

ISSN 2448-3907 | e-ISSN 2448-3923

# REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS AFRICANOS

Brazilian Journal of African Studies



|                                               |              |      |       |          |                   |
|-----------------------------------------------|--------------|------|-------|----------|-------------------|
| Revista Brasileira<br>de Estudos<br>Africanos | Porto Alegre | v. 5 | n. 10 | p. 1-266 | Jul./Dez.<br>2020 |
|-----------------------------------------------|--------------|------|-------|----------|-------------------|

# SOBRE A REVISTA

A Revista Brasileira de Estudos Africanos é uma publicação semestral, em formato digital e impresso, dedicada à pesquisa, à reflexão e à difusão de estudos sobre temas africanos. A RBEA publica artigos científicos inéditos com ênfase nas análises de Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e Correntes de Pensamento. A RBEA é um veículo estritamente acadêmico, ligada ao Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

A RBEA tem como público alvo pesquisadores, professores e estudantes interessados nas especificidades do continente africano e de sua inserção internacional. Combinada a esta perspectiva, a Revista pretende ampliar o debate sobre a projeção brasileira e seus esforços de cooperação (inclusive em Defesa) com os países africanos no perímetro do Atlântico Sul e a construção de uma identidade regional frente a um cenário de transformações geopolíticas.

## INDEXADORES



Este trabalho foi apoiado pelo Programa de Apoio à Edição de Periódicos (PAEP) - UFRGS



**Programa de apoio à  
Edição de Periódicos**

# **EQUIPE EDITORIAL /EDITORIAL TEAM**

## **EDITORA CHEFE /CHIEF EDITOR**

Analúcia Danilevicz Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

## **EDITOR ADJUNTO /DEPUTY EDITOR**

Paulo Visentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

## **CONSELHO EDITORIAL /EDITORIAL BOARD**

Ajay Dubey (Jawaharlal Nehru University, Índia)

Ángel Dalmau Fernández (CIPI, Cuba)

Antônio Joaquim Calundungo (Universidade Agostinho Neto, Angola)

Beatriz Bissio (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

Cyril Obi (Social Science Research Council, EUA)

Fábio Morosini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Hilário Cau (Instituto Superior de Relações Internacionais, Moçambique)

Ian Taylor (University of St. Andrews, Escócia)

Kamilla Raquel Rizzi (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Karl Gerhard Seibert (UNILAB, Brasil)

Li Anshan (Peking University, China)

Luiz Dario Teixeira Ribeiro (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Vladimir Shubin (Russian Academy of Sciences, Rússia)

## **ASSISTENTES DE EDIÇÃO /EDITION ASSISTANTS**

Cecília Maieron Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Igor Estima Sardo (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Rafaela Serpa (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

## **CONSELHO CONSULTIVO /CONSULTATIVE BOARD**

Alfa Oumar Diallo (Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil)

Andrei Tokarev (Russian Academy of Sciences, Rússia)

Aparajita Biswas (University of Mumbai, Índia)

Diego Pautasso (Escola Superior de Propaganda e Marketing – Sul, Brasil)

Eduardo Migon (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil)

Fantu Cheru (American University, EUA)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Henry Kam Kah (University of Buea, Camarões)

Igor Castellano da Silva (Universidade Federal de Santa Maria, Brasil)

John Akokpari (University of Cape Town, África do Sul)

José Carlos dos Anjos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

José Rivair Macedo (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Leila Hernandez (Universidade de São Paulo, Brasil)

Lito Nunes Fernandes (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, Guiné-Bissau)

Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)

Mamadou Alpha Diallo (UNILA, Brasil)

Mamoudou Gazibo (Université de Montréal, Canadá)

Marina de Mello Souza (Universidade de São Paulo, Brasil)

Nathaly Silva Xavier Schütz (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Paris Yeros (Universidade Federal do ABC, Brasil)

Tim Murithi (Free State University, África do Sul)

Renu Modi (University of Mumbai, Índia)

Wolfgang Adolf Karl Döpcke (Universidade de Brasília, Brasil)

Esta edição também contou com a avaliação dos pesquisadores Ana Simão, Anselmo Otavio, Arnaldo Massangaie, Daniel Aguiar dos Santos, Eduardo Munhoz Svartman, Eugénio da Costa, Helio Farias, Leonardo Granato, Luis Gustavo Mello Grohmann, Maíra Baé Baladão Vieira, Nilton Cardoso e Yoslán Silverio González.

# REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS AFRICANOS

Brazilian Journal of African Studies

© Centro Brasileiro de Estudos Africanos – UFRGS

Acompanhamento Editorial: Michele Bandeira

Capa: Fernanda Chiodi

Projeto gráfico: Janaína Horn

Diagramação: Fernanda Chiodi

Revisão de padrão: Tayná Werlang De Carli

Arte: Tiago Oliveira Baldasso

A *Revista Brasileira de Estudos Africanos* está disponível online em português e inglês em  
[www.seer.ufrgs.br/rbea](http://www.seer.ufrgs.br/rbea)

## CONTATO

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prédio ILEA – CEGOV

Av. Bento Gonçalves, 9500 Prédio ILEA, Sala CEGOV (115)

CEP 91501-970 – Porto Alegre/RS – Brasil

Fone: +55 51 3308.9860 / 3308.7988

E-mail: [cebrafrica@ufrgs.br](mailto:cebrafrica@ufrgs.br)

[seer.ufrgs.br/rbea](http://seer.ufrgs.br/rbea)

[ufrgs.br/cebrafrica](http://ufrgs.br/cebrafrica)

## DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral,

Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

Revista Brasileira de Estudos Africanos / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Centro Brasileiro de Estudos Africanos. – Ano 5, n. 10 (Jul./Dez. 2020). – Porto Alegre : UFRGS/FCE/CEBRAFRICA, 2017.

Semestral.

ISSN 2448-3907.

e-ISSN 2448-3923

1. África. 2. Relações internacionais. 3. Integração regional.
4. Segurança internacional. 5. Política de defesa.

CDU 327

# SUMÁRIO

|                                                                                                                                             |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>EDITORIAL</b>                                                                                                                            | <b>7</b>   |
| <i>Analúcia Danilevicz Pereira</i>                                                                                                          |            |
| <b>COMPORTAMENTO ERRÁTICO DAS NAÇÕES UNIDAS E GOVERNANÇA GLOBAL NA ÁFRICA: O ESTADO COMO UMA CORTINA DE FUMAÇA PARA A SEGURANÇA MUNDIAL</b> | <b>11</b>  |
| <i>Agbo Uchechukwu Johnson</i>                                                                                                              |            |
| <i>Nsemba Edward Lenshie</i>                                                                                                                |            |
| <i>Ndukwe Onyinyechi Kelechi</i>                                                                                                            |            |
| <b>LA EXPERIENCIA MÉDICA DE CUBA EN ÁFRICA SUBSAHARIANA: SU CONTRIBUCIÓN CONTRA LA COVID-19</b>                                             | <b>37</b>  |
| <i>Yoslán Silverio González</i>                                                                                                             |            |
| <b>UMA ANÁLISE DA ADMINISTRAÇÃO IDEAL DE DESPESAS PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO EM UM GOVERNO DESCENTRALIZADO: A CURVA ARMEY NO QUÊNIA</b>   | <b>61</b>  |
| <i>Naftaly Mose</i>                                                                                                                         |            |
| <b>O CHIFRE DA ÁFRICA E O CAMPO PARA REFUGIADOS EM DADAAB NO QUÊNIA</b>                                                                     | <b>79</b>  |
| <i>Juliana Tomiko Ribeiro Aizawa</i>                                                                                                        |            |
| <b>SAARA OCIDENTAL: HISTÓRIA, ATUAÇÃO DA ONU E INTERESSES EXTERNOS</b>                                                                      | <b>103</b> |
| <i>José Maria Sydow de Barros</i>                                                                                                           |            |
| <b>DEBATENDO A TERRA NA ÁFRICA: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DO COLONIALISMO E NEOLIBERALISMO NA TRANSIÇÃO AGRÁRIA DE GUINÉ-BISSAU</b>          | <b>127</b> |
| <i>Rubilson Velho Delcano</i>                                                                                                               |            |
| <b>PROCESSOS DE LIDERANÇA E TOMADA DE DECISÃO EM MOÇAMBIQUE: GOVERNANÇA DE SAMORA MACHEL - 1975/1986</b>                                    | <b>151</b> |
| <i>António Hama Thay</i>                                                                                                                    |            |
| <b>A TEIA DO PLURALISMO JURÍDICO E AS AUTORIDADES TRADICIONAIS EM MOÇAMBIQUE</b>                                                            | <b>173</b> |
| <i>Jorge João Muchacona</i>                                                                                                                 |            |

|                                                                                                                                                                       |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>REGIME DE PROTEÇÃO DOS REQUERENTES DE ASILO<br/>E REFUGIADOS NA LEI 10/15 DE 17 DE JUNHO, LEI SOBRE O DIREITO<br/>DE ASILO E O ESTATUTO DO REFUGIADO EM ANGOLA</b> | <b>195</b> |
| <i>Avelino Chico</i>                                                                                                                                                  |            |
| <b>ESTRATÉGIAS DE RECONSTRUÇÃO DA COMUNIDADE NIGERIANA<br/>PÓS-GUERRA CIVIL NA IGBOLÂNDIA OCIDENTAL (ANIOMA), 1970-1991</b>                                           | <b>219</b> |
| <i>Daniel Olisa Iweze</i>                                                                                                                                             |            |
| <i>Uchenna Anyanwu</i>                                                                                                                                                |            |
| <b>“OME SA OME” E “MWALA SA MWALA”: AS VIOLÊNCIAS DE GÊNERO<br/>NAS EXPERIÊNCIAS DE MULHERES SANTOMENSES</b>                                                          | <b>239</b> |
| <i>Rossana Maria Marinho Albuquerque</i>                                                                                                                              |            |
| <i>Vanda Lopes Camblé</i>                                                                                                                                             |            |
| <b>PARCEIROS</b>                                                                                                                                                      | <b>263</b> |
| <b>NORMAS DE SUBMISSÃO</b>                                                                                                                                            | <b>265</b> |

## EDITORIAL

**Analúcia Danilevicz Pereira**

**Dezembro/2020**

O Pós-Guerra Fria inaugurou uma nova fase de crise internacional. Trata-se, primeiramente, da crise da ordem internacional liberal protagonizada pelos EUA, apoiados no discurso de unipolaridade e de capacidade exclusiva de uma “democracia liberal” de organizar e de gerenciar as relações interestatais. Nesse sentido, os EUA trataram de desenhar as instituições e de constranger os menos poderosos a se juntarem a esses organismos, obedecendo suas regras. Certamente, nenhuma ordem é duradoura e seu declínio está ligado aos mesmos fatores que a formam. A ideia de que produziria consenso em torno de um sistema político ideal (liberal), levou a potência norte-americana à adoção de políticas forçadas de Mudança de Regime, de incentivo ao movimento transfronteiriço e à delegação de autoridade decisória a instituições internacionais, bem como à globalização irrestrita. Não demorou muito tempo para que essas políticas fossem contrapostas por nacionalismos e por novas políticas de balanceamento de poder em um cenário propício para a emergência (ou reemergência) de novas potências.

A mudança de equilíbrio de poder global deu fim à unipolaridade da qual dependia a ordem liberal. Novos polos de poder resultaram desse novo equilíbrio, sustentados por Estados fortes, com projetos nacionais de desenvolvimento, altas taxas de crescimento, incremento tecnológico e capacidade de defesa. Há, em curso, uma profunda transformação na geoeconomia global e, em particular, nas áreas periféricas. Para os Estados que ainda demandam estruturas de poder que permitam o desenvolvimento econômico, as relações com novos polos de poder são compreendidas como uma oportunidade. As mudanças geoeconômicas tenderão a estimular mudanças na ordem política e nas instituições internacionais.

Portanto, é preciso questionar esse contexto repleto de desafios e de possibilidades: qual é a posição do continente africano na reconfiguração do

sistema internacional pós-Guerra Fria? Qual o papel das potências emergentes nesse novo quadro? Quais são as estratégias do centro Euro-Americano de poder para manter o status quo? Quais as perspectivas africanas de construção de seus Estados e de desenvolvimento autônomo? Qual o caminho para a resolução de conflitos que ainda impedem a estabilidade em alguns Estados/regiões? Qual o papel das Missões de Paz das Nações Unidas para a estabilidade do continente? Essas questões são debatidas nesse número da RBEA.

No artigo “Comportamento errático das Nações Unidas e governança global na África: o Estado como uma cortina de fumaça para a segurança mundial”, os autores discutem a governança global da ONU e da África para entender como o Estado se tornou uma “cortina de fumaça” para a segurança global. Ao analisar o caso da Costa do Marfim e da Líbia, o estudo argumenta que o papel da ONU na governança global foi bastante reacionário aos desafios colocados pela liderança política na África, sem considerar as consequências. Em “Experiência médica de Cuba na África Subsaariana: sua contribuição contra Covid-19”, o autor analisa a cooperação médica como um dos pilares fundamentais da política externa cubana. Uma das dimensões dessa cooperação tem sido o enfrentamento de doenças evitáveis, como a malária, por meio da transferência de tecnologia e de medicamentos, a formação em Cuba de pessoal médico, por meio de um amplo programa de bolsas para estudantes africanos, e a criação de escolas médicas em vários países africanos, com o propósito de contribuir também para essa formação profissional. Esta cooperação ganhou uma nova dimensão após a eclosão da pandemia de Covid-19, quando Cuba, a pedido de vários governos africanos, decidiu ampliar a presença de seu pessoal de saúde no continente.

No artigo “Uma análise da administração ideal de despesas para o crescimento econômico em um governo descentralizado: a Curva Armey no Quênia”, é discutido o ideal estimado para despesas governamentais desenvolvidas em 47 condados do Quênia, usando o painel de regressão ARDL e o modelo de Scully (2008) para o período 2014-2018. O modelo de estimativa examinou a ideia de Armey de uma curva quadrática que explica o nível de gastos do governo em uma economia e o nível correspondente de crescimento econômico. Ainda tendo o Quênia como objeto de estudo, o texto “O Chifre da África e o campo para refugiados em Dadaab no Quênia”, trata da crise na Somália, que acarretou a criação dos campos para refugiados, como o de Dadaab (Quênia), que é mantido há mais de 28 anos. Segundo a autora, a Somália é uma país que se destaca na geopolítica global, porém o declínio político, o clima semiárido e a atuação da milícia associada à al-Qaeda, grupo armado al-Shabaab, têm dificultado ainda mais a pacificação, a estabilidade e o retorno dos refugiados somalis a seu país de origem.

Em seguida, em “Saara Ocidental: história, atuação da ONU e interesses externos”, são analisadas as principais razões que permitem que o impasse para a resolução do conflito no Saara Ocidental, que se iniciou na década de 1970, perdure até os dias atuais, mesmo com o estabelecimento da MINURSO, em 1991. Para o autor, desde o princípio do conflito, o envolvimento de importantes atores geopolíticos contribuiu para o início e para a manutenção do impasse ao longo dos anos, motivados, principalmente, por interesses econômicos, estratégicos e geopolíticos. Já no artigo “Debatendo a terra na África: uma análise dos impactos do colonialismo e neoliberalismo na transição agrária de Guiné-Bissau”, é problematizada a questão agrária no continente africano em geral – correlacionada com a experiência específica da Guiné-Bissau a partir do período neoliberal.

Sobre Moçambique, seguem dois artigos. O primeiro, de caráter histórico, “Processos de liderança e tomada de decisão em Moçambique: governança de Samora Machel - 1975/1986”, analisa os conceitos e as abordagens para os tipos de tomada de decisão. Para o autor, Samora Machel é visto como um líder carismático e também pode ser considerado como um líder de diálogo. A seguir, são observadas as decisões importantes tomadas por Samora Machel: a nacionalização de edifícios; as aldeias comunais; o Plano Prospectivo Indicativo - PPI; e o fechamento da fronteira com a Rodésia do Sul, agora Zimbábue. Já no artigo “A teia do pluralismo jurídico e as autoridades tradicionais em Moçambique”, é analisado o pluralismo jurídico e as autoridades tradicionais em Moçambique, sua origem e operacionalização em relação às normas costumeiras vinculadas às autoridades tradicionais. O autor também analisa a origem das autoridades tradicionais, sua legitimidade e seu enquadramento nos vários subsistemas de governança, desde o período colonial até os dias atuais.

Em “Regime de proteção dos requerentes de asilo e refugiados na lei 10/15 de 17 de junho, lei sobre o direito de asilo e o estatuto do refugiado em Angola”, o autor avalia a legislação angolana, pois, após a guerra civil, Angola tem acolhido solicitantes de asilo e refugiados oriundos de várias partes de África. A devastação causada pela Guerra Civil Nigeriana em Igboland é analisada em “Estratégias de reconstrução da comunidade nigeriana pós-guerra civil na Igbolândia Ocidental (Anioma), 1970-1991”. Este artigo explora as estratégias de autoajuda que o povo adotou e afirma que os programas de reconstrução foram tímidos e sutilmente estruturados para marginalizar e dominar o povo igbo ocidental nos assuntos econômicos e políticos do Estado do Meio-Oeste da Nigéria. Por fim, as violências de gênero a partir das experiências de mulheres de São Tomé e Príncipe são analisadas em “Ome sa ome” e “mwala sa mwala”: as violências de gênero nas experiências de mulheres

santomenses”. Segundo as autoras, a abordagem é construída a partir da perspectiva de epistemologias feministas africanas e decoloniais. As relações de gênero são pensadas, nesse sentido, considerando as particularidades do processo de colonização ocorrido no país, bem como as configurações socioeconômicas pós-independência, que são marcadas pelas desigualdades sociais, vivenciadas principalmente pelas mulheres.

A RBEA publica versão eletrônica e impressa bilíngue (português e inglês). Assim, esperamos a contribuição de colegas do Brasil e do exterior, com os quais pretendemos estabelecer vínculos para o aprofundamento do conhecimento e a construção de uma visão do Sul sobre o continente africano e das relações com eles.

\*\*\*

Agradecemos aos Assistentes de Edição Cecília Pereira, Igor Sardo e Rafaela Serpa e à equipe do CEBRAFRICA que trabalhou na tradução dos artigos. Agradecemos, ainda, a Pietra Ribeiro Studzinski pela colaboração na tradução e revisão dos textos em inglês.

# COMPORTAMENTO ERRÁTICO DAS NAÇÕES UNIDAS E GOVERNANÇA GLOBAL NA ÁFRICA: O ESTADO COMO UMA CORTINA DE FUMAÇA PARA A SEGURANÇA MUNDIAL

Agbo Uchechukwu Johnson<sup>1</sup>  
Nsemba Edward Lenshie<sup>2</sup>  
Ndukwe Onyinyechi Kelechi<sup>3</sup>

## Introdução

A escolha do Estado para os seres humanos surgiu quando eles perceberam que a liberdade selvagem do “estado da natureza” onde o poder está, falhou em alcançar a independência e a proteção da vida e da propriedade. Os seres humanos foram forçados a capitular pelo bem comum ao governo abstrato. No que Hobbes (1588-1678) chamou de “contrato social”, o Estado reconheceu essa obrigação de ser governado por um líder de uma sociedade toda poderosa. Em seu Segundo Tratado de Governo (1689), John Locke (1632-1704) também concordou com a noção de contrato social de Hobbes, baseada na premissa de que os seres humanos nascem livres. Os indivíduos desfrutam de um direito natural à vida, liberdade e liberdade de possuir propriedades.

O Estado deve facilitar o contrato social e libertar a humanidade do medo e do perigo da morte violenta para alcançar todos os aspectos da

---

<sup>1</sup> Federal University Wukari. Wukari, Nigéria. E-mail: agbojohnson@gmail.com

<sup>2</sup> Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Taraba State University. Jalingo, Nigéria. E-mail: edward.lenshie@tsuniversity.edu.ng

<sup>3</sup> Departamento de Ciência Política, University of Maiduguri. Maiduguri, Nigéria. E-mail: onyinyechi.kelechi@yahoo.com

civilização. Foi na apreciação da importante posição doméstica do Estado que ela estava alinhada com a governança global (Gordenker e Weiss 1995). Isso contribuiu para o estabelecimento de órgãos supranacionais e, após a Segunda Guerra Mundial, em 1945, a ONU. A ONU reconhece o Estado como o centro de seu sucesso na prevenção de mortes violentas, guerras e na proteção da humanidade de fardos que podem impedir sua independência. Foi com base nisso que o Projeto de História Intelectual da ONU (2009) dividiu o órgão supranacional em três, nomeando os Estados membros da ONU como o “Primeiro”, o Secretariado da ONU como o “Segundo” e os atores não estatais (Organizações Não Governamentais (ONGs), acadêmicos, consultores, especialistas, comissários independentes) como a “Terceira” ONU (Weiss e Gordenker 1996; Weiss, Carayannis e Jolly 2009).

Outra característica importante da ONU e do Estado é que, de fato, a Carta da ONU foi fundada no conceito de soberania do Estado como um conceito protetor de igualdade entre os Estados – o princípio que só poderia fortalecer a proteção do poder dos menores e Estados mais fracos (Gordenker e Weibb 1995, 41). Podemos concordar com as classificações e o conceito de soberania a favor do Estado como a “Primeira” ONU, mas, em nossa opinião, como a “Terceira” ONU, podemos ter negligenciado os Estados que emergiram mais fortes na Segunda Guerra Mundial com certas medidas de forças no CSNU.

Embora se possa acreditar que exista igualdade constitucional entre os “Estados mais fortes e mais fracos” no sistema da ONU, a relação dos “Estados mais fortes” com os “Estados mais fracos” tem sido surpreendentemente desigual. Essa situação torna imperativo estudar no contexto da ONU os “Estados mais fortes”, também chamados de “super-Estados”<sup>4</sup> em seus compromissos com os Estados mais fracos. Talvez o mais interessante seja que os organismos internacionais, incluindo a ONU, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), etc., sejam usados pelos “super-Estados” como ferramentas para promover seus interesses. A ONU forneceu a estrutura em alguns casos, mas com mais frequência a ONU foi afastada ou alinhada por novas organizações associativas controladas por países ricos ou outras organizações independentes. O precedente acima apresenta preocupações

---

4 O contexto em que o termo “super-Estados” é usado refere-se explicitamente às “grandes potências” ou países fortes. Estes incluem principalmente os EUA, Reino Unido, França, China e Rússia, que são membros do CSNU. No entanto, também inclui outros países potentes, como Índia, Japão e Alemanha. Eles são tratados de maneira diferente de outros membros mais amplos da ONU por causa de suas grandes contribuições para a ONU a cada ano. Embora independente por si só, a ONU depende de sua “generosidade” para cumprir suas funções.

estranhas em relação às estruturas e controle da “governança global”<sup>5</sup> da ONU, transparência democrática e universalidade – e importância percebida, competência e peso político da ONU (Overseas Development Institute 1999, 2).

Este artigo interroga, como corolário, as manifestações da conduta errática da ONU na soberania dada aos Estados, com ênfase exemplificada nas crises da Costa do Marfim e da Líbia. Neste estudo, a primeira parte é precedida pela introdução que forneceu os antecedentes do comportamento errático da ONU no contexto da governança global nas relações com os Estados. A segunda parte examina o Estado e a ONU para entender as políticas e manobras dentro da organização supranacional. A terceira parte enfoca o colonialismo e as consequências das formações estatais para os africanos. A questão da autonomia dos Estados dentro da ONU é trazida para a frente na parte quatro. A quinta parte responde à pergunta de quem governa os Estados africanos, enquanto os casos específicos da Costa do Marfim e da Líbia são discutidos na parte seis e sete. A parte final, que é a oitava parte, termina com algumas sugestões construtivas.

## **A ONU e o Estado: Compreendendo a dinâmica complexa**

As políticas dentro do sistema da ONU podem ser colocadas claramente no sentido do papel central que os Estados modernos desempenham na governança global (Gordenker e Weiss 1995). Seiscentos ou setecentos anos atrás, porém, as pessoas não se consideravam pertencentes a uma nação ou Estado como conhecemos hoje. A maioria das pessoas vivia em fazendas de subsistência, profundamente preocupadas com suas vilas, onde não pensam muito no mundo exterior. Os exércitos invadiam essas aldeias às vezes, mas para os moradores, quer o exército estivesse empregado ou não, isso não fazia grande diferença. Para eles, o exército como Estado não importava; foi contextualizado apenas dentro do domínio do “estado da natureza” (Shivery 2008, 41).

---

5 A governança global, também conhecida como “governança global”, é uma estrutura filosófica que representa o estabelecimento da “ausência de poder político superior, como no sistema internacional, é a regulamentação de vínculos interdependentes” (ONU 2014, 3). A governança global vagamente definida visa fornecer bens públicos globais, particularmente sistemas de paz e segurança, justiça e resolução de conflitos, mercados funcionais e padrões unificados de comércio e indústria (Global Change Foundation, <https://globalchallenges.org/global-governance>). Substituído por um sistema de governança global focado nas comunidades de países selecionados, o atual Quadro de Governança Global da ONU põe em perigo a Resolução 65/94, que aceita o multilateralismo inclusivo (Gálvez 2014).

Posteriormente, as formações estatais surgiram na forma de impérios dinásticos, reinos, emirados e cidades-estados. Eles emergiram do surgimento de um Estado moderno que continuou abundante e entrou em colapso. 1648 é atribuída a data do Tratado de Vestfália e a data em que a estrutura do Estado começou a assumir a forma atual. Portanto, é importante afirmar que o estabelecimento de Estados ocorreu antes da Vestfália (Impérios, Reinos, Emirados e Cidades-Estados) e teve relações entre si, mas o fizeram de uma maneira muito diferente (Palmer e Perkins 2004, 5). Os Estados modernos estão relacionados aos tratados de paz da Vestfália de 1648, que entraram em vigor após cerca de trinta anos de guerra (Cassese 1986).

Um Estado é uma unidade política que tem essencialmente jurisdição, ou seja, uma unidade política que tem responsabilidade absoluta pela condução de seus negócios. A França é um Estado, os EUA também são um Estado e o Brasil, a Líbia e a Costa do Marfim também são Estados fundados no princípio da “soberania” (Shively 2008). Portanto, no sentido internacional, um Estado é um grupo de pessoas estabelecidas em um território reconhecido como seu; eles têm um governo e, mais importante, são soberanos. Isso significa que as pessoas estão livres de algum tipo de controle estrangeiro, como o colonialismo, mas podem não estar livres do neocolonialismo<sup>6</sup>.

As características modernas do Estado normalmente incluem o território, as pessoas, o governo e a soberania. Embora os regulamentos internacionais sob a Carta da ONU reconheçam essas qualidades dos Estados, os atores estatais guardam zelosamente a “soberania” de seu país, mas agora

---

6 Na África, o colonialismo era anterior ao neocolonialismo (Sartre, 2001). O colonialismo é o domínio direto e geral de um país por outro, baseado em uma potência estrangeira nas mãos do poder do Estado (Ocheni e Nwankwo 2012, 46). Na África, a revolução industrial na Europa fortaleceu o colonialismo, o que exigia a necessidade de buscar matérias-primas e mercados para os excedentes das indústrias (Chamberlain 2013). A Conferência de Berlim de 1884-1885 levou à disputa e à divisão da África, suplantou as formações pré-coloniais do Estado Africano e reforçou o neocolonialismo pós-colonial (Sartre 2001). Segell (2019, 184) descreveu o neocolonialismo como “o efeito regressivo de formas não controladas de ajuda, comércio e investimento direto estrangeiro; e os líderes africanos cooperaram com líderes estrangeiros para garantir que os interesses de ambos sejam atendidos com pouca consideração pelo crescimento, prosperidade e redução e bem-estar dos países africanos.”

estão ligados em uma “miríade de resoluções”<sup>7</sup> que os proíbem o uso da força para resolver disputas, mas por meios pacíficos e critérios legais, e obrigá-los a cumprir certos requisitos (Cassese 1991, 256).

A ONU não é um governo mundial (ONU 2000), mas uma associação de 193 Estados (incluindo o Sudão do Sul), quase metade das nações do mundo, e assume a responsabilidade por muitas das atividades que um governo dentro de um Estado deve realizar. Isto é, eles se preocupam em defender a lei e a ordem, evitando conflitos violentos. Embora a ONU esteja tentando fazer as coisas que um país está fazendo, não pode fazê-las da maneira que um país faz. Não possui seu exército ou polícia para executar suas decisões. Em vez disso, deve depender da assistência voluntária de seus Estados membros (Shively 2008, 405). Podemos assumir que o decimal repetido da soberania dos Estados é uma medida de igualdade nas Nações Unidas, mas existem disparidades substanciais entre os Estados em termos de população, riqueza, cultura, meio ambiente, governo, força militar e todos os outros aspectos significativos (Palmer e Perkins 2004, 2). No entanto, o artigo 2 da Carta das Nações Unidas se baseia no “princípio da igualdade soberana de todos os Estados membros”. O conceito incoerente de igualdade de Estados da ONU desafia a “Terceira” ONU.

A ONU foi criada como um regime pelos aliados vitoriosos após a Segunda Guerra Mundial para ajudar a sustentar a paz mundial. Isso deveria ser conseguido em parte aplicando sanções ao intermediário da paz e em parte por programas baseados em pessoas para eliminar fatores que causam conflitos (privação, miséria e ignorância, etc.) (Shively 2008). Como os Estados foram criados para servir aos interesses dos comerciantes e industriais que os criaram, a ONU também foi criada pelos super-Estados. Na ONU, os super-Estados são líderes de alianças militares e controladores de sistemas internacionais de produção e comércio concorrentes. Isso define seus valores políticos, neste contexto, o capitalismo que eles exportam para todas as partes do mundo, especialmente a África.

---

7 A “miríade de resoluções” refere-se às numerosas resoluções da ONU destinadas a garantir a segurança do Estado soberano contra ameaças internas e externas e afrontas à sua existência e ao seu povo. Essas resoluções incluem “responsabilidade de proteger”, articuladas nos parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cúpula Mundial; “Segurança humana” consagrada na resolução 66/290 da Assembleia Geral da ONU e “proteção de civis em conflitos armados”, que as forças de paz estão autorizadas a fazer uso de todos os meios, incluindo o uso de força mortal para impedir ou responder a ameaças de danos físicos. violência contra civis, dentro das capacidades e áreas de operações, e sem prejuízo da responsabilidade do governo anfitrião (Nações Unidas 2010; 2015).

O processo agressivo de criação do Estado na África pelos colonialistas era servir aos interesses capitalistas. Os Estados africanos têm que encontrar seus pés em um mundo profundamente desigual de distribuição de poder e recursos globais que colocam a África no fundo do monte, sem quaisquer qualidades empíricas de Estado necessárias para sustentar a soberania internacional (Clapham 1995). Na África, mais de cem dos 193 Estados atuais eram colônias de nações europeias. Em outras palavras, hoje existem mais do que o dobro de Estados no mundo do que em 1941. Juntos, esses Estados emergentes e alguns Estados mais antigos compõem o sul global (África, Ásia e América Latina). Esses Estados no sul global mudaram drasticamente o cenário internacional porque dominam grande parte dos recursos naturais do mundo e contém cerca de três quartos da sua população. No entanto, eles não possuem uma parcela proporcional de recursos ou força militar; eles são fracos individualmente (Shively 2008: 397), correlacionando-se com o fato de terem sido criados pelos super-Estados através do imperialismo coletivo.

O imperialismo coletivo está enraizado no liberalismo, na filosofia comum da nação são seus princípios orientadores, não a soberania do Estado. É esse imperialismo coletivo que eles chamam de globalização. Um grupo de escritores neomarxistas, como Paul Sweezy, Harry Magdoff, André Gunder Frank e Samir Amin na década de 1970, teoricamente esclareceram a idéia do imperialismo coletivo. Nos vários escritos de André Gunder Frank e Samir Amin, o enquadramento teórico do imperialismo coletivo continuou a ressoar em destaque. O discurso sobre o imperialismo coletivo está relacionado ao papel dos Estados-nação da tríade (os EUA, membros da União Européia, Japão) nas relações desiguais do mundo entre a metrópole e a periferia. Samir Amin (2015) argumenta que o imperialismo coletivo nas nações da tríade está enraizado na consciência da burguesia de gerenciar conjuntamente o mundo, especialmente os países periféricos. Em sua implantação globalizada, André Gunder Frank (1978) situou o imperialismo coletivo na acumulação capitalista na metrópole por meio de trocas desiguais com os países da Ásia, África e América Latina, criando assim dependência e subdesenvolvimento nesses continentes.

A globalização é o encolhimento das fronteiras nacionais dos Estados para permitir a interconexão, integração e interdependência. A globalização é, de acordo com Samir Amin (2003, 6), a expansão global do capitalismo, a transformação estrutural do sistema de uma acumulação de um período de sua existência para outro e, com efeito, os sucessivos tipos de fragmentação assimétrico de centro/periferia no imperialismo concreto. A globalização gera um “valor global” para a criação de capital em escala econômica, polarizando o mundo. Isso é conseguido através da construção de centros dominantes

e periferias dominadas, e o caráter contínuo reproduzindo e aprofundando os domínios polarizados (Amin 2003, 5-6). O poder sobre o capital está concentrado na metrópole que impulsiona o capitalismo e o desenvolvimento capitalista globalmente, assim como nos laços com seus parceiros. Esse personagem mudou drasticamente a natureza dos Estados como grandes jogadores ou atores do sistema internacional. Apesar do papel desempenhado pela globalização reforçada pelo imperialismo coletivo, a supremacia nacional, a tomada de decisões nacionais e as fronteiras territoriais não desapareceram, e os Estados continuam sendo os principais atores nos assuntos internacionais. No tempo contemporâneo, os Estados, no entanto, tornaram-se cada vez mais acessíveis e vulneráveis a pressões externas (Speros e Hurt 2003, 390).

A globalização do capitalismo que penetra nas periferias com a centralização do capital na metrópole não levou ao estabelecimento de um governo mundial, mas correspondências são enviadas através das fronteiras de vários países em diferentes continentes em um determinado dia; as pessoas voam de um país para outro; bens e serviços são negociados por terra, ar, mar e ciberespaço. Na justa suposição de proteção e segurança para os indivíduos, organizações, empresas e governos envolvidos no processo, ocorre toda uma série de outras atividades transfronteiriças. Nesse contexto, o imperialismo coletivo tornou-se domesticado tanto quanto o controle do capital pelas nações triades é sobre o setor produtivo do capitalismo segmentado e localizado em diferentes partes do mundo (Amin 2015).

O imperialismo coletivo produz distúrbios estruturais e desafios que são mais e, em muitos casos, menos frequentes no domínio internacional do que em muitos países soberanos que deveriam ter um governo bem-sucedido e funcional (Projeto de História Intelectual da ONU 2009, 1). O que isso significa é que a ONU protege o espaço externo de disputas do que os Estados do sistema internacional. No sistema internacional, os Estados africanos são mais afetados por disputas internas, considerando sua história colonial que impediu o desenvolvimento de formações estatais nativas. O colonialismo e os Estados pós-coloniais na África mantiveram os processos anti-humanos do imperialismo, dadas as cláusulas da Carta da ONU que visam manter a paz através da abordagem de “segurança humana”<sup>8</sup>.

---

8 “Segurança humana”, no contexto da Resolução 66/290 da Assembleia Geral da ONU, “é uma estratégia para ajudar os Estados membros a reconhecer e resolver ameaças comuns e transversais à segurança, bem-estar e dignidade de seu povo”. A Segurança Humana apela por “abordagens centradas nas pessoas, sistemáticas, específicas ao contexto e orientadas à prevenção, que fortaleçam a proteção e capacitem suas pessoas”.

## Colonialismo e a consequência nas formações estatais na África para africanos

As formações estatais na África estavam no auge. Como a revolução industrial na Europa forçou seus comerciantes a encontrar matérias-primas fora da Europa, a África se tornou o ponto de contato. Tendo uma longa história do tráfico de escravos na África, foi substituído pelo imperialismo e colonialismo. Enquanto impérios africanos, reinos, emirados e cidades-Estados resistiram à invasão europeia, um poder militar superior foi usado para subjugar-los, aprimorado na “Conferência de Berlim”<sup>9</sup>. Para Young (1991, 24), a ocupação colonial da África era comparativamente densa e completa. As múltiplas infra estruturas de dominação foram estabelecidas para garantir a ocupação bem-sucedida das comunidades africanas como condição para segurança, direitos de propriedade, exploração de matérias-primas e serviço de trabalho e tributo fiscal ao autofinanciamento da hegemonia alienígena.

Na Conferência de Berlim, os problemas dos Estados africanos começaram quando os arquitetos da divisão os tornaram entidades estrangeiras, sem conteúdo local destinado a representar os interesses do centro/metrópole. Johnson (1975, 108) observou as nações europeias beneficiadas pela exploração e expropriação de capital do trabalho forçado do povo originário da África. Os Estados modernos da África permaneceram corpos estranhos aos africanos. Os africanos tinham a imposição de regimes de Estado que não estavam alinhados com as estruturas políticas existentes que antecederam o colonialismo e o advento dos Estados modernos. No processo de colonização, não havia sentido em representar as necessidades dos africanos no processo de colonialismo e construção de impérios coloniais na África (Shively 2008, 395). Na África, a relação entre nação e Estado é especialmente perdida devido à formação do Estado mediado externamente. As fronteiras de muitos Estados africanos são remanescentes da era colonial, quando foram desenhadas para se adequar à conveniência das potências colonizadoras.

Embora a imposição das fronteiras coloniais estáticas pareça uma notável melhoria para o continente e seus habitantes, na África é uma interrupção no desenvolvimento dos Estados originários. O continente europeu

---

9 A Conferência de Berlim reuniu em Berlim entre 15 de novembro de 1884 e 26 de fevereiro de 1885 Bélgica, Alemanha, Grã-Bretanha, França e Portugal. em busca de territórios africanos, na residência oficial do chanceler alemão Otto von Bismarck na Wilhelmstrasse (Gathara 2019). Otto von Bismarck participou e mediou na competição acirrada do continente africano, que levou à formalização e mapeamento da África para que os países europeus apostassem interesses para conquistar territórios na África. Nos anos 90, esses países europeus colonizaram 90% do território africano (Heath 2010).

passou por trinta anos de guerra que resultaram no Tratado de Vestfália que levou aos Estados da Europa. A falta de participação dos africanos no curso de sua criação estatal, como no caso do tratado de Vestfália europeu, fez o povo da África repudiar o Estado por ser um implante estrangeiro. Os Estados africanos não foram indigenizados até o momento; eles seguem as estruturas institucionais implementadas pelas potências européias, curiosamente com desprezo descarado ao desenvolvimento socioeconômico e político da África.

Embora as instituições europeias sejam projetadas para trabalhar para o povo, o colonialismo transformou as instituições na África para trabalhar contra o povo. Assim, após a independência nas décadas de 1950 e 1960, os governos africanos herdaram as armadilhas coloniais do Estado e as continuaram. As Forças Armadas formaram-se para servir a um esquema imperial maior; as forças policiais organizadas para controlar os nativos e manter qualquer resistência contra o governo afastada, bem como as leis coloniais estabelecidas para proteger as potências imperiais foram transformadas após a independência para proteger os governantes dos Estados africanos escolhidos, principalmente pelas potências imperiais que estavam de partida. Essas forças combinadas fortaleceram o Estado contra os cidadãos da África. Os Estados africanos eram controlados, mas não governados, e contemporaneamente ainda refletem o caráter dominante das estruturas coloniais do Estado, o que explica o arrebatamento do Estado pela sociedade da África.

## **A ONU, os super-Estados e a questionabilidade da soberania dos Estados africanos**

A soberania dos Estados coloniais entregues aos governantes africanos nas independências foi questionado. A questionabilidade do Estado na África contribui para os debates sobre a enormidade de problemas enfrentados pelos Estados africanos. Os Estados africanos são reconhecidos como autônomos e soberanos e, como tais, têm assentos na ONU. No entanto, isso faz algum sentido? E eles têm votos e opiniões iguais na ONU? Nesse contexto, o conceito de igualdade soberana é desafiado. É mais apropriado descrever Estados africanos como “quase-Estados”. Quase-Estados são reconhecidos por outros Estados dentro da estrutura internacional como entidades soberanas e autônomas, mas são incapazes de atender às demandas de um Estado substantivo, que inclui a capacidade de exercer controle efetivo no interior e capaz de proteger as fronteiras territoriais contra ataques externos (Jackson 1990).

Isso pode ser melhor ilustrado pelo papel que a França e a Grã-Bretanha desempenham na África em nome dos interesses comuns do centro imperialista. Ao contrário do papel desempenhado pela Grã-Bretanha, a França formalmente desempenhou um papel dominante no governo de setenta Estados da África Subsaariana. O relacionamento da França com o *bloc African de premier* fez com que os funcionários fossem politicamente, culturalmente, economicamente e militarmente tutelados, às vezes intrusivos e muitas vezes flagrantemente intervencionistas (Young 1991, 27). A França construiu um relacionamento sem precedentes com os líderes africanos francófonos, além daqueles necessários para suas ambições da Guerra Fria e expressa, em média, uma intervenção militar francesa na África por ano, de 1960 a 1994.

A aliança da França com os países africanos francófonos reforça sua posição como potência mundial pós-colonial. Isso é evidente também no relacionamento de muitos ex-colonialistas com suas ex-colônias na África. A França e outros “super-Estados” ocidentais continuam a desempenhar seus papéis como potências mundiais no bloco ocidental, assim como o “super-Estado” oriental, embora as elites dos governos africanos continuem a ganhar como aliados confiáveis. Esses super-Estados continuam a fornecer a eles ajuda econômica, política, técnica e militar, para consolidar o regime ditatorial na África (Chafer 2002, 344). O argumento é que franceses e britânicos abandonaram seu domínio colonial na África, embora não por padrão, mas como resultado de atividades pós-Segunda Guerra Mundial nas quais os EUA e a ONU eram atores ativos. Também se seguiu isso no neocolonialismo; eles viram uma oportunidade que beneficiou os EUA e outros – países da Europa Central e Ocidental e o Japão, que transformaram a multiplicidade do imperialismo da pré-Segunda Guerra Mundial em imperialismo coletivo.

Os EUA, que emergiram mais fortes no mundo capitalista, foram acomodados no imperialismo coletivo e se tornaram o líder hegemônico a esse respeito. Samir Amin (2004) observa que esse modo moderno de expansão colonial passou por vários estágios de desenvolvimento e ainda permanece presente. Esse ponto de vista deve ser colocado na posição hegemônica final dos EUA que articula dentro do atual imperialismo global. A França e a Grã-Bretanha agem e manobram suas ex-colônias para servir a seus propósitos. No entanto, na maioria dos países africanos, a classe dominante estava preparada para tomar o poder para servir aos propósitos de seus ex-colonialistas na África pós-independência.

Sob as regras do capitalismo, a classe capitalista conservadora no controle do poder do Estado se opunha ao funcionamento. Os líderes africanos

são forçados a renunciar à autoridade ou depor, pacificamente ou violentamente, por causa de sua resistência. Na maioria dos casos, o método do novo regime é esconder-se sob as resoluções da ONU, enquanto seus patetas têm permissão para transformar o Estado em governança patrimonial. Enquanto a França, a Grã-Bretanha, os EUA e outras potências ocidentais continuam sendo os principais atores nos Estados africanos, surgiram novas dinâmicas estratégicas e a disputa pelos continentes, juntamente com as divisões entre os super-Estados ocidentais e orientais. Como os EUA reduziram recentemente a participação na África, os super-Estados do Leste, principalmente a China e a Rússia, entre outros, aumentaram sua presença na África para controlar e proteger seus interesses políticos e econômicos. China e Rússia na África mostraram interesse e envolvimento notáveis. Em outubro de 2000, a China recebeu 44 países africanos para sua primeira Cooperação China-África (FOCAC) em Pequim, denominada Parceria de Desenvolvimento Social e Econômico Sino-Africana. Desde então, a China fortaleceu suas parcerias socioeconômicas entre outros nos países ricos em recursos naturais de Angola, Argélia, República Democrática do Congo e Nigéria (Yachyshen 2020).

Em um contexto relacionado, a Rússia realizou a primeira cúpula Rússia-África em Sochi, em 2019. A cúpula concentrou-se no desenvolvimento de laços comerciais, na garantia de projetos de energia e em acordos militares com países africanos. Seu envolvimento na África gira em torno da necessidade de ampliar seu poder e influência, explorar conflitos, manipular governos e vender armas em toda a África. As atividades da Rússia são predatórias e contradizem os interesses dos EUA, pois seu esforço é subverter a democracia e criar regimes autoritários continentais. A República Centro-Africana (CAR), Líbia, Madagascar, Moçambique e Sudão são países com os quais a Rússia interage e transaciona relações comerciais. Desde 2001, a Rússia vende armas, aviões de conflito, helicópteros de combate e equipamento militar ao governo de Bashir no Sudão (Yachyshen 2020).

A presença da China e da Rússia na África, comprando ativos em larga escala, assinando acordos e colaborando para explorar as reservas de recursos naturais, negociando e manipulando governos em todo o continente levou a uma escalada de atritos com os EUA. A ajuda, empréstimos, investimentos estrangeiros diretos e alianças da China aos governantes africanos, na tentativa de desenvolver sua presença no continente, levantou a questão de se a África está sendo recolonizada. O imperialismo da China e a saída da Rússia na África fortalecem sutilmente e ativamente o imperialismo coletivo usado para subverter a autonomia e o desenvolvimento dos Estados africanos no período contemporâneo.

## A ONU, os super-Estados e a violação da soberania dos Estados africanos

Durante todo o debate sobre ciência política, a governança se tornou um tópico-chave. Para atingir objetivos mútuos, o conceito está correlacionado com o conceito de governo usado para exercer controle de indivíduos e grupos nas relações socioeconômicas e políticas. O Estado tem um papel importante a desempenhar no controle de instituições que fortalecerão a governança para benefícios mútuos estatais. A ONU, como órgão de nações soberanas, é uma organização voluntária de um estado individual e não um governo mundial. Embora a Assembleia Geral da ONU tenha o direito de abordar todos os assuntos no âmbito da Carta e fazer recomendações. No entanto, não tem poder para forçar nenhum Estado a agir. No entanto, suas propostas têm o peso moral da opinião mundial (ONU 2000). Para alcançar seu objetivo, a ONU conta com os super-Estados para preencher o vazio do poder e ordenar a obediência entre os Estados membros.

O CSNU, em 25 de janeiro de 1946, criou o Comitê do Pessoal Militar, nos termos do artigo 43, parágrafo I da Carta do braço militar da ONU, para dar-lhe dentes, o que especificava que “todos os membros da ONU contribuíam para a manutenção de paz e segurança internacionais, comprometem-se a disponibilizar ao Conselho de Segurança, mediante sua convocação e mediante acordo especial, forças armadas, assistência e instalações, incluindo os direitos de passagem, necessários para manter a paz e a segurança internacionais.” Essa cláusula viola a soberania dos Estados mais fracos, ou que os super-Estados que criaram a ONU usurparam a supremacia dos Estados mais fracos (Murthy 2018; Boulden 2013; Goulding 1999). Também descreve as dificuldades na estrutura internacional para os países africanos. A dinâmica da era da Guerra Fria agravou ainda mais os problemas dos Estados africanos. Hoje, os super-Estados do CSNU usam a ONU para estabelecer hegemonia global e enfraquecer os valores da organização supranacional.

Em retrospecto, sob a vigilância da ONU, os super-Estados se comportaram de maneira contrária na África. Alguns dos comportamentos erráticos da ONU procedidos através dos super-Estados são assim relatados:

- No Congo Kinshasa, após a independência em 1961, os super-Estados apoiaram o primeiro-ministro Patrice Lumumba sequestrado e torturado até a morte por seus oponentes políticos, Kasavubu e Mobutu, da custódia legítima e garantida das forças armadas da ONU. Na crise do Congo, a morte do secretário-geral

da ONU Dag Hammarskjöld em um acidente de avião não estava ligada aos fragmentos de fatos associados à morte do falecido Patrice Lumumba.

- As Nações Unidas referiu-se aos rebeldes pela liberdade de Mau-Mau de 1963-68 no Quênia como um grupo extremista africano a ser derrotado no território queniano britânico. A ONU se recusou a combater o ataque e o massacre dos combatentes do Quênia Mau-Mau, mas apoiou as tropas coloniais britânicas.
- A ONU e todas as potências europeias e ocidentais se recusaram a condenar oficialmente os portugueses, o regime do apartheid sul-africano e a intervenção militar da França na guerra civil em Angola (1968-72). Na guerra civil, as potências ocidentais apoiaram Jonas Savimbi nos dentes para derrubar o governo constitucional de Angola.
- O acidente desastroso de avião, no sentido de uma mudança de regime que levou à morte do presidente de Moçambique, camarada Samora Machel, em 1986, que a ONU rejeitou por certas considerações, chamando de um infeliz acidente aéreo, navegação técnica e erro climático.
- O regime do apartheid sul-africano era colonial, autoritário e repressivo e, acima de tudo, violava os direitos políticos e humanos dos sul-africanos indígenas, mas o país era aceito e reconhecido como membro da ONU.
- Na República de Ruanda, o primeiro verdadeiro genocídio africano aconteceu entre 1994 e 2000. Os irônicos capacetes azuis da ONU eram mantenedores da paz, totalmente armados no território de Ruanda, mas não conseguiram impedir o assassinato em 1994 de Juvenal Habyarimana, o primeiro presidente constitucionalmente eleito de Ruanda. Isso levou à matança vingativa étnica instantânea do povo tutsi pelo povo hutu, a quem eles suspeitaram de assassinar o presidente Habyarimana. Nesse contexto, Shively (2008) acusou o Ocidente de uma resposta tímida ao genocídio de Ruanda, manipulado pela França para continuar fornecendo armas às milícias hutus, realizando os assassinatos coordenados e a defesa do governo hutu ao fugir dos rebeldes vitoriosos; o governo dos EUA e seus diplomatas também foram acusados de não dar o nome de genocídio contra os tutsi e atrasaram a chegada de apoio logístico às tropas africanas para ajudar a restaurar a ordem em Ruanda.

- A atual República da Somália, a crise política, humanitária, econômica e social surgiu de 1991 a 2012. Onde estava a ONU? Por que a ONU agiu recentemente quando toda a população da Somália quase testemunhou a extinção da face da Terra?
- O Zimbábue de 1964, sob os fazendeiros brancos britânicos e o sistema político do então primeiro-ministro Ian Smith, foi sinceramente apoiado pela ONU contra a aspiração política da maioria negra dos zimbabuanos. A guerra de libertação dos negros no Zimbábue das algemas dos colonos brancos do Zimbábue e da África do Sul racista do Apartheid só teve êxito em 1987, com a chegada do então presidente do Zimbábue, nacionalista da ZANA/PF, Robert Mugabe. A ONU, que apoiou totalmente o governo da minoria branca do primeiro-ministro Ian Smith, de 1964 a 1987, tornou-se a primeira organização internacional a impor, ainda que hipocritamente, sanções econômicas internacionais contra os líderes políticos nacionalistas com suas famílias, enquadrados pelos países ocidentais.
- O quadro político da ONU deste século, no contexto político da África, foi sua operação ilegal conjunta de ataque militar contra um estado membro independente e soberano da ONU e seu presidente Gbagbo da Costa do Marfim na crise pós-eleitoral de 2011 com o exército neocolonial francês. O exército francês liderado pela ONU usou a força contra um Estado soberano, apreendeu e prendeu à força um membro e sua família. Ele foi enviado ao Tribunal Internacional de Justiça, onde alguns super-Estados se recusaram a permitir que seus ex-presidentes fossem julgados por crimes de guerra em todo o mundo.
- Na Líbia Jamahiriya, a ONU foi usada pelos super-Estados para enquadrar Muammar Gaddafi. A Resolução 1973 do CSNU, adotada em 17 de março de 2011, aprovou todas as medidas necessárias para proteger os civis líbios, mas não incluiu a proteção do Presidente. O relatório sobre a crise da Líbia culpou os rebeldes, forças do governo e coalizões militares da ONU lideradas pela OTAN por tiroteios ilegais, violações dos direitos humanos, estupro e bombardeios sem sentido, mas eles não foram apresentados aos tribunais. A participação da OTAN na guerra e violação das resoluções da ONU na Líbia fazia parte do comportamento irregular da ONU.

Pelo exposto acima, é adequado afirmar que os super-Estados que atuam em nome da ONU na África têm pouco a ver com estabilidade, segurança, crescimento econômico e boa governança, que são os principais objetivos da ONU (Ulfstein e Christiansen 2013). Na Costa do Marfim e na Líbia, a situação da França e das intervenções lideradas pela OTAN exemplificam o contexto acima (Wyss 2003; Glanville 2013; Dembinski e Reinold 2011; Bellamy e Williams 2011). Em vez de promover a democracia e a boa governança, a ONU, agindo através dos super-Estados, vem instalando fantoches em vários países africanos.

Os Estados africanos e seus líderes não são respeitados nem reconhecidos como fatores críticos no sistema internacional. O mínimo de sua aceitação depende de sua submissão aos super-Estados. Os super-Estados identificam os países africanos com base nos comportamentos dos seus líderes. Classificamos seus comportamentos em três – o “menino bom”, o “menino mau” e o “menino bom que se tornou radical”. Os super-Estados atribuíram à Costa do Marfim e à Líbia classificações como: “menino bom que se tornou radical” e o “menino mau”, com base na luta de seus líderes pela sobrevivência do Estado/regime. Assim, esse rótulo reforçou as crises na Costa do Marfim e na Líbia.

## **A ONU, os super-Estados e o enquadramento da crise da Costa do Marfim**

O Estado significa tudo para a classe política africana. Instalados nos vários Estados africanos pelo imperialismo e colonialismo, não para representar o povo, mas para representar interesses externos, engajados na acumulação primitiva. Portanto, a representação da África é cheia de subjetividade de seus fortes parceiros, e esse foi o reflexo da crise da Costa do Marfim. A crise da Costa do Marfim é frequentemente descrita de maneira simplista como um conflito cultural entre o norte muçulmano e o sul cristão, entre os grupos étnicos da savana e os da região florestal. Essa abordagem reducionista (os países ocidentais) e a mídia dependem diretamente do que Bovcon (2009, 2-3) descreveu como a “suposição primordial que entende a etnia como uma substância inata e imediata da identidade humana, objetivamente dada, que pode levar ao confronto quando confrontados com uma concepção cultural diferente”.

Mais detalhadamente, Bovcon (2009, 2) esclareceu que, na Costa do Marfim, a crise costa-marfinense estava enraizada em um conflito multica-

mada de raça, autoctonia e cidadania para discriminar econômica, política e socialmente os outros. Sem explicar todo o seu significado, o Presidente Henri Bedie introduziu o conceito de “Ivorita”, disponibilizando-o para a maioria das interpretações xenofóbicas para perpetuar a exclusão social, econômica e política na Costa do Marfim. Nesse contexto, Bovcon preferiu abordar os fatores que influenciavam a crise da Costa do Marfim separadamente, aqui optamos por investigá-la holisticamente no sentido de uma luta pelo poder na Costa do Marfim, onde os mestres coloniais franceses, como foram chamados, ignoraram a democracia e fizeram do falecido presidente Boigny um presidente vitalício, igual ao Estado da Costa do Marfim e visto como ninguém capaz de se tornar presidente.

O argumento é que não havia uma estrutura político-institucional forte para preencher o vácuo de poder antes da morte de Boigny. A regra de partido único levou Boigny a se transformar em uma espécie de instituição. A falta de mecanismos institucionais para controlar a transferência de poder proporcionou às elites políticas a oportunidade de politizar perigosamente a identidade que levou à crise da Costa do Marfim. Com a deterioração da saúde e a morte de Boigny, em dezembro de 1993, Bédié, o presidente da Assembléia Nacional assumiu a presidência imediatamente e introduziu a identidade marfinita, principalmente para derrotar o presidente Alassane Dramane Ouattara, que já supervisionava os assuntos de governança no país antes da morte de Boigny. Também visava desalojar outros líderes políticos da oposição que perderam a luta pelo poder após a morte de Boigny. O conceito marfinense de luta pelo poder produziu um problema de nacionalidade que dividiu o país.

Infelizmente, o conceito de cidadania usado para a exclusão étnica da classe política do norte beneficiou o sul da Costa do Marfim. Os beneficiários da política de identidade focada no status de cidadania foram o então presidente Bedie, o general Robert Gue, Laurent Gbagbo e o presidente Ouattara. A ONU estava mais interessada no resultado da eleição, sem ir além do processo eleitoral para examinar as ferramentas de luta pelo poder divididas e governadas que foram utilizadas durante a eleição. Basta afirmar que a política de divisão e governo na Costa do Marfim foi aprendida com as antigas potências coloniais. A ação que levou à prisão de Gbagbo e à violação da soberania da Costa do Marfim foi para servir ao interesse dos franceses, não da ONU ou do povo da Costa do Marfim. A preocupação das pessoas na Costa do Marfim só pode ser tratada com mudanças institucionais. Na Costa do Marfim, é o tribunal constitucional que, embora com uma comissão eleitoral apoiada pela ONU e baseada no Gbagbo criminalizado, então presidente, sem olhar para a questão da cidadania que causou a crise tenha permitido ao tribunal

constitucional, e não ao organismo eleitoral, declarar o resultado final. Esta situação estava na raiz da guerra civil da Costa do Marfim.

## **A ONU, os super-Estados e a geopolítica da crise da Líbia**

Sob o comando do coronel Muammar Gaddafi, a Líbia era conhecida como um dos Estados revolucionários que se transformou em um bom menino ditador, mas não sem manchar a visão dos super-Estados. A Primavera Árabe ofereceu a chance para a Líbia, e o regime de Muammar Gaddafi entrou em uma condição onde já estava alcançando a febre. Em nome do nacionalismo, autodeterminação e soberania popular, Gaddafi liderou uma revolução contra a monarquia líbia. Governando por mais de quatro décadas, as pessoas já estavam contrariadas com o regime de Gaddafi. Os grupos de oposição, usando a Primavera Árabe<sup>10</sup> como um meio para acabar com o regime de Gaddafi em nome da soberania popular, argumentaram que o regime estava entrincheirado há mais de quatro décadas, usando todos os tipos de ferramentas para se manter no poder. A guerra popular liderada pela oposição na Líbia, patrocinada pela aliança ONU-OTAN contra o regime de Gaddafi, foi brutal (Lyall-Grant e Dormandy 2011; Wedgwood e Dorn 2015). Houve abuso da soberania popular e a proteção dos civis fornecida pelo mandato do CSNU não foi mantida exclusivamente pela coalizão para evitar a destruição de vidas e propriedades na Líbia (Plett 2011).

Infelizmente, a revolução na Líbia escalou em uma guerra civil, que os países ocidentais chamam de “levante armado”. O envolvimento da ONU na rebelião armada na Líbia continua sendo uma preocupação deste relatório. Ao concordar que o governo da Líbia foi responsabilizado pelo uso ilegal da força contra civis e forças da oposição, quem eram os oponentes? Embora a Primavera Árabe do Egito e da Tunísia fosse de assuntos civis, organizados por organizações da sociedade civil, na Líbia foi conduzida por grupos armados, com apoio externo em larga escala. A aplicação do uso da força foi necessária para Gaddafi, para a proteção e sobrevivência do Estado e do regime. No processo, Gaddafi foi brutalmente assassinado pelas forças rebeldes apoiadas pelos super-Estados que operam em nome da ONU.

---

10 Esta é uma série de levantes, protestos e manifestações antigovernamentais em países do Golfo e do norte da África que ocorreram no início de 2010. A Primavera Árabe começou como uma reação à supressão do regime e às más condições de vida na Tunísia (Noueihed 2011; Gowan 2013). Isso levou à queda de vários governos, incluindo Gaddafi da Líbia. No levante popular, o CSNU foi dividido em super-Estados ocidentais (aliados dos EUA e da OTAN) e super-Estados orientais (Rússia e China).

Em outros países do norte da África onde ocorreu a Primavera Árabe, a revolta contra Gaddafi e o regime na Líbia tem o mesmo contexto. Não apenas a Primavera Árabe aconteceu em um dia, mas também é um fenômeno incubado entre a população árabe há décadas. Alguns dos fatores que inspiraram a Primavera Árabe foram as liberdades civis limitadas, a desigualdade, as disparidades crescentes de riqueza, a falta de dignidade, a impunidade para a polícia e as eleições fraudulentas (Africa Center for Strategic Studies 2011, 7-8). Enquanto as Resoluções 1973 e 1970 da ONU “excluíram qualquer tipo de invasão estrangeira em qualquer parte da Líbia”, pedia um cessar-fogo, diálogo imediato e o uso de todas as medidas apropriadas para salvaguardar os civis líbios, protegendo o espaço aéreo e medidas efetivas de conformidade para os embargo de armas à Líbia. Os EUA e a OTAN, que mais tarde assumiram o comando das operações da coalizão na Líbia para implementar a Resolução 1973 do CSNU, foram vistos trabalhando em nome da ONU, mas suas ações na Líbia foram para expulsar Gaddafi do poder (Erdağ 2017).

O apelo do presidente Barack Obama de que Gaddafi deveria renunciar ao poder não foi expresso na Resolução 1973 do CSNU. As forças da coalizão dos EUA neutralizaram os Sistemas de Defesa Aérea da Líbia, as Forças Aéreas e as forças terrestres pró-Gaddafi e apoiaram tacitamente as forças da oposição que mais tarde se transformaram nas Transições do Conselho Nacional (TCN) depois de matar Gaddafi, o que corrobora nossos argumentos de que representava interesses dos super-Estados na ONU (Ulfstein e Christiansen 2013).

Enquanto outros analistas preocupados com a crise da Líbia avaliavam a crise do ponto de vista de Gaddafi, nossa análise é da perspectiva da Líbia. Existem muitos líderes do tipo do Gaddafi encarregados do poder estatal em todo o mundo, que a ONU e as potências ocidentais envolveram calorosamente e forneceram imunidade, apesar de permanecerem no poder por décadas. Esses líderes são mantidos no poder, enquanto continuam a defender e promover os interesses dos super-Estados. Os super-Estados sob a cobertura da ONU violaram a soberania da Líbia (Glanville 2013; Adebajo 2016; Erdağ 2017). A ONU e os super-Estados, desafiando os valores de “soberania”, consagrados na Resolução 2131 (XX) da Assembléia Geral da ONU, adotada em 21 de dezembro de 1965, ajudaram os grupos rebeldes a derrubar o presidente Gaddafi. A resolução declarou que “o princípio da não intervenção dos Estados nos assuntos internos e externos de outros Estados é essencial para o cumprimento dos propósitos e princípios da Organização das Nações Unidas” (Declaração sobre a Inadmissibilidade da Intervenção nos Assuntos Internos da Estados Unidos e a Proteção de sua Independência e Soberania, 1966). Os super-Estados ajudaram a rebelião contra o governo

legítimo da Líbia e enviaram um falso sinal de paz e estabilidade mundial que a ONU representa.

À luz disso, os movimentos islâmicos que ajudaram a ONU a combater a guerra na Líbia da maneira mais violenta infestaram a África e o mundo em geral. Omotola (2014), refletindo sobre o assunto, observou como o crescente papel das forças islâmicas após a Primavera Árabe gerou sérias preocupações para o Ocidente, não apenas com a suposta incompatibilidade da ideologia islâmica com os valores democráticos, mas também com a possibilidade de regimes islâmicos impulsionarem o “choque de civilizações”, que também é responsável pela ascensão das forças islâmicas locais que desafiam a ordem existente em outras partes do mundo. O transbordamento dos efeitos pós-Gaddafi nos movimentos jihadistas islâmicos levantam preocupações no Mali, na Nigéria e na RCA. Os movimentos islâmicos jihadistas nesses países se tornaram vorazes e desafiam a soberania do Estado. Por exemplo, na Nigéria, o Boko Haram, que sobrevive há mais de uma década, desafia a soberania estatal no Chade, no Camarões e no Níger. Todos os jihadistas islâmicos nestes países se beneficiaram das armas usadas na guerra civil na Líbia, alimentadas por vários movimentos islâmicos e financiadas pelos países ocidentais, em termos de infraestrutura e armas, que esses movimentos agora usam para combater os interesses ocidentais globalmente (Basar 2012; Eaton 2018).

## Conclusão e recomendações

Este estudo foi elaborado para questionar o comportamento irregular da ONU na governança global da África. Concluímos, a partir do estudo do comportamento errático da governança global da ONU nos Estados africanos, que a ONU teve um papel reacionário, não pró-ativo. Nesta análise, os casos da Costa do Marfim e da Líbia revelaram que a ONU era reacionária, pois remover Gbagbo e Gaddafi do poder não significava acabar com os problemas que levaram às crises nesses países. Os problemas pós-Gaddafi na Líbia se mostraram difíceis para os super-Estados e a ONU e estão se deteriorando, capazes de levar ao colapso do Estado. A posição da ONU na governança global na África fracassou com a ascensão dos movimentos islâmicos jihadistas e outros grupos insurgentes no período pós-Gaddafi, e a disseminação por outras regiões da África. Parece que a situação na Costa do Marfim é calma, mas isso não significa que uma solução permanente tenha sido direcionada para os desconcertantes problemas do Estado.

A maior barreira para entender a paz e a estabilidade mundial não tem sido a ONU, mas os super-Estados, que se abrigaram sob as resoluções e mandatos da ONU para expressar seus interesses e promover o imperialismo coletivo. Ou os modelos ocidentais são seguidos por fantoches ou o comportamento do Estado e seus líderes políticos são interpretados como sendo desobedientes, usando as resoluções da ONU para justificar ações contra eles, executados pelos super-Estados em nome da ONU, violando sua soberania. Como parte do mandato da ONU para alcançar a governança global, esses super-Estados não se preocupam com paz, segurança, redução da pobreza, instituições democráticas fracas ou boa governança. A história da governança global continua sendo uma jornada inacabada, enquanto lutamos para encontrar um final satisfatório.

Governança global é o que os franceses chamariam de *faute de Deux*, uma espécie de substituto para o mundo contemporâneo por meio da autoridade e aplicação. O argumento é que as forças políticas e militares ocidentais corroeram a legitimidade internacional da ONU na governança global, particularmente na África e em outras partes do sul global. Desde a sua formação após a Segunda Guerra Mundial, para afirmar seu papel internacional na governança global, a ONU tornou-se ineficaz e profundamente reacionária ao intermediar a paz e a harmonia internacional entre seus Estados membros. O mandato da ONU para os super-Estados de intervir nos conflitos que ocorrem nos países do sul global, particularmente na África, equivale a uma violação da soberania estatal. O método de representar a atual política internacional do século XXI, composta por muitas filosofias e dinâmicas sociais complexas, especialmente no sul global ou na África precisa ser totalmente reformulado. Devemos afirmar que as filosofias ou modelos ocidentais não podem ser impostos aos cidadãos africanos, dada a estrutura e as condições socioeconômicas e políticas do continente que variam consideravelmente dos países ocidentais em natureza e significado.

A governança global precisa reforçar o respeito à vida, liberdade, justiça, equidade, respeito e cuidado mútuos e dignidade, não importa quão diferente o sistema político de um país seja de outro. A governança global adota novos princípios sociais, incluindo os conceitos de autonomia e autodeterminação, que não podem ser seguidos sem o reconhecimento de seus efeitos sobre outros membros da comunidade global. Consequentemente, a ONU deve abster-se do uso de super-Estados para ajudar a resolver desafios no sul global, especialmente na África, promovendo estruturas institucionais internas no continente. Em muitas circunstâncias, os super-Estados se aproveitaram da ONU para perseguir seus interesses, que estão além do alcance nacional de qualquer país da África. Dado que a governança global não se

restringe apenas às Nações Unidas, as organizações regionais e sub-regionais da África têm potencial e devem ser apoiadas para resolver conflitos internos através de funções de apoio democrático e promoção de condições que fortifiquem a governança democrática, apoiam a estabilidade e a soberania popular.

## REFERÊNCIAS

- Adebajo, Adekeye. 2016. "The Revolt Against the West: Intervention and Sovereignty". *Third World Quarterly* 37 (7): 1187-1202.
- Amin, Samir. 2003. "Geostrategy of Contemporary Imperialism and the Middle East and the Middle East". *Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies* 18 (1-2): 5-41.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Geopolitics of Contemporary Imperialism". *Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)*. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100613064644/5Amin.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 2015. "Contemporary Imperialism". *Monthly Review* 67 (3), (jul.-ago.), <https://monthlyreview.org/2015/07/01/contemporary-imperialism/>.
- Basar, Eray. 2012. "Report Update: Unsecured Libyan Weapons – Regional Impact and Possible Threats". *Civil-Military Fusion Centre*, nov. [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20121031%20Libya%20Weapons%20Update\\_final.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20121031%20Libya%20Weapons%20Update_final.pdf).
- Bellamy, Alex J. e Williams, Paul D. 2011. "The New Politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect". *International Affairs* 87 (4): 825-850.
- Boulden, Jane. 2013. "The United Nations Security Council and Conflict in Africa". In *Responding to Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations*, organizado por Jane Boulden, 13-32. Estados Unidos: Palgrave Macmillan.
- Bovcon, Maja. 2009. "France's Conflict Resolution Strategy in Côte d'Ivoire and its Ethical Implications". *African Studies Quarterly* 11(1): 1-24. <http://www.africa.ufl.edu/asq/v11/v11i1a1.pdf>.
- Cassese, Antonio. 1986. *International Law in a Divided World*. Oxford: Clarendon Press.
- \_\_\_\_\_. 1991. "Violence, War and the Rule of Law in the International Community". In *Political Theory Today*, organizado por David M. Held. Cambridge: Cambridge Polity Press.

- Chafer, Tony. F. 2002. "African Relations: No Longer so Exceptional?" *African Affairs, Regional African Society* 101 (402): 343-363, jan.
- Chamberlain, Muriel E. 2013. *The Scramble for Africa*. Nova York: Routledge.
- Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty. 1966. *The American Journal of International Law*, 60 (3): 662.
- Dembinski, Matthias e Reinold, Theresa. 2011. "Libya and the Future of the Responsibility to Protect – African and European Perspectives". PRIF-Report No. 107: 1-30. *Peace Research Institute Frankfurt (PRIF)*, Frankfurt, Alemanha.
- Eaton, Tim. 2018. "Libya's War Economy Predation, Profiteering and State Weakness". The Middle East and North Africa Programme, *Chatam House*, abr.. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-04-12-libyas-war-economy-eaton-final.pdf>.
- Erdağ, Ramazan. 2017. *Libya in the Arab Spring: From Revolution to Insecurity*. Nova York: Palgrave Macmillan.
- Frank, Andre Gunder. 1978. *Dependent Accumulation and Underdevelopment*. Londres e Basingstoke: The Macmillan Press Ltd.
- Gálvez, Eduardo. 2014. "Multilateralism, the United Nations and Global Governance. Background paper for the seminar "The United Nations in Global Governance" ECLAC, Santiago, 8-9, ago. [https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/10/66geg\\_ECLAC-seminar\\_EGalvez.pdf](https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/10/66geg_ECLAC-seminar_EGalvez.pdf).
- Gathara, Patrick. 2019. "Berlin 1884: Remembering the Conference that Divided Africa". *Al-Jazeera*, 15 nov. <https://www.aljazeera.com/in-depth/opinion/berlin-1884-remembering-conference-divided-africa-191115110808625.html>.
- Glanville, Luke. 2013. "Intervention in Libya: From Sovereign Consent to Regional Consent". *International Studies Perspectives* 14(3): 325-342.
- Global Change Forum. (n.d). *Global risk*. <https://globalchallenges.org/global-risks/>
- Gordenker, Leon e Weiss, Thomas G. 1995. "Global Governance: An Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty Analytical Approaches and Dimensions", *Third World Quarterly* 16(3): 357-387.

- Goulding, Marrack. 1999. "The United Nations and Conflict in Africa since the Cold War". *African Affairs* 98(391): 155-166.
- Gowan, Richard. 2013. *Arab Awakening*. Nova York: Centre on International Cooperation (CIC), New York University. <https://cic.nyu.edu/topic/arab-awakening>.
- Heath, Elizabeth. 2010. "Berlin Conference of 1884-1885." In *Encyclopaedia of Africa*, organizado por Henry Louis Gates Jr. e Kwame Anthony Appiah. Oxford: Oxford University Press.
- Jackson, Robert H. 1990. *Quasi-States Sovereignty: International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnson, D. 1975. "Book reviews : The West and the Rest of Us: White Predators, Black Slavers and the African Exile by CHINWEIZU (New York, Random House, 1975). 520 pp. \$15.00 Cloth. \$4.95 Paper". *Race & Class* 17(1): 107-108.
- Lyall-Grant, A. Mark e Dormandy, Xenia. 2011. "Is there an Arab Summer? The UN's Response to the Arab Spring". 27 jun., *Chatham House*. [https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/270611lyall\\_grant.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/270611lyall_grant.pdf).
- Murthy, C. S. R. 2018. "United Nations and the Arab Spring: Role in Libya, Syria, and Yemen". *Contemporary Review of the Middle East* 5(2): 116-136.
- Noueihed, Lin. 2011. "Peddler's Martyrdom launched Tunisia's Revolution". 20 jan., *Reuters World News*. <https://uk.reuters.com/article/uk-tunisia-protests-bouazizi/peddlers-martyrdom-launched-tunisias-revolution-idUKTRE70I7TV20110119>.
- Omotola, J. Shola. 2014. "Post-Arab Spring: ECOWAS and the Promotion of Democratic Values in West Africa". *West Africa Insight*, mar., 9-11.
- Overseas Development Institute (ODI). 1999. Briefing Paper 1999, jul.
- Palmer, Norman D. e Perkins, Howard C. 2004. *International Relation: The World Community in Transition India*. India: AITBS Publishers.
- Plett, Barbara. 2011. "UN Security Council Middle Powers' Arab Spring Dilemma". *British Broadcasting Corporation*. 8 nov. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-15628006>.
- Sartre, Jean-Paul. 2001. *Colonialism and Neo-Colonialism*. Paris: Routledge.
- Segell, Glen. 2019. "Neo-colonialism in Africa and the Cases of Turkey and Iran". *Insight on Africa* 11(2): 184-199.

- Shively, W. Phillips. 2008. *Power and Choice: Introduction to Political Science*. Boston: McGraw-Hill.
- The Africa Center for Strategic Studies. 2011. "Africa and the Arab Spring: A New Era of Democratic Expectations." ACSS Special Report No. 1, nov., *Africa Centre for Strategic Studies*, Washington, D.C.
- Ulfstein, Geir e Christiansen, Hege F. 2013. "The Legality of the NATO Bombing in Libya". *The International and Comparative Law Quarterly* 62(1): 159-171.
- United Nations. 2000. "The United Nations system working together for a Better Nigeria", *United Nations Information Centre Lagos*.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Operational Concept on the Protection of Civilians*. Nova York: Department for Peacekeeping Operations and Department for Field Support.
- \_\_\_\_\_. 2014. "Global governance and global rules for development in the post-2015 era". Committee for Development Policy, Economic and Social Affairs, *United Nations*. [https://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp\\_publications/2014cdppolicynote.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_publications/2014cdppolicynote.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2015. *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*. Nova York: DPKO e DFS Policy.
- United Nations General Assembly. 1965. "1965 Declaration on Independence and Sovereignty", (21 dez. 1965).
- United Nations Intellectual History Project. 2009. "The UN's Role in Global Governance," Briefing Note no. 15 ago., *UN Intellectual History Project*, [www.unhistory.org/briefing/15GlobalGov.pdf](http://www.unhistory.org/briefing/15GlobalGov.pdf).
- Wedgwood, Andrew e Dorn, A. Walter. 2015. "NATO's Libya Campaign 2011: Just or Unjust to What Degree?" *Diplomacy & Statecraft* 26(2): 341-362.
- Weiss, Thomas G. e Gordenker, Leon (ed). 1996. *NGOs, the UN, and Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner.
- Weiss, Thomas G., Carayannis, Tatiana e Jolly, Richard. 2009. "The "Third" United Nations". *Global Governance* 15(1): 123-142. <https://www.jstor.org/stable/27800742>.
- Wyss, Marco. 2013. "The Gendarme Stays in Africa: France's Military Role in Côte d'Ivoire". *African Conflict and Peacebuilding Review* 3(1): 81-111.

- Yachyshen, Dylan. 2020. "Great Power Competition and the Scramble for Africa. National Security Programme", *Foreign Policy Research Institute*, Philadelphia. <https://www.fpri.org/article/2020/04/great-power-competition-and-the-scramble-for-africa/>.
- Young, C. 1991. "The Heritage of Colonialism," In *Africa in World Politics*, organizado por John W. Harbeson e Donald Rothchild. Oxford: West View Press.

## RESUMO

Este estudo questiona o comportamento errático da governança global da ONU e da África para entender como o Estado se tornou uma cortina de fumaça para a segurança global. Usando os casos africanos da Costa do Marfim e da Líbia, o estudo argumenta que o papel da ONU na governança global foi bastante reacionário aos desafios colocados pela liderança política na África, sem considerar as consequências. Ao utilizar super-Estados para executar a governança global em seu nome no sul global, o comportamento da ONU minou erráticamente a soberania dos Estados mais fracos. Também corrobora para as lutas geopolíticas no nível do Conselho de Segurança das Nações Unidas entre super-Estados – Estados Unidos, Reino Unido e França versus China e Rússia –, produzindo todos os tipos de resultados indesejáveis que moldam o processo e a execução da abordagem atual intervenções da ONU em conflitos em todo o mundo. O estudo sugere que a ONU e os poderes internacionais devem incentivar o fortalecimento e a utilização de mecanismos institucionais internos, orientados por instituições apropriadas da ONU, longe das ações militares para resolver problemas enfrentados pelos Estados e não usar a ONU para alcançar interesses fora do escopo nacional dos estados mais fracos.

## PALAVRAS-CHAVE

Costa do Marfim; Comportamento irregular; Governança global; Líbia; ONU; Super-Estados.

*Recebido em 28 de abril de 2020*

*Aceito em 28 de julho de 2020*

*Traduzido por Larissa Kröner Bresciani Teixeira*



# LA EXPERIENCIA MÉDICA DE CUBA EN ÁFRICA SUBSAHARIANA: SU CONTRIBUCIÓN CONTRA LA COVID-19

Yoslán Silverio González<sup>1</sup>

Venimos aquí con el sentimiento de la gran deuda que hemos contraído con el pueblo de Cuba. ¿Qué otro país tiene una historia de mayor altruismo que la que Cuba puso de manifiesto en sus relaciones con África? (Castro y Mandela 1991, 21)

## Introducción

La cooperación Sur-Sur ha sido un pilar fundamental de la política exterior del gobierno cubano, basada en los principios de la solidaridad y el internacionalismo. Desde la década de 1960, Cuba comenzó a apoyar no solo a las fuerzas progresistas de América Latina sino también a los movimientos de liberación nacional del continente africano que consolidaba su camino hacia la descolonización, así como a otros gobiernos y fuerzas políticas progresistas de África Subsahariana en: Ghana, Guinea-Bisáu, Guinea, Mali, Etiopía, Tanzania, Angola, Zimbabue, Mozambique, Namibia y Sudáfrica. Este apoyo cubrió una amplia cantidad de esferas que iban desde el respaldo político-diplomático en los foros internacionales hasta el apoyo concreto en la formación profesional, la transferencia de recursos y hasta el respaldo militar a los movimientos anticolonialistas y antiimperialistas que luchaban por lograr o mantener las independencias de sus países.

Entre los principales hitos de la colaboración cubana con África se encuentran: la llegada a Argelia de la primera brigada médica en 1963, el apoyo a la guerrilla nacionalista en Guinea-Bisáu que luchaba contra el colo-

---

<sup>1</sup> Centro de Investigaciones de Política Internacional. Habana, Cuba. E-mail: yosilglez@yahoo.es

nialismo portugués, el respaldo al gobierno de Etiopía contra la intervención somalí en su territorio, la legendaria colaboración militar en Angola contra la intervención de las fuerzas del régimen sudafricano del apartheid y su contribución con la independencia de Namibia (Azanza Telletxiki 2015). Comenzaba así una larga historia de vínculos políticos y de cooperación ininterrumpida hasta la actualidad.

Si bien los principios de la colaboración cubana se han mantenido inalterados con el transcurso del tiempo, se produjeron cambios en cuanto a la cooperación militar de Cuba con países africanos debido al nuevo contexto internacional. Tras el colapso del Campo Socialista, Cuba experimentó una fuerte crisis económica que se extendió por toda la década de 1990, al tiempo que se arreciaba el bloqueo económico y financiero de Estados Unidos contra la Isla. Aun así, Cuba no disminuyó sus niveles de colaboración sino que amplió su activismo, principalmente con América Latina, África y Medio Oriente<sup>2</sup>, a través de la expansión de su colaboración multisectorial en el plano de la salud, la educación y la formación profesional de estudiantes de todas estas nacionalidades, reforzando su compromiso con la cooperación Sur-Sur.

En los medios de comunicación occidentales se suele definir y presentar la política de Estados Unidos contra Cuba como un “embargo”. Pero, el conjunto de medidas extraterritoriales de persecución económica, comercial y financiera contra Cuba, exceden el plano bilateral, por lo que en realidad constituye un bloqueo (Minrex 2019, 11)<sup>3</sup>, puesto que aplica sanciones contra terceros países en sus relaciones con La Habana. En ese contexto, la colaboración médica se ha convertido en los últimos años en una de las principales fuentes de ingreso de Cuba. Teniendo en cuenta sólo los datos correspondientes a 2016, Cuba tenía presencia médica en 61 naciones del mundo para un total de 42.242 colaboradores.

---

2 Decenas de estudiantes palestinos y saharauis siguieron siendo beneficiados por becas para formarse profesionalmente en Cuba, en varias especialidades, sobre todo en medicina.

3 Solo en el sector de la salud pública, esta política de Estados Unidos ha causado, entre abril de 2018 y marzo de 2019, pérdidas valoradas en 104 148 178 dólares, es decir: 6 123 400 dólares más que en el año precedente. Ver: Report by Cuba on Resolution 73/8 of the United Nations General Assembly. “Necessity of ending the Economic, Commercial and Financial Blockade imposed by the United States of America against Cuba”. July 2019. Minrex, p.11.

**Tabla 1: Cantidad de países por regiones con colaboración médica de Cuba (2016)**

| Región                           | Cantidad de países |  |  |
|----------------------------------|--------------------|--|--|
| África Subsahariana              | 27                 |  |  |
| América Latina y el Caribe       | 24                 |  |  |
| Asia Oriental y el Pacífico      | 8                  |  |  |
| África del Norte y Medio Oriente | 2                  |  |  |
| Total de países                  | 61                 |  |  |

|                         |         |        |       |
|-------------------------|---------|--------|-------|
| Total general<br>42 242 | Mujeres | 26 746 | 63.3% |
|                         | Hombres | 15 496 | 36.7% |

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad Central de Cooperación Médica (UCCM). *Anuario 2016*. Minsap, Volumen 6, No 1, p. 130.

A pesar de la hostilidad del gobierno de Estados Unidos, de su campaña por desacreditar a los médicos cubanos y de los cambios políticos ocurridos en países de América Latina (Brasil, Ecuador y Bolivia, donde se canceló la colaboración médica cubana), en febrero de 2020, había más de 28.700 colaboradores cubanos en 59 países. Justamente por eso, esta esfera se ha convertido en una de las principales puntas de lanza de esa política contra Cuba. Al respecto, el Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, Bruno Rodríguez Parrilla, denunció, el 8 de mayo, que la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) dedicaría 2 millones de dólares adicionales para atacar las brigadas médicas cubanas. De todas maneras, y como se verá más adelante, esto no ha impedido que desde 1963, unos 131.933 profesionales de la salud, de diversas especialidades, hayan brindado su colaboración en otros países.

## La cooperación médica cubana: la experiencia africana

Como se ha indicado, la cooperación médica cubana en el exterior se ha venido modificando con el tiempo, y en la actualidad tiene diferentes modalidades y programas: Programa Integral de Salud (PIS), Programa Integral de Salud con Compensación de Gastos (PISCG), Asistencia Técnica Compensada (ATC), Servicios Médicos Cubanos (SMC), Operación Milagro (OM) y Operación Milagro con Compensación de Gastos (OMCG). En algunos países existen incluso varios de estos programas al mismo tiempo, en dependencia de la modalidad a la que el país beneficiario se quiera acoger. En la siguiente tabla se reflejan aquellas naciones africanas que tenían, al menos, una de las modalidades. De una manera u otra, ya sea por estos pro-

gramas o por las becas para estudiar en Cuba, casi todos los países de estas regiones se han beneficiado.

**Tabla 2: Tipo de Cooperación médica de Cuba en países africanos**

| Tipo de Cooperación              | A nivel mundial | En África | Países                                                                                                          |
|----------------------------------|-----------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Programa Integral de Salud (PIS) | 8               | 5         | Guinea, Lesoto, Niger, RASD y Suazilandia                                                                       |
| PIS y Operación Milagro          | 21              | 10        | Burkina Faso, Chad, Congo, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea Bissau, Santo Tomé y Príncipe, Tanzania y Zimbabwe. |
| Servicios Médicos Cubanos (SMC)  | 16              | 4         | Argelia, Botsuana, Guinea Ecuatorial y Namibia.                                                                 |
| Asistencia Técnica Compensada    | 16              | 9         | Angola, Cabo Verde, Djibouti, Gabón, Ghana, Mozambique, Seychelles, Sudáfrica y Uganda.                         |

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad Central de Cooperación Médica (UCCM). *Anuario 2016*. Minsap, Volumen 6, No 1, p. 131.

En particular, en el continente africano, debido a sus problemas estructurales y a la carencia de servicios médicos, la cooperación cubana en esta esfera ha tenido una excelente acogida por parte de los pueblos y gobiernos africanos. Varias han sido las acciones como parte de la prestación de servicios médicos, que no solo ha sido el envío de médicos y personal de enfermería sino también la transferencia de tecnología para hacer frente a enfermedades prevenibles, la contribución docente en las facultades de medicina en varios de los países de la región y de su formación en Cuba.

Una de las dimensiones de la cooperación cubana en materia de salud ha sido el enfrentamiento a enfermedades transmisibles como la malaria, que constituye la primera causa de muerte en África, por lo que se han fortalecido las iniciativas en aras de reducir su impacto. Con respecto a la lucha contra la malaria, la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO) aceptó aplicar la tecnología, los productos y los especialistas cubanos como muestra de la efectividad en la aplicación del programa antivectorial en Ghana<sup>4</sup> y Angola.

Entre los métodos se encuentran la aplicación de productos como el bioplaguicida Bactivec y la Cipermetrina, que controla, mediante fumigaciones, la propagación del mosquito *aedes aegypti*. El programa cubano de lucha antivectorial se ha aplicado también en Zambia, Guinea Ecuatorial, Benín, Kenya y Tanzania (Cubadebate 2009). En estos renglones ha desempeñado

<sup>4</sup> En la capital de Ghana, Accra, a partir de la aplicación de este programa se redujo en un 71% la mortalidad por malaria.

un rol fundamental el Grupo de las Industrias Biotecnológica y Farmacéutica (BioCubaFarma), fundada en diciembre de 2012 y que integra al polo científico del país.

### Imagen 1: Grupo de las Industrias Biotecnológica y Farmacéutica



Foto: BioCubaFarma.

Este grupo empresarial es responsable de manufacturar alrededor de 525 tipos de medicamentos diferentes y continúa su labor científica para desarrollar nuevas medicinas y equipos médicos. Entre los principales logros de la empresa se encuentran la implementación de una medicina contra la diabetes y para el tratamiento del cáncer. En el caso de la diabetes está la llamada *human recombinant erythropoietin* o Heberprot-P (Felipe y León 2015). Existen además proyectos para la creación de empresas conjuntas en países como Sudáfrica y Argelia. Otra de sus misiones más importantes es el combate contra enfermedades tales como el Zika, el Chikungunya, el dengue y la fiebre amarilla, todas causadas por el mosquito *aedes aegypti* (Cuba Inside The World 2016). Todas estas experiencias han sido transmitidas a las autoridades sanitarias de diferentes países africanos.

Al igual que en países como Nigeria, Guinea Ecuatorial y Gabón, Cuba colabora con Angola en el programa de lucha contra los vectores que provocan la malaria y el dengue, entre otras enfermedades. En la lucha contra la malaria en Angola se encontraban colaborando 140 especialistas cubanos en 98 de los 164 municipios. El empeño en el enfrentamiento a la malaria

o paludismo en África incluye la construcción de fábricas de biolarvicidas y la realización de acciones de capacitación de personal, formación de agentes comunitarios y charlas educativas sobre saneamiento medioambiental. Este programa tiene más de 8 años de aplicación. El Ministerio de Salud de Angola reconoció que en este país antes morían unas 20 mil personas cada año por causa de la malaria, mientras que para 2013 perecían menos de cinco mil (Cubadebate 2013).

El Programa Integral de Salud no solo está conformado por personal médico sino también por un equipo de técnicos e ingenieros pertenecientes a varias entidades científicas cubanas que trabajan de manera mancomunada. Por ejemplo, dentro de BioCubaFarma, el Grupo Empresarial Laboratorio Farmacéutico (Labiofam) ha sido el responsable por la transferencia de tecnologías a naciones africanas. Esta compañía labora en proyectos para erradicar la malaria y fomentar la agricultura.

Otro de los programas en materia de salud que se han extendido hacia África ha sido la *Operación Milagro*. Con esta iniciativa oftalmológica se han asistido a más de 600 mil pacientes con problemas de visión en 30 países de América Latina, El Caribe y de África. Muestra de ello, fue la inauguración de un centro oftalmológico en Mali, región en la que Cuba también estaba insertada en la lucha contra el VIH-Sida (TeleSur 2014). En el caso de Mali, los problemas de seguridad que afectaron a ese país desde el 2012, a raíz del avance de los grupos terroristas, determinó la retirada de la cooperación médica cubana. Este fue un ejemplo de cómo estos problemas de seguridad pueden hacer retroceder iniciativas de cooperación de este tipo. Eritrea es otro de los países donde los colaboradores cubanos llevan trabajando por más de ocho años, recibiendo el reconocimiento del Ministerio de Salud y de la Agricultura de ese país africano.

Debido a la debilidad de los sistemas sanitarios en la mayoría de los países africanos, se producen constantemente brotes de epidemias que significan un reto para la seguridad humana y tienen serias repercusiones socioeconómicas. El antecedente más inmediato fue el estallido de Ébola en el África Occidental (marzo 2014-2016). Este contexto sanitario marcó otro de los hitos en la colaboración médica de Cuba con África. Liberia fue uno de los países de la subregión en los que estuvo uno de los mayores focos de la epidemia. En septiembre de 2014, se habían reportado 5.800 casos, de los cuales, Liberia tenía la peor situación, con 1.698 y 871 fallecimientos, seguidos por Sierra Leona (1.216 casos y 476 muertes) y Guinea (con 771 infecciones y 498 decesos) (United Nations Development Program 2014). El impacto en la economía también se hizo sentir debido a las restricciones

de desplazamiento para las personas, el cierre de las fronteras, la reducción de los servicios y de las actividades agrícolas.

## **Imagen 2: Médicos cubanos en la lucha contra el Ébola en África Occidental**



Foto: Roberto Suárez.

En esta etapa, Cuba tenía 32 brigadas médicas en el continente, con un total de 4.048 colaboradores, de ellos 2.269 médicos. En particular, en Sierra Leona había 23 cooperantes y en Guinea 16. Ante el llamado de la Organización Mundial de la Salud, Cuba decidió fortalecer su presencia médica en estos países, con miembros del Contingente Internacional de Médicos Especializados en Situaciones de Desastres y Graves Epidemias Henry Reeve. En esta ocasión fueron enviados 256 especialistas entre doctores y personal de enfermería: 165 especialistas llegaron a Sierra Leona, 53 a Liberia y 38 a Guinea Conakry (Castro 2014). Por un período de cinco meses estuvieron trabajando en estos países. Un aspecto esencial a tener en cuenta es que la presencia médica cubana en estas naciones afectadas por el Ébola no comenzó con el estallido de la epidemia, sino que ya había médicos cubanos desde antes.

Las acciones de la comunidad internacional, incluida la participación de galenos cubanos, permitió la eliminación de la epidemia: “a principios de 2015, Liberia registraba menos de una decena de casos por semana, pero pasaron cuatro meses hasta que pudo ser declarado el 9 de mayo de 2015 país libre de Ébola” (Vázquez Muñoz 2015, 3). Esto fue también posible por la acción mancomunada con otras naciones. Incluso la administración de Barack Obama tuvo que reconocer el papel de Cuba ante esta situación.

## Formación profesional en especialidades de ciencias médicas

Otro de los pilares fundamentales de la colaboración que Cuba ha ofrecido a diferentes partes del mundo ha sido la formación en Cuba de personal médico a través de un amplio programa de becas a estudiantes procedentes de países en vías de desarrollo. Los estudiantes hacían un compromiso moral de trabajar después de su graduación en comunidades rurales de sus países, desprovistas de servicios de salud. Hasta 1988 se habían formado en Cuba más de 18 mil estudiantes.

### **Imagen 3: Intercambio de la Presidenta de la Comisión de la UA, N. Dlamini-Zuma, con estudiantes africanos de medicina en Cuba (octubre 2015)**



Foto: Roberto Suárez.

Desde la creación, en 1999, de la Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM) en La Habana, se han formado miles de estudiantes procedentes de África, América Latina y del Medio Oriente. En este período, los estudiantes llegaban a Cuba a través de becas que eran pagadas totalmente por el gobierno cubano. Este programa se mantuvo a pesar de la crisis económica de la década de 1990.

Por ejemplo, en el caso de Sudáfrica el primer grupo de 92 estudiantes procedentes de ese país llegó a Cuba en 1996. Un año más tarde, se firmó el Programa de Colaboración Médica entre Cuba y Sudáfrica (SACMC, por sus

siglas en inglés) (Reed y Torres 2008) que amplió el número de estudiantes sudafricanos, de bajos ingresos, seleccionados para formarse en Cuba, con la condición de regresar al país y trabajar, en el sector público, por el mismo periodo que se habían formado en la isla (Taylor & Francis Online 2015). Bajo el Acuerdo de Cooperación en el campo de la Salud Pública y los Servicios Médicos de 2012, casi 3,000 estudiantes sudafricanos se formaron en Cuba.

**Tabla 3: Estudiantes de medicina graduados en la Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM) entre 2005-2016**

| Regiones              | Año 2005 | Año 2006 | Año 2007 | Año 2008 | Año 2009 | Año 2010 | Año 2011 | Año 2012 | Año 2013 | Año 2014 | Año 2015 | Año 2016 | Periodo 1999-2016 |
|-----------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-------------------|
| África                |          | 89       | 186      | 73       | 34       | 20       | 129      | 30       | 25       | 317      | 197      | 233      | 1,333             |
| Sur América           | 494      | 582      | 689      | 741      | 760      | 834      | 791      | 4,864    | 2,853    | 141      | 725      | 330      | 13,804            |
| Centro América        | 779      | 575      | 502      | 379      | 285      | 222      | 308      | 1,210    | 718      | 1,456    | 436      | 155      | 7,025             |
| Caribe                | 222      | 159      | 101      | 246      | 129      | 135      | 201      | 145      | 180      | 397      | 175      | 111      | 2,201             |
| Norteamérica          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |                   |
| EEUU/Méx              | 1        | 38       | 69       | 100      | 98       | 84       | 75       | 78       | 458      | 142      | 126      | 55       | 1,324             |
| Oceanía               |          |          |          |          |          |          |          |          | 16       | 33       | 50       | 28       | 127               |
| Eurasia               |          |          |          |          | 6        | 26       | 65       | 412      | 318      | 332      | 606      | 51       | 1,816             |
| Total anual graduados | 1,496    | 1,443    | 1,547    | 1,539    | 1,312    | 1,321    | 1,569    | 6,739    | 4,568    | 2,818    | 2,315    | 963      | 27,630            |

Fuente: Morales (2017, 66).

Como se puede apreciar en la tabla anterior, solo en la ELAM (desde su fundación en 1999 y hasta el 2016) se han graduado de medicina 27.630 estudiantes extranjeros, de ellos 1.333 eran africanos. Estos datos representan solo a una de las universidades médicas de Cuba. Entre 1999 y el 2015 se han graduado, en total, 73.848 estudiantes extranjeros, de todas las ramas y niveles educacionales. De ellos, 27.685 (37.5%) eran de 47 países del África Subsahariana y 3.334 (4.5%) eran de 18 naciones de África del Norte y Medio Oriente (Morales 2017, 128). En la siguiente tabla seleccionamos los diez países con mayor cantidad de graduados, de ambas subregiones, en el mismo período.

**Tabla 4: Países con mayor cantidad de graduados en Cuba (1999-2015)**

| África Subsahariana<br>(10 de 47 países) |               | África del Norte y<br>Medio Oriente (10 de<br>18 países) |              |
|------------------------------------------|---------------|----------------------------------------------------------|--------------|
| País                                     | Total         | País                                                     | Total        |
| Angola                                   | 7 890         | RASD                                                     | 2 032        |
| Mozambique                               | 3 197         | Yemen                                                    | 433          |
| Etiopía                                  | 2 949         | Siria                                                    | 244          |
| Zimbabwe                                 | 1 892         | Palestina                                                | 238          |
| Rep. Del Congo                           | 1 615         | Jordania                                                 | 174          |
| Guinea Bissau                            | 1 562         | Líbano                                                   | 97           |
| Namibia                                  | 1 097         | Marruecos                                                | 25           |
| Ghana                                    | 1 063         | Omán                                                     | 17           |
| Guinea                                   | 828           | Argelia                                                  | 15           |
| Sudáfrica                                | 739           | Mauritania                                               | 13           |
| <b>Total general</b>                     | <b>27 685</b> | <b>Total general</b>                                     | <b>3 334</b> |

Fuente: Morales (2017, 130-131).

Según datos del Ministerio de Comercio Exterior de Cuba (MINCEX), en el curso 2017/2018 estudiaban en el país unos 8.246 estudiantes africanos en diferentes carreras universitarias y bajo distintas modalidades: becarios financiados por sus gobiernos o autofinanciados. El total de estudiantes de diferentes nacionalidades que cursaban carreras de ciencias médicas en Cuba, durante el curso 2018-2019, era de 8.478 (Minsap 2018, 188) y en el curso 2019-2020 era de 7.726 (Minsap 2019, 188). La inmensa mayoría de estos estudiantes eran de países africanos y latinoamericanos. Si se suman el resto de las carreras universitarias y centros de educación, la cifra de africanos asciende a más de 9 mil (2018).

Cuba ha ayudado también con la creación de facultades de medicina para formar, en las propias localidades, a los profesionales que se necesiten. Si el año 1963 marcó el inicio de la cooperación médica, en 1975 se estableció, en la ciudad de Aden (Yemen) la primera facultad de medicina en el exterior con profesores cubanos. Desde entonces, varios países se han sumado a esta modalidad. El 12 de noviembre de 1986 se inauguró, con 30 alumnos, la Escuela de Medicina “Miguel Díaz Argüelles” en Guinea-Bisáu, lo que constituyó el inicio de la colaboración docente con ese país. La primera graduación de médicos guineanos, en su propio país, fue el 24 de julio de 1992 (Torres y Cruz 2019). Después de 2004 se implementó un nuevo programa de formación conjunto con las brigadas médicas cubanas, donde los estudiantes comenzaban a involucrarse en los problemas sanitarios de sus países en conjunto con los cubanos. Con esta nueva proyección, el número

de facultades en el exterior se extendió a 11 países, de los cuales 6 eran africanos: Angola, Eritrea, Gambia, Guinea-Bisáu, Guinea Ecuatorial y Tanzania (Torres y Cruz 2019, 5).

En el caso de Guinea-Bisáu, la guerra civil que estalló en ese país en 1988, afectó la colaboración médica. No fue hasta el 2006 que se realizó la reapertura de la Facultad de Medicina en Bissau. Como resultado de la colaboración docente cubana, entre el 2005 y el 2017 se graduaron 445 médicos, 318 en Guinea-Bisáu y 127 en Cuba. En el curso 2017-18, la Facultad de Medicina Raúl Días Arguelles llegó a contar con un total de 34 profesores cubanos y 390 alumnos, del primero al sexto año de la carrera (Torres y Cruz 2019, 5-7). También en Guinea Ecuatorial las autoridades locales recibieron, en Malabo, a 19 nuevos profesores procedentes de Cuba que se sumaban a los que ya se encontraban impartiendo clases en la Universidad Nacional de Guinea Ecuatorial (UNGE), como parte del convenio de cooperación entre ambos gobiernos. Uno de los factores en favor de esta colaboración es el idioma español, lo que facilita la presencia de profesionales cubanos.

Este ha sido un pilar fundamental de la colaboración Sur-Sur de Cuba en materia de formación profesional, la cual ha seguido consolidándose. En total se han graduado más de 30 mil estudiantes africanos en diversas especialidades, no solo en el sector de la medicina, sino también en ciencias sociales e ingeniería. De ellos, 28.299 pertenecen a la región de África Subsahariana. Muchos de estos egresados han llegado a ocupar puestos destacados tanto en el gobierno como en instituciones académicas en sus respectivos países. Esta es una importante contribución de Cuba a la formación de personal médico en todas estas naciones.

## **La colaboración médica y la profundización de los vínculos diplomáticos**

El prestigio de la colaboración médica cubana le ha valido el reconocimiento de las autoridades africanas y de altos funcionarios de la Unión Africana (UA) por los aportes de Cuba en este sector. Estos elementos han contribuido con el fortalecimiento de los vínculos políticos-diplomáticos con la mayoría de las naciones africanas. Cuba mantiene relaciones diplomáticas con 47 de los 48 Estados del África Subsahariana a través de 27 misiones diplomáticas, desde las cuales se atienden, de manera concurrente, a otros 19 países del área.

Cuba también tiene una embajada acreditada ante la sede de la UA en Addis Abeba, Etiopía. En este sentido, habría que destacar que Cuba ostenta el estatus de Observador Permanente ante la UA. Dicha organización continental ha apoyado unánimemente la resolución que se presenta cada año ante la Asamblea General de la ONU que busca poner fin al bloqueo de Estados Unidos contra Cuba. Mientras tanto, en La Habana existen 18 embajadas de países de África Subsahariana y otros 19 lo hacen a través de concurrencia con sedes, principalmente, en Estados Unidos y Canadá. En todas las visitas de alto nivel, tanto de dirigentes cubanos a países africanos como de líderes africanos a Cuba, se expresa el agradecimiento a Cuba por la colaboración multisectorial que ofrece al continente.

En 2016 había más de cinco mil colaboradores prestando sus servicios en sectores tales como la salud, la educación, la construcción, el deporte y la agricultura. La cifra representaba el 10% de los cooperantes cubanos en todo el mundo y reafirmaba el compromiso del gobierno cubano con el desarrollo socioeconómico y cultural de África, continente al que nos une fuertes lazos históricos y culturales. Las cifras de la colaboración médica varían de manera anual, según los países y las regiones debido al carácter circular que esta presenta: el personal de salud luego de regresar a Cuba, puede incorporarse a otra brigada en otra nación. En la siguiente tabla están señalados los países que tenían en 2016 la mayor cantidad de personal de salud cubano.

**Tabla 5: Cooperantes de la salud en países africanos (2016)**

| País                     |               | Total | País |                       | Total         |
|--------------------------|---------------|-------|------|-----------------------|---------------|
| 1                        | Angola        | 1 733 | 15   | Guinea Conakry        | 15            |
| 2                        | Argelia       | 911   | 16   | Guinea Ecuatorial     | 230           |
| 3                        | Botsuana      | 94    | 17   | Lesoto                | 2             |
| 4                        | Burkina Faso  | 23    | 18   | Mozambique            | 298           |
| 5                        | Cabo Verde    | 55    | 19   | Namibia               | 80            |
| 6                        | Chad          | 33    | 20   | Niger                 | 7             |
| 7                        | Congo         | 95    | 21   | RASD                  | 5             |
| 8                        | Djibouti      | 85    | 22   | Santo Tomé y Príncipe | 9             |
| 9                        | Eritrea       | 2     | 23   | Seychelles            | 50            |
| 10                       | Etiopía       | 15    | 24   | Sudáfrica             | 421           |
| 11                       | Gabón         | 39    | 25   | Suazilandia           | 21            |
| 12                       | Gambia        | 103   | 26   | Tanzania              | 20            |
| 13                       | Ghana         | 23    | 27   | Uganda                | 4             |
| 14                       | Guinea Bissau | 28    | 28   | Zimbabwe              | 42            |
| <b>Total para África</b> |               |       |      | <b>4 443</b>          | <b>10,5 %</b> |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad Central de Cooperación Médica (UCCM). *Anuario 2016*. Minsap, Volumen 6, No 1, p. 132. En esta tabla se incorpora Argelia (región del Norte de África) razón por la cual el total sería 28 países africanos.

Durante la visita a Cuba del Vicepresidente de la Comisión de la Unión Africana, Thomas Kwesi Quartey, en abril de 2018, sostuvo un encuentro con el Vicepresidente del Consejo de Estado, Salvador Valdés Mesa, donde resaltaron la colaboración de la Isla con el continente africano en materia de salud, educación y la formación de profesionales. En 2018 laboraban en 28 naciones africanas un total de 4 457 colaboradores. La mayoría de ellos – 4.108 – eran solo de la salud (Minsap 2018).

Durante el 2018, uno de los ejemplos más notorios de la colaboración médica fue el envío a Kenya de 100 médicos para laborar en las zonas rurales más pobres y apartadas del país. A su vez, el gobierno keniano enviaría 50 médicos locales a Cuba para estudiar cómo el país había logrado grandes avances en la atención médica, según había indicado el Dr. Peter Tum, Secretario principal de Salud de dicha nación. También planteó que el plan de estudios de capacitación de los estudiantes de la *Kenia Medical Training Colleges* (KMTC) se ampliaría para incluir programas y estudios utilizados en Cuba. En el mes de junio llegaron los primeros 100 médicos cubanos a Kenya, en una brigada que incluía especialistas en neurocirugía, endocrinólogos, cardiólogos, urólogos, cirujanos plásticos, cirujanos ortopédicos, nefrólogos, nueve médicos de atención crítica y 53 médicos generales.

En 2019, había 29 países de África Subsahariana – al incorporarse Kenya – y 5 de África Norte y Medio Oriente (Argelia, Qatar, Arabia Saudita, Bahreín y Kuwait) en los que Cuba prestaba colaboración médica. En 15 de África Subsahariana se mantenía el Programa Integral de Salud (Burkina Faso, Chad, Congo, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea-Bisáu, Guinea, Lesoto, Níger, RASD, Sao Tomé y Príncipe, Suazilandia, Tanzania y Zimbabwe) (Minsap 2019, 127).

Otro ejemplo de los vínculos políticos fue la visita oficial que realizara, entre el 24 de marzo y el 3 de abril de 2019, a Sudáfrica, Lesoto y Kenya, la Vicepresidenta de los Consejos de Estado y de Ministros, Inés María Chapman. Durante su visita a Lesoto, sostuvo un cordial intercambio con los miembros de la Brigada Médica de Cuba en ese país y con una representación de profesionales basothos que se graduaron en Cuba en las especialidades de Medicina, Medicina Veterinaria, Medicina Deportiva, Informática y diferentes ingenierías (Minrex 2019). En el mes de septiembre, el Viceprimer Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, Marcelino Medina González realizó una gira oficial por cuatro países: Sudáfrica, Zimbabwe, Tanzania y Ruanda. Por su parte, el Viceministro de Relaciones Exteriores, Rogelio Sierra Díaz, también visitó Camerún, Benín, Senegal y Liberia. Ambas giras consolidaron

las históricas relaciones bilaterales entre África y Cuba. En los intercambios sostenidos se reafirmó la voluntad de continuar la cooperación con la región.

En diciembre de 2019, el Ministro de Salud Pública de Cuba, Dr. José Ángel Portal Miranda firmó un Acuerdo de Cooperación con el Ministro de Salud de Djibouti, Sr. Mohamed Warsama Dirieh, el cual permitirá fortalecer los lazos de cooperación entre ambas naciones. Cuba mantiene colaboración médica con este país desde el año 2001, cuando se produjo el primer envío de 13 colaboradores. Actualmente prestan servicios asistenciales 84 especialistas, de los cuales 79 son médicos. Además, ha contribuido con la formación de recursos humanos para la salud, formando 67 médicos y un estomatólogo (Minsap 2019). Otro ejemplo de la cooperación médica con esta pequeña nación del Cuerno Africano.

Durante el 2020 el mundo se ha visto impactado por la pandemia causada por el coronavirus, que ha recabado un necesario incremento de la cooperación internacional para hacerle frente. En África, el primer caso se registró en Egipto, el 14 de febrero, a través de un turista chino y el segundo fue en Nigeria, el 24 de febrero, por un italiano procedente de Milán con destino a la ciudad nigeriana de Lagos. De acuerdo a las cifras oficiales del Centro para el Control de Enfermedades (CDC) de la UA, con fecha del 26 de marzo, el virus se había extendido a 46 países. Sudáfrica, Egipto, Argelia y Marruecos fueron los más afectados.

En la última semana del mes de abril los contagios se incrementaron en un 43%. El CDC de la UA reportaba para el 18 de mayo un total de 85 mil casos y 2.765 muertes. Para el día 19, la cifra era de 91.400 infectados y 2.919 muertes. Al cierre del día 22 de mayo ya el continente reportaba 100.491 casos, 3.104 fallecidos y 39.509 personas recuperadas. El 20 de junio, las cifras ya superaban los 300 mil contagios y los 7.700 muertos. La presión se incrementaba sobre los débiles sistemas de salud del continente. Ante este escenario, varios países africanos solicitaron un incremento de la presencia médica cubana para combatir la pandemia.

## **Covid-19: Cuba refuerza su presencia médica en Angola, Togo, Cabo Verde, Sudáfrica, Guinea y Guinea-Bisáu**

La expansión del coronavirus a nivel mundial fortaleció las críticas contra las políticas neoliberales adoptadas en los últimos 25 años y que habían debilitado los servicios de salud pública. La pandemia puso en alerta a los gobiernos y evidenció una vez más la necesidad de la colaboración interna-

cional entre los Estados para hacer frente a esta amenaza común que no entendía de fronteras, clases sociales, orientación política o credo religioso. Mientras el gobierno de Estados Unidos asumía una actitud reprochable frente al manejo de la pandemia, al torpedear la labor de la OMS, congelar sus contribuciones a este organismo, amenazar con su retirada y culpabilizar a China, otros países dedicaban sus esfuerzos para fortalecer la cooperación.

La irrupción del virus en África no ha dejado de ser una preocupación para las autoridades sanitarias de este continente, donde la tendencia al contagio no ha decrecido. Desde el inicio de los primeros casos, los gobiernos del área comenzaron a tomar todas las medidas necesarias y se esforzaron por habilitar los laboratorios médicos. A la par, demandaban de la colaboración internacional, que no demoró en llegar procedente de China y de Cuba. En este sentido, China se ha convertido en el principal donante internacional de insumos médicos para combatir la Covid-19, tal y como dejó claro su presidente en la 73<sup>ra</sup> Conferencia Anual de la OMS (Silverio González 2020). Esta colaboración se concretaría en aquellos países con sistemas de salud más débiles.

De igual manera, Cuba movilizó no solo su sistema de salud pública sino también reforzó la cooperación médica con otros países. En medio de la pandemia de la Covid-19, el gobierno cubano activó el Contingente Internacional de Médicos Especializados en Situaciones de Desastre y Graves Epidemias Henry Reeve<sup>5</sup>. En concentro, cuatro países africanos vieron un reforzamiento inicial de la presencia de médicos cubanos que se sumaron a los que ya estaban laborando en estos países previo a la pandemia y se agregó Togo por primera vez. A su vez, el personal médico cubano que ya laboraba en África se incorporó por completo a la lucha también contra la Covid-19.

Solo en el mes de abril, salieron cuatro grupos de médicos para países africanos, los cuales llegaron a: Angola (10 de abril), Togo (13 de abril), Cabo Verde, (22 de abril) y Sudáfrica (27 de abril) y se preveía que aumentase el número de médicos en el continente, en la medida que la pandemia seguía creciendo. Este fue el caso de una quinta brigada que partió hacia Guinea Conakry (el 4 de junio) y de una sexta que salió hacia Guinea-Bissau (27 junio). Además se firmó un nuevo Convenio de colaboración médica con Namibia.

Las relaciones políticas y de colaboración entre Cuba y la República de Angola se han mantenido ininterrumpidas desde 1975. Este ha sido uno

---

<sup>5</sup> Este contingente fue creado por Fidel Castro en 2005. Esta Brigada cuenta con más de siete mil 400 trabajadores voluntarios de atención médica. Desde la fecha han atendido a millones de personas en el mundo, afectadas por desastres naturales, como el terremoto en Pakistán o el brote del ébola en África Occidental.

de los países africanos donde la colaboración cubana ha sido más fuerte. Después de la retirada de las tropas cubanas de Angola, tras garantizar la independencia de Namibia, Cuba mantuvo sus relaciones con el partido en el poder: Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA). Entre los ejemplos se pueden citar la implementación del programa de alfabetización “*Yo sí puedo*”, en la provincia de Kuanza Norte, con la presencia de 42 asesores cubanos. Angola tenía planeado, gracias a este programa, declarar que alcanzarían el 86.5 % de alfabetizados para el 2017. En la actualidad trabajan más de 800 colaboradores de la salud cubanos en esta nación africana junto con unos mil profesores de diferentes especialidades. Al mismo tiempo, en Cuba estudian, en varias universidades, más de 2 mil angolanos que se sumarán a los más de 7 mil que se han graduado en nuestro país.

A raíz de la declaración por la OMS – 11 de marzo del 2020 – del coronavirus como pandemia y la adopción del estado de emergencia, la Sra. Silvia Lutucuta, Ministra de Salud de Angola, anunció la solicitud de su gobierno de incrementar la colaboración médica cubana para combatir al nuevo virus SARS Cov-2 (ACN 2020). La respuesta de Cuba no se hizo esperar y hacia ese país salió la primera brigada del Contingente Henry Reeve. Este grupo que partió hacia Angola, el 10 de abril, estaba conformado por 214 colaboradores: 188 doctores, 24 licenciados en enfermería y dos técnicos. En total eran 136 mujeres y 78 hombres, procedentes de todas las provincias cubanas. Entre las regiones angolanas en las cuales fueron ubicados los médicos se encontraban Cabinda, Cacongo, Buco-Zau, Belize, Huambo y Benguela, donde fueron recibidos por las máximas autoridades locales (Prensa Latina 2020a).

La República de Togo, con una población de 7.889.000 tenía, para el 13 de junio, un acumulado de 530 casos confirmados, de ellos 291 se habían recuperado y 13 personas habían fallecido. Estos datos indicaban una tasa de 6.65 casos por cada cien mil habitantes. Fue en este contexto que, a petición del gobierno togolés, había llegado al país otra brigada médica de la Henry Reeve. Esta era la primera vez que miembros de este contingente viajaban a dicho país del África Occidental. La misma estaba integrada por 11 profesionales de cinco especialidades, entre ellos 6 doctores y 3 enfermeros.

A los médicos cubanos se sumaban también galenos togoleses graduados en Cuba y representantes de la OMS y de la UNICEF en dicho país. A su arribo a la capital, Lomé, fueron recibidos oficialmente por el Primer Ministro, Komi Sélom Klassou, junto a otras autoridades, las cuales agradecieron la colaboración médica de Cuba. Luego de pasar la etapa establecida de cuarentena y la organización del trabajo junto con las autoridades sanitarias locales, el personal médico cubano comenzó su labor en las apartadas

comunidades de Dapaong (al norte), Kara y Sokodé (en el centro), que estaban entre las más afectadas por los contagios.

#### **Imagen 4: Médicos cubanos de la Brigada Henry Reeve antes de partir hacia Cabo Verde**



**Foto:** Roberto Suárez.

El tercer país a recibir colaboración médica, en tiempos del coronavirus, fue la República de Cabo Verde. La brigada que partió hacia ese archipiélago estaba compuesta por 20 especialistas: 5 doctores, 10 licenciados en enfermería y 5 especialistas en higiene y epidemiología. Este grupo se sumó a los 79 que ya trabajaban en dichas islas. La brigada fue recibida en el aeropuerto Nelson Mandela de la capital Praia, por la Embajadora de Cuba, Rosa Olivia Rill y por otras autoridades nacionales como la Dra. Serafina Alves, del Ministerio de Salud caboverdiano (Prensa Latina 2020b).

Por su parte, Sudáfrica y Cuba celebraron 25 años de relaciones diplomáticas. Durante la visita a Sudáfrica del Viceprimer Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, Marcelino Medina González, en septiembre de 2020, se resaltaron los importantes logros del Acuerdo sobre Cooperación en los ámbitos de la Salud Pública y las Ciencias Médicas. Igualmente se destacó que unos 732 sudafricanos, muchos de ellos provenientes de comunidades desfavorecidas, se habían graduado como médicos desde el inicio del programa de capacitación Nelson Mandela-Fidel Castro en 1997 (Moreno Gimeranez 2020).

Un resultado importante de dicha visita fue la entrada en vigor de un nuevo Acuerdo Intergubernamental de Colaboración en la esfera de la Salud. Este convenio fue renovado por cinco años, a partir del 17 de abril de 2020. El mismo comprende la contratación de médicos y profesores universitarios cubanos, la formación médica de estudiantes sudafricanos en Cuba

y el intercambio científico. Como parte del mismo, se decidió otorgar becas a 15 estudiantes de la provincia de North West para estudiar medicina en Cuba, en el curso escolar 2019-2020. Hasta septiembre de 2020 trabajaban en Sudáfrica 221 médicos cubanos, desplegados en 8 de las 9 provincias del país, sobre todo en áreas rurales.

Este fue el contexto previo a que Sudáfrica comenzara a ser afectada por la pandemia del coronavirus. A partir del mes de mayo ya se reportaban más de mil casos, llegando, el 14 de junio, a los 4.300 en un día, para totalizar 73.533 confirmados. De ellos, solo 39.867 se habían recuperado y 1.568 habían fallecido. Era sin dudas la nación más afectada dentro del continente. Ante este escenario se realizó un llamado a incrementar los servicios médicos cubanos en el país, cuando Cuba comenzaba a ser afectada por la Covid-19.

Dando cumplimiento a los acuerdos de colaboración bilaterales, la ayuda también vino procedente de Sudáfrica. Este país envió hacia la isla un cargamento de ayuda humanitaria integrada por medios de protección, máscaras, guantes, termómetros infrarrojos y cubiertas para camas de hospitales necesarios para el combate contra el SARS Cov-2. A su regreso, en la misma aeronave que había llevado los insumos médicos, partiría hacia Sudáfrica un nuevo grupo de colaboradores de la salud del Contingente Henry Reeve. Esta brigada estaba integrada por otros 200 profesionales que reforzarían la colaboración médica en ese país donde ya laboraban otros 221 doctores (Radio Habana Cuba 2020). Como es habitual, los médicos fueron distribuidos por varias provincias. En esta oportunidad, la brigada estaba conformada por doctores, epidemiólogos, bioestadistas, biotecnólogos y de otras especialidades (Associated Press 2020). Líderes políticos y diferentes organizaciones, así como el Presidente sudafricano, Cyril Ramaphosa, agradecieron la solidaridad cubana.

Otro de los países con un fuerte vínculo con Cuba ha sido Namibia. En la etapa previa a su independencia, cientos de namibios habían llegado a Cuba para formarse. Una vez alcanzada la victoria de la SWAPO (Organización Popular del Sudoeste de África) y el establecimiento de la República en 1991, se instauró la cooperación médica. Hasta el año 2015 habían pasado por Namibia 1.345 cooperantes de diferentes ramas. En ese año laboraban en el país 88 especialistas de ciencias médicas. Para el 2020 ya la cifra ascendía a 4.300 cooperantes. En la actualidad trabajan en este país 93 doctores, electromédicos y licenciados en enfermería, así como 21 arquitectos y seis especialistas en acuicultura. En medio del contexto del enfrentamiento al coronavirus, el gobierno de Namibia firmó con Cuba un nuevo acuerdo de cooperación en materia de salud, el mayo de 2020 (Prensa Latina 2020c),

para continuar con estos vínculos. Hasta la fecha no se ha incrementado la presencia de médicos cubanos en Namibia.

Una quinta brigada de profesionales de la salud también fue enviada hacia la República de Guinea (Conakry) el 4 de junio. Habría que recordar que en este país habían estado médicos cubanos cuando el brote de ébola. En esta oportunidad, el nuevo grupo que llegaba a esta nación del África Occidental estaba conformado por 11 médicos y 10 enfermeros (21 en total, de los cuales 12 son mujeres) que venían a apoyar a los médicos que ya laboraban aquí previo a la pandemia (Radio Habana Cuba 2020). En el país se reportaban 3.933 pacientes de covid-19, de los cuales, 2.332 se habían recuperado y 23 habían perdido la vida.

El 21 de octubre de 1976 había sido suscrito en La Habana, el primer convenio de colaboración científico-técnica entre Cuba y Guinea-Bisáu, lo que inició las acciones de cooperación de salud entre ambos países. Como ya se ha indicado, la misma se ha concentrado también en la formación de médicos en el país. En el 2017, la brigada médica contaba con 34 colaboradores. En el Balance anual de la labor de la brigada durante el 2019, se planteó que la actividad asistencial y docente se había sobre cumplido en un 130%: se habían atendido más de 120 mil casos, 600 partos y se salvaron cerca de 900 vidas. En la Facultad de Medicina Raúl Díaz Argüelles se habían graduado 53 nuevos médicos para un total general de 441 egresados (Minrex 2020).

En marzo de 2020, África comenzaba a ser afectada por la pandemia y Guinea-Bisáu confirmaba su primer caso para el 25 de marzo. Desde la fecha se han reportado 1.614 positivos, de los cuales 317 se recuperaron y 22 perdieron la vida (26 de junio). En este contexto partió hacia ese país una nueva brigada de la Henry Reeve integrada por 23 cooperantes que se sumaban a los 43 que ya laboraban en ese país. Fueron recibidos (27 de junio) por la Alta Comisionada para la Lucha contra la Covid-19, Sra. Magda Rabalo y por el Embajador de Cuba en Bissau, Raúl de la Peña Silva. De esta forma se seguía ampliando la presencia médica de Cuba en África, donde las mujeres han sido las principales protagonistas.

**Tabla 6: Médicos cubanos de la Brigada Henry Reeve en África para la lucha contra la Covid-19 (abril – junio 2020)**

| País           | Médicos    | Enfermera(o)s | Otras especialidades* | Total      | Composición por género |            |
|----------------|------------|---------------|-----------------------|------------|------------------------|------------|
|                |            |               |                       |            | M                      | F          |
| Angola         | 188        | 24            | 2                     | 214        | 78                     | 136        |
| Togo           | 6          | 3             | 2                     | 11         | 8                      | 3          |
| Cabo Verde     | 5          | 10            | 5                     | 20         | 11                     | 9          |
| Sudáfrica      | 133        | 14            | 69                    | 216        | 131                    | 85         |
| Guinea Conakry | 11         | 10            | -                     | 21         | 9                      | 12         |
| Guinea Bissau  | 8          | 10            | 5                     | 23         | 9                      | 14         |
| <b>Total</b>   | <b>351</b> | <b>71</b>     | <b>83</b>             | <b>505</b> | <b>246</b>             | <b>259</b> |

Fuente: Elaboración propia<sup>6</sup>.

Así se ha comportado la histórica colaboración que Cuba ha ofrecido a los países africanos. Gracias a la creación de un sistema de salud pública completamente gratuito, la formación de miles de médicos y enfermeros, así como la construcción de una amplia red de infraestructura de salud, Cuba ha podido exportar servicios médicos de alta calidad hacia otras naciones subdesarrolladas, y a su vez contribuir con la formación de especialistas de varios países. La Cooperación Sur-Sur ha estado desde siempre en el centro de la política exterior del gobierno cubano, lo que se ha mantenido inalterable.

## Conclusión

A pesar de la hostilidad de la actual administración estadounidense contra Cuba (Prensa Latina 2020d)<sup>7</sup>, y en especial contra los servicios médicos, el gobierno cubano ha mantenido su voluntad de seguir enviando médicos y profesionales a los países africanos que lo soliciten, así como continuar con la transferencia de tecnología, la implementación de programas de alfabetización y de lucha contra la malaria. Las autoridades cubanas han expresado, en disímiles foros internacionales, que la cooperación con África no tiene

6 Entre las principales especialidades se encuentran: higiene y epidemiología, bioestadistas, electromédicos y técnicos de laboratorio.

7 Uno de los últimos intentos por tratar de dañar la colaboración médica de Cuba vino de mano de los senadores anticubanos Rick Scott, Marco Rubio y Ted Cruz, los cuales presentaron, el 17 de junio de 2020, un proyecto de ley llamado “Detener las Ganancias del Régimen Cubano”, con el que instan al Departamento de Estado a identificar a las naciones receptoras de misiones médicas. Los promotores indicaron que los países anfitriones de galenos cubanos estarían exentos de las sanciones siempre y cuando depositen directamente los salarios a los profesionales, hagan públicos los contratos y no realicen pagos adicionales a Cuba por sus trabajos. Scott dijo que “cualquier país que solicite asistencia médica de Cuba está apoyando la trata humana”.

finés de lucro y esto es uno de los aspectos que la diferencia con respecto a otros países.

Por lo tanto, las perspectivas para la colaboración cubano-africana siguen siendo positivas y Cuba mantendrá su compromiso en seguir contribuyendo con el desarrollo social de los países del continente. El presidente de la Comisión de la Unión Africana, Excmo. Sr. Moussa Faki Mahamat ha reconocido el histórico y activo papel desempeñado por Cuba en África, sobre todo en tiempos difíciles para ese continente y ha resaltado la presencia del personal médico cubano, primero en los países afectados por el Ébola y ahora, en los que se combate al coronavirus.

## REFERENCIAS

- ACN. 2020. "Cuban medical brigade will fight COVID-19 in Angola". *Cubanews/ACN*. 27 de marzo de 2020. <http://www.cubanews.acn.cu/science/10515-cuban-medical-brigade-will-fight-covid-19-in-angola>.
- Associated Press. 2020. *Cuban Doctors Arrive to Help South Africa Fight Coronavirus*. Associated Press. abril 27, 2020. <https://www.voanews.com/covid-19-pandemic/cuban-doctors-arrive-help-south-africa-fight-coronavirus>.
- Azanza Telletxiki, Paco. 2015. *Internacionalismo cubano en África*. 30 de septiembre de 2015. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=203870>.
- Castro, Fidel. 2014. *Colaboración cubana en la lucha contra el Ébola*. <http://www.fidelcastro.cu/es/internacionalismo/colaboracion-cubana-en-la-lucha-contra-el-ebola>.
- Castro, Fidel y Mandela, Nelson. 1991. *¡Qué lejos hemos llagado los esclavos!* Habana. Editorial PATHFINDER, 21
- Cubadebate. 2013. *Cuba en el empeño por erradicar la malaria en África*. Cubadebate, 31 agosto 2013. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2013/08/31/cuba-en-el-empeno-por-erradicar-la-malaria-en-africa/#.WLYD5jODNLM>.
- Cubadebate. 2009. *Impacta en África programa cubano de lucha contra la malaria*. Cubadebate, 11 de octubre de 2009. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2009/10/11/impacta-en-africa-programa-cubano-de-lucha-contra-la-malaria/#.WLYD5jODNLM>.

- Cuba Inside The World. 2016. *BioCubaFarma: a globally renowned industry*. <https://cubainsidetheworld.wordpress.com/2016/03/28/biocubafarma-a-globally-renowned-industry/>.
- Felipe, Katheryn y León, Nuria Barbosa. 2015. *Cuba offers the world healthcare alternatives*. November 17, 2015. <http://en.granma.cu/cuba/2015-11-17/cuba-offers-the-world-healthcare-alternatives>.
- Marimón Torres, Néstor y Evelyn Martínez Cruz. *La cooperación docente cubana en Guinea-Bisáu, una estrategia para alcanzar la cobertura universal de salud*. Sociedad Cubana de Salud Pública, 26 de noviembre de 2019. <http://www.revsaludpublica.sld.cu/index.php/spu/article/view/1727/1316>.
- Minrex. 2018. *Necessity of ending the Economic, Commercial and Financial Blockade imposed by the United States of America against Cuba*. Minrex, 22 de octubre de 2018. <http://misiones.minrex.gob.cu/en/articulo/report-secretary-general-necessity-ending-economic-commercial-and-financialembargo-imposed>.
- \_\_\_\_\_. 2020. *Participa Embajador de Cuba en el Balance de la brigada Médica en Guinea-Bisáu*. Minrex, 14 de febrero de 2020. <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/da-medica-en-guinea-bissau>.
- Minsap. 2019. *Ministros de Salud de Cuba y Djibouti firman Acuerdo de Cooperación*. Minsap, 9 de diciembre de 2019. <https://salud.msp.gob.cu/ministros-de-salud-de-cuba-y-djibouti-firman-acuerdo-de-cooperacion/>.
- \_\_\_\_\_. 2018. *Anuario Estadístico de Salud 2018*, p. 188. <http://files.sld.cu/bvscuba/files/2019/04/Anuario-Electr%C3%B3nico-Espa%C3%BIol-2018-ed-2019-compressed.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 2019. *Anuario Estadístico de Salud 2019*. p. 188. <http://files.sld.cu/bvscuba/files/2020/05/Anuario-Electr%C3%B3nico-Espa%C3%BIol-2019-ed-2020.pdf>.
- Morales, Henry. 2017. *Ayuda Oficial al Desarrollo de Cuba en el Mundo*. Guatemala.
- Moreno Gimeranez, Enrique. 2020. *Presidente de Sudáfrica reconoce solidaridad de Cuba frente a la COVID-19*. 27 de abril de 2020. <http://www.granma.cu/mundo/2020-04-27/presidente-de-sudafrica-reconoce-solidaridad-de-cuba-frente-a-la-covid-19-27-04-2020-21-04-02>.

- Prensa Latina. 2020a. *Angola's Cabinda supported by more Cuban doctors to fight Covid-19*. Prensa Latina, Luanda, Angola, mayo 11, 2020. <https://www.plenglish.com/index.php?o=rn&id=55589&SEO=angola-cabinda-supported-by-more-cuban-doctors-to-fight-covid-19>.
- \_\_\_\_\_. 2020b. *Cuba sends medical team to Cape Verde to fight Covid-19*. Prensa Latina, Havana, abril 22, 2020. <https://www.plenglish.com/index.php?o=rn&id=54871&SEO=cuba-sends-medical-team-to-cape-verde-to-fight-covid-19>.
- \_\_\_\_\_. 2020c. *Cuba y Namibia firman acuerdo de cooperación en salud*. Prensa Latina, 23 de mayo de 2020. <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=368424&SEO=cuba-y-namibia-firman-acuerdo-de-cooperacion-en-salud>.
- \_\_\_\_\_. 2020d. *Presidente de Cuba recomienda a senadores de EE.UU. ocuparse de la Covid-19*. Prensa Latina, 19 junio, 2020. <http://www.escambray.cu/2020/presidente-de-cuba-recomienda-a-senadores-de-ee-uu-ocuparse-de-la-covid-19/>
- Radio Habana Cuba. 2020. *Cuban medical brigade arrives in Guinea to confront COVID-19*. Radio Habana Cuba, 5 de junio de 2020. <http://www.radiohc.cu/en/noticias/nacionales/224868-cuban-medical-brigade-arrives-in-guinea-to-confront-covid-19>.
- \_\_\_\_\_. 2020. *Sudáfrica dona a Cuba insumos para el combate de la COVID-19*. Radio Habana Cuba, 23 de abril de 2020. <http://www.escambray.cu/2020/sudafrica-dona-a-cuba-insumos-para-el-combate-de-la-covid-19/>.
- Reed, Gail y Torres, Julián. *Training and retaining more rural doctors for South Africa*. MEDICC Rev. 2008, pp. 49–51. [http://www.medicc.org/mediccreview/articles/mr\\_51.pdf](http://www.medicc.org/mediccreview/articles/mr_51.pdf).
- Silverio González, Yoslan. *China y África Subsahariana: cooperación frente a la Covid-19*. Observatorio de la Política China, 25 de mayo de 2020. <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/china-y-africa-subsahariana-cooperacion-frente-a-la-covid-19>.
- Taylor & Francis Online. 2015. *South African–Cuban Medical Collaboration: students' perceptions of training and perceived competence in clinical skills at a South African institution*. Taylor & Francis Online, 29 de septiembre de 2015, pp. 74-79. <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20786190.2015.1120936>.

TeleSur. 2014. *Salud y esperanza, el regalo de Cuba a África*. TeleSur, 15 de septiembre de 2014. <http://www.telesurtv.net/telesuragenda/Cuba-Africa-20140915-0030.html>.

UNDP. 2014. *Socio-economic impact of the Ebola Virus Disease in Guinea, Liberia and Sierra Leone*. United Nations Development Program, Policy Notes Volume 1, Numbers 1-5, 2014, p.9 y 10. [http://reliefweb.int/4B5987/FinalDownload/DownloadId-87/sites/reliefweb.int/files/resources/\\_web.pdf](http://reliefweb.int/4B5987/FinalDownload/DownloadId-87/sites/reliefweb.int/files/resources/_web.pdf).

Vázquez Muñoz, Luis Raúl. “El ébola no perdona, y el juego tenía que ser perfecto”. In *Juventud Rebelde*, Suplemento Científico Técnico, 31 de mayo de 2015, p. 3.

## RESUMEN

La cooperación médica ha sido uno de los pilares fundamentales de la política exterior de Cuba. En este sentido, África ha sido una de las regiones más beneficiadas con la exportación de servicios médicos cubanos. Una de las dimensiones de esta cooperación ha sido el enfrentamiento a enfermedades prevenibles como la malaria a través de la transferencia de tecnología y medicamentos, la formación en Cuba de personal médico mediante un amplio programa de becas a estudiantes africanos y la creación de facultades de medicina en varios países de África con el propósito de contribuir también con dicha formación profesional. El prestigio de esta colaboración ha contribuido al fortalecimiento de los vínculos políticos-diplomáticos entre Cuba y África. Esta cooperación alcanzó una nueva dimensión tras el estallido de la pandemia de la Covid-19, cuando Cuba, tras un pedido de varios gobiernos africanos, decidió ampliar la presencia de su personal de salud en el continente. Fue así que se activó el Contingente Internacional de Médicos Especializados en Situaciones de Desastre y Graves Epidemias Henry Reeve. En este contexto seis brigadas médicas partieron hacia Angola, Togo, Cabo Verde, Sudáfrica, Guinea y Guinea-Bisáu para totalizar 505 profesionales de la salud cubanos que se sumaron a los miles de médicos que ya trabajaban en África.

## PALABRAS-CLAVE

África Subsahariana; Cooperación médica cubana; *Brigada Henry Reeve*; Enfrentamiento a la Covid-19.

*Recibido el 30 de junio de 2020*

*Acepto el 6 de octubre de 2020*

# UMA ANÁLISE DA ADMINISTRAÇÃO IDEAL DE DESPESAS PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO EM UM GOVERNO DESCENTRALIZADO: A CURVA ARMEY NO QUÊNIA

Naftaly Mose<sup>1</sup>

## Introdução

A recente iniciativa global em direção à federalização dos gastos governamentais tem sido gradualmente justificada com base na ideia de que descentralizar os recursos para unidades subnacionais aumenta a eficiência na oferta de bens públicos e serviços, consequentemente estimulando atividades econômicas (Martinez-Vasquez e McNab 2006). A tendência à descentralização em nações não industrializadas é corroborada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BM), os quais consideram a descentralização de despesas como um pilar fundamental de sua estratégia para o crescimento econômico e a erradicação da pobreza (Banco Mundial 2006). No entanto, o foco na transferência de despesas tem sido motivado principalmente por razões políticas locais (Mwiathi 2017). Como no caso do Quênia em 2007/2008. A violência após as eleições de 2007/2008 trouxe a adoção de um novo sistema de governança, o qual fortaleceu sistemas descentralizados (GoK 2010). Em muitas nações, incluindo o Quênia, um sistema descentralizado se refere à devolução. Em essência, devolução é uma das formas de descentralização fiscal. Porém, devolução também pode ser entendida de uma forma mais ampla, incluindo a transferência de poderes econômicos e políticos de governos centrais para unidades descentralizadas (Ezcurra e Rodríguez-Pose 2010).

---

<sup>1</sup> Departamento de Economia Pura, Escola de Economia, University of Eldoret, Eldoret, Quênia. E-mail: ngmoce@uoeld.ac.ke

Há duas visões opostas no que se refere ao impacto do tamanho do governo para o crescimento econômico. De acordo com um grupo de economistas, um governo de maiores proporções é provavelmente prejudicial ao crescimento econômico devido às ineficiências inerentes ao governo. De acordo com Barro *et al.* (2003) um governo grande tem impacto negativo na economia devido às suas ineficiências como excesso de impostos, distorções nos sistemas de incentivo e intervenção nos mercados. Do outro lado está um grupo que economistas que defende um governo maior como forma de acelerar o desenvolvimento econômico. O governo tem a autoridade de remover e regular externalidades negativas (Munene 2015). Assim, o governo desempenha um papel importante para atenuar o conflito de interesses entre o setor público e privado (Mose *et al.* 2019).

Um grande número de estudos examinaram as diferentes vias mediante as quais a descentralização influencia no crescimento e chegaram a diferentes resultados (Banco Mundial 2016). As variações acerca da administração ideal dos governos são resultado das diferenças de tamanho entre as economias, níveis de desenvolvimento e políticas de governo nos países em questão. Em suma, todos os resultados indicam que um governo excessivamente grande, isto é, maior que os níveis ideais, retardaria o crescimento econômico (Munene 2015). Na teoria econômica, a descentralização de despesas pode estimular as atividades econômicas e incentivar mudanças no âmbito da governança e dos processos políticos. Além disso, estudos também demonstraram que delegar funções fiscais afeta positivamente o crescimento econômico (Yemek 2005). Por outro lado, a descentralização pode diminuir o crescimento econômico se não for complementada com melhorias na governança e transparência nos governos locais (Martinez-Vasquez e McNab 2006).

A descentralização fiscal tem sido tradicionalmente maior em Estados federativos, como Estados Unidos, Etiópia, Canadá, Gana e África do Sul (Yemek 2005; SID 2017). Em 2014, a parte descentralizada do orçamento público no Quênia (20% do orçamento agregado) estava próxima da média da região; por exemplo, na Tanzânia e em Uganda as despesas descentralizadas, com relação ao orçamento agregado, contabilizavam 22% e 20% respectivamente; enquanto na Etiópia era aproximadamente 46% do orçamento agregado (GoK 2015; SID 2017).

**Tabela 1: Proporção das despesas governamentais em relação ao crescimento econômico**

| ANO                                          | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Taxa real de crescimento do PIB - (%)</b> | 4.6  | 5.9  | 5.4  | 5.7  | 5.9  | 4.9  |
| <b>Despesas nacionais - (% PIB)</b>          | 23.7 | 23.7 | 25.9 | 26.6 | 25.3 | 24.6 |
| <b>Despesas subnacionais - (% PIB)</b>       | 1.0  | 4.3  | 5.4  | 5.4  | 5.3  | 5.3  |

Fonte: OCOB (2018).

A Tabela 1 demonstra que a proporção das despesas governamentais no nível nacional e subnacional em relação ao crescimento econômico tem crescido, tanto no nível local quanto nacional. Entretanto, o crescimento das despesas de governo se dá em dígitos duplos, enquanto o crescimento econômico aumenta em apenas um dígito (GoK 2017; OCOB 2018). Os crescentes salários colaboram para o rápido crescimento dos orçamentos nacionais e subnacionais ao longo dos anos (OCOB 2018). As tendências demonstradas na Tabela 1 revelam uma distância crescente entre gastos públicos, nacionais e internacionais, e performance econômica, relação sobre a qual versa o presente estudo.

A medida das despesas descentralizadas como parte das despesas subnacionais no PIB passou de 4.3% em 2013 para 5.4% em 2017. Contudo, o crescimento econômico caiu de 5,9% em 2013 para 4,9% em 2017. Esse fato foi atribuído à má governança, ao período eleitoral, condições climáticas ruins, decisões de políticas públicas desfavoráveis e diminuição geral da atividade econômica (KIPPRA 2016; GoK 2018). Apesar de um aumento do orçamento descentralizado, o crescimento econômico subnacional permanece volátil nas unidades subnacionais do Quênia.

Mesmo com o aumento das despesas descentralizadas, o crescimento do Produto Interno Bruto do Quênia foi menor que as metas anuais estimadas, causando o aumento da desigualdade de renda entre as unidades subnacionais e da taxa de pobreza ao longo dos anos. O crescimento econômico flutuante afeta de forma negativa a expansão da renda, o crescimento igualitário regional e de renda, a redução da pobreza e a estabilidade macroeconômica como um todo no Quênia (KIPPRA 2016; GoK 2019). Esse fato leva ao questionamento se descentralizar despesas públicas é uma ferramenta fiscal efetiva para alcançar crescimento econômico ao nível subnacional e nacional, planejamento, crescimento igualitário, estabilização, distribuição de riqueza e erradicação da pobreza no Quênia. E, se sim, como pode ser utilizado para solucionar problemas macroeconômicos nas localidades do país.

## Problema de pesquisa

As causas de muitas das disparidades no crescimento econômico ao longo do tempo não são bem compreendidas. Particularmente, a administração ideal das despesas governamentais subnacionais e seu impacto no crescimento econômico não foi ainda investigado a fundo. Apesar de estratégias bem difundidas entre os governos para alcançar a expansão econômica, o crescimento das despesas a nível subnacional tem aumentado mais rapidamente que o Produto Interno Bruto dessas localidades. As tendências observadas na Tabela 1 revelam uma distância crescente entre o tamanho do governo subnacional e seu crescimento econômico - problema ao qual se dedica o presente estudo. Assim, há a necessidade de investigar a administração ideal de despesas para o crescimento econômico em um governo descentralizado.

## Objetivos

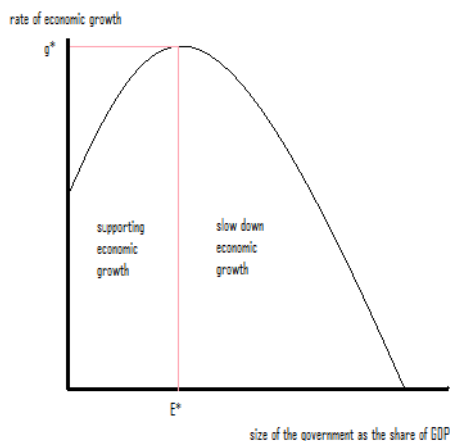
O objetivo do presente trabalho é determinar a administração ideal de despesas subnacionais para o crescimento econômico dessas unidades no Quênia.

## Hipótese

O Quênia não possui uma participação ideal de despesas governamentais subnacionais para o crescimento econômico dessas unidades.

## Revisão de literatura: O Tamanho Ideal das Despesas

Armey (1995) e Scully (2003) realizaram pesquisas teóricas e empíricas que popularizaram a ideia de um tamanho ideal de despesas para os governos, como descrito pela curva do U invertido. Conforme os governos continuam a aumentar sua participação na economia, as despesas são canalizadas para atividades cada vez mais improdutivas (e em seguida contraprodutivas), causando o declínio do crescimento econômico (Vedder e Gallaway 1998; Leach 2002; Barro e Sala-i 2003; Mose *et al.* 2019).

**Figura 1: Curva Armey**

Notas:  $g$  – Produto Interno Bruto da unidade subnacional (Proxy para crescimento econômico);  $E$  – Equilíbrio.  $CGE$  – Despesas dos Governos subnacionais (Proxy para tamanho do governo);  $T$  – Variável temporal.

Fonte: Armey (1995); Leach (2002); Scully (2003).

Explicações para essa tendência podem ser encontradas no declínio dos investimentos privados devido ao efeito de “expulsão”, taxas mais altas de impostos e pouca liberdade econômica. Além disso, a Curva de Armey indica um tamanho ideal de governo  $E^*$ , no qual o crescimento econômico máximo é alcançado. Nesse ponto, um aumento das despesas públicas leva ao declínio do crescimento econômico. Esse ponto difere de país para país e pode mudar dependendo de fatores econômicos como abertura econômica assim como fatores demográficos (Armey 1995; Leach 2002).

A curva de Armey pode ser expressa por meio de uma simples equação quadrática (1), como a seguir:

$$(g_{i,t}) = \alpha + \beta(CGE)_{it} + \delta(CGE)_{it}^2 + \gamma T$$

(1)

O sinal positivo do termo linear,  $CGE$ , é designado para mostrar os efeitos benéficos dos gastos governamentais para a expansão econômica, enquanto que o sinal negativo elevado ao quadrado se refere aos efeitos adversos associados com aumentos no tamanho do governo. Dado que o termo elevado ao quadrado aumenta seu valor mais rapidamente que o termo linear, a presença de efeitos negativos relacionados ao aumento dos gastos gover-

namentais irá, eventualmente, ultrapassar o efeito positivo. Esse fenômeno representa a parte decrescente da Curva de Armey (Armey 1995; Leach 2002; Lazarus *et al.* 2017). Para controlar os fatores não relacionados às despesas governamentais, Vedder e Gallaway (1998) introduziram a variável tempo (T). Dessa forma, quanto mais rápido e maior for o aumento das despesas, maior a probabilidade de retornos decrescentes e de uso ineficaz.

### ***A Equação Quadrática da Curva de Armey***

De modo a testar a relação entre Despesas Governamentais Subnacionais (CGE - *County Government Expenditure* em inglês) e crescimento econômico, representado teoricamente pela curva do U invertido, o presente estudo utiliza de uma simples equação quadrática (2) em consonância com Armey (1995), Vedder e Gallaway (1998), Facchini e Melki (2013) e Lazarus *et al.* (2017).

$$(GCP_{i,t}) = a + b(CG E)_{it} + c(CG E)^2_{it}$$

(2)

O (CGE), o qual garante o nível ideal de crescimento econômico a nível subnacional (GCP - *Gross County Product* em inglês), se origina da primeira derivada da equação (2), relacionada ao CGE, igualada a zero.

$$\begin{aligned}\frac{\partial GCP}{\partial CGE} &= b + 2(c)CGE_{i,t} \\ \frac{\partial GCP}{\partial CGE} &= b + 2(c)CGE_{i,t}\end{aligned}$$

(3)

Igualando a equação (3) a zero temos a porcentagem ideal do tamanho governamental.

$$CGE = -\frac{b}{2c}.$$

(4)

### ***O modelo de Scully***

Scully (2003) e Scully (2008) desenvolveram um modelo que estima a porcentagem de despesas governamentais a nível subnacional (ou taxa de tributação geral) que maximizam o crescimento econômico real. De acordo

com o modelo de Scully, tanto o setor público quanto o privado contribuem para o produto interno bruto nas unidades subnacionais. O setor público provê bens e serviços custeados a partir da coleta de tributos da população. Esses bens e serviços representam as despesas do setor público. Por outro lado, o setor privado entrega uma parte de suas receitas como impostos ao governo e a outra parte é poupada para criar bens e serviços. A fração de renda do setor privado dado o tamanho do governo subnacional é dado por:

$$\frac{T}{Y} = \tau$$

Na qual T é o total de tributos e  $\tau$  está associado à taxa de tributação e Y é o PIB. Em outras palavras,  $\tau$  é a porcentagem do setor público subnacional no PIB. A porcentagem do setor privado no PIB é “1-  $\tau$ ”. (1-  $\tau$ ) é a porcentagem de renda das pessoas após a arrecadação dos tributos, a qual leva a produção de bens e serviços. A forma funcional dessa relação é dada pela equação de Cobb-Douglas como a que segue:

$$Y_{it} = \gamma \left( \frac{G}{Y} \right)^\alpha (1 - \tau)^\beta \quad (2.10)$$

$$Y_{it} = \gamma \left( \frac{G}{Y} \right)^\alpha (1 - \tau)^\beta$$

(5)

$\alpha$  e  $\beta$  são as porcentagens dos setor público e privado, respectivamente. A equação (5) é uma produção não linear. Y é o PIB e G são as despesas a nível subnacional. ‘ $\tau$ ’ mostra a proporção de tributos do PIB e ‘ $\gamma$ ’ mostra a produtividade total. A forma logarítmica da equação (5) é dada por:

$$\ln Y_{it} = \ln \gamma + \alpha \ln \left( \frac{G}{Y} \right) + \beta \ln (1 - \tau)$$

(6)

Simplificando, temos:

$$\alpha \left( \frac{Y}{G} \right) \left( \frac{1}{Y} \right) = \alpha G^{\beta-1}$$

Agora, ao fazermos a segunda derivada em G, temos:

$$\frac{\partial^2 \ln Y}{\partial G^2} = -\alpha G^{-2} \quad (2.15)$$

$$\frac{\partial^2 \ln Y}{\partial G^2} = -\alpha G^{-2}$$

Esse exercício mostra que o valor da primeira derivada é positivo, enquanto o valor da segunda derivada é negativo, como ilustrado pelo sinal negativo da segunda derivada. Isso mostra que os gastos públicos afetam o crescimento positivamente, mas a magnitude desse efeito diminui ao longo do tempo, isto é, afeta o crescimento econômico a uma taxa decrescente. Temos então uma relação não linear entre despesas e crescimento (Scully 2003; Husnain, Khan, Haq Padda, Akram e Haider 2011).

### ***A literatura empírica***

Lazarus *et al.* (2017) investigaram as despesas máximas de 1970 à 2014 usando um painel ARDL. O estudo estabeleceu que um tamanho ideal das despesas governamentais era 36.61%, 15.61%, e 23.13% do Produto Interno Bruto real de 27 países da OCDE, 50 países africanos e 77 países da OCDE e africanos, respectivamente.

Munene (2015) usando uma curva OLS e uma equação quadrática de Armev analisou o tamanho ideal das despesas governamentais do Quênia no período de 1963-2012. O principal resultado do estudo foi que a porcentagem de despesas que maximizavam o crescimento em relação ao PIB foi estimada em 23%.

Shumaila e Abdul (2014) estimaram um tamanho ideal de governo para o crescimento no Paquistão utilizando a metodologia de Scully (2008) para o período de 1973-2012. O tamanho ideal do governo, equivalente à participação ideal dos gastos públicos, foi aproximadamente 17% do PIB. O tamanho real das despesas governamentais foi 18%.

Olaleye *et al.* (2014) usaram uma metodologia OLS e uma equação quadrática da curva de Armev para analisar os efeitos das despesas governamentais para o crescimento econômico na Nigéria no período de 1983 a 2012. O estudo concluiu que o tamanho ideal das despesas na Nigéria em relação ao PIB era de aproximadamente 11%.

Facchini e Melki (2013) analisaram a presença da Curva de Armev na França (1871-2008). O estudo utilizou um modelo linear OLS para estimar as porcentagens. Os resultados confirmaram a validade da curva de Armev e concluíram que o tamanho ideal de despesas governamentais na França é 30% do PIB.

Husnain (2011) estimou o tamanho ideal do governo no Paquistão a partir da metodologia de Scully (2008). Os resultados mostraram que o limite para as despesas governamentais é de 21.48% do PIB, o qual é menor que o tamanho atual.

Scully (2008) argumenta que o tamanho ideal da taxa de tributação, equivalente ao tamanho ideal de despesas do governo, varia de 19% à 23%. O estudo também afirmou que a taxa máxima de tributação para a Nova Zelândia era, em média, 19.7% do PIB ao longo do período 1927-1994.

## Metodologia

O presente estudo utilizou um desenho de pesquisa quantitativo com vista a compreender a relação entre crescimento econômico a nível subnacional e despesas do governo no Quênia. A pesquisa foi conduzida no período 2013-2017 utilizando séries anuais de dados secundários de 47 unidades subnacionais e a técnica do painel de ARDL, resultando em 235 observações anuais de governos subnacionais. O estudo foi conduzido no Quênia. Isso se deve ao fato de que durante o período no qual o estudo foi realizado ocorreu uma significativa transferência de fundos do governo nacional para 47 unidades subnacionais a fim de diminuir as desigualdades de crescimento entre as regiões do país.

Os dados são provenientes de estudos prévios, os quais só puderam ter origem em fontes secundárias. O estudo utilizou os dados anuais de resumos estatísticos, pesquisas econômicas, relatórios do Produto Interno Bruto e Relatórios de Análise da Implementação de Orçamento das Unidades Subnacionais.

### *Técnicas de análise de dados por painel*

A partir da análise de estudos prévios (Facchini e Melki 2013; Mose *et al.* 2019), foi desenvolvido um modelo de painel simples de crescimento com a equação (7):

$$\ln grgdp_{i,t} = \beta \ln X_{i,t} + \gamma \ln G_{i,t} + \mu_i + v_t + \varepsilon_{i,t}$$

$$\ln Y_{i,t} = \beta \ln X_{i,t-1} + \gamma \ln G_{i,t-1} + \mu_i + v_t + \varepsilon_{i,t}$$

$$\ln Y_{i,t} = \beta \ln X_{i,t-1} + \gamma \ln G_{i,t-1} + \mu_i + v_t + \varepsilon_{i,t}$$

(7)

Na qual,  $\ln Y_{i,t}$  – variável dependente – crescimento econômico a nível subnacional.

$\ln X_{i,t-1}$  – conjunto de variáveis explicativas além dos gastos descentralizados das unidades subnacionais.

$\ln G_{i,t-1}$  – variável das despesas governamentais de uma unidade subnacional descentralizada.

$\beta$  and  $\gamma$  – parâmetros a serem estimados

$\mu_i$  – efeitos fixos das unidades subnacionais.  $v_t$  – efeitos fixos do tempo.  $\varepsilon_{i,t}$  – termo de erro;  $i$  e  $t$  representam, respectivamente, unidade subnacional e período de tempo.

Para alcançar esse objetivo, o presente estudo se baseou em Scully (2008) e no modelo ARDL, o qual explica o tamanho do governo na economia de uma unidade subnacional e o nível correspondente de crescimento econômico. O modelo ARDL é aplicável independentemente das variáveis subjacentes serem  $I(0)$  ou  $I(1)$ , sendo utilizado para estimativas de pequenas amostras (Narayan e Smyth 2005).

Assim, a equação 7 foi reformulada como um modelo de painel ARDL, com vistas a determinar a relação subjacente entre variáveis dependentes e independentes para obter os modelos (8) abaixo:

$$\Delta \ln Y_{i,t} = \sum_{i=1}^k \beta \Delta \ln X_{i,t-1} + \sum_{i=1}^k \gamma \Delta \ln G_{i,t-1} + \mu_i + v_t + \varepsilon_{i,t}$$

(8)

Agora, para encontrar a administração ideal de despesas governamentais, o estudo utiliza Scully (2008) e Heerden (2008) para impor a restrição de um orçamento equilibrado nos países, representado por ( $G=T$ ). Assim, para impor tal restrição de orçamento equilibrado a taxa de tributação é dada por:

$$\frac{G}{Y} = \tau$$

$\tau$  agora é chamado de taxa de tributação antecipada, na qual  $G$  é o gasto do governo e  $Y$  é o PIB. Ou, em outras palavras,  $\tau$  é a porcentagem do setor público das unidades subnacionais no PIB. A porcentagem do setor privado no PIB é “ $1 - \tau$ ”.  $(1 - \tau)$  é a porcentagem de renda restante para as pessoas após a tributação, a qual depois é revertida em bens e serviços. Essa relação é explicada pela equação de Cobb-Douglas (9):

$$Y_{it} = \gamma \left( \frac{G}{Y} \right)^\alpha (1 - \tau)^\beta \quad (2.10)$$

$$Y_{it} = \gamma \left( \frac{G}{Y} \right)^\alpha (1 - \tau)^\beta$$

(9)

$\alpha$  e  $\beta$  são as porcentagens dos setor público e privado, respectivamente. A equação (9) é uma produção não linear.  $Y$  é o PIB e  $G$  são as despesas a nível subnacional. ‘ $\tau$ ’ mostra a proporção de tributos do PIB e ‘ $\gamma$ ’ mostra o fator total de produtividade. A forma logarítmica da equação (9) é dada por:

$$\ln Y_{it} = \ln \gamma + \alpha \ln \left( \frac{G}{Y} \right) + \beta \ln (1 - \tau)$$

(10)

Substituindo ‘ $\frac{G}{Y} = \tau$ ’, na equação (10) temos:

$$\ln Y_{it} = \ln \gamma + \alpha \ln \tau + \beta \ln (1 - \tau)$$

(11)

Assim, para encontrar o nível máximo de crescimento do tamanho do governo, o presente estudo realiza a diferenciação numérica da equação (11) w.r.t ‘ $\tau$ ’. Após a diferenciação, temos

$$\frac{\partial \ln Y}{\partial \tau} = \frac{\partial \alpha \ln \tau}{\partial \tau} - \frac{\partial \beta \ln (1 - \tau)}{\partial \tau} = 0$$

$$\frac{\alpha}{\tau} - \frac{\beta}{1 - \tau} = 0$$

(12)

Resolvendo por “ $\tau$ ” (a taxa ideal de tributação), temos  $\beta \tau = \alpha (1 - \tau)$ , e finalmente:

$$\tau^* = \alpha / (\alpha + \beta)$$

A fim de fornecer uma interpretação intuitiva dos resultados obtidos pelo presente estudo, foram conduzidas numerosas estimativas de teste de diagnóstico de painel.

Resultados

Os resultados da regressão do painel ARDL estão ilustrados na Tabela 2 abaixo:

Tabela 2: Resultados da regressão do nível ideal de despesas descentralizadas (SBD - 1, 0, 0)

| Variável                     | Coefficiente                | Margem de Erro | Estatística-t          | Valor - P |
|------------------------------|-----------------------------|----------------|------------------------|-----------|
| $\ln y(-1)$                  | 0.842831***                 | 0.033217       | 25.37367               | 0.0000    |
| $\ln \tau$                   | 0.152954***                 | 0.032901       | 4.648914               | 0.0000    |
| $\ln (1 - \tau)$             | 1.422697**                  | 0.601285       | 2.366096               | 0.0188    |
| Cons                         | 0.995023***                 | 0.171124       | 5.814626               | 0.0000    |
| Teste LM                     | F = 0.988767                |                | Prob > F = 0.4147      |           |
| Teste Breusch - Pagan        | F = 8.876056***             |                | Prob > F = 0.0000      |           |
| Pesaran CD                   | z = -1.156541               |                | Pr = 0.2475            |           |
| Teste Ramsey-Reset           | F = 1.818203                |                | Pr = 0.1789            |           |
| Teste de qualidade de ajuste | F estatística = 226.6525*** |                | Valor - P(F) = 0.0000  |           |
| Teste de qualidade de ajuste | R²=0.747241                 |                | Ajustado R² = 0.743944 |           |

Notas: \*\*\* *significante em 1%; \*\** *significante em 5%, todos os valores absolutos das variáveis estão expressos em logaritmo;*  $\ln Y$   $\ln Y_{it}$   $\ln Y_{it}$  – PIB real da unidade subnacional (crescimento econômico);  $\ln \tau$   $\ln \tau$  –despesas descentralizadas (recorrentes +capital);  $1 - \tau$   $1 - \tau$  – porcentagem do setor privado no PIB subnacional.

Os resultados acima da equação para o tamanho ideal do governo mostram que todas as variáveis trouxeram coeficientes significativos, como mostrado pela alta estatística “t”:

$$\ln Y_{it} = 0.995023 + 0.152954 \ln \tau + 1.422697 \ln (1 - \tau) \quad (4.10)$$

$$\ln Y_{it} = 0.995023 + 0.152954 \ln \tau + 1.422697 \ln (1 - \tau)$$

(13)

Para calcular o tamanho ideal do governo subnacional, o presente estudo utiliza da equação (11). Ao substituir os valores “ $\alpha$ ” e “ $\beta$ ” na equação (13) acima, temos:

$$\tau = \frac{0.152954}{0.152954 + 1.422697} * 100 = 9.7$$

(14)

O tamanho ideal de um governo descentralizado (tanto para ativos de capitais quanto para despesas periódicas, como bens e serviços) foi estimado aproximadamente em 9,7% do PIB subnacional, como mostrado pela análise empírica anterior, em contraste com o resultado de 5,4% do PIB subnacional em 2017. Os resultados mostram uma redução das despesas públicas acima da meta ideal. Por outro lado, o tamanho real das despesas governamentais foi de 5,4% no período 2015-2017 (KIPPR 2016; SID 2017). O participação ideal das despesas governamentais foi pequena, considerando que as unidades subnacionais recebem apenas 15% das receitas totais do governo nacional. Essa conclusão é relevante na medida que enfatiza que o participação econômica do governo subnacional no Quênia é menor que o nível ideal, havendo espaço para aumentar as despesas a nível do Produto Interno Bruto subnacional. A porcentagem de receitas descentralizadas é tradicionalmente maior em países federativos, como Nigéria, Brasil e Etiópia (World Bank 2014; OCOB 2014; GoK 2016). Os resultados dessa pesquisa confirmam o estudo de Obben (2013), o qual encontrou a porcentagem de 7,4% do PIB para países da OCDE, incluindo o Quênia. Em contraste, Legge (2015) não encontrou nenhum tamanho ideal de governo para os países que estudou (Países em desenvolvimento e subdesenvolvidos).

A partir dos resultados da Tabela 2 acima, pode-se afirmar que dependência transversal e autocorrelação não foram problemas do presente estudo. Ainda que heterocedasticidade tenha sido um problema, o estudo utilizou de um robusto painel padrão de erro para corrigi-la. O  $R^2$  ajustado foi de 0,74,

implicando que 74% da variação da variável dependente é explicada pelas variáveis explanatórias do modelos. Isso mostra que, no geral, a qualidade de ajuste foi satisfatória.

## Conclusão

O resultado para o objetivo do presente estudo foi estimar a administração ideal de despesas para um governo descentralizado. De acordo com as estimativas do modelo de Scully, a participação ideal do governo é 9,7% do PIB subnacional. A participação real, em média, dos governos subnacionais do Quênia era 5,4% dos seus respectivos PIBs durante o período estudado. A participação ideal de um governo descentralizado foi maior que a participação real do governo no modelo de regressão. O baixo nível de descentralização governamental nas unidades subnacionais do Quênia reflete o baixo desenvolvimento econômico do país. Conclui-se, então, que existe uma curva U invertida no modelo de regressão. Além disso, as despesas descentralizadas tiveram um significativo efeito positivo. O que sugere que a produtividade de despesas descentralizadas excede o efeito inercial negativo associado com maior tributação. Como resultado, despesas a nível subnacional aumentam a demanda agregada, o que estimula um aumento de receitas, a depender dos multiplicadores de despesas.

## Recomendações

Com base nos resultados acima, verifica-se que os efeitos das despesas governamentais no crescimento econômico não são independentes do tamanho do governo. Verificar essa relação mediante a curva em formato de U, implementando as recomendações a seguir para as 47 unidades subnacionais analisadas se torna então relevante: Corrigir a porcentagem de despesas governamentais em unidades subnacionais com o tamanho ideal do governo (9,7% do PIB subnacional). Essa recomendação pode garantir um crescimento econômico maior e mais estável para as unidades subnacionais. A participação reduzida do governo em unidades subnacionais reflete o baixo nível de crescimento econômico do Quênia, assim, o presente estudo recomenda o aumento das despesas governamentais descentralizadas de 5,4% para 9,7% do PIB subnacional. Em comparação com outros países, a porcentagem de gastos descentralizados no Quênia, cerca de 20% no total, é similar aos níveis da região. Entretanto, em países como a Etiópia, esses

gastos representam 46% das despesas totais, provavelmente porque o país implementou um sistema de descentralizações antes do Quênia. Nesse contexto, o Quênia tem espaço para melhorar a alocação do orçamento, a fim de se adequar aos seus pares, como a Etiópia. Entretanto, um aumento dos gastos que não seja combinado com um aumento nas receitas leva a déficits no orçamento. Se esse déficit é financiado com endividamento doméstico, ele pode trazer consequências negativas para a taxa de juros doméstica, afastando os investimentos privados e retardando o crescimento econômico.

Em estudos futuros, análises macroeconômicas devem ser estendidas para incluir uma desagregação mais detalhada das despesas dos governos subnacionais por função. Tal desagregação permitiria uma análise mais aprofundada da situação ao distinguir o efeito da administração ideal das despesas subnacionais, despesas privadas e despesas com mão de obra para o crescimento econômico da localidade.

## REFERÊNCIAS

- Armey, Dick. 1995. *The Freedom Revolution*. Washington D.C.: Regnery Publishing.
- Barro, Roberto e Sala-i-Martin, Xavier. 2003. *Economic Growth*. 2nd ed. Cambridge: MIT press.
- Ezcurra, Roberto e Rodríguez-Pose, Andrés. 2010. "Is Fiscal Decentralization Harmful for Economic Growth? Evidence from the OECD Countries". *SERC Discussion Paper* 51. Londres: London School of Economics.
- Facchini, François e Melki, Mickaël. 2013. "Efficient Government Size: France in the 20th century". *European Journal of Political Economy* 31: 1-14.
- GOK (Government of Kenya). 2004- 2019. *Economic surveys*. Nairobi: Kenya National Bureau of Statistics.
- Heerden, Yolande Van e Schoeman, Nieck J. 2008. "Finding the Optimal level of Taxes in South Africa: A Balanced Budget Approach". *Working Paper*. Pretoria: University of Pretoria.
- Husnain, M. I. 2011. "Is the Size of Government Optimal in Pakistan: A Time Series Analysis, 1975-2008". *Journal of Economics & Economic Education Research* 12, no. 2.

- Husnain, M. I., Khan, M., Haq Padda, I., Akram, N. e Haider, A. 2011. "Public Spending, FDI and Economic Growth: A Time Series Analysis for Pakistan (1975-2008)". *International Research Journal of Finance and Economics* 61: 21-27.
- Institute of Economic Affairs (IEA). 2010. "Devolution in Kenya, Prospects, challenges and the future". *IEA Research paper*, series no.24.
- Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis (KIPPRA). 2016. *Kenya Economic Report: Fiscal Decentralization in Support of Devolution*, Nairobi: The Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis.
- Kenya National Bureau of Statistics (KNBS). 2019. *Gross County Product Report 2019*. Nairobi.
- Leach, G. 2002. "We are going the Wrong Way-Tax and Spending Fiscal Policy". *IoD Policy Paper*, Londres.
- Legge, Stefan. 2015. *Government Size and Economic Growth: The Role of Country Diversity*. <http://www.spring2015-201520103017pdf.>
- Martinez-Vazquez, Jorge e Robert M. McNab. 2006. "Fiscal Decentralization, Macro - stability and Growth". *Working Paper*, no. 05-06: 25-49.
- Mose, Naftaly, Lawrence Kibet e Simon Kiprop. 2019. "The effect of county government expenditure on Gross County Product in Kenya: A panel data analysis". *African Journal of Business Management* 13, no. 13: 428-437.
- Mwiathi, Peter Silas. 2017. *Effects of Fiscal Decentralization on Poverty Reduction Outcomes, Income Inequality and Human Development in Kenya*. PhD thesis. Kenyatta University.
- Narayan, Paresh K. e Smyth, Russell. 2005. "The residential demand for electricity in Australia: an application of the bounds testing approach to cointegration". *Energy Policy* 33: 457-464.
- Nijenhuis, Karin. 2003. "Does Decentralization Serve Everyone? The Struggle for Power in Malian Village". *The European Journal of Development Research* 15, no. 2: 67-92.
- Obben, James. 2013. "Aspects of the Government Size-Economic Growth Rate Nexus in the OECD: 1973-2011". *Discussion Paper* 13.04: 1-31.
- Office of the Controller of Budget (OCOB). 2013-2019. *Annual County Governments Budget Implementation Review Report*. Nairobi: Government Printer.

- Olaleye, Samuel, Edun Femi, Hassan T. Bello e Shakirundeen B. Taiwo. 2014. "Government Expenditure and Economic Growth: Armey Curve in Nigeria". *The Romanian Economic Journal* 17, no. 51: 47-66.
- Scully, Gerald. 2003. "Optimal taxation, economic growth and income inequality". *Public Choice* 115, no. 3/4: 299-312.
- . 2008. "Optimal Taxation, Economic Growth and Income Inequality in the United States". *National Center for Policy Analysis, Policy Report* no. 316: 1-12.
- Shumaila, Zareen and Qayyum Abdul. 2014. "An Analysis of Optimal Government Size for Growth: A Case Study of Pakistan". *Munich Personal RePEc Archive*, paper No. 58989: 1-12.
- Society for International Development (SID). 2017. "Taxation and fiscal decentralisation in Kenya; a case study of Kwale, Kiambu and Kisumu Counties". *Working Paper* No. 3.
- Vedder, Richard K. e Gallaway, Lowell E.. 1998. *Government Size and Economic Growth*. Washington: Ohio University press.
- Lazarus, Wanjuu Zungee, Khobai, Hlalefang e Le Roux, Pierre. 2017. Government Size and Economic Growth in Africa and the OECD. *International Journal of Economics and Financial Issues* 7, no. 4: 628-637.
- World Bank. 2014. Decision Time: Spend More or Spend Smart? Decision Time: Spend More or Spend Smart? *Working paper*, No. 94021, Nairobi.
- . 2016. Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity. *Working Paper*, No. 103822, Nairobi.
- Yemek, Etienne. 2005. "Understanding Fiscal Decentralisation in South Africa". *Institute for Democracy in South Africa (IDASA) paper*: 1-25.

## RESUMO

O presente estudo, assumindo um orçamento equilibrado, busca estimar a administração ideal de despesas de um governo descentralizado em 47 unidades subnacionais do Quênia por meio da regressão de painel ARDL e o modelo de Scully para o período 2014-2018. O modelo de estimativa examinou a ideia de Armey de uma curva quadrática que explica o nível de despesas governamentais e o nível correspondente de crescimento econômico. A análise do painel ARDL revela que o tamanho de governos descentralizados é otimizado quando as despesas representam cerca de 9,7% do Produto Interno Bruto subnacional (ou *Gross County Product*(GCP), em inglês). O limite estimado é maior que a participação atual dos governos nas unidades subnacionais do

Quênia. O pequeno tamanho do governo em unidades subnacionais reflete o baixo nível de atividade econômica nessas localidades. Nesse sentido, o presente estudo recomenda que os governos subnacionais aumentem suas despesas orçamentárias nas áreas de infraestrutura, programas sociais e atividades econômicas para 9,7% do PIB subnacional a fim de estimular o crescimento econômico geral da região.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Unidade Subnacional; Ideal; Descentralizado; Despesas; PIB subnacional; Orçamento Equilibrado.

*Recebido em 11 de novembro de 2019*

*Aceito em 21 de julho de 2020*

*Traduzido por Eduardo Marquezin Faustini*

# O CHIFRE DA ÁFRICA E O CAMPO PARA REFUGIADOS EM DADAAB NO QUÊNIA

Juliana Tomiko Ribeiro Aizawa<sup>1</sup>

## Introdução

A emancipação política e econômica no continente africano ocorreu, em sua maioria, por guerras de libertação nacional, ao longo dos anos de 1953 a 1960, acarretando o desenraizamento dos civis que estavam em meio a esses conflitos, como é o caso em análise do chifre da África – Somália. As guerras civis, golpes de Estado, instabilidade política, condições físicas e climáticas da Somália forçaram o êxodo dos somalis para os países vizinhos em busca de proteção e condições mínimas de sobrevivência (Silva 2016).

O Quênia tinha uma política aberta para refugiados, contudo após a queda do regime militar de Barré em 1991 passou a receber milhares de somalis em seu território. Logo, como consequência desse grande fluxo de pessoas, o governo queniano teve que recorrer ao auxílio do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em busca de ajuda humanitária. Dessa forma, o governo do Quênia passou a adotar os campos para refugiados como política de acolhimento.

De início, os campos para refugiados, principalmente o de Dadaab, eram uma forma de retirar os refugiados da capital queniana — Nairóbi. Isso porque, não se vislumbrava tão logo o retorno dos refugiados ao seu país de origem. A situação na Somália permanecia instável, devido à vulnerabilidade governamental que se somou às disputas territoriais com a Etiópia, acarretando na continuidade do uso e na dependência dos campos para refugiados por parte do governo queniano.

---

<sup>1</sup> Núcleo de Prática e Assistência Jurídica, Centro Universitário da Grande Dourados (UNI-GRAN). Dourados, Brasil. E-mail: jtraizawa@gmail.com

Ademais, o conflito entre os países vizinhos e a expansão da globalização, culminaram no surgimento do grupo armado al-Shabaab — associado ao al-Qaeda — que dominou o sul da Somália e cometeu sucessivas atrocidades sob manto de execução da doutrina islâmica — *Sharia* (Mohamed 2009). Desde então, o Estado africano e, principalmente, seus civis, vivem incisivas restrições materiais de ajuda humanitária e violações permanentes de direitos humanos.

O estímulo para essa pesquisa foi a decisão do governo queniano, anunciada em 2015, de fechar o campo para refugiados em Dadaab, em razão dos atentados executados pelo o grupo al-Shabaab no Quênia. A pergunta emergida dessa situação é: os campos para refugiados são a melhor alternativa para acolher pessoas forçadas a deixar o país de origem?

Para buscar possíveis respostas, foi levantada como hipótese se a solução duradoura da integração local poderia responder de forma mais eficaz à situação dos refugiados somalis. O presente artigo tem como objetivo geral a análise dos precedentes histórico-políticos que acarretaram a instabilidade na Somália e como objetivo específico identificar as causas que levaram a formação e dependência dos milhares de somalis aos campos para refugiados no Quênia, em especial o campo de Dadaab.

Os teóricos adotados são Antônio Augusto Cançado Trindade, Helen Chapin Metz, James Milner e Mark Cutts. A metodologia é dedutiva, simples, qualitativa, com recorte histórico temporal entre 1948 até 2019. O recorte geográfico são os países Somália e Quênia. Para melhor orientar o leitor, foi elaborado o mapa político da região, que esboça chifre da África.

Para a geopolítica, o chifre da África ocupa uma posição estratégica, em especial a cidade de Berbera, onde está localizada uma das zonas portuárias mais importantes do mundo — a qual se destaca por transladar o petróleo da Arábia Saudita e as mercadorias da Europa ocidental que descem pelo Mar Vermelho, atravessam o Golfo de Áden e escoam para os outros continentes através do Oceano Índico.

## Mapa 1: Migração Somália – Quênia



Fonte: Aizawa (2018).

O traçado em vermelho é uma rodovia, sendo possível, também, localizar ao sul da Somália a capital Mogadíscio e, no território queniano, a cidade de Dadaab, onde está situado o maior campo para refugiados do mundo. Por fim, próximo a Dadaab, está a cidade de Garissa, local em que o al-Shabaab executou em 2015 um ataque terrorista na cerimônia de graduação de uma universidade do Quênia, fato que culminou na posição do governo queniano em fechar o campo. Após essa breve exposição sobre o percurso bibliográfico metodológico, passaremos à análise o tema.

## Precedentes históricos da Somália

A Somália, por acordo de interesses coloniais europeus na África no final do século XIX, foi colônia Britânica e Italiana. O povo somali desta época tinha por característica o nomadismo pastoreio, em razão do clima semiárido do país, caracterizado pela escassez pluvial e pelo rigor climático. Portanto, a única economia existente que pode se sustentar neste ambiente pobre é a criação de animais (Mohamoud 2002, 48, tradução nossa).

A partir de 1950, os países europeus se viram pressionados a libertar suas colônias no continente africano, sendo extinto o protetorado da Somália

em 1960. Promulgou-se uma constituição e o país passou a ser conhecido como República da Somália.

A nova aspiração reiterou pela primeira vez a luta do Sheikh Muhammad Adbdille Hassan. Seu legado e influência como o pai do nacionalismo Somali continuou a influenciar o pensamento nacionalista. Esse espírito de liberdade facilitou a ordem pós-colonial da nação recém-independente (Njoku 2013 89, tradução nossa).

A independência da Somália desde o início teve uma administração turbulenta. Ainda que o país contasse com certa homogeneidade linguística, o fato de estar localizada na região do semiárido da África, não favorecia a população somali a ter uma economia independente pelos escassos recursos materiais do ambiente. Ademais, após a unificação territorial — o Norte uma antiga colônia britânica, e o Sul uma antiga colônia italiana — as tensões foram diversas, principalmente entre as elites. Observa-se, ainda, a pressão feita pelas grandes potências a fim de receberem a matéria prima que tinham antes da independência.

O novo estado da Somália enfrentou muitas contradições. Forçado a continuar a política e desenvolvimento social da administração colonial, mas ao mesmo tempo, havia pouca ou quase nenhuma compreensão com as dificuldades que a nova nação herdou do estado colonial. A complexidade de herdar o sistema estatal e todas as instituições em uma sociedade baseada na tradição e religião política institucional foi subestimada (Abukar 2015, 20, tradução nossa).

O governo, com o desejo de demonstrar autoconfiança e contando com uma posição geograficamente estratégica, se viu obrigado a se abrir às relações internacionais. Logo após a independência, estreitaram-se os vínculos com a União Soviética e com a China, sendo o país beneficiado com projetos agrícolas, com a implantação de tecelagens e com a construção de pontes e estradas.

A sua importância estratégica valeu à Somália constituir-se, em 1977, em um dos principais países beneficiários pela ajuda soviética na África, computando um total de 154 milhões de dólares norte-americanos, além de ser classificada no primeiro posto no concernente à assistência militar (181 milhões de dólares norte-americanos), transformando as forças armadas somalis em uma das melhores equipadas da África negra (Mazrui e Wondji 2010, 987).

A mais interessante dimensão desta integração dos países socialistas na África foram os laços científicos entre instituições africanas, soviéticas e chinesas. A cooperação se dava especialmente no campo do ensino e da pesquisa, da formação educacional e com o envio de professores e pesquisadores às universidades e centros de pesquisa africanos.

A União Soviética também forneceu assistência não militar, incluindo bolsas de formação técnica, máquinas de impressão, equipamento de radiodifusão para o governo e ajuda no desenvolvimento agrícola e industrial. Em 1969 considerável assistência não militar também foi fornecida pela China. Esses projetos incluíram construções de hospitais e fábricas e em 1970 a grande estrada norte-sul (Metz 1992, 30 e 31, tradução nossa).

As relações da Somália com a Itália permaneceram estáveis e os investimentos italianos favoreceram a modernização de setores e as relações culturais. Essa estabilidade foi possível pois ainda haviam muitos italianos residentes na Somália com uma larga produção agrícola nos vales dos rios. O “patrocínio Italiano possibilitou que a Somália entrasse para uma associação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) que formou outra fonte de assistência técnica e econômica, tendo a Somália certa preferência para exportar no mercado do Oeste Europeu” (Metz 1992, 31, tradução nossa).

A Somália ocupa uma região que fora estratégica tanto para o campo socialista como para o capitalista. Estando geograficamente localizada no chamado Chifre da África, o país possui instalações portuárias de primeira ordem situadas no Golfo de Aden e no Oceano Índico, bem como as diminutas rotas marítimas vitais que interligam os países produtores de petróleo à América do Norte e à Europa.

A presença do Oceano Índico, por onde escoava-se mais de 70% (setenta por cento) da importação do petróleo e outras matérias primas provenientes da Europa Ocidental, tornava o controle do Chifre da África, próximo ao Oriente Médio, amplamente decisivo entre as potências mundiais.

A extensa ajuda militar dos Estados Unidos à Etiópia foi particularmente ressentida. Embora a assistência para o país tenha começado muito antes do conflito Somália-Etiópia e baseado em outras considerações, a atitude dos somalis restou inalterada enquanto os Estados Unidos continuavam a treinar e equipar o vizinho hostil (Metz 1992, 31, tradução nossa).

Os problemas domésticos entre países os vizinhos Etiópia e Somália agravaram-se em razão do investimento externo do EUA na Etiópia e da União Soviética na Somália. A hostilidade armamentista alimentada por uma disputa de interesses estratégicos internacionais, mais tarde resultaria em um conflito armado entre os dois países africanos.

Outros agravantes da instabilidade política após a independência do país foram a corrupção e o nepotismo. Apesar do estabelecimento de eleições diretas, da instituição de um parlamento e da promulgação de uma constituição, a corrupção e o nepotismo tornaram-se praxe no primeiro governo do país e não foram combatidos pelo presidente Aden Abdullah Osman Daar (1960-1977) nem por seu primeiro ministro.

Nem o presidente nem o primeiro ministro pareciam particularmente preocupados com a corrupção oficial e com o nepotismo. Apesar dessas práticas serem concebidas como normais em uma sociedade baseada no parentesco, alguns estavam amargurados na prevalência deles na Assembleia Nacional, onde parecia que os deputados ignoravam seus constituintes no comércio de votos para ganho pessoal (Metz1992, 36, tradução nossa).

Os problemas políticos continuaram e em 1969 o presidente Abdirashid Ali Shermarke (1967-1969) foi assassinado por um guarda costas enquanto o primeiro ministro Mahammad Ibrahim Iggal estava fora do país. Sucessivamente, o exército capturou pontos estratégicos de Mogadíscio com a cooperação policial, culminando no golpe de Estado que instituiu um regime autoritário e levou ao poder o major general Muhammed Siad Barre.

Em 21 de outubro, quatro coronéis do exército Somali realizaram um golpe sem derramamento de sangue e o major-general Muhammed Siad Barré assumiu o governo civil. O exército e a polícia tomaram o poder de Mogadishu, e o Supremo Conselho Revolucionário foi estabelecido. A Assembleia Nacional e o Gabinete foram dissolvidos, a Constituição foi suspensa e os partidos políticos existentes foram abolidos. O novo regime militar prometeu a eliminação da corrupção e a reconstrução de instituições sociais e econômicas (Abukar 2015, 20 e 21, tradução nossa).

O novo regime militar da Somália, fortemente apoiado pela União Soviética, fomentou o investimento bélico maciço na Etiópia por parte dos Estados Unidos. Em 1977, o governo da Somália incitou uma revolta armada que ficou conhecida como Guerra de Ogaden, resultado da ajuda militar de União Soviética, Líbia, Alemanha Oriental, Israel, Cuba e Coreia do Norte.

A Somália invadiu a Etiópia para anexar Ogaden, região de etnia predominantemente somali, a seu território (Nogueira 2020).

A União Soviética desaprovou a ofensiva militar e cessou seu apoio à Somália. Em 1978 a Etiópia retomou Ogaden com a ajuda aero-militar de Cuba, União Soviética e do Iêmen do Sul (Nogueira 2020). Essa guerra, enfraqueceu o governo Barré e impulsionou o surgimento de grupos armados como o Movimento Nacional Somali (SNM) e o Congresso Somali Unido (USC) tornaram possível a destituição do regime militar em 1991.

No sul da Somália, um período prolongado de violência, ilegalidade, lutas pelo poder, confrontos entre clãs e o colapso das instituições sucedeu à remoção do regime Barré. Caos e disputas entre facções armadas do regime invadiram Mogadíscio e algumas partes do sul da Somália. Os antigos líderes do USC, General Mohamed Farah Aideed e Ali Mahdi Mohamed, competiram pelo poder de Mogadíscio, e a capital tornou-se palco de assassinatos, roubos e outras atividades criminosas, com muitos indivíduos e grupos tentando lucrar com a anarquia e o caos que surgiram. Delegacias de polícia, hospitais, bancos, bases militares, lojas e museus foram roubados (Abukar 2015, 25, tradução nossa).

A luta pelo controle da capital somali — Mogadíscio, se protelou e uma linha demarcou a cidade em duas partes. O governo central tornou-se fraco devido a uma série de fatores como os conflitos internos e externos, as condições climáticas extremas e a natural instabilidade de um Estado jovem. Consequentemente, a população adota como alternativa ao caos e à violência o êxodo em busca de melhores condições de vida. Entre tantos conflitos, instabilidade pós colonialismo, atritos grupais, clima semiárido e maciça violência resultaram no enfraquecimento do poder governamental. A sociedade civil se viu forçada a fugir das regiões de conflito e zona rural, para tentarem sobreviver.

A dramática situação com o fim do regime Barré em 1991 culminou no deslocamento de milhares de cidadãos somalis para o Quênia. Esse êxodo para o país vizinho somente foi possível pois o presidente queniano abriu fronteira com a Somália e permitiu a entrada de mais de 400.000 (quatrocentos mil) refugiados somalis entre 1991 e 1992 (Milner 2009, 86). Na seção a seguir, dissertaremos sobre a política de asilo adotada pelo governo queniano.

## Política de asilo no Quênia

Na segunda metade do século XX, período no qual ocorreram as independências dos países africanos, o continente africano vivenciou uma grande quantidade de conflitos. A instabilidade e as disputas internas são comuns em países que estiveram submetidos durante décadas ao sistema colonial. As revoluções e, principalmente, as guerras civis e as guerras por disputa territorial entre os Estados, resultaram em um número elevado de refugiados dentro do continente africano. O número de pessoas que deslocam-se para outro continente é ínfimo, tendo em vista a diáspora interna do continente de origem desses refugiados. Conforme o último relatório “*Global Trends*” do ACNUR, publicado em 19 de junho de 2018, embora a Somália fosse a quinta maior fonte de refugiados no mundo em 2017, o número de refugiados somalis diminuiu em três por cento ao longo do ano. Ao todo, 986.400 pessoas deixaram a Somália. Os principais países de destino dos refugiados somalis são: Quênia (281.700), Iêmen (255.900) e Etiópia (253.800). Ademais, alguns poucos grupos residiam na África do Sul (27.000), Uganda (25.000) e Suécia (22.000) (ACNUR 2018, 14).

O Quênia, por fazer fronteira com Estados extremamente conflituosos — Sudão, Uganda, Etiópia e Somália — acolheu um considerável número de refugiados em seu território entre 1960 e 1980, uma média de 10.000 (dez mil) refugiados, a maioria de Uganda. Percebendo a formação profissional dos refugiados, em sua maioria médicos e professores, e as contribuições que poderiam dar à sociedade, o governo queniano buscou uma política de asilo aberta.

Status individual foi concedido por uma agência do governo, e os refugiados gozavam de liberdade de movimento, acesso ao mercado de trabalho, e muitos benefícios dos direitos sociais detalhados na Convenção de 1951. Enquanto a prioridade nesse período era socialmente e economicamente integrar refugiados o mais rápido possível, não houve política nacional de refugiados ou legislação nacional sobre refugiados (Milner 2009, 86, tradução nossa).

A Convenção de 1951, conhecida como Estatuto dos Refugiados, trouxe a clássica definição de refugiado(a) como uma pessoa que “temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país” (ACNUR 1951, 2).

O Estatuto dos Refugiados deliberava ao ACNUR o mandato de 3 (três) anos para o gerenciamento do fluxo de deslocados em razão dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa. Os recortes geográfico e temporal da Convenção de 1951 delimitaram o alcance do respectivo instrumento internacional.

O surgimento de novas categorias de refugiados(as) culminou na elaboração do Protocolo de 1967, o qual ampliou o alcance da Convenção de 1951, para reconhecer como refugiado(a) toda pessoa que se enquadre na definição do artigo primeiro da Convenção, independente do prazo de 1 de janeiro de 1951 (ACNUR 1967).

Ademais, o Protocolo ressaltou a necessidade dos Estados membros em cooperar com o ACNUR ou qualquer instituição das Nações Unidas para aplicar os dispostos neste respectivo instrumento normativo internacional. Sabe-se que os instrumentos globais são parâmetros mínimos a serem seguidos para assegurar uma norma geral imperativa do Direito Internacional e que os instrumentos regionais são mais autênticos para atender as violações de direitos humanos específicas de povos de determinadas regiões, devido à aproximação geográfica dos Estados envolvidos (Piovesan 2011).

Considerando, dentre outros, os problemas específicos de pessoas deslocadas nos estados africanos, em 1963 foi criada a Organização da Unidade Africana (OUA). Aderiram à organização 32 chefes de Estado africanos, estando dentre os objetivos desta a emancipação do colonialismo e o fim do *Apartheid*. Em 1969 foi consignada a Convenção da Unidade Africana sobre Proteção e Assistência de Pessoas Deslocadas Internamente em África, em razão da complexidade e singularidade das reiteradas violações aos direitos humano dos povos africanos.

No ano de 1981 foi elaborada a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, conhecida também como Carta de Banjul, que entrou em vigor em 1986. Respectivo documento contém direitos de primeira, segunda e terceira geração, quais sejam — direitos civis e políticos; direitos econômicos e sociais; direitos coletivos solidários. Esses instrumentos complementares regionais têm a jurisdição dos Estados signatários aferida pela Comissão Africana dos Direitos do Homem.

Uma das situações em que esse mecanismo regional foi invocado, ocorreu com o declínio do regime Barré. Isso porque, a política para refugiados queniana mudou drasticamente e em 1989 o governo aumentou a securitização na fronteira com a Somália, por conta do fluxo de deslocados somalis que chegavam ao país. De início o governo Queniano acolheu antigos funcionários do governo e oficiais militares associados ao regime Barré. Em

1991, com a queda do governo militar na Somália, milhares de civis somalis socorreram-se a fronteira do Quênia.

Em março de 1991, teve uma estimativa de 16.000 refugiados no Quênia. Esse número subiu para 39.000 em julho, e para 92.200 em dezembro de 1991. A taxa de chegada continuou a subir no ano seguinte, como a população de refugiados no Quênia atingiu uma estimativa de 246.000 em maio de 1992 e o pico de 427.278 no fim de 1992. A população de refugiados no Quênia cresceu para mais de 400.000 em apenas dois anos (Milner 2009, 86, tradução nossa).

O elevado número de refugiados no Quênia levou o país ao estado de emergência. Os refugiados em Nairóbi, capital do Quênia, estavam vivendo em extrema penúria e os civis quenianos sofriam com o aumento da violência. Deste modo, o governo queniano socorreu-se a assistência do ACNUR e de ONGs — em especial a Anistia Internacional e Comissão Internacional de Juristas, para deliberar a situação dos refugiados.

Sete novos campos foram abertos em 1992, estendendo-se de Mandera e El-Wak no extremo nordeste do Quênia para Utange e Hatimy, praticamente subúrbio de Mombasa, segunda maior cidade do Quênia e um importante porto no Oceano Índico. Refugiados foram transferidos para os campos, e o governo transferiu a responsabilidade da gestão dos campos para o ACNUR (Milner 2009, 87, tradução nossa).

Ainda que o governo queniano tenha transferido a gestão do campo de refugiados para o ACNUR, a assistência prestada por esse organismo internacional era mínima e a responsabilidade de fornecer o mínimo de insumos básicos para a sobrevivências dos detidos oscilava entre o governo queniano e o organismo internacional. A situação se agravou a partir de 1992, quando os refugiados passaram a morrer por desnutrição nos campos.

Como resultado, as taxas de mortalidade e de desnutrição entre a população de refugiados disparou completamente em 1992, enquanto os ataques transfronteiriço de elementos Somalis representavam uma ameaça à segurança e aos trabalhadores assistentes. A taxa de mortalidade atingiu 100 um dia para 100.000 refugiados, cinco vezes maior que o nível “normal”. As taxas de desnutrição foram registradas mais altas em 54 por cento entre crianças refugiadas em alguns campos [...] (Milner 2009, 87, tradução nossa).

Além disso, devido à insegurança dos campos e à vulnerabilidade dos detidos, houve o aumento da violência contra mulheres e meninas, registrando-se significativo aumento dos casos de estupro e abuso sexual. Diante da precariedade da infraestrutura, da insegurança e dos restritos recursos de assistência médica, o governo queniano, em 1993, solicitou ao ACNUR o repatriamento dos refugiados.

É importante levar em consideração o contexto interno da Somália entre o período de 1991 até 1993, ano que o governo queniano solicitou o repatriamento. Em 1991 surgiu o grupo União de Tribunais Islâmicos (UTI), que usavam a doutrina da *Sharia* para impor a ordem ante a instabilidade de representatividade governamental no território somali. Além disso, fisicamente, a capital Mogadíscio estava dividida em parte norte e parte sul, devido a atuação dos “senhores da guerra”, outro impedimento à reconstrução e à pacificação do país.

Registrou-se um grande apoio e legitimação por parte da população que estava exausta devido à situação em que o país se encontrava desde 1991, após a queda do regime de Barré e do colapso do governo central. A UTI providenciava à população justiça, educação e assistência médica, mantendo um clima de relativa estabilidade, mas era fonte de preocupação para alguns países vizinhos como a Etiópia e os EUA por causa da defesa da *Sharia* (Monteiro 2012, 157).

Ainda que os acampamentos tenham se tornado a política migratória para refugiados adotada pelo governo queniano, é importante considerar que essa alternativa, assistida pelo ACNUR e por ONGs, criou certos vínculos de dependência por parte dos refugiados àquele local de acolhimento.

O Estado Somali não era estável. Havia uma tentativa de reestruturá-lo, mas afastada da população civil, fato que fez com que o Estado se tornasse alvo de grupos armados associados ao Al-Qaeda. Mais tarde, esses grupos passariam a se infiltrar nos campos de refugiados do Quênia para usá-los como base de ataque ao país.

Há de se ressaltar que os Estados Unidos em 2006 subsidiaram um novo conflito armado entre Etiópia e Somália, para destituir a UTI, sob a justificativa de que o grupo armado estava conduzindo o Estado somali para um estreito vínculo com o radicalismo islâmico. A missão militar Etíope resultou com êxito, mas, por outro lado, fortaleceu a milícia radical al-Shabaab ligada ao grupo extremista al-Qaeda. Inicialmente o al-Shabaab contava com o apoio dos somalis e da Eritreia para expulsar o inimigo — Etiópia (BBC 2013).

A expedição militar da Etiópia enfraqueceu o Estado somali e, ao deixar o país, o grupo al-Shabaab continuou a atuar violentamente, recrutando *jihadistas* estrangeiros e utilizando a religião como escudo para amparar as atrocidades cometidas contra os civis e o interesse pelo domínio territorial (Navas 2013).

A atuação da al-Shabaab tem ultrapassado a fronteira somali e reivindicado ataques contra civis no Quênia. O que forçosamente, impulsionou o governo queniano em optar pela segurança nacional e recorrer ao fechamento dos campos para refugiados, especialmente o de Dadaab.

Alguns instrumentos internacionais foram criados recentemente para reafirmar a necessidade de proteção dos povos em África. A Convenção da OUA para a Proteção e a Assistência de Deslocados Internos em África, conhecida como Convenção de Kampala de 23 de outubro de 2009, que entrou em vigor em 06 de dezembro de 2012, tem por objetivo promover e fortalecer medidas regionais e nacionais para prevenir ou mitigar; impedir o deslocamento interno e proteger; ajudar as pessoas deslocadas internamente na África (UA 2009).

Além disso, busca estabelecer um quadro jurídico para a solidariedade, cooperação, promoção de soluções duradouras e apoio mútuo entre os Estados Partes para combater o deslocamento e promover o tratamento de suas consequências; obrigações e responsabilidades dos Estados Partes, com relação a prevenção de deslocamento interno e proteção e assistência de deslocado internamente; prever as respectivas obrigações, responsabilidades e papéis dos grupos atores armados não estatais e outros atores relevantes, incluindo organizações da sociedade civil, quanto à prevenção de deslocamento interno e proteção e assistência de pessoas deslocadas internamente (UA 2009).

O direito de asilo concedido inicialmente pelo Estado queniano tem em seu cerne a solidariedade e cooperação com os somalis. O ACNUR, em seu regulamento, prevê como soluções duradouras para acolher pessoas forçadas a sair do país de origem o repatriamento voluntário, integração local e reassentamento em um terceiro país.

O repatriamento voluntário concerna na livre escolha do(a) refugiado em buscar o direito de regresso, voltar ao país de origem, voluntariamente (ACNUR 2011, 25; OIM 2009, 65). A integração local é um processo gradual e multidisciplinar, que envolve aspectos legais, econômicos, sociais e culturais.

O reassentamento em um terceiro país é a transferência de um país anfitrião para outro que tenha concordado em acolher o(a) refugiado(a). Essa solução duradoura tem três principais funções “representa um instrumento

de proteção internacional para os refugiados em risco no primeiro país de refúgio; corresponde a uma solução duradoura junto à integração local e à repatriação voluntária; e visa o aprofundamento da solidariedade internacional” (Cavalcanti 2017, 599).

O campo para refugiados é uma forma paliativa de acolher pessoas forçadas a sair de seu país. No entanto, quando a acolhida passa a ser uma solução duradoura, pode desencadear algumas situações desidiosas como as do campo de Dadaab no Quênia, que será melhor abordada na seção seguinte deste artigo.

## Al-Shabaab e o campo para refugiados – Dadaab no Quênia

Com a queda do regime Barré, a Somália passou a ser controlada por milícias de diferentes clãs: os senhores da guerra (*warlords*). Essa estrutura tribal (clãs) está arraigada a própria estrutura social dos povos da África. Porém, é importante saber que os problemas atuais da Somália levaram ao aumento do número de somalis nos campos de refugiados no Quênia têm vários fatores interconectados.

Nos anos recentes, política e dinâmicas de conflito foram moldados por diferentes tipos de atores, principalmente: (1) o Governo Federal de Transição (TFG) e suas forças de segurança; (2) as chamadas administração regional ou provincial, como Somalilândia, Puntlândia, Galmudug e Ximan iyo Xeeb; (3) facções armada, principalmente Ahlu Sunna wa'al Jamaa (ASWJ), al-Shabaab e Hizbul Islam; (4) clãs e líderes religiosos tradicionais; (5) grupos de diáspora; e (6) líderes seculares, a maioria dos quais já deixou o país (Willians 2011, 37, tradução nossa).

Embora grande parte da população em 1991 tenha apoiado a UTI (União de Tribunais Islâmicos) como tentativa de estabilidade do Estado somali, os Estados Unidos da América tinham repulsa a esse grupo por conta de adotarem a *Sharia* como doutrina e de sua conexão com o islamismo.

O gravame de problemas interligados — religião, clãs, administração provincial e grupos islâmicos; culminou, em dezembro de 2006, no envio de tropas etíopes à Somália para expulsar de Mogadíscio a UTI. Essa expedição militar foi financiada pelos EUA e apoiada pela ONU, com as forças do Governo Federal de Transição (TGF) competindo com as facções armada Ahlu Sunna wa'al Jamaa (ASWJ), al-Shabaab e Hizbul Islam.

A invasão da Etiópia enfraqueceu em 2009 e o território conquistado foi devolvido a União Africana em 2011. No entanto, os problemas domésticos entre somalis e etíopes deu margem ao crescimento do grupo al-Shabaab - que significa juventude, em árabe.

A invasão etíope também foi um dos principais impulsionadores do crescimento substancial do al-Shabaab entre 2006 e 2008. Inicialmente compreendendo somente um pequeno núcleo de ex-membros do AIAI, al-Shabaab emergiu com uma enxurrada de voluntários nacionalistas somalis incendiados pelo que eles viram como agressão etíope contra sua pátria (Wise 2011, 5, tradução nossa).

O al-Shabaab defende a visão wahhabista<sup>2</sup>, inspirada pela Arábia Saudita; enquanto a maioria dos somalis segue a linha sufista<sup>3</sup> e tem como principal exercício de sua fé a reverência aos túmulos que os grupo rebelde indistintamente destroem — uma das principais causas que alimentam a impopularidade do grupo extremista (BBC 2013). Além disso, é uma organização extremamente violenta, que comete sucessivas atrocidades contra os poucos civis que restaram ao sul da Somália, zona rural, região onde tem maior domínio.

Dentre as violações aos direitos humanos sob o pretexto de aplicação da *Sharia* estão: assassinatos, perseguições, julgamentos parciais, tortura, recrutamento de crianças como soldados, abuso de poder, negação dos direitos de associação e liberdade religiosa, realização de casamentos forçados e o açoite de mulheres em praça pública, muitas vezes apedrejadas até a morte.

O grupo proibiu músicas, vídeos, fazer a barba e até sutiãs nas áreas em que controla e mantém controle muitas vezes com métodos brutais. Mulheres acusadas de adultério são apedrejadas publicamente até morrer; adolescentes ladrões tiveram seus membros cortados; um

---

2 O wahabismo surgiu no século XVIII na Arábia Saudita, inspirado no pensamento do teólogo Ibn Taymiyya e fomentado por Muhammed Ibn 'Abd al-Wahhab. É uma corrente ortodoxa que tem por característica a crença na unicidade divina, dogmatismo religioso, austeridade, conservadorismo social, condescendência política ao regime saudita e a base é o Alcorão (Costa 2010).

3 O sufismo (sufis) baseia-se na interpretação da Sharia, transmitindo o pensamento de Maomé por orações, música e cânticos. Vários grupos islâmicos, inclusive os sufis, foram incorporados à corrente do Salafismo, a qual concentra a tradição no que concerne aos assuntos internos do Islão e as tendências radicais dos *jihadis* (em sua maioria muçulmanos que obedecem a regras e princípios específicos). O Salafismo *jihadista* ganhou considerável espaço após os anos de 1990 no Afeganistão, com o aparecimento da al-Qaeda e grupos a ela associados, expandindo-se com a globalização e aportando um caráter transnacional (Costa 2010).

Somali disse que seu irmão foi morto simplesmente por vender cartões de telefone para tropas etíope. Embora a Somália é uma maioria nacional Muçulmana, sua fé tem sido tradicionalmente mais moderada; a repressão pelo al Shabab é vista por muitos Somalis com desaprovação e medo (James 2009, 1, tradução nossa).

O grupo associado ao al-Qaeda, também, tem inibido a ajuda humanitária aos civis somalis, isso quando não sequestram os trabalhadores assistentes das entidades internacionais que estão na região para prestar os socorros mínimos àquela população.

O Islã e os grupos somalis condenam o abuso de poder executado pelo al-Shabaab usando como argumento para tantas atrocidades, a *Sharia*. Segundo um porta voz de um grupo na Somália Abdirasak Mohamed Al Ash'ari “esses grupos radicais derramam sangue muçulmano todos os dias [...] eles são financiados por fora e sua ideologia Wahhabi deve ser tratada como estrangeira” (Mohamed 2009, 1).

O al-Shabaab utiliza métodos de ataque suicida e bombardeamento de zonas altamente povoadas. Alguns dos exemplos das atrocidades que o grupo armado comete estão no relatório *No End in Sight: the Ongoing Suffering of Somalia's Civilians*, da Amnistia Internacional, publicado em março de 2010, como: bombista suicida durante a cerimônia de graduação em medicina, ameaças a jornalistas, uma bomba que explodiu no hospital Martini – local em que estavam portadores de deficiência e suas famílias. Outros ataques igualmente mortíferos foram perpetrados no período do Ramadão em 2010, o que tornou o al-Shabaab ainda mais impopular, “especialmente por se afirmar como sendo uma organização de teor religioso que pretende que a *Sharia* seja aplicada por toda a Somália, mas ao mesmo tempo desrespeitar o período sagrado do islamismo” (Monteiro 2012, 164).

“Um terço da população refugiada abandonou a Somália em 2011 frente às terríveis condições de seca, fome e violência” (ACNUR 2012, 1). Fragilizados pelas sucessivas crises e pela retaliação do grupo al-Shabaab, os somalis são forçadamente desenraizados de seu local de origem, migrando, principalmente, para os países vizinhos: Quênia, Uganda e Djibuti.

A preocupação dos países que concedem o asilo — principalmente o Quênia — são os ataques do grupo terrorista. Em 2013 o grupo al-Shabaab fez um ataque suicida em um shopping center em Nairóbi, que resultou na morte de 65 (sessenta e cinco) civis. No ano de 2015 “militantes invadiram uma universidade na cidade de Garissa, próxima à fronteira com a Somália, matando a tiros pelo menos 147 pessoas e fazendo outras dezenas de estudantes reféns, segundo autoridades” (BBC 2015).

Segundo o relatório Global Trends de 2016 do ACNUR (2016, 6) a Somália é o quinto país no mundo que mais gera refugiados – com 2,6 milhões de somalis requerendo refúgio e asilo, ficando atrás apenas do: Iraque (4,2 milhões), Sudão do Sul (3,3 milhões), Sudão (2,9 milhões) e República Democrática do Congo (2,9 milhões). Localizado no Quênia, Dadaab é o maior campo de refugiados do mundo, está aberto desde 1991 e atualmente abriga 308.651 (trezentos e oito mil e seiscentos e cinquenta e um) refugiados, na sua maioria somalis.

No ano de 2015 o governo queniano decidiu fechar o campo de Dadaab. Em seguida, a decisão foi reanalisada pela Suprema Corte do Quênia, declarada inconstitucional e revogada. O governo alega que a manutenção dos campos para refugiados coloca em risco a segurança do povo queniano, tendo em vista os diversos ataques a civis assumidos pelos al-Shabaab.

Os diversos fatores expostos demonstram que o repatriamento forçado não é a melhor alternativa aos somalis. Além disso, a Convenção da Organização de Unidade Africana — que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África, adotada em 10 de setembro de 1969 — afirma no seu artigo 2, inciso 3 ter como princípio o *non refoulement* (não devolução) e inibe o repatriamento forçado.

O governo queniano aumentou a securitização na fronteira Quênia-Somália e está construindo uma cerca entre os dois países, tal informação extrai-se do documentário feito pelo Jornal Folha de São Paulo: Um Mundo de Muros - Quênia e Somália (Especial um Mundo de Muros - Quênia e Somália 2017). Ainda que, as organizações internacionais cobrem responsabilidade e compromisso do governo queniano, este tem mantido os refugiados solidariamente nos campos, principalmente de Dadaab, há mais de 28 (vinte e oito) anos.

É notável o espírito de solidariedade do Quênia por seus vizinhos somalis, cumprindo de forma notável um dos princípios norteadores da Carta da OUA de 1969 para refugiados, mesmo com o auxílio mínimo prestado pelo ACNUR. Sabe-se que o princípio da solidariedade reafirma o compromisso da Cooperação Internacional ao longo destes 28 (vinte e oito) anos da abertura do campo, como o caso em análise — Dadaab.

O relatório de 2019 demonstra que, das doações feitas ao ACNUR 88% (oitenta e oito por cento) vão para a ajuda humanitária aos refugiados e seus familiares acolhidos nos campos para refugiados ou centros urbanos. Os valores são revertidos em prol de necessidade subsistências, como alimentação, saúde, moradia, educação, água potável e saneamento básico. Em média, os refugiados vivem mais de 17 anos nos campos para refugiados

(ACNUR 2019, 30), muito embora não há apenas o campo de Dadaab para assistir o contingente de refugiados.

Ainda que os mecanismos para proteção dos direitos humanos tenham avançado com a criação da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP), do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (TADHP), das Câmaras Africanas Extraordinárias (CAE), da Comissão da UA sobre Direito Internacional (OUADI), os crimes de guerra e genocídios são um grande desafio para o ACNUR nos campos para refugiados em África, isso porque algumas pessoas, suspeitas de violações de direito humanos, podem ter vivido nos campos para e em razão de sua extensão, a gestão por vezes têm comprometido a ordem prática e segurança.

O ACNUR não tem de força coercitiva e policial, a função do Alto Comissariado é acolher pessoas refugiadas. No entanto, compete a ele levar ao conhecimento da ONU e Tribunais Internacionais informações para que sejam investigados os crimes de guerra e genocídios, a fim de restabelecer a harmonia e cooperação, principalmente nos Estados anfitriões (ACNUR 2020).

A Carta da OUA de 1969 foi um grande avanço, ante a situação peculiar vivida nos países africanos após a emancipação. Contudo, a efetividade de direitos universais inerentes à pessoa humana, no caso em análise, depende de uma política moral, em que os países, em um espírito de cooperação, garantam o mínimo existencial a pessoas em pobreza crônica.

Finalmente, no exame do tema das outras vertentes da proteção internacional da pessoa humana, se ressaltaram as relações e convergências entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário, e o Direito Internacional dos Refugiados. Também se observou que a universalização efetiva dos direitos humanos depende hoje, em grande parte, da capacidade dos países de dar uma virada moral que permita combinar as estruturas que mantêm a tantas pessoas em uma situação de marginalidade extrema e crônica, ameaçando a vigência da totalidade dos direitos humanos (Trindade e Robles 2003, 24).

Os fatores são diversos e a complexidade dos problemas na Somália levaram à anarquia do estado, com a consequente produção em massa de civis em diáspora para os países vizinhos. Além disso, existe uma força global com indiscriminado interesse pela geopolítica no chifre da África, cuja instabilidade nacional gera regresso em áreas como educação e tecnologia, que eram pontos de integração e desenvolvimento econômico social da população somali.

Por fim, o monopólio em um regime laboral pastoreio em uma região semiárida e a violência dispendida pelo extremismo do al-Shabaab, não gera outra alternativa aos somalis senão refugiar-se, com restritas perspectivas em recomeçar.

## Conclusão

Após a independência a Somália recebeu apoio da União Soviética e China, os quais investiram em força bélica, tecnologia e educação no país. Os Estados Unidos, preocupados com a importância estratégica da Somália, passaram a investir na Etiópia, alimentando um dualismo antigo entre as duas nações. O atrito entre países vizinhos e os interesses de potências internacionais culminaram na queda do general Barré, na Somália, em 1991, e desde então o país não mais se estabilizou.

Os refugiados somalis socorreram-se aos países vizinhos e migraram especialmente para o Quênia, que até 1989 tinha uma política para refugiados aberta. Contudo, com milhares de somalis cruzando fronteira queniana em 1991, mesmo com a ajuda do ACNUR os recursos eram e são escassos. E para organizar/administrar tantas pessoas, o governo do Quênia passou a adotar campos para refugiados como política migratória.

O gravame de toda esta situação é que a intervenção de forças internacionais, culminou em um território com notável declínio político, pois os governos posteriores a Barré não são fortes o suficiente para estabilizar o país. A escassez de recursos materiais da região semiárida e os conflitos constantes desde 1991 forçaram milhares de somalis a viverem nos campos para refugiados, especialmente o de Dadaab.

Em razão dos escassos recursos naturais e do fato de os somalis terem por característica o pastoreio, dificulta-se, ainda mais, a autonomia dos que estão abrigados em Dadaab. Além disso, o incentivo a missão militar etíope no território somali por — conta da proximidade com o islamismo, não só aproximou, como condenou a Somália a ser rechaçada e usurpada pelo grupo extremista al-Shabaab, de doutrina internacional, que mata e viola direitos humanos fundamentais rotineiramente.

Ainda que se tenha avançado consideravelmente na internacionalização dos direitos humanos, e regionalmente com a Carta da OUA de 1969 e os Tribunais para Proteção dos Direitos Humanos em África, o contexto regional é complexo e as reiteradas situações de violência levam a marginalidade extrema das populações que buscam refúgio.

Há de se ponderar, também, que há mais de 28 (vinte e oito) anos o Quênia vem concedendo asilo aos milhares de refugiados somalis em seu território. Contudo, após o ataque em 2013 do al-Shabaab em um shopping Center em Nairóbi e em 2015 o atentado a tiros em uma cerimônia de colação de grau na universidade da cidade Garissa o governo queniano foi levado a se pronunciar quanto ao fechamento dos campos para refugiados, principalmente o de Dadaab.

Observa-se que o principal argumento utilizado pelo governo queniano para desabilitar os campos foi a defesa da segurança nacional, argumento que foi reforçado com os atentados do al-Shabaab, mas que não impediu que fosse revogado o fim dos campos por parte da Suprema Corte do Quênia. Por outro lado, os 28 (vinte e oito) anos de Dadaab demonstram que os encargos suportados pelo Quênia e os esforços do ACNUR, por vezes contam com diminutas possibilidades de tornarem as pessoas que lá se refugiam aptas para gerir de forma autônoma sua própria subsistência.

Além disso, o isolamento dessas pessoas em campos para refugiados propugna um sentimento de rejeição e permeia a ação de grupos extremistas, tornando ainda mais negativa a concessão do asilo. Pensar na concessão do asilo nas premissas iniciais, qual seja, alocar refugiados em campos tem se demonstrado ineficiente para situações remanescentes. As soluções duradouras dispostas pelo ACNUR são repatriamento, integração local e reassentamento. Ressalta-se que o repatriamento deve ser buscado espontaneamente e o reassentamento é para situações em que os refugiados não se adaptaram ao país anfitrião. O que não é o caso dos somalis, que estão no campo de Dadaab a cerca de 28 anos e necessitam ser integradas localmente.

A permanência e manutenção do campo passou de medida paliativa para assistência permanente. Ainda que a assistência à subsistência seja indispensável, o fomento de mecanismos para inserir essas pessoas na sociedade, talvez, seria uma alternativa para restabelecer o sentimento de pertença como sujeitos de direitos.

Possibilitando, por meio desse mecanismo, o recomeço onde já se encontram, o regresso, se desejarem, ou uma nova perspectiva de vida em outro país caso não sintam aptos ou seguros aonde estão. Mas essa percepção somente será possível se os somalis disporem da possibilidade de recomeçar com os mecanismos iniciais da integração local, tendo acesso a documentos, trabalho, educação e cultura.

## REFERÊNCIAS

- Abukar, A. 2015. *Somalia: A Brief Country Report*. Amsterdam: Awepa International. <https://bit.ly/3bccRcJ>
- ACNUR. *Agência da ONU para refugiados*. <https://bit.ly/2MfvYa7>.
- \_\_\_\_\_. 1951. *Convenção (1951). Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951*. Genebra. <https://bit.ly/3eBRjXw>.
- \_\_\_\_\_. 1967. *Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 31 de janeiro de 1967*. Nova Iorque. <https://bit.ly/2q3rLi6>.
- \_\_\_\_\_. 1974. *Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA), de 10 de setembro de 1969*. Nações Unidas. <https://bit.ly/2Xhxy1Q>.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 Relativos ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra. <https://bit.ly/2OcNQU1>
- \_\_\_\_\_. 2012. *Dadaab, o maior campo de refugiados do mundo, completa 20 anos*. <https://bit.ly/3dkq7Mp>.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Global Trends: Forced Displacement 2016*. Genebra: Alto Comissariado das Nações Unidas Para Os Refugiados. <http://www.unhcr.org/5943e8a34>.
- \_\_\_\_\_. 2018. *Global Trends Forced Displacement in 2017*. Genebra. <http://www.unhcr.org/5b27be547>.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Dadaab, o maior campo de refugiados do mundo, completa 20 anos*. Brasil. <https://bit.ly/3euPefM>.
- \_\_\_\_\_. *Resolução nº 428 da Assembleia Geral das Nações Unidas: Estatuto do ACNUR*. Nações Unidas. <https://bit.ly/3dm4cV9>.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Um ano depois, milhares continuam fugindo da Somália, mas também há melhorias*. Brasil. <https://bit.ly/2TUWBFn>.
- \_\_\_\_\_. 2019. *Protegendo refugiados no Brasil e no mundo*. Brasília. <https://bit.ly/3efQJOA>
- \_\_\_\_\_. 2020. *Perguntas e respostas*. Brasil. <https://bit.ly/2DnNnMu>
- África. *Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) Que Rege Os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África*. Nações Unidas. [http://www.refugiados.net/cid\\_virtual\\_bkup/asilo2/2couaapr.html](http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2couaapr.html).
- Amnistia Internacional. 2010. *Amnesty International, Somalia: No end in sight: The ongoing suffering of Somalia's civilians*. <https://bit.ly/2MgS644>.
- BBC. 2015. *Dois anos após ataque a shopping, Al-Shabab volta a aterrorizar Quênia*. <https://bbc.in/3eBn3Mc>.

- \_\_\_\_\_. 2013. *Quem é o Al-Shabab, grupo que reivindicou ataque no Quênia*. <https://bbc.in/3dlPyo6>.
- Bobbio, Norberto. 2004. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Brasil, Nações Unidas no. *A Declaração Universal dos Direitos Humanos*. <https://bit.ly/3dlIaAI>.
- Brotto, Victória. 2017. *Ignorada, Somália é o quarto país que mais gera refugiados do mundo*. Migra Mundo. Brasil. <https://bit.ly/2AnM1jp>.
- Cavalcanti, Leonardo et al (Org.). 2017. *Dicionário Crítico de migrações internacionais*. Brasília: UnB.
- Costa, Sandra Liliana. 2020. *As correntes de pensamento no interior do Islamismo. O pensamento Islâmico Radical e as Redes Terroristas na Europa*. <https://bit.ly/3e3lSV6>
- Cutts, Mark. 2000. Alto Comissariado das Nações Unidas para s Refugiados (ACNUR). *A situação dos refugiados no mundo: Cinquenta anos de ação humanitária*. Almada: A Triunfadora - Artes Gráficas. Tradução de: Isabel Galvão. <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/prelims.pdf>.
- Especial Um Mundo de Muros - Quênia e Somália. 2017. São Paulo, P&B. <https://bit.ly/2TRzzPO>.
- Gasperin, Henrique Brenner e Beaklini, Bruno Lima Rocha. 2016. “Intervenção, conflitos étnicos e fronteiras porosas: um panorama das relações Quênia-Somália no pós-2011”. *Revista de Relações Internacionais: PUC Minas*, Minas Gerais, v. 4, n. 3, p.99-112. <https://bit.ly/2TUUCB7>.
- James, Randy. 2009. A Brief History of Al-Shabab. <https://bit.ly/2Aml4gb>.
- Kah, Henry Kam. 2016. “Kwame N’Krumah e a visão pan-africana: entre a aceitação e a rejeição”. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Brasil, v. 5, n. 9, p.150-177. <https://bit.ly/2Xh5CL2>.
- Mapping Militant Organizations. 2018. *Al Shabaab*. Stanford University. <https://stanford.io/2MlqtGJ>.
- Mazrui, Ali A. e Wondji, Christophe. 2010. *História Geral da África VIII: África desde 1935*. São Carlos: Unesco no Brasil. <https://bit.ly/2MjILcw>.
- Metz, Helen Chapin. 1992. *Somalia: A Country Study*. 4. ed. Washington: Area Handbook Series.
- Milner, James. 2009. *Refugees, the State and the Politics of Asylum in Africa*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

- Mohamoud, Abdullah A. 2006. *State Collapse and Post-Conflict Development in Africa: The Case of Somalia (1960-2001)*. Indiana: Purdue University Press.
- Mohamed, Mohamed. 2009. "Somali rage at grave desecration". *BBC News*. Reino Unido. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8077725.stm>.
- Monteiro, Ana. 2012. "Instituto da Defesa Nacional. Dinâmicas da Al-Shabaab". *IDN Nação e Defesa: Segurança em África*, Lisboa, v. 131, n. 8, p.155-173. <https://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/textointegral/NeD131.pdf>.
- Muibu, Daisy e Nickels, Benjamim P. 2017. "Foreign Technology or Local Expertise? Al-Shabaab's IED Capability". *Combating Terrorism Center*, New York, v. 10, n. 10. <https://bit.ly/3gGoDOI>.
- Navas, Maria Elena. 2013. "Líder do Al-Shabaab é 'culto e estudioso'". *BBC Mundo*. <https://bbc.in/3cm2wK9>.
- Njoku, Raphael Chijioke. 2013. *The History of Somalia: Greenwood histories of the modern nations*. Santa Barbara: ABC-CLIO.
- Nogueira, Adeilson. 2020. *Guerras Africanas*. E-book: Clube de Autores. <https://bit.ly/3eoeqdf>.
- Organização Internacional das Migrações (OIM). 2009. *Glossário sobre Migrações*. nffl 22. Genebra. <https://bit.ly/2OeqZaA>
- Parker, Alison. 2002. *Hidden in Plain View: Refugees Living Without Protection in Nairobi and Kampala*. Nova Iorque: Human Rights Watch.
- Piovesan, Flávia. 2011. *Direitos Humanos e Justiça Internacional: Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva.
- Silva, César Augusto S. da. 2015. *A política migratória brasileira para refugiados (1998-2014)*. Curitiba: Íthala.
- Silva, Yasmin Virgínia Rustichelli da et al. 2016. "A Somália e o Al-Shabaab". *Série Conflitos Internacionais*, Marília, v. 3, n. 6. <https://bit.ly/3eFeHx>.
- Tribunal Supremo do Quênia anula encerramento do maior campo de refugiados do mundo. 2017. *África 21 Online*. Brasil. <https://bit.ly/2TXsWLR>.
- Trindade, Antônio Augusto Cançado. 2006. *A Humanização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: del Rey.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, v.3.

- Trindade, Antonio Augusto Cançado e Robles, Manuel E. Ventura. 2003. *El Futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: El nuevo Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2000) y su proyección hacia el futuro: La emancipación del ser humano como sujeto del derecho internacional*. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://bit.ly/2BjFWoJ>.
- União Africana (UA). 2009. *Convenção de Kampala*, de 23 de outubro de 2009. Uganda. <https://bit.ly/3fi35XR>
- \_\_\_\_\_. 2020. *Órgãos Legais*. Etiópia. <https://au.int/en/legal-organs>
- Willians, Paul D. 2011. *Horn of Africa: Webs of Conflict & Pathways to Peace*. Washington: The Wilson Center.
- Wise, Rob. 2011. *Al Shabaab*. Center For Strategic & International Studies. <https://bit.ly/3eH7rXP>.

## RESUMO

Após a Segunda Guerra Mundial, as guerras de libertação nacional dos países em África ocorreram de forma violenta. As antigas colônias europeias, após os anos 1960 contaram com a ajuda humanitária do ACNUR, em razão dos mais diversos entraves sociopolíticos emergidos no continente. A Somália é um exemplo da diáspora em África, devido os golpes de Estado e violência, milhares de somalis foram desenraizados e buscaram proteção principalmente no Quênia. A crise na Somália, acarretou a criação dos campos para refugiados, como o exemplo de Dadaab (Quênia) que é mantido a mais de 28 (vinte e oito) anos. A Somália é uma país que se destaca na geopolítica global, porém o declínio político, clima semiárido e a atuação da milícia associada ao al-Qaeda, grupo armado al-Shabaab, tem dificultando ainda mais a pacificação, estabilidade e retorno dos refugiados somalis a seu país de origem.

## PALAVRAS-CHAVE

Somália; Chifre da África; Quênia; Refúgio; Campos de refugiados.

*Recebido em 19 de maio de 2020*

*Aceito em 1º de outubro de 2020*



# SAARA OCIDENTAL: HISTÓRIA, ATUAÇÃO DA ONU E INTERESSES EXTERNOS

José Maria Sydow de Barros<sup>1</sup>

## Introdução

Alguns autores se referem ao Saara Ocidental como a “última colônia” da África. De fato, oficialmente, o território saaraui jamais foi descolonizado; assim, a situação do Saara Ocidental é muito peculiar no contexto das Operações de Paz da ONU, quando comparado com outras missões em curso, e, ainda, é bastante singular no contexto geopolítico, visto que a comunidade internacional diverge a respeito desse território.

Neste contexto, o presente artigo pretende responder a seguinte questão: Quais são as principais razões que permitem que o impasse para a resolução do conflito no Saara Ocidental, que se iniciou na década de 70, perdure até os dias atuais, mesmo com o estabelecimento da MINURSO, em 1991? A hipótese considerada é que o impasse na resolução do conflito no Saara Ocidental perdura até os dias atuais devido a interesses político-econômicos e à ingerência/interesse de importantes atores geopolíticos mundiais, impedindo que a diplomacia intermediada pela ONU, por meio da MINURSO, alcance o sucesso e a solução desejada. Para responder à questão proposta, pretende-se apresentar o histórico do conflito até a implementação da MINURSO, seguido pelo detalhamento daquela missão e, por fim, abordar-se-ão os interesses econômicos, estratégicos e geopolíticos dos principais atores envolvidos na questão saaraui.

Finalmente, concluir-se-á sobre as principais razões que impedem a solução do conflito no Saara Ocidental. Além disso, será realizada uma consideração a respeito da efetividade da missão da ONU naquele território.

---

<sup>1</sup> Departamento de Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Porto Alegre, Brasil. E-mail: jmsydow@hotmail.com

## Características geográficas e históricas

O Saara Ocidental é um território situado no noroeste da África, na região conhecida como Magreb, e faz fronteira com o Marrocos, Argélia e Mauritânia, além de possuir sua costa oeste banhada pelo Oceano Atlântico.

### Mapa 1: Continente Africano



Fonte: [https://www.ufrgs.br/cebrafrica/analises-de-conjuntura-africana-2/\(2020\)](https://www.ufrgs.br/cebrafrica/analises-de-conjuntura-africana-2/(2020)).

A Conferência de Berlim, realizada em 1884, atribuiu à Espanha a colonização do território que englobava o Saara Ocidental. Desta forma, a região permaneceu sob o domínio daquele país ibérico, durante o período de 1884 a 1976.

Contudo, o período pós-Segunda Guerra Mundial, mais especificamente a partir de 1950, marcou o início do processo de descolonização da África. Esses processos foram impulsionados por diversos fatores, entre os quais se destacam: o enfraquecimento das principais potências colonizadoras europeias, o surgimento de um sentimento nacionalista (*Pan Africanismo*), corroborado pela carta da ONU de 1945, que reconheceu o direito dos povos colonizados à autodeterminação, além da polarização entre os Estados Unidos da América (EUA) e a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), durante a Guerra Fria, visto que ambos viam a descolonização como uma oportunidade para ampliar suas zonas de influência política e econômica.

Foi nesse cenário que, em 1975, a assinatura do Acordo de Madrid, envolvendo o Marrocos, a Mauritânia e a Espanha, deu início ao conflito que se estende até os dias atuais. De um lado, está o Reino do Marrocos, que ocupa a porção oeste do território, cerca de 85%. Do outro lado, separado por um muro de areia com extensão de mais de 2.500 km e cercado por minas terrestres, conhecido como *The Berm*, o restante do território, sob o controle da *Frente Popular de Liberación de Saguia el Hamra y Río de Oro* (Frente POLISARIO)<sup>2</sup>, movimento político-revolucionário, fundado em 1973, que lutava pela independência do povo saaraui da Espanha e, posteriormente, contra a ocupação marroquina.

Neste contexto, por meio da resolução 690, de 29 de abril de 1991, o Conselho de Segurança (CS) autorizou a missão das Nações Unidas para o Referendo do Saara Ocidental (MINURSO)<sup>3</sup>, a qual tem como objetivo a organização e condução de um referendo de autodeterminação no território saaraui.

## Origem do impasse no Saara Ocidental

A relação da Espanha com o território do Saara Ocidental existe desde 1497, quando os espanhóis tentavam proteger suas posses nas Ilhas Canárias. Neste contexto, os espanhóis buscaram a população das tribos nativas para escravizá-las como mão-de-obra, visando a exploração dos recursos naturais existentes nas Ilhas Canárias (Menezes, Morais e Carvalho 2018).

Quase três séculos após os primeiros contatos com a população das tribos nativas, em 1884, antecipando-se à realização da Conferência de Berlim, a Espanha enviou uma missão ao território saaraui, visando alegar o *uti possidetis* para tornar a região um protetorado espanhol (Estrada 2016). Desta forma, durante aquela conferência, o protetorado espanhol foi reconhecido e, após sucessivos acordos com a França, ficou estabelecido que a Espanha controlaria as terras situadas abaixo do paralelo 21° 20' N. Neste local, a Espanha estabeleceu três guarnições: La Guera, no Sul, Villa Cisneros, no Centro, e Villa Bens, ao Norte (Daudén e Suzin 2011).

Inicialmente, a ocupação espanhola limitou-se ao litoral de sua colônia. Entretanto, a partir de 1934, dois fatores incentivaram os espanhóis a

2 *Saguia el-Hamra e Rio de Oro* eram os limites extremos que dividiam o território do Saara Espanhol, situados ao Norte e ao Sul, respectivamente.

3 Sigla do francês, *Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un referendum au Sahara Occidental*.

buscarem a interiorização do território. O primeiro fator foi um novo acordo, firmado com a França, que exigia medidas espanholas para blindar as fronteiras das colônias pertencentes aos dois países europeus, impedindo o ataque de povos nativos. A fim de atender esta exigência, a Espanha passou a enviar militares espanhóis para a região, com o intuito de vigiar e patrulhar a área. O segundo fator motivador para a interiorização do território foram as especulações sobre a existência de grandes reservas de fosfato na região (Estrada 2014).

Nesse contexto, no início dos anos 1950, surgiu no Marrocos o *Dij Tahrir*, ou Exército de Libertação, que tinha como objetivo a expulsão dos colonizadores europeus. Esse movimento se originou de vários grupos guerrilheiros que haviam crescido após os franceses expulsarem o sultão marroquino Mohammed V. Entretanto, mesmo com a independência marroquina da França, em 1956, o movimento continuou ativo, porém, ambicionava a retirada dos colonizadores europeus de todo o território e a unificação de parte do Magreb, que o Marrocos acreditava ser integrante do “Grande Marrocos” (Menezes, Morais e Carvalho 2018).

A concepção do “Grande Marrocos” tem sua origem em 1950, quando Allal el-Fassi, líder do Istiqlal, um partido de centro-direita da política marroquina, entendeu que o império marroquino se estendia para além de seus limites territoriais, abrangendo, além do Marrocos, todo o Saara Ocidental, a Mauritânia, os enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla, bem como parte da Argélia e do Mali (Ferreira 2018).

Em 1956, Mohammed V retornou para o recém-independente Marrocos e passou a reivindicar todo o território que acreditava fazer parte do “Grande Marrocos”. Essa reivindicação se iniciou pela província de Ifni, pertencente à Espanha. Assim, em 1957, a Espanha perdeu a guerra contra o Marrocos pela referida província e, como consequência, cedeu a província de Villa Bens ao Marrocos. Desta forma, a partir de então, os domínios espanhóis limitaram-se ao Saara, abaixo do paralelo 27° 40’N, uma área de aproximadamente 260 mil quilômetros quadrados (Daudén e Suzin 2011).

Devido à derrota sofrida para o Marrocos e, ainda, para conter a expansão do Exército de Libertação junto aos saarauis, em 1958, a Espanha alterou o status do Saara Ocidental, que deixou de ser uma colônia espanhola e passou a ser uma província da Espanha, a de número 53, passando a chamar-se Saara Espanhol (Daudén e Suzin 2011). Fruto dessa mudança, iniciou-se um intenso processo de urbanização no então Saara Espanhol, com a aplicação de maciços investimentos, principalmente em infraestrutura. A

capital foi estabelecida em Laayoune e, a fim de levar o desenvolvimento para o interior do deserto, foram construídos 5.494 km de estradas (Estrada 2014).

O início do envolvimento da ONU na questão do Saara Ocidental ocorreu em 1963, quando aquela organização classificou o Saara Espanhol como um dos territórios enquadrados na Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais. De acordo com esta declaração, o povo saaraui deveria exercer seu direito de escolha e decidir entre: sua independência, tornando-se um Estado soberano; a livre associação à Espanha ou a integração aquele país europeu. Para que qualquer uma das decisões fosse tomada, seria imperativo a realização de um referendo, no qual a própria população decidiria o seu futuro (Menezes, Morais e Carvalho 2018).

A partir deste momento, a ONU começou, por meio de resoluções, a pressionar a Espanha para que procedesse o referendo de autodeterminação. Além da pressão da ONU, o Marrocos e a Mauritânia passaram a reivindicar a realização do referendo no território do Saara Espanhol (Daudén e Suzin 2011).

Enquanto isso, em 10 de maio de 1973, foi criada a Frente POLISARIO, a partir da junção de dois grupos nacionalistas saarauis: os originários de Tan-Tan, formado por uma elite acadêmica saaraui, que estudou no Marrocos, e os saarauis vindos de Zouerat, na Mauritânia. Além destes grupos, juntaram-se à Frente POLISARIO muitos trabalhadores e soldados saarauis do Saara Espanhol<sup>4</sup> (Justo 2013).

A Frente POLISARIO foi criada com um objetivo bastante específico: a independência da Espanha e a formação de um Estado saaraui independente, conforme verifica-se no 1º artigo do Estatuto do movimento:

A Frente POLISARIO é um Movimento de Libertação Nacional, fruto de uma longa resistência saaraui contra todas as formas de dominação estrangeira, na qual os saarauis estão mobilizados voluntariamente, pela luta pela independência nacional e pela recuperação da soberania saaraui na totalidade do território da RASD<sup>5</sup> (Justo 2013).

É importante frisar que o movimento POLISARIO surgiu de uma ideologia socialista e *pan-árabe*, uma vez que teve como modelo de inspiração os movimentos de libertação egípcio, o líbio, e, principalmente, o argelino. Todos esses movimentos despertaram, na população saaraui mais jovem, a

4 Tradução nossa.

5 Tradução nossa.

necessidade da conquista de sua independência (Menezes, Morais e Carvalho 2018 *apud* Cobo 2011).

Imediatamente após a sua criação, a Frente POLISARIO declarou guerra contra a Espanha, passando a realizar inúmeras ações de guerrilha contra patrulhas e postos espanhóis, além de implementarem sequestros e sabotagens, que resultaram na morte de oito espanhóis (Menezes, Morais e Carvalho 2018 *apud* Miguel 1995).

Neste contexto, sofrendo com as incursões saarauís, a Espanha mostrou-se bastante vulnerável, visto que, nesta época, passava por um período de grande instabilidade interna, devido ao debilitado estado de saúde de Francisco Franco e, conseqüentemente, a crise do regime franquista (Menezes, Morais e Carvalho 2018). Toda esta instabilidade foi determinante para que a Espanha, em 1974, pressionada pela ONU, decidisse realizar um censo com a população nativa para realizar o referendo de autodeterminação, planejado para ocorrer no primeiro semestre de 1975 (Estrada 2014).

Contudo, este referendo nunca ocorreu. O Marrocos não aceitava que a independência do Saara Espanhol fosse uma das opções de votação, pois acreditava que este território lhe pertencia. Logo, o rei do Marrocos, Hassan II, solicitou à Espanha que o referendo fosse adiado e, paralelamente, uniu-se a Mohtar uld Dadá, então presidente da Mauritânia, para requisitar um parecer junto a Corte Internacional de Justiça (CIJ) a respeito dos laços jurídicos entre o Saara Espanhol, o Marrocos e a Mauritânia (Barata 2012).

Por conseguinte, em outubro de 1975, o parecer da CIJ estabeleceu que nem o Marrocos nem a Mauritânia possuíam o direito de reclamar o território do Saara Ocidental – como passou a ser chamado pela comunidade internacional – ratificando o entendimento de que a Espanha deveria realizar o referendo de autodeterminação, conforme constata-se no seguinte trecho do parecer da CIJ<sup>6</sup>:

[...] Assim, a Corte não encontrou laços de natureza jurídica que pudessem afetar a aplicação da resolução 1514 na descolonização do Saara Ocidental e, em particular, do princípio da autodeterminação mediante a expressão livre e genuína da vontade dos povos do território [...] (ICJ 1975).

Tão logo o parecer da CIJ foi divulgado, o Rei Hassan II fez um pronunciamento nacional convocando os marroquinos a marcharem em direção ao Saara Ocidental, a fim de retomarem as terras espoliadas e libertar a popu-

<sup>6</sup> Tradução nossa.

lação da colonização espanhola (Daudén e Suzin 2011). Desta forma, aproximadamente 350 mil marroquinos, escoltados pelo Exército Real Marroquino e incentivados pelos benefícios oferecidos pelo Reino, como isenções fiscais, por exemplo, ocuparam a região norte do território do Saara Ocidental. Este episódio ficou conhecido como “Marcha Verde” e foi um importante artifício para pressionar a Espanha a negociar (Menezes, Morais e Carvalho 2018).

Dias após a realização da “Marcha Verde”, a Espanha, incapaz de enfrentar uma guerra contra o Marrocos, devido ao colapso do Franquismo, assinou, secretamente, um acordo com o Marrocos e a Mauritânia: o Acordo de Madrid. Neste acordo, a Espanha dividiu a administração do território saaraui, ficando uma parte com o Marrocos e outra parte com a Mauritânia; em contrapartida, a Espanha continuaria administrando o restante do território, até 1976, e permaneceria com 35% dos direitos econômicos sobre os recursos do Saara Ocidental (pesca e fosfato) (Menezes, Morais e Carvalho 2018 *apud* Franck e Hoffman 1975-76).

Com a ocupação do território pelo Marrocos e pela Mauritânia, a Frente POLISARIO abriu um combate intenso, utilizando-se de táticas de guerrilha, contra os dois países, dando início à guerra propriamente dita (Estrada 2014). No dia 26 de fevereiro de 1976, a Espanha retirou-se oficialmente do território e, no dia seguinte, a Frente POLISARIO proclamou a República Árabe Saaraui Democrática (RASD), criada com o propósito de dar legitimidade internacional e clamar soberania sobre o Saara Ocidental. De acordo com Estrada (2014), “a RASD funciona hoje como uma República *sui generis*, pelo fato de atuar como um Estado-em-exílio que administra a vida dos refugiados no território semiautônomo concedido pela Argélia”.

## Implantação da MINURSO

Em 1979, a Mauritânia decidiu retirar-se do Saara Ocidental, tendo em vista que suas tropas estavam bastante desgastadas, devido à guerrilha implementada pela Frente POLISARIO. Em contrapartida, após a retirada mauritana, o Marrocos estendeu sua ocupação para a parte do território que foi desocupado pela Mauritânia, inflamando o conflito contra a Frente POLISARIO (Menezes, Morais e Carvalho 2018). Entre o final da década de 70 e início de 80, a Frente POLISARIO conquistou uma boa vantagem política e militar, materializadas pelo crescente reconhecimento pela comunidade internacional e pela conquista de importantes áreas territoriais, incluindo localidades significativas (Barata 2012).

No início de 1976, a OUA envolveu-se na questão do Saara Ocidental, tendo em vista que o conflito contrariava os valores inscritos na carta que regia a organização, que buscava fomentar o progresso a partir da cooperação entre os estados africanos. Desta forma, a OUA assumiu a condução do processo de negociação entre as partes. Aproveitando-se do interesse e do envolvimento da OUA na questão, a RASD solicitou sua entrada na organização, sendo reconhecida oficialmente como membro em 1982. Resultante à admissão da RASD, o Marrocos abandonou a organização em 1984<sup>7</sup> (Ferreira 2018).

No campo militar, em resposta às conquistas militares angariadas pela Frente POLISARIO, no período entre 1981 e 1987, o Marrocos construiu um imenso muro de areia e pedra, conhecido como *The Berm*, o qual dividiu o Saara Ocidental em duas zonas: as Zonas Ocupadas, dominadas pelo Marrocos, que se localizam no lado ocidental do muro e ocupam cerca de 85% do território; e as Zonas Liberadas, cerca de 15% do território, controladas pela Frente POLISARIO, localizadas no lado oriental do muro (Duarte 2016).

### Foto 1: The Berm



Fonte: O autor.

Assim, aproveitando o processo já conduzido pela OUA, em 1984, a ONU decide, efetivamente, intervir no andamento das negociações, tomando

---

<sup>7</sup> Em 2017, o Marrocos foi readmitido na União Africana (UA), sucessora da OUA, após receber 39 votos favoráveis de um total de 54 países membros.

o seu comando e estimulando o Marrocos e a Frente POLISARIO para que iniciassem as conversações (Ferreira 2018).

Em 1988, o Marrocos e a Frente POLISARIO concordaram com a proposta da ONU para efetivarem um cessar-fogo e, posteriormente, realizarem o referendo de autodeterminação. Desta forma, o cessar-fogo definitivo foi firmado em 1991, um ano após a aprovação do *Settlement Plan*<sup>8</sup> pelo CS. Ainda neste ano, foi instituída a MINURSO (Estrada 2014).

Desde então, o principal entrave nas negociações se encontra na inexistência de um consenso a respeito da identificação dos eleitores que teriam o direito de votar no referendo de autodeterminação. De um lado, a Frente POLISARIO defende que o eleitorado seja formado de acordo com o censo realizado em 1974; por outro lado, o Marrocos exige a ampliação da lista de eleitores, já que, a partir de 1975, ano em que foi realizada a “Marcha Verde”, houve um aumento de marroquinos no Saara Ocidental, possibilitando maiores chances de êxito no referendo (Estrada 2014).

### ***A atuação da MINURSO no campo diplomático***

A fim de orientar a sequência de ações da MINURSO, visando a realização do referendo de autodeterminação, o *Settlement Plan*, aprovado pelo CS da ONU, estabelecia quatro fases<sup>9</sup>:

Fase 1 - Monitoramento de cessar-fogo. Concentra-se no monitoramento contínuo do cessar-fogo acordado entre as partes em conflito, a fim de criar condições favoráveis para que o processo político de paz avance;

Fase 2 - Fase de transição. Será desencadeada a partir da publicação da lista de pessoas autorizadas a votar e levará à redução e confinamento de forças do Exército Real Marroquino e da Frente POLISARIO;

Fase 3 - Fase do Referendo. Se concentrará no apoio militar necessário para a realização bem sucedida do referendo;

Fase 4 - Fase Pós-Referendo. Corresponderá à diminuição de efetivos e a completa retirada do componente militar do Saara Ocidental, quando as condições permitirem (UN 2015).

8 Presente no Relatório do Secretário-Geral da ONU (S/21360, de 18 de junho de 1990), previa as ações a serem implementadas para a efetiva realização do referendo de autodeterminação do povo saaraui.

9 Tradução nossa.

Neste contexto, alinhado com o planejamento previsto no *Settlement Plan*, originalmente, o mandato da MINURSO, em síntese, estipulava as seguintes ações a serem desencadeadas<sup>10</sup>:

- a. monitorar o cessar-fogo;
- b. verificar a redução de tropas marroquinas no território;
- c. monitorar o confinamento das tropas marroquinas e da Frente POLISARIO em locais designados;
- d. tomar medidas com as partes para garantir a libertação de todos os prisioneiros ou detidos políticos do Saara Ocidental;
- e. supervisionar o intercâmbio de prisioneiros de guerra;
- f. implementar um programa de repatriação de refugiados do Saara Ocidental;
- g. identificar e registrar eleitores qualificados;
- h. organizar e garantir um referendo livre e justo e proclamar os resultados (UN 2015).

Importante salientar que, de acordo com as premissas do *Settlement Plan*, o referendo de autodeterminação deveria ter ocorrido no ano seguinte à implantação da MINURSO, ou seja, em 1992. Contudo, devido à falta de consenso a respeito da composição do eleitorado, o mesmo não foi realizado (Duarte 2016).

Desta forma, em meados de 1996, a MINURSO atravessava um período bastante crítico, com todos os centros de identificação de eleitores fechados. Logo, na tentativa de avançar o processo de negociação, o Secretário-Geral da ONU nomeou o norte-americano James Baker<sup>11</sup> para intermediar as negociações. Assim, em 1997, pela primeira vez durante todo o processo de paz, o Marrocos e a Frente POLISARIO comprometeram-se, mutuamente, em um acordo que ficou conhecido como *Houston Agreement*, o qual previa a realização de um referendo de autodeterminação, em 1998 (Ferreira 2018).

Contudo, o *Houston Agreement* fracassou. Após a MINURSO proceder a reabertura dos centros de identificação para, finalmente, apurar quem tinha, ou não, o direito de votar no referendo, a postura do Marrocos, que buscava “inundar” os centros de identificação com novos nomes, a fim de garantir um

---

<sup>10</sup> Tradução nossa.

<sup>11</sup> Político e diplomata norte-americano que foi Secretário de Estado dos Estados Unidos, no período de 1989 e 1992, quando atuou na política externa estadunidense em relação ao Oriente Médio, especialmente durante a Guerra do Golfo Pérsico (Ferreira 2018).

maior número de eleitores favoráveis, acabou por determinar o fracasso do acordo, impossibilitando a realização do referendo em 1998 (Ferreira 2018).

Ainda confiante em uma solução para o impasse no Saara Ocidental, em 2001, James Baker apresentou um novo plano, conhecido como Plano Baker I, que propunha certa autonomia ao Saara Ocidental, reconhecendo a integração ao Marrocos. O plano foi imediatamente aceito pelos marroquinos, mas, recusado pela Frente POLISARIO. Deste modo, a proposta foi redefinida e, em 2003, foi divulgado o Plano Baker II, que sugeria um período de três anos no qual o território seria administrado por um governo eleito pela população saaraui e, após esse período provisório, seria realizado um referendo, estabelecendo como eleitores todos os residentes na região desde 1999, para que a população decidisse entre independência, integração ou autonomia. A Frente POLISARIO aceitou as definições do Plano Baker II, porém, surpreendentemente, o Marrocos rejeitou. Mesmo que a proposta definisse como eleitores todos os residentes na região desde 1999, como pleiteavam os marroquinos, o Marrocos afirmou que não concordaria com nenhuma proposta que viabilizasse a independência do Saara Ocidental (Duarte 2016).

As negociações continuaram sem avançar e, em 2007, o Marrocos apresentou sua proposta para o Saara Ocidental, o *Saharan Autonomous Region*, a qual se baseava na concessão da autonomia saaraui, porém, inserida num quadro de soberania marroquina. Por outro lado, na mesma época, a Frente POLISARIO apresentou sua própria proposta, alicerçada em seu desejo de autodeterminação e independência (Estrada 2014).

Desde então, verifica-se que as resoluções do Conselho de Segurança sobre a questão do Saara Ocidental parecem ser fruto de uma discussão superficial sobre o tema, indicando que o impasse tem sido tratado de modo a, simplesmente, “cumprir a pauta”, limitando-se à renovação, anual, do mandato da MINURSO, sem que tenha sido proposta qualquer medida ou ação concreta que viabilizasse a solução da questão.

### ***O componente militar da MINURSO***

Enquanto as negociações, no campo diplomático, são marcadas por inúmeras discordâncias e desentendimentos, o componente militar da MINURSO tem como objetivos o monitoramento e a assistência às partes em conflito no cumprimento das disposições do cessar-fogo, de acordo com o *Settlement Plan* e com os *Military Agreements* nº 1, nº 2 e nº 312 (UN 2015, 26).

---

<sup>12</sup> Tradução nossa.

Para isso, o mapa abaixo apresenta o desdobramento da MINURSO no território do Saara Ocidental.

## Mapa 2: Desdobramento da MINURSO



Fonte: UN (2015).

Conforme observa-se no mapa acima, o componente militar da missão se encontra desdobrado em Laayoune, onde está localizado o Quartel-General da MINURSO (MHQ) e a Unidade Médica da missão, e em 09 (nove) *Team Sites*<sup>13</sup>, sendo 04 (quatro) localizados a Oeste da *Berm* - Awsard, Oum Dreyga, Smara e Mahbas - em território controlado pelo Marrocos, e outros 05 (cinco) localizados a Leste da *Berm*, na região controlada pela Frente POLISARIO: Agwanit, Mijek, Mehaires, Tifariti e Bir Lahlou.

<sup>13</sup> *Team Site* é a terminologia em inglês para a base ou estação de trabalho dos Observadores Militares da ONU. No caso específico da MINURSO, os observadores militares moram e trabalham nos *team sites*.

## Foto 2: Team Site Mehaires



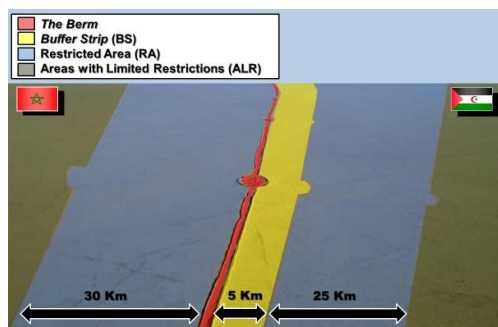
Fonte: O autor.

O *Military Agreement nº 1* (MA nº 1) é um acordo firmado entre a Frente POLISARIO e a MINURSO, em dezembro de 1997, e entre a MINURSO e o Exército Real Marroquino, em janeiro de 1998. Nota-se que não se refere a um acordo militar entre as partes em conflito e, sim, um acordo firmado pelas partes com a MINURSO. O acordo estabelece diretrizes e procedimentos que devem ser obedecidos por ambas as partes, no contexto do cessar-fogo, com o objetivo de evitar qualquer tipo de hostilidade. Desta forma, no campo militar, é um documento vital para o trabalho diário da MINURSO, realizado pelos Observadores Militares, uma vez que define as ações caracterizadas como “violações”, não apenas do acordo, mas também violações contrárias ao espírito do processo de paz<sup>14</sup> (UN 2015, 26).

Assim, o MA nº 1 estabelece, ainda, importantes definições geográficas no território do Saara Ocidental, dividindo-o em três áreas distintas, tomando-se como referência a *Berm: Buffer Strip, Restricted Area* e *Areas with Limited Restrictions*. Além disso, descreve quais atividades, militares ou não, podem ser desencadeadas em cada uma das zonas geográficas, além de estabelecer os procedimentos necessários com vistas à obtenção de autorização da MINURSO para conduzi-las<sup>15</sup> (UN 2015, 26).

<sup>14</sup> Tradução nossa.

<sup>15</sup> Tradução nossa.

**Figura 1: Definições geográficas estabelecidas no MA nº 1**

Fonte: O autor.

Por outro lado, em abril de 1999, a MINURSO e a frente POLISARIO firmaram o *Military Agreement nº 2*; enquanto o *Military Agreement nº 3* foi firmado em março de 1999, entre a MINURSO e o Exército Real Marroquino. Embora assinados separadamente com cada uma das partes, os acordos são essencialmente os mesmos, referindo-se aos procedimentos para a redução da ameaça causada pela existência de minas e engenhos falhados, por meio do intercâmbio de informações das partes com a MINURSO, objetivando a marcação e destruição de todos os artefatos encontrados<sup>16</sup> (UN 2015, 27).

Desta forma, a fim de cumprir os objetivos de realizar o monitoramento e a assistência às partes em conflito no cumprimento das disposições do cessar-fogo, os Observadores Militares executam inúmeras ações em campo, com o intuito de monitor as atividades do Exército Real Marroquino e da Frente POLISARIO, entre as quais se destacam: a execução de patrulhas diurnas e noturnas por toda a área de operações, frequentes visitas às unidades militares das partes em conflito para verificar as alterações na Ordem de Batalha<sup>17</sup>, o acompanhamento na realização de treinamentos e exercícios militares das partes e a condução de reuniões de ligação, mensais, com as lideranças militares marroquinas e saarauís, em suas respectivas áreas de operações.

<sup>16</sup> Tradução nossa.

<sup>17</sup> Informações sobre pessoal, unidades e equipamentos de uma força, amiga ou inimiga, incluindo, se possível, efetivo, identificação, localização, estrutura de comando, históricos e outros dados relativos a unidades e personalidades militares (EME 2018).

## Interesses econômicos, estratégicos e geopolíticos

Ao longo dos mais de 40 anos de conflito, verifica-se que a geopolítica possui um viés bastante elucidativo para os impasses que envolvem a auto-determinação do Saara Ocidental, especialmente quando se analisa, desde o domínio espanhol, o envolvimento de importantes atores internacionais na questão saaraui. Além da questão territorial, materializada pela ambição marroquina na formação do “Grande Marrocos”, existem diversos interesses econômicos que justificam a insistência do Marrocos em ocupar o Saara Ocidental. Embora o território saaraui se caracterize como um típico ambiente desértico, a região possui inúmeras riquezas naturais, as quais evidenciam, tanto a ambição marroquina, quanto os interesses de Estados e empresas, privadas ou estatais, contribuindo para a irresolução do conflito.

Neste contexto, a fim de viabilizar o comércio de recursos oriundos do Saara Ocidental, o Marrocos emite um certificado de origem atestando que todos os produtos são provenientes do território marroquino. Desta forma, o país consegue lucrar com a exploração de recursos saarauis sem inflamar a opinião pública internacional, visto que muitos países legitimam a RASD<sup>18</sup> (Hagen 2008).

Inicialmente, destaca-se que a costa saaraui é muito próspera para a prática da atividade pesqueira, pois abriga o banco pesqueiro canário-saariano, considerado um dos maiores e mais ricos do planeta, estendendo-se por 150.000 Km<sup>2</sup> na frente do litoral saaraui (López 2012). Segundo Ferreira (2018) *apud* Zoubir (2006), “o Saara Ocidental possui 700 Km de costa atlântica com importância estratégica. Ademais, o território retém uma das águas mais ricas para pesca do mundo, que hoje são exploradas ilegalmente pelo Marrocos e membros da UE”.

Em 2007, a União Europeia (UE) celebrou o Acordo de Parceria no domínio da Pesca Sustentável com o Reino do Marrocos. O acordo perdurou até 2011 e, durante esse período, os marroquinos receberam aproximadamente 36 milhões de euros por ano para autorizar a pesca de navios ligados à UE nas águas da costa do Saara Ocidental (Ferreira 2018). Embora o Parlamento Europeu, recentemente, tenha apresentado ressalvas para a continuidade na renovação do acordo, no início de 2019, o Conselho da UE aprovou o novo tratado, aplicável por quatro anos, que fixa uma contrapartida financeira global de 208 milhões de euros para o Marrocos. Mesmo que o Conselho da UE afirme que “nada no Acordo de Pesca ou no seu protocolo de execução implica o reconhecimento da soberania ou dos direitos de sobe-

<sup>18</sup> Tradução nossa.

rania do Reino de Marrocos sobre o Saara Ocidental e as águas adjacentes”, na prática, verifica-se que a aprovação do acordo apenas ratifica o impasse sobre o território saaraui, favorecendo o domínio marroquino (UE 2019).

Outro importante recurso natural existente no Saara Ocidental é o fosfato, que já despertava o interesse econômico desde 1960, quando foram descobertas as reservas de fosfato em Bou Craa, iniciando-se a exploração econômica por parte da Espanha, a qual, em 1976, por ocasião da assinatura do Acordo de Madrid, recebeu, como contrapartida, 35% dos direitos econômicos provenientes da sua exploração (Barata 2012). Em que pese o fosfato não ser um bem muito valioso, ainda é extremamente importante e tem uma utilidade bastante abrangente, destacando-se sua aplicação na produção de fertilizantes agrícolas. Neste ínterim, segundo dados do *United States Geological Survey* (USGS), apenas três países concentram 75% de todas as reservas mundiais de fosfato, sendo que 42,3% se encontram no Marrocos (incluindo as reservas existentes no Saara Ocidental), que dispõe de 21.000 bilhões de toneladas, a China, em segundo lugar, possui 26% e os Estados Unidos, 7% (Souza e Cardoso 2008). Nota-se que esses números, matematicamente, já são bastante expressivos; contudo, relacionando-os com a projeção de que, até o ano de 2034/ 2035 se atinja o pico da produção mundial de fosfato, a qual passará a decrescer a partir de então, as reservas de fosfato existentes no Saara Ocidental crescem de importância do ponto de vista econômico e estratégico (Ferreira 2018).

Neste cenário, é pertinente destacar que o Saara Ocidental possui o maior sistema de passarela rolante de transporte do mundo, com mais de 100 Km de extensão, ligando as minas de Bou Craa até o porto de Laayoune. Desta forma, o Marrocos controla e lucra com este sistema, uma vez que todo o fosfato extraído é rapidamente, e com facilidade, escoado até o porto e embarcado nos navios para exportação (Ferreira 2018). Assim, a exploração mineral nesta região recebe maciços investimentos estrangeiros, alocados nas empresas estatais marroquinas, que dominam a maior parte da exploração, mantendo parcerias com diversos atores privados ao redor do mundo, principalmente com os EUA e a Europa (Menezes, Morais e Carvalho 2018).

Além da pesca e do fosfato, especula-se que tanto o interior do território quanto a plataforma continental saaraui podem abrigar importantes reservas de petróleo e gás natural. Assim, existem empresas estrangeiras que se instalaram no território e realizam estudos em busca de tais reservas (Menezes, Morais e Carvalho 2018 *apud* ONHYM 2020).

Novamente, ratifica-se o entendimento de que a presença de empresas estrangeiras em território saaraui, como a francesa Total e a norte-ame-

ricana Kosmos, as quais possuem contratos de prospecção de petróleo com o Marrocos, além da concessão de licenças por parte da estatal petrolífera marroquina, a ONHYM, para a investigação e exploração de petróleo no Saara Ocidental, acabam por, de certa forma, legitimar a presença marroquina no território saaraui. Desde o início do conflito saaraui, verifica-se que os interesses estratégicos e geopolíticos de importantes atores externos, principalmente com o Reino do Marrocos, foram determinantes para o surgimento e a manutenção do impasse em relação à autodeterminação do Saara Ocidental (Estrada 2014).

No plano regional, a Argélia se destaca como um importante ator externo na questão do Saara Ocidental. Desde o início do conflito, os argelinos sempre se posicionaram favoráveis à autodeterminação do povo saaraui, inclusive, são os principais apoiadores da Frente POLISARIO, abrigando, ainda, os milhares de refugiados saarauis que se concentram na região de Tindouf. Cabe salientar que a Argélia possui uma rivalidade histórica com o Marrocos, especialmente relacionada às disputas territoriais, como a que motivou a *Sand War*, em 1963, além da disputa pela hegemonia política na região do Magreb. Assim sendo, a integração do Saara Ocidental pelo Marrocos representa um perigoso precedente para a questão da inviolabilidade de fronteiras, podendo até mesmo afetar a integridade do território argelino. Outro importante fator geoestratégico para a Argélia é a saída para o Oceano Atlântico, que seria possível com a independência do Saara Ocidental, facilitando sobremaneira o escoamento de sua produção de minérios através do território saaraui (Ferreira e Migon 2015).

A Espanha, potência que, teoricamente, ainda administra o Saara Ocidental, é outro destacado *player* na questão saaraui. A assinatura do Acordo de Madrid, em 1975, marcou uma mudança na postura do governo espanhol, que até aquele momento mostrava-se favorável à realização de um referendo de autodeterminação do povo saaraui (Smolarek 2013). Entretanto, em geral, a Espanha mantém uma postura bastante ambígua em relação ao conflito do Saara Ocidental. Se por um lado, no início da década de 70, posicionou-se favorável à autodeterminação saaraui, por outro tenta manter uma boa relação com o Marrocos e com a comunidade internacional, uma vez que a relação hispano-marroquina envolve questões econômicas e geoestratégicas<sup>19</sup> (Miyares 2006).

Do ponto de vista econômico, os acordos de pesca firmados pela UE com o Marrocos possuem grande importância para o setor pesqueiro espanhol. Por outro lado, a própria localização geográfica do Marrocos qualifica-o

<sup>19</sup> Tradução nossa.

como um Estado importante no controle da imigração, do terrorismo e do tráfico de drogas oriundos do Norte da África. Desta forma, manter boas relações com o Marrocos é fator relevante tanto para a Espanha quanto para a UE<sup>20</sup> (Estrada 2014; Miyares 2006). Ademais, o Marrocos utiliza suas reivindicações sobre Ceuta e Melilla, territórios da Espanha localizados no Norte do Marrocos, para pressionar os espanhóis a apoiarem a demanda marroquina sobre o Saara Ocidental. Desta forma, em que pese as constantes pressões da opinião pública para o apoio à autodeterminação saarauí, a Espanha abstém-se de pressionar o Reino do Marrocos, pois poderia vir a despertar um período de instabilidade, que resultaria em graves consequências para os interesses da Espanha (Menezes, Morais e Carvalho 2018).

Ao longo de todo o conflito, a França tem se apresentado como o principal aliado do Marrocos na questão do Saara Ocidental. Desde o primeiro momento em que o reino marroquino reivindicou o território saarauí, em 1963, imediatamente após a ONU incluí-lo na lista de Territórios Não-Autônomos e pendentes de descolonização, a França apoiou a demanda marroquina, mesmo após a decisão da CIJ, em 1975<sup>21</sup> (Fuentes 2014).

Neste contexto, o apoio francês não se configura apenas como retórica, uma vez que envolve ações concretas no campo militar e econômico. O referendo no Saara Ocidental poderia desequilibrar a política interna do Marrocos, maior aliado francês no Magreb, refletindo na perda de influência francesa naquela região. Por este motivo, no decorrer do conflito, a França forneceu um substancial apoio militar ao Marrocos, com o fornecimento de armamentos e, até mesmo, com o envio de tropas francesas para lutar contra a Frente POLISARIO (Menezes, Morais e Carvalho 2018).

No campo econômico, além do aumento da dependência militar e financeira do Marrocos em relação aos franceses, convém destacar que as empresas mais importantes da França possuem inúmeros acordos comerciais com o Marrocos, especialmente aquelas atuando na área de recursos estratégicos no território saarauí, como o petróleo e o fosfato, o que demonstra que um Saara Ocidental independente é contrário aos interesses econômicos da França na região<sup>22</sup> (Fuentes 2014).

Entretanto, o maior apoio francês para a demanda marroquina em relação ao Saara Ocidental está na sua atuação junto ao Conselho de Segurança da ONU. Desde a implementação da MINURSO, em 1991, a França tem utilizado sua posição como membro permanente do CS para influenciar

20 Tradução nossa.

21 Tradução nossa.

22 Tradução nossa.

as decisões e resoluções daquela organização em favor dos interesses marroquinos (Ferreira e Migon 2015). Como exemplo dessa influência, podem ser citados os vetos franceses à inclusão da competência da MINURSO para a proteção dos direitos humanos no Saara Ocidental, tornando-a a única missão da ONU que não atua nessa área (Duarte 2016).

Outro importante ator externo na questão do Saara Ocidental é os EUA. Do ponto de vista histórico, cabe destacar que o Marrocos foi o primeiro país a reconhecer a independência dos EUA, sendo, portanto, um de seus aliados mais antigos<sup>23</sup> (Solà-Martín 2019). Além disso, é importante salientar que o conflito no Saara Ocidental nasceu em um momento geopolítico bastante peculiar: a Guerra Fria. Durante esse conflito ideológico, os EUA pautavam suas ações em acordos de segurança mútua e assistência militar com Estados geopoliticamente relevantes para os seus interesses, tentando conter a expansão do comunismo e da área de influência da URSS (Barata 2012).

Desta forma, a privilegiada localização estratégica do Marrocos, na entrada do Mar Mediterrâneo, dando acesso a uma das rotas marítimas mais importantes do mundo, tornou-se uma extensão da influência estadunidense na região do Magreb. Assim, durante a Guerra Fria, o Marrocos recebeu investimentos maciços nos campos militar e econômico, provenientes dos EUA. A título de exemplo, na década de 1950, os norte-americanos instalaram, em solo marroquino, bases de lançadores de mísseis apontadas contra a URSS<sup>24</sup> (Solà-Martín 2009).

No campo econômico, salienta-se que, entre 1975 e 1990, o Marrocos recebeu mais de 1/5 do total do auxílio dos EUA para a África, sendo mais de 1 bilhão de dólares em assistência militar e 1,3 bilhões de dólares em auxílio econômico (Estrada 2014 *apud* Zoubir 2009). Nesse cenário, a URSS era, mesmo que indiretamente, mais um ator externo na questão do conflito, uma vez que todo o armamento utilizado pela Frente POLISARIO era de origem soviética, comprados pela Argélia e pela Líbia e, depois, cedidos aos saarauis, permitindo que a Frente POLISARIO tivesse um considerável arsenal bélico sem qualquer custo (Ferreira 2012).

Por esta razão, os EUA apoiaram fortemente o exército marroquino durante o confronto contra a Frente POLISARIO, oferecendo o treinamento para militares e viabilizando a venda de armamentos para equipar as tropas marroquinas, já que, no cenário da Guerra Fria, era importante para os EUA que o Marrocos mantivesse sua monarquia estável, além de assegurar que

<sup>23</sup> Tradução nossa.

<sup>24</sup> Tradução nossa.

o Saara Ocidental, intimamente ligado à Argélia e à Líbia, não se tornasse independente, devido à ameaça da expansão comunista que estaria caracterizada (Estrada 2014). Além disso, a instabilidade do governo marroquino, e da região como um todo, poderia dificultar o trânsito pelo mar Mediterrâneo, impedindo o acesso norte-americano ao Golfo Pérsico, inclusive pelo meio aéreo (López 2012).

Com o fim da Guerra Fria, a securitização do Saara Ocidental não deixou de existir, entretanto, surgiu um novo enfoque, inserido no contexto da Guerra Global ao Terror, liderada pelos EUA, a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001. Assim sendo, segundo Estrada (2014) *apud* Zoubir (2008), os novos interesses estadunidenses na região do Magreb se devem a duas razões: 1) interesses econômicos e políticos, relacionados à demanda por energia (petróleo e gás natural) e a regionalização do Magreb como potencial para o mercado das corporações norte-americanas; e 2) interesses militares e de segurança, relacionados à necessidade de monitorar/ controlar questões como islamismo, terrorismo e democratização.

Nessa conjuntura da Guerra Global ao Terror, o Marrocos buscou associar a Frente POLISARIO a alguns organismos terroristas internacionais, como o Al-Qaeda Maghreb, uma “filial” do conhecido grupo terrorista que atua no Norte da África. Essa atitude marroquina visa consolidar, de forma mais intensa, a oposição norte-americana a qualquer pretensão saaraui (Ferreira e Migon 2015). Finalmente, a partir da análise das ações dos principais atores externos que influenciam a solução do conflito, constata-se que a *real-politik* permeia toda a dinâmica na questão do Saara Ocidental.

## Conclusão

O presente artigo procurou abordar a dinâmica que envolve a questão saaraui, buscando responder a seguinte pergunta: Quais são as principais razões que permitem que o impasse para a resolução do conflito no Saara Ocidental, que se iniciou na década de 70, perdure até os dias atuais, mesmo com o estabelecimento da MINURSO, em 1991?

Respondendo à essa questão, constatou-se que, efetivamente, o conflito no território saaraui se iniciou em 1976, após a assinatura do Acordo de Madrid. O referido acordo representou, na prática, uma afronta ao princípio da autodeterminação dos povos, estabelecido pela Carta da ONU, em 1945. Além disso, observa-se que houve um evidente desrespeito ao parecer da CIJ, elaborado em 1975.

Desde o princípio do conflito, verifica-se que os interesses econômicos, estratégicos e geopolíticos de importantes atores externos na região, principalmente da Espanha, França e Estados Unidos, fundamentaram a dinâmica que envolve a questão saaraui.

Além da questão territorial que deu início à pretensão marroquina pelo controle da área, a formação do “Grande Marrocos”, observa-se que o Saara Ocidental possui inúmeras riquezas naturais, as quais, por si só, materializam o interesse marroquino e de outros Estados na região. Logo, o estabelecimento de uma boa relação com o Reino do Marrocos é condição *sine qua non* para a manutenção dos interesses de grandes potências mundiais na região do Magreb.

Com relação à diplomacia empreendida pela ONU, especialmente após a implantação da MINURSO, verifica-se que a atuação dos *players* externos contribuiu para a perpetuação do impasse. Como bem pontuou Barata (2012, 151), o apoio de importantes atores geopolíticos à causa marroquina, como a França e os Estados Unidos, dois membros permanentes do CS da ONU, permitiu que, desde o início, o conflito fosse tratado apenas como um impasse relativo à autodeterminação, à qual o Marrocos se opõe devido à sua integridade territorial, baseando-se em direitos históricos, ou seja, o conflito não foi tratado como uma questão de expansão territorial agressiva. Isso implica que, na prática, a questão do Saara Ocidental remeteu para o Capítulo VI da Carta da ONU – “Solução Pacífica de Controvérsias”, fundamentada no consenso entre as partes – e não para o Capítulo VII – “Ação em Caso de Ameaça à Paz, Ruptura da Paz e Ato de Agressão” –, o que exigiria uma ação mais enérgica e efetiva por parte do CS, inclusive com a imposição, por meio de sanções ou coerção, de uma solução para o impasse.

Desta forma, embora a ONU esteja envolvida na questão desde 1991, até o presente momento, evidencia-se a incapacidade das resoluções do CS e da atuação da MINURSO para colocar em prática a realização do referendo de autodeterminação, o qual deveria ter sido conduzido em 1992, devido aos constantes impasses nas negociações. Contudo, as ações da MINURSO possuem alguns aspectos positivos, especialmente na atuação do componente militar da missão, que tem adiado a consolidação da soberania marroquina no Saara Ocidental. Neste contexto, atualmente, é lícito afirmar que a MINURSO se limita às ações de monitoramento do cessar-fogo, de redução das ameaças causadas pelas minas e engenhos falhados e de apoio à construção de medidas de confiança entre as partes e a ONU, todas elas executadas, efetivamente, pelos Observadores Militares da missão.

Finalmente, conclui-se que, na dinâmica na questão do Saara Ocidental, os interesses econômicos, estratégicos e geopolíticos continuam prevalecendo sobre o respeito ao princípio da autodeterminação dos povos. Assim, a solução para o impasse permanece bastante distante.

## REFERÊNCIAS

- Barata, Maria João Ribeiro Curado. 2012. *Identidade, Autodeterminação e Relações internacionais: O Caso Do Saara Ocidental*. Dissertação (Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos), Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal. <http://repositorio.ismt.pt/bitstream/123456789/256/1/TESE.pdf>.
- Daudén, Laura e Suzin, Giovana Moraes. 2011. *Nem Paz Nem Guerra: Três décadas de conflito no Saara Ocidental*. 1 ed., Rio de Janeiro: Tinta Negra Bazar Editorial.
- Duarte, Geraldine Rosas. 2016. “O Papel da ONU no Conflito do Saara Ocidental”. *Revista Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 7, n. 33-34, p.04-15. <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/59898/36711>.
- EME. Estado-Maior do Exército. 2018. *Glossário de Termos e Expressões para uso no Exército (EB20-MF-03.109)*. 5 ed., Brasil.
- Estrada, Rodrigo Duque. 2014. “Saara Ocidental: História, Geopolítica e Perspectivas da Última Colônia”. *Cadernos de Relações Internacionais*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1. [https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/rev\\_cadri.php?strSecao=fasciculo&fas=26628&NrSecao=11](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/rev_cadri.php?strSecao=fasciculo&fas=26628&NrSecao=11).
- \_\_\_\_\_. 2016. *Geopolítica e o conflito do Saara Ocidental: As rendas estratégicas do reino marroquino e a fabricação de terroristas do deserto. Saara Ocidental, ano 40: História, estratégias e desafios para o futuro*. <https://www.ritimo.org/Geopolitica-e-o-conflito-do-Saara-Ocidental>.
- Ferreira, Pedro. 2012. *Sahara Ocidental: persistência e interesses de Marrocos na última colônia africana*. 2012. 83 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade da Beira Interior, Covilhã. <https://ubibliorum.ubi.pt/handle/10400.6/2765?mode=simple>.
- \_\_\_\_\_. 2018. “Sahara Ocidental: conflito diplomático (1991 – 2010) e os presumíveis interesses de Marrocos”. *Revista Internacional de Estudos Africanos – Africana Studia*, Porto, v. 1, n. 29, p. 11-29.

- Ferreira, Sylvio e Migon, Eduardo. 2015. "A Estratégia de uma Guerra Esquecida: fundamentos estratégicos aplicados à questão do Saara Ocidental". *Revista Política Hoje*, Pernambuco, v. 24, n. 2, p. 193-217. <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3727>.
- Fuentes, Angie Paola Hernández. 2014. "Análisis de la influencia de Francia y sus intereses en el conflicto del Sahara Occidental. Período 1991-2011". *RAI - Revista Análisis Internacional*, Bogotá, v. 5, n. 2, p.407-415. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/995/1034>.
- Hagen, Erik. 2008. "The role of natural resources in the Western Sahara conflict, and the interests involved". In *Conference on Multilateralism and International Law with Western Sahara as a case study*. Pretoria. <http://www.arso.org/HagenPretoria2008.htm>.
- ICJ. International Court of Justice. 1975. *Western Sahara, Advisory Opinion, ICJ Reports*. <https://www.icj-cij.org/files/case-related/61/061-19751016-ADV-01-00-EN.pdf>.
- Justo, Juan Carlos Gómez. 2013. "El Frente POLISARIO: La historia de un movimiento de liberación nacional vivo". *Revista Internacional de Pensamiento Político*. Sevilla, España, v. 8, p. 261-280. <https://radiba.uhu.es/dspace/handle/10272/8304>.
- López, Emiliano Gómez. 2012. *A República Saaraui, uma história de luta anticolonialista*. Espanha. <https://studylib.es/doc/8545102/a-republica-saaraui-uma-historia-de-luta-anticolonialista>.
- Menezes, Fabiano, Morais, Jéssica M. A. e Carvalho, Manoella S. M. 2018. "Saara Ocidental: A Miragem da Descolonização". *A Produção do Saber - Revista de Estudos e Comunicações da Universidade Católica de Santos - Leopoldianum*. Santos, v. 44, n. 122. <https://periodicos.unisantos.br/leopoldianum/issue/view/86/showToc>.
- Miyares, Águeda Mera. 2006. *Sáhara Occidental: ¿Un conflicto olvidado?* Catalunya: Institut de Drets Humans de Catalunya - Serie Conflictos Olvidados. <https://www.idhc.org/es/investigacion/publicaciones/conflictos-olvidados/serie-conflictos-olvidados-sahara-occidental.php>.
- ONHYM. 2015. Office National des Hydrocarbures et des Mines. Exploration history. <http://www.onhym.com/en/exploration-history.html>.
- Smolarek, Adriano Alberto. 2013. "Conflito no Saara Ocidental: um país além da miragem". *Revista Conjuntura Global*, Curitiba, v. 2, n. 1, p.34-38. <http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2012/04/Conflito-no-Saara-Ocidental-Um-país-além-da-miragem.pdf>.

- Solà-Martín, Andreu. 2009. "Conflict Resolution in Western Sahara". *African Journal on Conflict Resolution*, v. 9, n. 3, p. 117-140. <https://www.ajol.info/index.php/ajcr/article/view/52181>.
- Souza, Antônio e. Cardoso, Vanessa R. S. Fosfato. 2008. *Sumário Mineral Brasileiro*. Agência Nacional de Mineração. <<http://www.anm.gov.br/dnpm/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/sumario-mineral/sumario-mineral-brasileiro-2008/fosfato>>.
- UE. Conselho da União Européia. 2019. *UE-Marrocos: Conselho adota Acordo de Parceria no domínio da Pesca Sustentável*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2019/03/04/eu-morocco-council-adopts-sustainable-fisheries-partnership-agreement/>.
- UN. United Nations. 2015. *MINURSO Handbook*. Laayoune.

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo responder a seguinte questão: Quais são as principais razões que permitem que o impasse para a resolução do conflito no Saara Ocidental, que se iniciou na década de 70, perdure até os dias atuais, mesmo com o estabelecimento da MINURSO, em 1991? A hipótese considerada é que o impasse na resolução do conflito no Saara Ocidental perdura até os dias atuais devido a interesses político-econômicos e à ingerência/ interesse de importantes atores geopolíticos mundiais, impedindo que a diplomacia intermediada pela ONU, por meio da MINURSO, alcance o sucesso e a solução desejada. No intuito de buscar a resposta para o problema proposto, por meio de uma pesquisa bibliográfica qualitativa, inicialmente foi realizada uma análise do histórico do conflito até a implementação da MINURSO, seguida pelo detalhamento daquela missão e, por fim, abordou-se os interesses econômicos, estratégicos e geopolíticos dos principais atores mundiais envolvidos na questão saaraui. Na conclusão, constata-se que, desde o princípio do conflito, o envolvimento de importantes atores geopolíticos contribuiu para o início e para a manutenção do impasse ao longo dos anos, motivados, principalmente, por interesses econômicos, estratégicos e geopolíticos.

## PALAVRAS-CHAVE

Saara Ocidental; MINURSO; Marrocos; Frente POLISARIO; Interesses Externos.

*Recebido em 24 de maio de 2020*

*Aceito em 30 de junho de 2020*

# **DEBATENDO A TERRA NA ÁFRICA: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DO COLONIALISMO E NEOLIBERALISMO NA TRANSIÇÃO AGRÁRIA DE GUINÉ-BISSAU**

**Rubilson Velho Delcano<sup>1</sup>**

## **Introdução**

O presente trabalho propõe-se a problematizar a questão agrária no continente africano em geral – correlacionada com a experiência específica de Guiné-Bissau a partir do período neoliberal. Pretende-se apresentar uma radiografia histórica que marca o debate fundiário no continente, mobilizando diversos autores de variadas regiões da África e confrontá-los com as perspectivas cabralistas (Cabral 1966) sobre como a agricultura e indústria deveriam estimular-se mutuamente, em equilíbrio e harmonia, considerando também a questão do gênero/trabalho, para o alavancamento do campesinato africano.

Na primeira parte, mergulharemos sinteticamente, claro, sem perder a densidade, no debate travado entre diversos cientistas sociais sobre a transição agrária na África. Aqui, prestaremos atenção na relação campesinato-terra nos períodos colonial, pós-independência e neoliberal. Depois, na segunda parte, abordaremos minuciosamente as contradições atuais que emergem na questão agrária africana (gênero e trabalho, segurança alimentar e monocultura), articulado com Guiné-Bissau (objeto de estudo).

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do ABC. Santo André, Brasil. E-mail: rubilson23@gmail.com

## Os insucessos dos governos independentistas africanos na questão fundiária/agrária

Estima-se que cerca de 60% da população africana vivia no campo (ECA 2017). Como normalmente as famílias se dividem entre cidade e campo, quem está na cidade não rompe totalmente os laços com o campo (Moyo e Yeros 2011). Essa relação intrínseca campo-cidade que caracteriza as sociedades africanas está em constante debate, e a questão fundiária, sobretudo o acesso à terra para diversas finalidades (especialmente agrícola), a reforma agrária, têm emergido como prioridade nas abordagens. Este envolvimento “efetivo” dos cientistas sociais africanos (e não só) com a questão/transição agrária no continente deve-se, também, ao fato de os movimentos de libertação, que outrora encontraram no campesinato africano uma base significativa para reivindicar e sustentar o seu discurso ideológico na luta emancipatória do continente, não terem conseguido (isto após assumir o controle da estrutura estatal de grande parte dos países africanos) traduzir em realidade concreta o princípio unificador do Pan-africanismo libertário – que enfatizava o fato da luta pela independência política ser “somente” a primeira etapa e o meio para se atingir a segunda etapa, que é a completa emancipação nas esferas econômica, cultural e psicológica (Kodjo e Chanaiwa 2010). Caracterizado por Amílcar Cabral (1966) como o “Programa Maior de Reafricanização do Espírito e o conseqüente desenvolvimento do continente”, e cujo eixo principal visaria a criação de condições para uma efetiva reforma agrária e potencialização da agricultura, capaz de aproximar os valores de renda entre o meio urbano e rural (ou campo e cidade) etc., mantendo um equilíbrio entre o consumo e acumulação com um enfoque no investimento da agricultura camponesa africana, o que, como se propõe a discutir neste trabalho, ainda permanece como um desafio a ser superado.

Ou seja, ao invés de canalizar recursos para o aproveitamento integral da potencialidade do continente no domínio agrário e “democratizar” o acesso à terra (aperfeiçoando internamente o já existente sistema de linhagem tradicionalmente responsável pela distribuição de terras nas sociedades autóctones africanas), grande parte dos Estados africanos independentes seguiram o caminho inverso. A questão agrária e a potencialização da agricultura como setor primário/prioritário e impulsionador de um desenvolvimento endógeno, prometido durante as lutas pela independência, foram substituídas pela adoção de estratégias ambíguas que só têm resultado, até aqui, em um tipo de “progresso falido” (Amin 1981; Ki-Zerbo 2006; Kabou 1991).

Todavia, importa frisar que este não é um desafio só da África; isto ocorreu (e ainda ocorre) também nos muitos outros países considerados “subdesenvolvidos”. Refiro-me concretamente a uma crescente importação acrítica do modelo de desenvolvimento ocidental para os contextos outros, distintos da realidade ocidental, que desconsidera as pluralidades e especificidades culturais do lugar de adaptação. Aliás, essa importação acrítica de modelos exógenos de desenvolvimento, no caso da África, como afirma S. Amin (1972), acaba por contribuir mais na aceleração do processo de desarticulação das estruturas tradicionais de linhagens que garantem o acesso à terra (embora tendo suas contradições internas, sobretudo a de não reconhecer e responder, em grande parte, às disparidades de poder no quesito gênero/trabalho) e também perpetua a insuficiência da produção agrícola e artesanal existente no campo. Quer dizer que esses países “subdesenvolvidos” ou de “Terceiro Mundo”, africanos sobretudo, caíram naquilo que Carlos Cardoso (1991, 6) caracterizou por “entranhas das teorias modernas do desenvolvimento visto sob uma perspectiva evolucionista e imitativa”. Neste caso, o imitado deve ser o modelo do ocidente hegemônico.

Devido ao fato de o “sistema mundial moderno ter se formado e se expandido com base em recorrentes reestruturações fundamentais, liderados e governados por sucessivos Estados hegemônico” (Arrighi 2002, 23), fica difícil trilhar outro caminho que não seja o desses processos “reestruturantes” impostos pelas supracitadas forças dominantes por meio de agências internacionais de cooperação. Aliás, assim como já dizia S. Amin (1981), essas forças dominantes são tais porque conseguem injustamente impor sua linguagem em suas vítimas. Isto é comprovado quando se vê “especialistas da economia convencional” alcançarem o êxito de convencer os países de “Terceiro Mundo”, “subdesenvolvidos”, a adotar uma “estratégia econômica imaginária/irrealista” (Amin 1981). No caso da África, e de Guiné-Bissau em particular, o período neoliberal imposto no continente a partir dos anos 1980 (conforme será analisado adiante) nos parece um exemplo digno de citação. Um período marcado pela adoção de estratégias econômicas imaginárias/irrealistas e que misturaram conceitos e “confundiram o progresso com expansão capitalista, mercado com capitalismo” (Amin 2002, 74).

E mais, ainda no que toca com esse mencionado período neoliberal em que os países africanos foram submetidos a uma série de políticas “reformistas”, importa esclarecer que o objetivo era superar as crises cíclicas que o continente vivia, mas, como resultado, teve a “função necessária de acelerar a pobreza que induz até hoje os dirigentes e cidadãos dos Estados afetados a buscar continuamente uma reentrada na divisão mundial do trabalho em condições favoráveis ao Estado do núcleo orgânico” (Arrighi 2002, 76). Isto

porque a “elite do poder africano” comprou o discurso que, como parte da manobra ocidental de dominação, sugere que a pobreza africana é o resultado de suas economias não estarem suficientemente integradas no sistema global (Amin 1981). Ou seja, há sempre alguma coisa congênita que impede a África de desenvolvimento – não é o fato desta possuir uma “elite do poder” que não soube compreender os reais problemas do continente e propor soluções concretas e endógenas, sobretudo no domínio agrário e de financiamento para potencialização da agricultura, mas, sim, por nunca conseguir implementar efetivamente as receitas prontas importadas de países ocidentais.

Como consequência, essa falta de capacidade endógena dos governantes africanos de criar condições para uma viável reforma agrária no continente (com exceção de Zimbabué<sup>2</sup>), associada às regras do mercado internacional que condicionam o tipo de produção na periferia, mantém inerte a maior parte da agricultura africana e a tornam totalmente dependente das condições naturais (Mafeje 1991). Com isto, afirma-se que, por um lado, tanto o Estado como o setor privado não têm conseguido, para citar um exemplo, garantir uma irrigação artificial dos campos agrícolas. Logo, se chover muito, os camponeses perdem o seu cultivo e, se não chover, sofrem pela mesma razão (Mafeje 1991; Moyo e Yeros 2011). Por outro lado, a supracitada inércia estatal e as regras pré-estabelecidas dentro da cadeia global de valor também fizeram com que os camponeses se prendessem a uma agricultura de subsistência não desenvolvida, na qual, às vezes, conseguem abastecer o mercado local, mas a falta de investimento e de condições materiais acabam sempre por limitar a produção em escala maior (Amin 1972).

E, diga-se também, que essa falta de investimento no setor agrário africano acabou obrigando a pequena produção camponesa a procurar os submercados, que geralmente promovem a monocultura (Cardoso 1991). No caso da Guiné-Bissau, nosso recorte de análise, conforme será também desenvolvido mais adiante, saímos de uma dependência da monoexportação de *mancarra*/amendoim, criticado por A. Cabral (1953) no período colonial, para a monocultura e, conseqüentemente, monoexportação de castanha de caju. No entanto, o programa ideológico de um desenvolvimento a partir de uma produção agrícola diversificada, defendido por A. Cabral (1966), ainda desconhece sua efetivação na Guiné-Bissau contemporânea. O seguimento fiel da aliança feita durante a luta de independência da Guiné e Cabo Verde, entre os camponeses, trabalhadores e a pequena burguesia, o que permitiria “uma (re)avaliação constante da nossa própria conduta na luta contra

---

2 Vide as obras de Sam Moyo (2005; 2008), Paris Yeros (2005; 2010)

as nossas fraquezas”, conforme foi preconizado por A. Cabral (1975, 8), foi deixado de lado.

A melhoria de condições de vida da população rural camponesa foi desprezada e focou-se num tipo de industrialização urbana com criação de complexos industriais e fábricas de montagens que pouco dialogavam com a agricultura nacional (Koudawo 1996; Mendy 1993; Jao 1999). Essa industrialização centralizada na capital do país (Bissau), adicionada à falta de uma política de intervenção rural facilmente identificável e caracterizável nas estratégias e ações do Estado guineense, que visaria minimizar o sofrimento da população, sobretudo a camponesa, provocou um acelerado fluxo no êxodo rural (Jao 1999). Parte significativa dos camponeses, que agora não tinham mais como se reinventar para garantir a sua subsistência na zona rural, teve que abandonar sua aldeia para tentar uma vida condigna nas recém-criadas fábricas urbanas. Isto porque, entre outras dificuldades, havia falta de meios de conservação capazes de garantir a durabilidade dos seus escassos produtos agrícolas e de precaver contra a fome em épocas que não se podia plantar (Monteiro 1996). Ademais, as dificuldades de transportes para um viável escoamento desses produtos à capital do país ou para uma provável exportação era um grande empecilho, sem esquecer a já citada falta de capacidade de garantir a irrigação artificial, que acaba por limitar o cultivo de grande parte dos produtos alimentares à época da chuva na Guiné-Bissau. A situação é sempre mais desafiante quando o ano agrícola se apresentasse não produtivo por motivos alheios, entre os quais, falta de materiais adequados, calamidades ou outros desastres naturais. Por exemplo, chove demasiado forte (lembrando que Guiné-Bissau tem um período de 6 meses de intensa chuva) e grande quantidade de água estraga todo o cultivo (Monteiro 1996; Jao 1999).

Foi, então, que, a partir dessas demandas materiais e simbólicas, o povo substituiu sua euforia perante o desejo de um “desenvolvimento endógeno”, traduzido por Amílcar Cabral como “andar com os seus próprios pés e guiados pela sua própria cabeça” (Cabral 1975a, 3), para uma fase de desilusão (Mkandawire 2005). Vale acrescentar que foi também nessa fase que Guiné-Bissau vinha sendo considerada como um Estado falido, uma plataforma de distribuição internacional de drogas, configurando-se-lhe na agenda dos organismos internacionais ou multinacionais da cooperação binacional como cliente permanente para créditos e doações, renegociação da dívida externa e comissões de planejamentos para novos endividamentos sem os quais parece inviável (Augel 2007). Aliás, foram essas condições caracterizadas que fizeram com que a Guiné-Bissau passasse a ser condicionada pela agenda das agências bilaterais e multilaterais de cooperação sobre o que fazer para continuar a receber o financiamento externo – feito num

processo sem engajamento da sociedade nacional (Gomes 1996; Monteiro 1996). O caso concreto encontra-se no projeto neoliberal supracitado, ao qual o continente africano foi submetido pelas instituições de *Bretton Woods*, às quais se juntaram a União Europeia (UE) e as agências das Nações Unidas, a “reformas político-econômicas” com a imposição do programa de “ajustamento estrutural”.

De modo geral, tomando em consideração o quadro acima apresentado, percebe-se que os resultados concretos na matéria do “desenvolvimento” (que compreende a questão agrária) têm sido negativos em grande parte dos países do continente africano, por conta de uma importação acrítica de modelos exógenos, que acabam por entrar em choque com as culturas locais, como no caso de Guiné-Bissau. Grande parte das sociedades ou Estados africanos têm visto e vivido uma diminuição progressiva da produção de alimentos, o já referido êxodo rural acelerado, uma dependência externa incontornável, a ameaça permanente de colapso econômico e a expropriação de terras num grau muito elevado. São questões que preocupam os cientistas sociais e as sociedades africanas, sobretudo neste momento em que o continente se encontra num ritmo acelerado do seu crescimento demográfico (Migot e Adholla 1994; DFID 1999; Moyo 2018).

Feito isso, e também para uma compreensão mais próxima possível desses desafios fundiários e de desenvolvimento que a África enfrenta, entende-se que é preciso problematizar essas complexidades acima apresentadas. Esse exercício, que demanda um recuo histórico para compreender as origens do problema, nos remonta ao passado colonial do continente. Conforme será analisado e problematizado mais adiante, o debate sobre a terra na África é um tema há muito explorado pelos cientistas sociais, suscitando várias interpretações. Hoje em dia, têm emergido novas questões que, por sua vez, estão ressignificando e ampliando o debate – o gênero e trabalho, por exemplo.

## **Debatendo a terra na África: uma disputa epistemológica entre titãs**

Iniciamos a apresentação deste trabalho demonstrando os desafios socioeconômicos e políticos, sobretudo no domínio fundiário, que a África vem enfrentando ao longo do tempo. Para aprofundar essas e demais questões levantadas anteriormente, propõe-se, nas linhas que se seguem a esta seção temática, uma narrativa crítica do debate sobre a terra na África.

O neoliberalismo teve/tem impactos particulares (e contínuos) no continente africano, e foram/são pesados. Segundo Ossome (2015): “em muitos países, a segunda onda de políticas neoliberais (liberalização política imposta por instituições internacionais) reforçou o paradoxo de um Estado que é onipresente e completamente ausente” (Ossome 2015, 14). Ou seja, promoveu-se uma descentralização do seu poder administrativo com a criação de estruturas locais e regionais mas, na prática, não consegue canalizar os recursos necessários para o financiamento das demandas locais.

No domínio fundiário, conforme atesta Amin (2002), o neoliberalismo subordinou a produção familiar e os processos de trabalho e extraiu mais-valia por meio de desigualdades de troca e dominação política, minando assim a relativa “liberdade” das relações de trabalho das famílias rurais. Mas, Amin (2002) acreditava que se o neoliberalismo teve impactos na desarticulação ou minou a potencialização da agricultura africana, foi mais uma continuidade da política colonial do que uma (re)invenção neoliberal. Ele defendia que a colonização havia alcançado o êxito de romper com as leis costumeiras do poder consuetudinário, que mediavam as relações de acesso à terra nas sociedades étnico-rurais africanas (Amin 1972). O Estado pós-colonial, segue Amin (1981), após o seu empoderamento, acelerou os processos de transformação de terras comunais em propriedades particulares/privadas<sup>3</sup>. No caso específico de Guiné-Bissau, conforme explica Nassum (1991), é a partir desse momento que o Estado vai apropriar-se de algumas terras para agricultura estatal.

E, nessa mesma linha de raciocínio de Amin (1972; 1981; 2002), mas com um significativo deslocamento, Mahmood Mamdani (1987) fala do problema institucional que a colonização criou e que nunca foi resolvido no tocante à questão agrária. Segundo ele, as leis administrativas coloniais institucionalizaram “uma forma de gerenciar as áreas rurais que criou um despotismo e desestruturou as sociedades de linhagens, permitindo os chefes tradicionais a apropriar-se de terras e outros bens materiais locais”<sup>4</sup> (Mamdani 1987, 24). No entender de Mamdani (1996), a liberdade de controle de terras por parte dos próprios autóctones ou o sistema comunal rural abriu o caminho para que a colonização conseguisse manipular e institucionalizar a questão agrária ao seu favor.

3 Por isso que Amin aponta três momentos de expropriação de terra na África: colonial, ajuste estrutural e pós-crise 2008. Segundo ele, existem disputas rurais e urbanas pela terra (afirmando que o êxodo provoca essa disputa na zona urbana).

4 Importa salientar que é, também, por conta dessa leitura que Mamdani tem sido acusado de homogeneizar as sociedades rurais africanas (ver Paris; Moyo 2005).

Quem também ofereceu um subsídio muito consistente nessa crítica à colonização em relação ao campesinato africano, aliás, muito antes de Amin (1972) e Mamdani (1996), foi Amílcar Cabral (1953). Após um envolvimento empírico nos estudos agrários da antiga “Guiné-Portuguesa”<sup>5</sup>, e verificando que o número médio de unidades de trabalho por exploração agrícola e por etnia oscilava entre 3 e 7, enquanto que a área cultivada representava 12,21% da superfície do território nacional (isto é, deduzida a parte líquida), defendeu que este número era muito reduzido se considerarmos efetivamente toda área cultivável. A. Cabral (1953) afirmara que a colonização portuguesa manteve o “caráter rudimentar” da técnica dos camponeses locais (nomeadamente no que diz respeito às alfaías agrícolas), ao invés de estimular um desenvolvimento desse setor pela implementação de técnicas mais avançadas. Ainda, sustentou que as condições técnicas, econômicas e sociais em que se processava a agricultura guineense da época colonial impossibilitava um aumento substancial da área cultivada para exploração agrícola nacional (Cabral 1975). Cabral criticava o fato de a colonização portuguesa ter deixado o campesinato guineense à sua própria sorte, visto que haviam muitas áreas economicamente cultiváveis na Guiné dessa época (1953) que não eram bem aproveitadas para diversificação da produção nacional, e apenas eram cultivadas cerca de 41% dessa área cultivável.

Foi daí que surgiu, portanto, uma questão que para Cabral (1953) era crucial e que sustentava, no seu entendimento, a necessidade de uma autodeterminação nacional, cujos protagonistas deviam ser os “bons filhos da terra”. Para Cabral, diferentemente de Amin (1972) e Mamdani (1996), a colonização portuguesa, por exemplo, não conseguiu o êxito de desarticular as estruturas tradicionais consuetudinárias que garantem o acesso à terra na África (Cabral 1953), apesar de existir todo um aparato montado formalmente com esse propósito. Na visão de Cabral (1953), o projeto da colonização portuguesa de desarticular as estruturas tradicionais camponesas falhou por uma questão prática.

O nosso camponês não sabe ler nem escrever e quase não tem relações com as forças coloniais, exceto o pagamento dos impostos, que, mesmo assim, não paga diretamente; a classe operária não existe como classe bem definida, trata-se apenas de um embrião em via de desenvolvimento; finalmente, não há entre nós uma burguesia economicamente válida, porque o imperialismo não permitiu que se for-

---

5 Cabral, enquanto engenheiro agrônomo e funcionário do regime colonial português, coordenou o Recenseamento Agrícola da Guiné (em meados de 1953). Os resultados do recenseamento encontram-se dispersos nos 471 quadros constantes de um relatório enviado ao governo colonial português.

masse. Formou-se, no entanto, ao serviço do próprio colonialismo, uma camada social que é hoje a única capaz de dirigir e utilizar os instrumentos de que se servia o Estado colonial contra o nosso povo: a pequena burguesia africana (Cabral 1975, 121).

Geralmente, os governos coloniais podiam tomar à força algumas terras sempre que “justificasse” (tanto para construção de estradas, rodovias etc.), mas o fato de grande parte dos camponeses não possuírem uma relação com as forças coloniais permitia o normal funcionamento dessa estrutura consuetudinária - defende Cabral (1953). E no caso específico da Guiné “portuguesa”, a questão era mais evidente, já que o sistema colonial português não chegou a se apropriar de muitas terras, pelo menos em grande escala, para uma agricultura do Estado ou grandes construções de rodovias e algo parecido – isto pode ser comprovado quando olhamos para crítica que Cabral (1966) fez à colonização portuguesa por falta de infraestruturas na Guiné. Também deve-se levar em consideração o fato de a colonização portuguesa só ter conseguido capitalizar o arquipélago dos Bijagós a partir de 1936<sup>6</sup> e de, mesmo assim, nunca ter conseguido interferir diretamente na estrutura de poder dessa sociedade étnico-rural da Guiné (Mendy 1990).

O “êxito” da colonização portuguesa na Guiné, afirma Cabral (1966), diferentemente de Cabo Verde, onde foi financiada uma minoria ínfima pertencente a pequena burguesia local a tomar terras e criar grandes fazendas, foi um sucateamento do campesinato guineense - num sentido, de fato, de abandono. Por isso que para Amílcar Cabral (1975) a luta de independência deveria simbolizar uma luta para garantir uma distribuição equitativa de terras em Cabo Verde (reforma agrária, entre outras questões sociais) e uma potencialização da agricultura na Guiné (um desenvolvimento por via campesina), também seguido da luta para superação de outros desafios sociais.

Para Cabral (1966), era evidente a tentativa de institucionalização da forma de gerenciar as áreas rurais na África, com o propósito de desestruturar as sociedades de linhagens, isto por parte da colonização, assim como vieram atestar Amin (1972; 1981) e Mamdani (1987; 1996). Mas, a tentativa

---

6 Recordemos as várias tentativas fracassadas desencadeadas pelo governo colonial português contra as tropas bijagós comandadas pela temível Rainha Bijagó, Okinka Pampa, até a última campanha de “pacificação” em 1936.

não vingou em todas as partes do continente do ponto de vista prático, como no caso da Guiné por exemplo<sup>7</sup>.

Segundo consta no Relatório Geral sobre a luta de libertação nacional apresentado na Conferência das Organizações Nacionalistas da Guiné e das Ilhas de Cabo Verde, realizada em Dakar (capital do Senegal) de 12 a 14 de Julho de 1961, Cabral, naquilo que chamou de “o absurdo da nossa situação”, mostrou que os povos da Guiné, sobretudo os que eram caracterizados por “indígenas”, “gozavam” de um estatuto “especial” de acordo com a Constituição Portuguesa. Ao apresentar a Lei Orgânica do Ultramar e o conhecido “Estatuto do Indigenato”, Cabral denunciou uma lista de proibições a que o “indígena” era sujeito do ponto de vista legal, quais sejam:

- b) para mudar de residência, no interior da mesma circunscrição, necessita da autorização da entidade administrativa local; a mudança para regedoria situada noutra circunscrição depende de autorização “dos administradores interessados” (art. 9, parágrafo único *ibidem*);
- c) não pode eleger, investir, depor nem reintegrar os chefes tradicionais sem a aprovação da entidade administrativa (art. 11 e 14, *ibidem*);
- d) não lhe são concedidos direitos políticos em relação às instituições não indígenas que decidem da sua vida econômica, política, social e cultural (art. 23, *ibidem*);
- e) não tem liberdade de seguir os seus usos e costumes, se estes forem considerados como incompatíveis com “o livre exercício da soberania portuguesa” (art. 138 da Constituição Portuguesa);
- f) as penas de prisão a que está sujeito “podem ser sempre substituídas por trabalho obrigatório” (art. 26 do Estatuto) (Cabral 1975, 100).
- h) Para estar sujeito à lei comum no que se refere às relações familiares, sucessões, comércio e propriedade imobiliária, é necessário que “o seu pedido seja aceito pelo juiz municipal, depois da garantia, dada por dois cidadãos respeitáveis, que o indígena adotou, a título definitivo, a conduta pressuposta para a aplicação

7 Existiam os mecanismos legais criados para imiscuir nas estruturas sociais das sociedades étnico-rurais africanas e com o propósito de desarticulá-las. Mas, a resiliência de muitas delas fez com que resistissem a essa tentativa “legal” de proibições ou privações de liberdades na zona rural.

dessas leis, e ainda de outras formalidades que o juiz considerar necessárias” (art. 27 e 28, Cabral 1975, 100);

- i) não pode adquirir individualmente direitos para apropriação privada da terra, a menos que seja em condições muito especiais, como, por exemplo, “posse de boa fé, contínua, pacífica e pública, durante pelo menos dez anos, de terras anteriormente vagas ou abandonadas, onde possa provar a existência de árvores bem cuidadas ou de cultura permanente realizada pelo possuidor” (art. 38 39 e respectivos parágrafos, Cabral 1975, 100);
- j) nos casos excepcionais em que é proprietário, é “obrigado a manter o terreno sempre limpo, colher os frutos, transformar progressivamente a cultura primitiva em cultura ordenada”. Se isto não se verificar e se afastar das suas terras durante um período superior a três meses, são-lhe impostas “obrigações públicas” (art. 41, Cabral 1975, 100);
- l) as suas propriedades rurais e urbanas não podem ser, em geral, empenhadas nem são suscetíveis de servir de garantia à obrigação (art. 46, Cabral 1975, 100);
- m) em casos especiais, mas de definição imprecisa, não pode vender livremente os artigos da sua produção agrícola, podendo a venda ser “condicionada, limitada ou proibida pelas autoridades administrativas” (art. 219, Cabral 1975, 100);
- n) as suas questões de natureza judicial não são julgadas pelos tribunais comuns e o seu “julgamento compete ao juiz municipal” (Base LXV da Lei Orgânica do Ultramar) (Cabral 1975, 100-102).

Ou seja, aqui Cabral apresenta-nos uma série de proibições que faziam parte do aparato que o governo colonial português adotou como estratégia para tentar desarticular e dominar as estruturas de poder étnico-rurais africanas. Segundo o seu entendimento, apesar dessas proibições terem uma determinada concretude, não impactaram tanto ao ponto de eliminar quaisquer formas de organização cultural dos povos da Guiné, por exemplo.

Por isso que neste caso concreto da Guiné, tomando em consideração o abandono que o campesinato guineense sofria na época, em que só 41% da área economicamente cultivável era aproveitada, mas de forma rudimentar, para Cabral (1953), o foco da questão não era sobre a rearticulação das estruturas sociais étnico-rurais (como no caso talvez de Cabo Verde), mas sobre a forma de aperfeiçoar a resiliência da estrutura autóctone existente. A questão aqui, para Cabral (1975), cingia na forma de viabilizar a potencialização da

agricultura ou criação de condições para uma irrigação artificial que desse sustentabilidade a uma industrialização ecológica do campesinato. Por isso indagava:

será viável submeter ao cultivo os restantes 59% da área efetivamente cultivável? [E responde que] essa viabilidade depende fundamentalmente de fatores de natureza técnica e social. Uma técnica alicerçada no conhecimento científico do meio (meios físico e humano), apoiada pela investigação e pela experimentação, e que seja concomitante com uma progressiva melhoria das condições de vida do agricultor ‘indígena’ (Cabral 1977, 44).

Aqui, de uma maneira geral, Cabral já apontava os caminhos que deveriam ser percorridos para resolver os problemas fundiários da Guiné depois da independência, sobretudo no que tange à exploração agrícola, do aumento substancial da área cultivada, desviando da realidade colonial baseada unicamente nos instrumentos e nos braços de que dispunham os camponeses nacionais (Cabral 1975). No entender de Cabral (1975), a independência serviria para eliminar o sucateamento que a agricultura guineense vinha sofrendo por parte do sistema colonial português e cuja profundidade acabou por criar uma dependência da economia nacional a monocultura e monoexportação de *mancarra*/amendoim.

Agora, passados quase 47 anos após a independência nacional (24 de setembro de 1973), importa questionar: será que a política da diversificação da produção nacional, tal como preconizava Amílcar Cabral, foi efetivamente implantada? A economia guineense ainda permanece refém dessa política monoexportadora ou conseguiu driblá-la? Bom, a realidade atual de Guiné-Bissau dá-nos respostas controversas em relação a essas questões. Aparentemente, o país ainda permanece refém da monocultura, mas agora com contornos maiores. Migra-se de uma monoexportação de *mancarra*/amendoim, que caracterizava o período colonial analisado e criticado por Cabral (1953), para monocultura e, conseqüentemente, a monoexportação de castanha de caju (ECA 2015; FMI 2017; BM 2016). E se antes a *mancarra* – que foi a primeira e, efetivamente, a mais expressiva cultura de exportação nacional da “Guiné-Portuguesa” – ocupava 70,78% da exportação (ver os dados do estudo agrário da Guiné, 1953), hoje a cajucultura ocupa mais de 90% da exportação nacional (ECA 2017).

Ou seja, as outras culturas que no período colonial eram secundariamente exploradas e que, segundo a visão de Cabral (1977), deveriam ter um lugar de mais relevo na agricultura guineense pós-independência (a man-

dioca, a batata doce, a cana sacarina, o milho brasil, o feijão e outras culturas alimentares), infelizmente não foram técnica, econômica e socialmente bem orientadas pelos sucessivos governos de Guiné-Bissau (Galli 1989; Cardoso 1991). E mesmo as atuais culturas principais (cajucultura e orizicultura) ainda dão, como se diz, produções unitárias e rendimentos baixos<sup>8</sup>. Daí o fato de que um dos problemas urgentes do campesinato guineense continua sendo o da diversificação e melhoria da condição produtiva no campo. O aumento da produção, da diversificação e do rendimento unitário das culturas de maior interesse, como já ensinava Cabral (1977), ainda permanecem como o primeiro passo a dar-se no sentido do progresso da agricultura nacional (culturas mais rendosas, maiores áreas cultivadas, maiores produções, melhores condições de vida no campo e na cidade).

Ou seja, o período após a independência ficou marcado por uma crescente desilusão (Mkandawire 2005). Aliás, é preciso lembrar que esse período ficou caracterizado também, segundo o relatório do Banco Mundial, por uma acentuada lentidão do crescimento econômico global e uma mediocridade da produção agrícola conjugada com o rápido crescimento demográfico<sup>9</sup> no continente (BM 1982), onde, mais tarde, ainda na década 70, vai ocorrer uma diminuição da economia dos Países Menos Avançados (PMA) Africanos em 1,7% ao ano (Cardoso 1991).

O crescimento econômico definhou-se por conta da persistência em seguir, isto por parte dos novos governos africanos, as estratégias coloniais, baseadas na inércia que sucateia o campesinato. Pode não ter sido intencional da parte desses novos governos advindos da luta pela emancipação do continente, mas, assim como reconheceu implicitamente o ex-presidente do Banco Mundial, A. W. Clausen, “a importação [acrítica] do modelo ocidental de desenvolvimento do tipo neoliberal ensaiado pelos países europeus e a América do Norte é que falhou” (Cardoso 1991, 5). Ou seja, no caso específico da Guiné-Bissau

[...] a estratégia de desenvolvimento econômico implícita em toda a obra de A. Cabral e na condução da luta de libertação nacional – das quais o PAIGC transformado em Estado reclama o legado teórico e a legitimidade histórica – que apontava para um papel central da produção popular, baseado no esforço e iniciativa dos camponeses e

8 Em relação a monocultura de caju que hoje domina a nossa exportação, o rendimento depende sempre da volatilidade do preço no mercado internacional ou das cadeias globais de valor.

9 Ver o relatório do Banco Mundial intitulado *Le développement accéléré au Sud du Sahara*, 1982, p.5.

na tradição socioeconômica comunitária e de cooperação no trabalho produtivo nas tabancas [aldeias], foi ignorada (Cardoso 1991, 5)

O Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) ainda tentou seguir a estratégia de desenvolvimento preconizado por A. Cabral (1966), convocando o seu III Congresso (1977) para enunciar uma estratégia de desenvolvimento que elegia a agricultura como o setor primário/prioritário para o investimento, como um passo que facilitasse a industrialização do país (Cardoso 1991). Este plano estratégico de desenvolvimento nacional concebia a agricultura e a indústria como dois pólos que deveriam estimular-se mutuamente e tenderiam a uma relação de equilíbrio e harmonia uma com a outra (Galli 1989). Mas, na prática,

[...] aquilo que se poderia chamar de tomadas de posição *ad hoc*, porque não serviam a estratégia enunciada, deram prioridade a projetos industriais estatais em grande escala financiados com empréstimos a longo prazo e que funcionavam em média a 25% da sua capacidade. Uma parte considerável de recursos externos foi utilizado na modernização do equipamento, que não foi acompanhada, ao mesmo tempo/ritmo, pela evolução da capacidade da sua utilização produtiva, da sua gestão e da sua manutenção. Os novos quadros do país concentraram-se em Bissau para apoiar o esforço inicial de auto-organização do governo, e os investimentos seguiram igualmente esta concentração na capital, em total desacordo com a estratégia oficial de desenvolvimento (Cardoso 1991, 6).

No caso aqui, os ensinamentos de Cabral, no que toca com a permanente necessidade do “discurso/teoria seguir sempre a prática e vice-versa” e o de “pensar para melhor agir e agir para melhor pensar [...] envolvendo sempre a massa”, foram relegados ao esquecimento nos anos posteriores à independência. “Foi, pelo contrário, praticada uma política econômica de lançamento de grandes projetos estatais, financiados por capital estrangeiro, privilegiando a cidade em detrimento do campo” (Cardoso 1991, 8). E o problema fundiário só têm crescido e ganhado cada vez mais contornos maiores.

Voltando ao debate sobre a terra na África em geral, dizer que a colonização conseguiu o êxito de romper com as leis costumeiras do poder consuetudinário que mediavam as relações de acesso à terra nas sociedades étnico-rurais africanas, assim como veio a ser defendido por Amin (1972), ou que a colonização institucionalizou o despotismo ao ponto de criar um sistema classista em que os chefes ditos tradicionais conseguiram apropriar-se de várias terras e outros bens materiais, como afirmou Mamdani (1996),

para Cabral (1975a) não são realidades passíveis de uma universalização. No entender de Cabral (1977), do mesmo modo que a colonização é marcada por diversas formas no continente africano (colonização direta e indireta etc.), assim, também, é diversa a forma como tentaram imiscuir na questão agrária de cada realidade. Por isso, propõe o estudo da “realidade concreta” de cada caso como estratégia para a compreensão das continuidades e rupturas desses processos supracitados. Aliás, Cabral (1977) mostrou, como exemplo, o caso de Cabo Verde e da Guiné, pertencentes a mesma colonização, mas com contrastes diferentes no quesito fundiário. No caso da Guiné, disse que houve uma tentativa significativa e bem articulada de ponto de vista formal, embasada até na constituição portuguesa (anteriormente ilustrada), por parte do regime colonial português com o propósito de desarticular as estruturas étnicos-rurais autóctones. Mas, a capacidade resiliente desta última a permitia manter-se (Cabral 1966).

Todavia, importa reiterar que o debate sobre a terra na África não se limita a Cabral (1953; 1966), Amin (1972; 1981) e Mamdani (1987; 1996), como apresentamos até aqui. Existem outras múltiplas contribuições que se configuram tão interessantes quanto as já apresentadas e discutidas até aqui.

Dentre as quais, destacamos uma outra figura que também faz um contraponto a S. Amin (1972) e Mamdani (1987), e diga-se com uma certa radicalidade na abordagem. Aqui nos referimos ao destacado pensador sul-africano, Archie Mafeje<sup>10</sup> (1981; 1991) – que defende que as sociedades de linhagens são tão resilientes, sobretudo no domínio fundiário, que nem a colonização – e muito menos os governos independentistas africanos – conseguiram alterar as leis costumeiras do direito consuetudinário, que regem os processos de distribuição de terras nos campos.

No entender do Mafeje (1991), a relevância teórica e empírica das epistemologias euro-ocidentais para o estudo da transição agrária na África são altamente questionáveis. Ele rejeitou a suposição de que a transição agrária clássica e o capitalismo são aplicáveis à transformação das formações sociais africanas (Mafeje 1981). O seu esforço, inicialmente, como atesta Moyo (2018), visava a desmascarar especificamente as “concepções equivocadas dominantes sobre o sistema de posse de terra na África”, apontando para a genealogia dos direitos à terra e elucidando sua base sistêmica ancorada em

---

<sup>10</sup> Archie Mafeje dedicou parte importante dos seus escritos à evolução das relações de trabalho fundiários e agrários na África, incluindo as diferenças entre a colonização e a pós-colonização. E influenciou bastante os trabalhos de muitos pensadores africanos, dentre os quais destacamos as obras de Sam Moyo (2005, 2008, 2011) e Thandika Mkandawire (2004, 2005).

sistemas de linhagens autóctones resilientes e que controlam os procedimentos de acesso à terra e do seu uso para trabalho (Mafeje 1991).

Para Mafeje (1991), foi o antagonismo entre a pequena burguesia reacionária e as classes dominantes da elite do poder, por um lado, e os pequenos produtores agrícolas por outro, que permitiram ao capital monopolista extrair excessivamente a mais-valia dos produtores domésticos, impedindo assim a acumulação interna e a perspectiva de investir em melhorias tecnológicas. Sua crítica aqui direciona-se à pequena burguesia africana, que falhou em aproveitar o Estado para promover o projeto de desenvolvimento nacional, “como nacionalismo Africâner, por exemplo, havia feito de forma controversa, enquanto a ausência de um proletariado desenvolvido antecipou as pressões sociais de um desenvolvimento voltado para o interior” (Moyo 2018, 214). Mafeje (1991) recusa a tese de que as deficiências na posse de terra restringiam o crescimento da produtividade agrária. Defende que nas antigas colônias, onde ocorreu a alienação em larga escala de terras, a agricultura capitalista baseada na exploração de mão de obra barata gerou aumento da produtividade agrária e acumulação em certa medida, mas com um tremendo custo social (Mafeje 2003).

Para Mafeje (1991), a fraca produtividade agrícola na África pós-colonial ou independente teve mais a ver com processos políticos e econômicos que o sistema de posse de terra *per si*. Por isso, concluiu que não havia um problema fundiário nas ex-colônias, porque a colonização não conseguiu destruir o sistema de linhagem que gere o acesso mais ou menos igualitário da terra, pelo menos não na dimensão que Amin (1972; 1981) e Mamdani (1996) defenderam. O ponto central da contribuição de Mafeje para o debate sobre a posse de terra na África, conforme explica Moyo (2008), é o argumento de que o modo tributário de produção estava ausente na maioria das formações sociais pré-capitalistas da África não colonial. Assim, a produção familiar de linhagem africana e seus regimes tributários não levaram a uma classificação social baseada em concentração e relações vinculadas de trabalho (ou arrendamento), como a experiência da transformação agrária em outros lugares havia demonstrado (Mafeje 1981).

Lembremos que, para Amin (1972), o capitalismo subordinou a produção familiar e os processos de trabalho e extraiu mais-valia por meio de desigualdades de troca e dominação política, minando assim a relativa “liberdade” das relações de trabalho das famílias rurais. Para Mafeje (1991), embora algumas formações sociais africanas tenham desenvolvido modos tributários de produção, esse desenvolvimento não levou, em regra, a significativos processos de diferenciação social, sem falar na formação de classes baseada na

propriedade capitalista e nas relações exploradoras de terra e trabalho. Em vez disso, apesar de seu controle político mais amplo de assuntos e recursos, os reis, chefes e outras elites burocráticas receberam um tributo limitado de bens e serviços “perecíveis” ativos, que não formavam qualquer base para acumulação (Mafeje 1991). Quer dizer que não houve, no entanto, apropriação significativa de terras por parte de “chefes tradicionais”, pelo menos na dimensão que Mamdani (1987; 1996) faz crer. Explica Mafeje (1991) que

[...] o capitalismo colonial falhou em impor propriedades fundiárias e relações de trabalho baseadas em classe na África, mesmo em casos como Buganda, onde se supunha erroneamente que havia feudalismo antes da colonização e que após a colonização os “proprietários” se tornaram produtores “capitalistas” como mostra Mamdani (Mafeje 1991, 92).

No entender de Mafeje (1991), a razão do problema agrário africano consiste na não realização de “excedentes” que pudessem ser investidos na intensificação do uso da terra, por meio de técnicas agrícolas e de processamentos aprimorados.

Consequentemente, os camponeses africanos permaneceram como produtores autônomos, que usavam principalmente o trabalho familiar em terras que controlavam mediante um “sistema de posse de terra redistributiva”, com base no sistema de clãs de linhagens autóctones (Mafeje 2003).

Embora as formações sociais na África não colonial haviam sofrido alguma adaptação durante e após a colonização, suas estruturas sociais básicas ou modos de organização rural e produção agrícola não haviam sido substancialmente reestruturados, particularmente em termos de posse de terra e relações de trabalho das famílias (Moyo 2018, 221).

No entanto, Mafeje só vai reconhecer, mais tarde, que as relações exploradoras terra-trabalho, como aluguel de terras e acordos de parceria, estavam emergindo em várias partes do continente antes da independência, principalmente em alguns países da África Ocidental, como no caso de Gana (Mafeje 2003). Conforme atesta Moyo (2008), Mafeje ainda acreditava que isso não prejudicou substancialmente o modo de organização e produção social baseado em linhagens, nem levou à extensa formação de uma classe agrícola capitalista.

Bom, enquanto Mafeje conceitua convictamente a genealogia da maioria dos sistemas de posse de terra na África pós-colonial, afirmando

que a concentração de terra e a formação de classes agrárias baseadas nas relações capitalistas de propriedade e exploração do trabalho foram limitadas antes e durante a colonização, Sam Moyo (2005; 2008; 2011) vai tentar provar empiricamente que ele havia subestimado os processos de expropriação de terras, a concentração e a mercantilização que estavam sendo consolidadas após a independência – particularmente quando o neoliberalismo se enraizou na África a partir dos anos 1980 (Moyo 2018).

Moyo (2008), por sua vez, sobretudo naquilo que caracterizou por mudança de relações de terras na África, aponta que a crescente expropriação, concentração e mercado de terras que surgiram a partir da década de 1980 demonstram que a base legal para a criação de propriedade privada e novos sistemas de alocação e administração da terra já haviam sido estabelecidas durante a última década de colonialismo, levando a uma deposição parcial do sistema de posse de terra familiar, relativamente igualitário e socialmente fundamentado. Remetendo ao caso da Guiné-Bissau nessa época, Nassum (1991) afirma que o ajustamento estrutural, imposto pelas agências internacionais de cooperação, vão incentivar a criação e registro formal de propriedades privadas, mas até então não existia uma legislação que regulamentasse essas relações.

Moyo provou a Mafeje que novas noções e formas de uso e propriedade da terra, bem como os direitos e responsabilidades relacionados à gestão da terra e dos recursos naturais, estavam emergindo (Moyo 2008). Ao contrário das leis costumeiras de acesso à terra étnico-rurais, os africanos que vivem em áreas sob os sistemas de posse de terra agora ocupavam essas terras por meio de permissão legal do Estado, que se tornara o proprietário final ou detentor de título radical da terra (URT 1992; Moyo 2018).

Sam Moyo (2008) defende que os camponeses autóctones continuaram a se relacionar de acordo com a lei consuetudinária que governava suas relações fundiárias, mas sempre que o Estado desejasse ocupar e usar a terra, esta poderia ser retirada por meio de decreto administrativo, inclusive remoções. Ainda, só era proprietário de terra quem possuísse uma titulação legal emitida pelo Estado. Nisso, Moyo (2008) afirma que, durante a década de 1980, observou-se um aumento na incidência de vendas e aluguel de terras “informais” na “África independente”. Tais mercados formais e informais de terras e transferências não mercantis tendiam inicialmente estar associados a crescentes pressões populacionais e à maior comercialização agrícola (André e Platteau 1995; Moyo 2018).

As compras de terras estavam sendo consideradas como tendo um impacto positivo nas capacidades individuais das famílias de mobilizar alimentos para sua sobrevivência, embora as evidências também mostrassem que as famílias que vendiam terras acabaram sendo cooptadas no mercado de trabalho e não conseguiram sustentar seus meios de subsistência. E a evidência empírica também sugeriu que a privatização da terra não resultou necessariamente em maior produtividade da terra e do investimento na agricultura (Migot e Adholla 1994; Moyo 2018, 229).

Ou seja, desde que o Estado na África independente assumiu maiores poderes de propriedade da terra e outros direitos, permitindo sua venda e arrendamento, a posse da terra por via das leis costumeiras tornou-se insegura e menos reconhecida na sociedade. Quer dizer que a África independente está enfrentando agora questões socialmente significativas de acesso desigual e de escassez de terras, polarizadas tanto pela mudança demográfica quanto pela expropriação da terra.

E, com isso, conforme atesta Dzodzi Tshikata, a resiliência de estruturas desiguais de poder social baseado em patriarcado, fundamentado nas estruturas domésticas de linhagem-clã, também provam que as desigualdade de terra com base no gênero estão aumentando à medida que os direitos dos jovens e migrantes se tornam nebulosos, especialmente a partir dos anos 1990 para cá (Tsikata 2015). Neste caso, as mulheres geralmente encontram-se numa posição periférica em relação ao controle e acesso a terras agrícolas, ao mesmo tempo em que são submetidas a atividades-chave de trabalho agrícola, além da reprodução e manutenção das famílias em áreas rurais e urbanas (Tsikata 2015).

Além disso, a escassez de terras e as desigualdades no acesso à terra também contam com outros fatores decorrentes de calamidades naturais (secas, inundações) e deslocamentos de guerras civis e conflitos em crescente ascensão (Moyo 2008).

## Conclusão

O presente trabalho apresentou e problematizou a questão agrária no continente africano em geral, correlacionada com a experiência específica da Guiné-Bissau a partir do período neoliberal. Tentou-se apresentar uma radiografia histórica que marcou o debate fundiário no continente e que segue, nos dias de hoje, mobilizando diversos autores de variadas regiões da África, e confrontá-los com as perspectivas cabralistas (Amílcar Cabral) sobre

como a agricultura e a indústria deveriam estimular-se mutuamente, em equilíbrio e harmonia, considerando também a questão do gênero/trabalho, para o alavancamento do campesinato africano.

Constituindo uma pesquisa em andamento, mobilizamos alguns autores para o debate mas sem esgotar o seu pensamento. Nossa postura analítica procurou adotar uma abordagem mais introdutória e menos complexa das discussões, incorrendo todos os riscos que essa estratégia metódica apresenta. Contudo, esperamos ter oferecido os subsídios para o entendimento do debate sobre a terra na África.

## REFERÊNCIAS

- Amin, Samir. 1972. "Modes of Production and Social Formations". *Ufahamu - A Journal of African Studies*: 57-85. 4(3).
- \_\_\_\_\_. 1972. "Underdevelopment and Dependence in Black Africa". *Journal of Modern African Studies*: 32-58. 10(4).
- \_\_\_\_\_. 1981. "GeoPolitics of contemporary Imperialism". In *New World-wide hegemony. Alternatives for change and Social movements*. London school. p.02-38
- \_\_\_\_\_. 2002. *Au-dela du capitalisme sénile (Actuel Marx confrontation)*. Paris. Puf. 208 pág.
- André, C. e Platteau, J.-P. 1995. "Land tenure under endurable stress or the failure of evolutionary mechanisms: The tragic case of Rwanda". *Namur: Faculty of Economics, University of Namur*. 278 pág.
- Arrighi, Giovanni. 1973. "Labour Supplies in Historical Perspective: A Study of the Proletarianization of the African Peasantry in Rhodesia". In *Essays on the Political Economy of Africa*, organizado por G. Arrighi e J.S. Saul. Nova York e Londres: Monthly Review Press. p. 23-49.
- \_\_\_\_\_. 2002. "The African Crisis: World Systemic and Regional Aspects". *New Left Review*: 5-36. 2(15).
- AugeL, Moema P. 2007. *O desafio do Escombros: Nação, Identidade e Pós-colonialismo na Literatura da Guiné-Bissau*. – Rio de Janeiro: Gramond.
- Banco Mundial (BM). 1982. *África Subsariana: Da Crise ao Crescimento Sustentável*. Washington, DC: WB. <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil>
- \_\_\_\_\_. 2016. *Relatório Anual de 2016 do Banco Mundial*. file:///C:/Users/DELL/Downloads/210852PT.pdf

- Cabral, Amílcar. 1953. "Recenseamento agrícola da Guiné: algumas notas sobre as suas características e problemas fundamentais". *Boletim Cultural da Guiné Portuguesa*, v.II, n.43, p.7-243.
- \_\_\_\_\_. 1966. "Arma da Teoria". In *Unidade e Luta*. Lisboa: 73-110.
- \_\_\_\_\_. "O papel da cultura na luta pela independência". 1975. In *Nacionalismo e cultura*. Santiago de Compostela: Laiovento. p.123-146.
- \_\_\_\_\_. 1975. *Análise de alguns tipos de resistência*. Lisboa: Seara Nova.
- Cardoso, Carlos. 1991. "Políticas e estratégias de desenvolvimento sócio-econômico na Guiné-Bissau: fundamento das orientações em matéria de cooperação". *Boletim de Informação Sócio-Econômica (BISE)*, nºs 3-4, INEP, Bissau. p.03-15.
- Department for International Development (DFID). 1999. "Land rights and sustainable development in sub-Saharan Africa: Lessons and ways forward in land tenure policy (Report of a Delegate Workshop on Land Tenure Policy in African nations, Sunningdale, UK, 16-19 February)". Berkshire: DFID.
- ECA [United Nations Economic Commission for Africa]. 2015. *Land tenure systems and sustainable development in West Africa*. Document No. ECA/SA/EGM.Land/2003/2, (pp. 2-3).
- \_\_\_\_\_. 2017. *Achieving Sustainable Development in Africa through Inclusive Green Growth*. Document N°03/2017. p.02-70.
- Fundo Monetário Internacional (FMI). 2017. "Relatório do ano 2017: Promoção do crescimento inclusivo". <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2017/eng/pdfs/IMF-AR17-English.pdf>
- Galli, R. 1989. "Estratégia de desenvolvimento na Guiné-Bissau: a contribuição da Comunidade Europeia". Bissau. *Soronda*, nº 8, INEP. p. 12-79.
- Gomes, Paulo. 1996. "Investimento público na província sul". In *O programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau: análise dos efeitos sócio-econômicos*, coordenado por António Isaac Monteiro. INEP. Bissau. p. 43-65
- Jao, Mamadu. 1999. *Intervenção rural integrada: a experiência do norte da Guiné-Bissau*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa - INEP. Coleção Kacu Martel, nº 12. p.11-191.
- Kabou, Axelle. 1991. *Et si l'Afrique refusait le développement*. Paris: L'Harmattan.

- Ki-Zerbo, Joseph. 2006 [1972].. *História da África Negra*, 2 Vols. Mem Martins: Europa-América.
- Kodjo, Eden e Chanaiwa, David. 2010. "Pan-africanismo e libertação". In *África desde 1935*, organizado por Mazrui, A. A. & Wondji, C, 2ª Ed. ver. Brasília: UNESCO, 2010. p.897-924.
- Koudawo, Fafali. 1996. "Pluralismo político na Guiné-Bissau: uma transição em curso". In Bissau : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, organizado por Fafali Koudawo e Peter Karibe Mendy, 1996 - 164 p.
- Mafeje, Archie. 1991. "The tributary mode in the Interlacustrine: reflections on a hypothesis". The theory and ethnography of African Social Formations: the case of the Interlacustrine Kingdoms". *Codesria Bulletin*, Nffl 3 & 4, p. 1-58.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Peasant organisations in Africa: A potential dialogue between economists and sociologists – some theoretical and methodological observations". *CODESRIA Bulletin*, 1: 14-17.
- \_\_\_\_\_. 1981. "On the Articulation of Modes of Production". *Journal of Southern African Studies*: 78-115. 8(9).
- \_\_\_\_\_. 2003. "The agrarian question, access to land and peasant responses in sub Saharan Africa". *UNRISD Civil Society and Social Movements Programme Paper No. 5*. 1: 14-17.
- Mamdani, Mahmood. 1987. "Extreme but not exceptional: Towards an analysis of the agrarian question in Uganda". *The Journal of Peasant Studies*, 14:2, 191-225.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mendy, Peter Karibe. 1990. "A economia colonial da Guiné-Bissau: "nacionalização" e exploração, 1915- 1959". *Soronda: revista de estudos Guineenses*.- Nffl 9 (Jan. 1990), p. 23- 51.
- Monteiro, António I. 1996. "Introdução". In *Programa de Ajustamento Estrutural na Guiné-Bissau: análise dos efeitos sócio-econômicos*, coordenado por António I. Monteiro. INEP, Bissau. p.11-26.
- Mendy, Peter Karibe. 1993. "A herança colonial e o desafio da integração". *Soronda: revista de estudos Guineenses*.- Nº 16 (Jul. 1993), p. 3- 37.
- Migot-Adholla, S. E. 1994. "Land, security of tenure and productivity in Ghana". In J.W. Bruce & S.E. Migot-Adholla (Eds.), *Searching for land tenure security in Africa* (pp. 169-198). Dubuque: Kendall/Hunt Publishing Company.

- Mkandawire, Thandika. 2004. "Rethinking Pan-Africanism". *Paper presented at 1st 1-17. Conference of Intellectuals of African and its Diaspora*, Dakar, out.
- \_\_\_\_\_. 2005. *African Intellectuals: Rethinking Politics, Language, Gender and Development: Africa in the new Millennium*. pp. 10-35. Londres e Dakar: Zed Books and CODESRIA.
- Moyo, Sam. 2005. "The Resurgence of Rural Movements under Neoliberalism". In *Reclaiming the Land: The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America*, organizado por S. Moyo e P. Yeros. Londres: Zed Books. p. 8-64.
- \_\_\_\_\_. 2008. *African Land Questions, Agrarian Transitions and the State: Contradictions of Neoliberalism*. Dakar: CODESRIA.
- \_\_\_\_\_. 2018. "Debating the African Land Question with Archie Mafeje". *Ag. South*, 7(2). p. 211-233.
- Moyo, Sam e Yeros, P. (orgs.). 2011. *Reclaiming the Nation: The Return of the National Question in Africa, Asia and Latin America*. Londres: Pluto.
- Moyo, Tsikata e Diop, Yakhm. 2015. "Introduction: Africa's Diverse and Changing Land Questions". In *Land in the Struggles for Citizenship in Africa*, organizado por S. Moyo, D. Tsikata e Y. Diop.. Dakar: CODESRIA. p. (1)1-33
- Nassum, Manuel. 1991. "O impacto social da implantação dos ponteiros na Bacia do Rio Gambiel". *Boletim de Informação Sócio-Econômica (BISE)*, nºs 3-4, INEP, Bissau. p.17-29.
- Ossome, Lyn. 2015. "Search for the state? Neoliberalism and the Labour Question for Pan-African Feminism". *Feminist Africa*, 20. p.6 - 22
- Patnaik e Moyo, Tsikata. 2011. *The Agrarian Question in the Neoliberal Era: Primitive Accumulation and the Peasantry*. Cidade do Cabo, Dakar, Nairobi, Oxford: Pambazuka.
- United Republic of Tanzania (URT). 1992. *Report of the presidential commission of enquiry into land matters* (Shivji Commission, Vols. I and II). Dar es Salaam e Uppsala: Ministry of Land, Housing and Urban Development, in association with the Scandinavian Institute of African Studies.
- Tsikata, Dzodzi. 2009. "Gender, Land, and Labour Relations and Livelihoods in Sub-Saharan Africa in the Era of Economic Liberalisation: Towards a Research Agenda". *Feminist Africa*, 12.

\_\_\_\_\_. 2015. *The Social Relations of Agrarian Change*, IIED Working Paper, Londres.

## RESUMO

O presente artigo apresenta e problematiza a questão agrária no continente africano em geral – correlacionada com a experiência específica da Guiné-Bissau a partir do período neoliberal. Tentou-se apresentar uma radiografia histórica que marcou o debate fundiário no continente e que segue nos dias de hoje, mobilizando diversos autores de variadas regiões da África e confrontá-los com as perspectivas cabralistas (Amílcar Cabral) sobre como a agricultura e a indústria deveriam estimular-se mutuamente, em equilíbrio e harmonia, considerando também a questão do gênero/trabalho, para o alavancamento do campesinato africano. Constituindo uma pesquisa em andamento, mobilizamos alguns autores para o debate mas sem esgotar o seu pensamento. A nossa postura analítica procurou adotar uma abordagem mais introdutória e menos complexa das discussões, incorrendo todos os riscos que essa estratégia metódica apresenta. Contudo, esperamos ter oferecido os subsídios para o entendimento do debate sobre a terra na África.

## PALAVRAS-CHAVE

Transição Agrária; África; Guiné-Bissau; Campesinato; Colonização; Neoliberalismo.

*Recebido em 5 de março de 2020*

*Aceito em 1º de outubro de 2020*

# PROCESSOS DE LIDERANÇA E TOMADA DE DECISÃO EM MOÇAMBIQUE: GOVERNANÇA DE SAMORA MACHEL - 1975/1986<sup>1</sup>

António Hama Thay<sup>2</sup>

## Introdução

A República de Moçambique está localizada no hemisfério sul entre as latitudes de 10 graus, 27 minutos ao sul e 26 graus, 52 minutos ao sul, e também pertence ao hemisfério oriental entre os meridianos de 30 graus e 12 minutos a leste e 40 graus e 51 minutos a leste. O Estado moçambicano é parte integrante do território de Moçambique cuja independência foi proclamada em 25 de junho de 1975 como República Popular de Moçambique e, posteriormente, em 1990, República de Moçambique (Dos Muchangos 1999).

Inspirada no impacto das medidas adotadas pela direção máxima da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), enquanto responsável pelo governo de Moçambique após a independência, esta tese descreve o impacto da liderança nas decisões estratégicas discutidas aqui na forma de estudos de caso. Um dos tópicos de interesse mais importantes atualmente no país é a liderança política e os processos de decisão estratégica. Isso deve-se não apenas às significativas implicações das medidas adotadas no período pós-independência, mas também à controvérsia gerada em decorrência de seu impacto no cenário atual e nas situações prevaletentes, como dependência

<sup>1</sup> Este artigo é parte de uma tese de doutorado submetida como crédito parcial do Doutorado em Administração de Empresas na Commonwealth Open University, em 2016.

<sup>2</sup> Faculdade de Economia, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, Moçambique. E-mail: ahtpoli2013@yahoo.com.br

econômica, recursos humanos qualificados insuficientes e políticas públicas incipientes.

Assim, o papel da liderança na tomada de decisão e seu impacto é o principal tema deste estudo, realizado com base em pesquisas qualitativas e descritivas, envolvendo sete estudos de caso e análises adicionais dos processos de privatização de três empresas envolvidas em processamento (indústria do caju) e serviços (Ferrovias de Moçambique). A pesquisa busca determinar, também, o papel da liderança na implementação dos processos de gestão governamental decorrentes da dinâmica socioeconômica, empresarial e político-militar, bem como dos contextos regionais e internacionais ocorridos no período pós-independência de Moçambique, nomeadamente: nacionalizações, fechamento da fronteira com a Rodésia do Sul, agora Zimbábue, aldeias comunais, Plano Prospectivo Indicativo (PPI) e privatizações.

## **Características do Perfil e Liderança na Governança de Samora Machel: 1975-1986**

O governo de Samora Machel, que abrangeu o período de 1975-1986, é considerado por muitos como uma década de intensa liderança política. O seu perfil pessoal e o modo de ação resultante emergem como fatores-chave na avaliação do tipo de interação entre diferentes momentos que ditaram sua experiência única como chefe de estado e da sociedade moçambicana. Ribeiro (1995) confirma que as características pessoais e os modos de ação de Samora, como governante, incluem mais repercussões de sua personalidade do que de referências ideológicas consagradas na literatura, como marxismo, capitalismo, democracia ou liberalismo, para avaliar a governança durante esse período.

A abordagem de Samora Machel à liderança e governança tornou-se um dos principais focos na organização do pensamento político e social em Moçambique. A este respeito, Ribeiro (1995) esclarece que, ultimamente, os discursos do senso comum tendem a atribuir a Samora Machel a criação de um senso único de legitimidade política em Moçambique, como se ele tivesse aberto os olhos e as mentes dos moçambicanos para sua dignidade enquanto comunidade dotada de direito de viver de forma independente.

Em um esforço para analisar a governança, Christie (1996) optou por dividir a análise entre dinâmica interna e externa. Segundo o autor, a primeira dinâmica interna foi caracterizada por uma política autocrática e populista. Nesse aspecto, o autor observou nas áreas urbanas (vilas e cidades)

o uso de métodos utilizados na guerrilha e o compromisso de promover o desenvolvimento do país em bases socialistas, suprimindo qualquer dissidência interna. Para esse fim, Machel adotou medidas como a nacionalização da saúde, educação, justiça e casas alugadas. Nas áreas rurais, ele conduziu programas voltados para a socialização rural, envolvendo-se pessoalmente em uma campanha de colheita de arroz.

Segundo Christie (1996), outras ações domésticas que tiveram apoio popular e foram consideradas importantes e de profundo impacto foram o censo populacional de 1980 e a substituição da moeda colonial por uma nova, o Metical. Outras políticas populares foram as “ofensivas” a favor do aumento da produtividade e contra a corrupção, frequentemente anunciadas em grandes comícios, com significativa participação popular.

Cabe destacar também que poucas dessas campanhas foram bem-sucedidas e, em parte, causaram o abandono do país por grande número de residentes de origem estrangeira, o que levou ao desligamento temporário de muitas empresas e, posteriormente, por falta de capacidade de gestão, ao colapso de muitas indústrias, como têxteis, metalúrgicas e químicas. A lista também inclui medidas consideradas impopulares, como o encarceramento em “campos de reeducação” das Testemunhas de Jeová, dos “improdutivos” e das prostitutas, bem como a colocação em locais remotos de jovens com ensino superior, com o declarado objetivo de desenvolver regiões pouco povoadas.

Na dinâmica externa, o desempenho da governança de Samora é considerado relativamente bem-sucedido devido à sua capacidade política para conquistar aliados e apoio a Moçambique. A busca de parcerias incluiu não apenas os “amigos” tradicionais de Moçambique, mas também os países do bloco soviético; os países vizinhos em uma frente de integração regional (SADCC), estendendo-se até a “inimigos”, incluindo as líderes da Inglaterra, Margaret Thatcher; dos EUA, Ronald Reagan, e da África do Sul, Pieter Botha, como Acordo de Nkomati (Veloso 2013). Apesar dos esforços realizados para reverter a situação retardando a centralização política, o governo de Samora falhou em sustentar a guerra, e o fracasso da socialização política e da guerra levou o governo de Samora Machel a um colapso econômico.

Ribeiro (1995), por meio do emprego de representações sociais, estudou a liderança e governança de Samora Machel com base em um modelo com três categorias: (i) personalidade e capacidades; (ii) o exercício da autoridade; e (iii) preocupações sociais. A categoria chamada personalidade e capacidade tem a ver com os atributos pessoais conferidos aos grandes líderes que limitaram (ou limitam) sua ação política. O segundo, exercício de

autoridade, refere-se às expressões com as quais os atores sociais recorreram para avaliar a maneira como o chefe de Estado interage (ou interagiu) com as sociedades, com referência a uma dialética que oscila entre a abordagem de um modelo mais autoritário ou para um modelo mais contratual. A terceira categoria refere-se às preocupações sociais e resulta de avaliações de senso comum que permitem verificar em que medida o exercício do poder por um determinado líder beneficiou ou prejudicou, ou é provável que beneficie ou possa prejudicar, a vida das pessoas, particularmente as vidas das comunidades mais vulneráveis.

Na abordagem conceitual de Max Weber (Bennis 2004), o perfil de personalidade de Samora Machel parece se identificar com o tipo carismático de legitimidade do poder. No entanto, é possível encontrar características identitárias dos líderes, de acordo com a teoria da Liderança Situacional de Paul Hersey e Kenneth Blanchard (2012), na qual mostram que a maturidade de cada governante está relacionada à sua capacidade e vontade de realizar algo. É um modelo de gestão e liderança ideal para tempos de crise, onde as dificuldades são minimizadas e os objetivos da corporação são alcançados. Ou seja, a dimensão da eficácia da liderança está diretamente ligada à capacidade do líder de se adaptar de acordo com seu nível de maturidade e, portanto, isso oferece ambiente e recursos adequados para o líder desenvolver e realizar as tarefas propostas.

## **Nacionalização das Casas Alugadas em Moçambique: Processo de Decisão**

A nacionalização das casas é um marco na história de Moçambique independente. O objetivo era mudar a propriedade do estoque de moradias (moradias para acomodações, comércio, indústria e serviços) e, consequentemente, as atividades econômicas do setor privado e a composição social da população nas áreas urbanas. A decisão de nacionalizar as casas foi anunciada ao público em 3 de fevereiro de 1976. Segundo o discurso de Samora Machel, a data do anúncio das decisões políticas em benefício das massas foi proposital. Tais decisões foram descritas pelo Presidente como “[...] importantes medidas revolucionárias” (Tempo 1976).

Citando algumas partes do discurso do primeiro Presidente da República, publicado na revista Tempo (1976, 19), no que diz respeito ao simbolismo da data, como pode ser observado:

Diríamos que 3 de fevereiro é o dia que resume o sacrifício de todo o povo. Por meio do sacrifício do Presidente Eduardo Mondlane, evocamos os sacrifícios dos milhares e milhares que caíram nas prisões, sob tortura, sob bombardeio, nos soldados que caíram enquanto realizavam várias tarefas, para sermos o que somos hoje. [...] Em 3 de fevereiro, o inimigo colonialista, aliado ao imperialismo internacional, nos esfaqueou pelas costas ... Era como se arrancássemos o coração por trás ... O dia 3 de fevereiro é o dia em que o inimigo colocou a pedra de grande tamanho que sustentou e simbolizou nossa determinação. [...] O dia 3 de fevereiro foi um momento importante ... ponto de divisão ... Depois de 3 de fevereiro, terminamos com falsas alianças, amizades artificiais e superficiais, amizades por via de coisas secundárias e mesquinhas. Aprofundamos nossa linha e dizemos: apenas unidos por uma linha correta, por uma ideologia totalmente a serviço do povo, a serviço da Revolução, seremos capazes de derrotar o inimigo, por mais forte que ele seja (Tradução nossa)<sup>3</sup>.

## As Aldeias Comunais

A geografia humana de Moçambique, dentro do modelo de representação colonial, é de uma população dispersa, vivendo o mais longe possível do centro de decisão. Esse fenômeno é exacerbado pela baixa densidade populacional. Essa é a justificativa econômica para a aldeia comunal, para a melhor organização do Partido, bem como para escolas, hospitais sistemas econômicos e de energia. As aldeias comunais foram criadas por razões relacionadas ao desenvolvimento do campo. Vários teóricos como Medeiros (1989), o “projeto” e as atividades de construção e concentração da população nas aldeias ocorreram, principalmente, entre 1976 e meados de 1986.

De acordo com documentos da Segunda Conferência Nacional de Trabalho Ideológico (DTIP - II Conferência Nacional do Trabalho Ideológico

---

3 No original: “We would say that February 3rd is the day that summarizes the sacrifice of the whole people. Through the sacrifice of President Eduardo Mondlane, we evoke the sacrifices of the thousands and thousands who fell in prisons, under torture, under bombardment, the soldiers who fell while carrying out various tasks, to be what we are today.[...] On February 3, the colonialist enemy, allied with international imperialism, stabbed us in the back... It was as if we ripped out the heart from behind ... The 3rd of February is the day that the enemy has laid the stone of great size that sustained and symbolized our determination. [...] February the 3rd was both an important time ... point of cleavage ... It is after February 3 that we finished with false alliances, artificial and superficial friendships, friendships through secondary and petty things. We have deepened our line and we say: only, only united by a correct line, by an ideology totally at the service of the people, at the service of the Revolution, we will be able to defeat the enemy no matter how strong he is.” (Tempo 1976, 19).

1978, 27, tradução nossa), as aldeias comunais são definidas como “[...] o núcleo da socialização rural, é um elemento essencial para a construção das bases materiais e ideológicas necessárias para a transição para uma sociedade socialista”<sup>4</sup>. Citando documentos da 8.<sup>a</sup> Sessão do Comitê Central da FRELIMO (1976, 88), sobre o plano das aldeias comunais a serem implementadas:

Assim, se inicialmente a vila comunal consistisse principalmente em um setor de produção e um setor habitacional politicamente organizado, gradualmente organizaria locais apropriados para várias atividades, em particular para tarefas administrativas e controle de produção, loja ou cooperativa de consumidores, escola, posto de saúde, creche infantil, ruas arborizadas na vila comunal e estradas que levam a outras aldeias, locais para armazenamento de mercadorias e instrumentos coletivos, centro de artesanato e pequenas indústrias, setor cultural e *Gimnodesportivo*, jardins e espaços verdes (Tradução nossa)<sup>5</sup>.

O Plano Prospectivo Indicativo descreve os seguintes aspectos relacionados ao plano das aldeias comunais: aldeia comunal como um dos principais instrumentos no desenvolvimento agrícola e no componente da socialização rural; e provisão de apoio e garantia para o abastecimento de água e habitação de assistência como um componente do desenvolvimento social, aumentando assim o padrão de vida das pessoas. Isso permitiria que uma organização territorial da população no campo melhorasse as condições de moradia - estrutura habitacional e abastecimento de água (FRELIMO 1976).

Segundo Mosca (2011), as aldeias comunais eram de responsabilidade das autoridades locais, com recursos alocados nos orçamentos dos governos provinciais para a construção dessas aldeias. A organização da produção coletiva na vila comunal (base econômica) foi realizada por meio de empresas cooperativas ou estatais. Logo após o início de sua implementação, foi necessário criar uma Comissão Nacional de Aldeias Comunitárias (CNAC),

4 No original: “[...] the core of the rural socialization, are an essential element for building the material and ideological bases necessary for the transition to a socialist society” (DTIP - II Conferência Nacional do Trabalho Ideológico 1978, 27).

5 No original: “So, if initially the communal village consists mainly of a production sector and a politically organized habitational sector, it would gradually organize appropriate places for various activities, in particular for administration tasks and production control, people’s shop or consumer cooperative, school, health post, child day care/nursery, tree-lined streets in the communal village and roads leading to other villages, places for storage of goods and collective instruments, craft center and small industries, cultural and *Gimnodesportivo* sector, gardens and green spaces.” (8.<sup>a</sup> Sessão do Comitê Central da FRELIMO 1976, 88).

subordinada diretamente ao Presidente da República. Esta decisão foi apoiada pelas Diretivas Econômicas e Sociais do Terceiro Congresso da FRELIMO. A citação a seguir descreve os motivos da criação da comissão, de acordo com o Decreto Presidencial 1/78 de 2 de março (Moçambique 1978, 439, tradução nossa)<sup>6</sup>: “No entanto, detectamos erros e fraquezas manifestados principalmente pela dispersão e duplicação de esforços, na ausência de estruturas em vários níveis, o embaçamento de poderes, na ausência de um instrumento para garantir a direção centralizada do processo”.

A CNAC tinha como objetivo a gestão (direção, planejamento e controle) do desenvolvimento econômico e social das aldeias comunais e deveria “[...] coordenar as atividades do aparato estatal como tal para as aldeias comunais” (Artigo 3, Decreto 1/78 2 de março, tradução nossa)<sup>7</sup>. A criação da Comissão foi apoiada pelo gabinete do Presidente. Tinha alguns privilégios, como: estreita colaboração com a Comissão Nacional de Planejamento; o diretor da CNAC tinha plenos poderes para definir as necessidades do organismo recém-criado, incluindo a equipe (autoridade de nomeação da grupo), recursos materiais e financeiros, uma autorização de alocação de orçamento para o funcionamento da comissão, a ser assegurada pelo Ministro das Finanças e subordinação direta ao Presidente da República.

Após a criação de aldeias comunais, em 1979, o Escritório de Organização e Desenvolvimento de Cooperativas Agrícolas foi criado diretamente pelo Ministério da Agricultura. Este escritório tinha o dever de apoiar a realização do desempenho econômico das aldeias comunais, como forma de contribuir para a independência econômica. A seleção da localização de uma vila era sempre um desafio, pois requeria a verificação das condições naturais habitáveis. Segundo a revista Tempo (1977, 42-47), algumas condições essenciais para determinar os locais para implementar aldeias comunais são:

Solo fértil para atividades agrícolas; acesso a águas superficiais (exemplo: rios, lagos etc.) ou águas subterrâneas; uma zona de expansão (refere-se a um vasto terreno com possibilidade de expansão da vila); proximidade com as principais estradas para o transporte de produtos

6 No original: “However, detect errors and weaknesses that are manifested in particular by the dispersion and duplication of efforts, in the absence of structures at various levels, the blurring of powers, in the absence of an instrument to ensure the centralized direction of the process” (Moçambique 1978, 439).

7 No original: “[...] coordinate the activities of the state apparatus as such for the communal villages” (Artigo 3, Decreto 1/78 2 de março).

“comercializáveis”; e a necessidade de conectar as aldeias comunais às estradas principais por meio de “estradas de alimentação” (Tradução nossa)<sup>8</sup>.

## Processo de Tomada de Decisão das Privatizações em Moçambique

A criação da Companhia Nacional de Caju de Moçambique (EE) foi realizada de acordo com as decisões tomadas no 3º Congresso da FRELIMO. Eles pretendiam estabelecer com sucesso um setor estatal forte, mediante o domínio de indústrias “essenciais”, como foi o caso da indústria do caju. Com a criação da Empresa Estatal do Caju, as atividades de sete empresas foram “liquidadas” por meio da integração de seus funcionários e da transferência dos valores de seus ativos para a empresa estatal. As seguintes empresas de caju foram nacionalizadas pelo Decreto 8/79, de 30 de junho: INCABEL - Indústrias de Caju da Beira, Limitada; CAJUCA - Sociedade Industrial de Caju e Derivados, S.A.R.L; Caju Industrial de Moçambique, S.A.R.L; PROCAJU - Produtos de Caju, Limitada; Indústria de Castanha de Caju Limitada; Spence & Peirce (Indústrias de Caju), S.A.R.L; e SACOOR & TAVARES, Limitada.

O processo de tomada de decisão das privatizações em Moçambique prosseguiu levando em conta a sequência de eventos em 1978 relacionados à criação da Comissão para Reorganizar a Indústria do Caju; em 1979 com a extinção da Comissão para Reorganizar a Indústria do Caju e a criação da Companhia Nacional do Caju de Moçambique, Empresa Estatal (EE), e em 1994, com a nomeação de uma Comissão para Implementar a Privatização da Companhia Nacional de Caju de Moçambique.

Devido ao baixo desempenho da economia, registrado desde 1981, a privatização da indústria do caju e de outras empresas ocorreu no âmbito do programa de reestruturação empresarial. Essa reestruturação fez parte do Programa de Reabilitação Econômica. Como parte do programa, a intervenção estatal, em relação ao componente econômico, seria “redimensionada” para melhorar o funcionamento dos mercados. A privatização desse setor, e de grande parte da atividade econômica, incluiu maior participação do setor

<sup>8</sup> No original: “Fertile soil for agricultural activities; access to surface water (example: rivers, lakes etc.) or groundwater; an expansion zone (this refers to a vast land with the possibility for the expansion of the village); proximity to major roads for the transport of “marketable” produce; and the need to connect the communal villages to the main roads through ‘feeding roads’.” (Tempo 1977, 42-47).

privado, maior qualidade de produtos e serviços, aumento e diversificação da oferta, criação de empregos e incentivos ao investimento estrangeiro.

Citando o ex-ministro Pascoal Mocumbi (Mocumbi 2013, tradução nossa<sup>9</sup>), em uma entrevista publicada no jornal semanal *Canal de Moçambique*, referindo-se à pressão de instituições estrangeiras em relação às políticas nacionais: “como primeiro-ministro, lembro-me de tomar decisões, por exemplo, em que seria melhor se eu fosse ciente de como o Banco Mundial funciona. Você tem um período útil para negociar com essas instituições. Mas aí está, quanto tempo eu posso sobreviver sem dinheiro? Porque é o dinheiro que eu preciso para implementar programas”.

Citando outro funcionário de alto nível da época, Machungo (2013, tradução nossa<sup>10</sup>), em entrevista em abril de 2009, falou sobre a falta de independência do país em relação às decisões políticas em nível nacional: “houve grandes pressões para uma privatização acelerada com a ameaça de reduzir ou cortar recursos externos”.

O Banco Mundial (BM) pressionou pela privatização da indústria do caju porque acreditava que a liberalização da comercialização do produto beneficiaria os produtores rurais com o aumento da renda e o consequente incentivo para aumentar a produção da castanha, o que não ocorreu. O principal argumento do BM foi a suposição de que a indústria de processamento estava sendo ineficiente em relação ao valor agregado da amêndoa e que as exportações de castanha de caju *in natura* para a Índia representavam os maiores ganhos em termos de moeda estrangeira em relação ao produto processado (amêndoa). Nessas condições, foi declarado que os comerciantes/exportadores poderiam pagar melhor. As consequências da liberalização do comércio de castanha de caju *in natura* foram contrárias às previsões do Banco Mundial, pois houve reduções drásticas nos preços para os produtores. De acordo com Kanji et. al (2003), o Banco Mundial esperava obter os seguintes ganhos com a liberalização do comércio: a redução das tarifas de exportação de nozes cruas, o que aumentaria a demanda e a concorrência entre os exportadores e o preço ao produtor; aumentar o número de comerciantes de castanha de caju crua, eliminando o licenciamento comercial; incentivar a concorrência entre os comerciantes, que pagariam preços mais

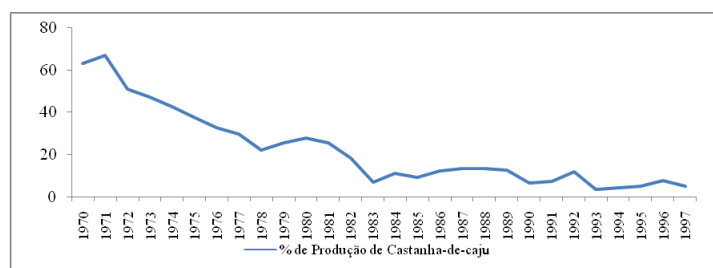
9 No original: “As prime minister, I remember taking decisions, for example, that would be better if I was aware of how the World Bank works. You have a useful period to negotiate with those institutions. But there it is, how long can I survive without money? Because it is the money that I need to implement programs”. (Mocumbi 2013).

10 No original: “there were great pressures for an accelerated privatization with the threat of reducing or cutting off external resources” (Machungo 2013).

altos aos pequenos produtores; e um preço mais alto para o agricultor, o que aumentaria o incentivo ao comércio e sua renda.

Leite (1999) afirma que o comércio de castanha de caju representou uma importante fonte de moeda estrangeira durante a década de 1970, atingindo cerca de 21,3% do total das exportações. De acordo com o gráfico abaixo, Moçambique ocupou o primeiro lugar na produção global de castanha de caju entre 1963 e 1977, fornecendo até cerca de 63% do mercado global em 1970.

### Gráfico 1: Produção de castanha de caju de Moçambique como uma porcentagem da produção global



Fonte: Leite (1999).

### Fechamento da Fronteira com a Rodésia do Sul (Zimbábue)

Outra decisão cujo processo é analisado aqui é o fechamento da fronteira com a Rodésia do Sul, agora Zimbábue, em 3 de março de 1976. A Rodésia do Sul compreende parte do território conhecido como Confederação da Rodésia, cujos territórios eram Nyasaland (atual Malawi), Rodésia do Norte (agora Zâmbia) e Rodésia do Sul (agora Zimbábue). Por meio da Resolução 1514 da ONU (ONU 1960), Malawi e Zâmbia aderiram à independência. A Rodésia foi mantida sob domínio britânico. Ian Smith, primeiro ministro deste território na época, decidiu proclamar a independência unilateral em 1965, formando um governo da minoria branca. Foi sob esse governo que as Nações Unidas promulgaram sanções econômicas contra o país, durante a luta pela libertação nacional de Moçambique, a União Nacional Africana do Zimbábue (ZANU) e outros movimentos nacionalistas, na região da África Austral, lutavam pela independência de seus territórios.

Com o fim desta luta e a conquista da independência em 25 de junho de 1975, Moçambique estudou formas de apoiar o Comitê para a Libertação da África e, portanto, a Rodésia (Zimbábue). O fechamento da fronteira com a Rodésia do Sul é o foco da presente abordagem, e indivíduos distintos foram entrevistados durante o trabalho de campo. As questões-chave foram as razões que levaram Moçambique a tomar a decisão de fechar a fronteira.

Após a declaração unilateral de independência da Rodésia, as Nações Unidas promulgaram a Resolução ONU 232/1965 (ONU 1965). Moçambique, seguindo seus princípios, por exemplo os da Resolução 234 da ONU, aderiu a esta resolução, impondo sanções contra esse território, o que implicava precisamente no fechamento da fronteira com aquele país. Com esta decisão, Moçambique experimentou graves dificuldades econômicas. Segundo os entrevistados, essa decisão foi precedida de uma análise dos órgãos do partido e do governo. Observou-se que Moçambique não podia ser indiferente depois de se beneficiar da solidariedade e apoio de outros povos durante sua própria luta pela independência.

As sanções produziram uma perda estimada em 510 milhões de dólares. Os entrevistados dizem que as Nações Unidas prometeram assistência substancial para aliviar o ônus das sanções; no entanto, essa promessa nunca foi cumprida. Mercadorias e outros bens que estavam nos portos moçambicanos vinculados a esse território foram confiscados e comercializados. De acordo com os entrevistados, essas propriedades foram negociadas em algum lugar da Europa, onde uma conta bancária foi aberta para fins comerciais. Esse comércio rendeu 40 milhões de dólares, o que significa que esses produtos foram principalmente exportados. Um enigma ainda precisa ser resolvido: primeiro, por que as Nações Unidas não cumpriram sua promessa? Em segundo lugar, o que aconteceu com os 40 milhões de dólares depositados em um banco estrangeiro por instrução do Banco Central?

Estima-se que cerca de cem mil moçambicanos perderam o emprego como resultado de sanções. O terceiro enigma é: como os moçambicanos sobreviveram a essa privação de empregos? A partir disso, as relações com o país deterioraram-se, com as forças de Ian Smith realizando ataques aéreos contra Moçambique, notadamente o massacre de Nhazonia na província de Manica, em agosto de 1976, onde viviam refugiados do Zimbábue. Cerca de 1.600 cidadãos foram massacrados em 11 de agosto de 1976 e a ponte no rio Pungué, na mesma província, foi destruída.

Este não foi o único massacre. Outro ficou conhecido na província de Tete, causado por bombardeio aéreo que teve um saldo de 1.030 mortes em 23 de novembro de 1977. Portanto, por um lado, as sanções podem ser

vistas como uma medida para aderir à Resolução das Nações Unidas (ONU 1965), por outro lado, pode-se dizer que essa parece ter endurecido o grau de relacionamento entre Moçambique e o território rodesiano, em particular em relação ao regime de Ian Smith.

## **Dinâmica do Desenvolvimento Econômico e Social no Período 1975-1982**

Samora Machel tomou a decisão de fechar a fronteira com o Zimbábue, mas a independência desse país, em 18 de abril de 1980, trouxe um espectro de paz. Para celebrar melhor este período, que veio responder às preocupações do povo moçambicano, ele procurou criar bases econômicas para o desenvolvimento. É nesse contexto que o governo preparou o Plano Prospectivo Indicativo (PPI). Este plano estratégico visava melhorar o padrão de vida da população. Entre 1977 e 1981, o Produto Social Global do país aumentou 11,6%, um crescimento expresso da seguinte forma: aumento da Produção Agrícola Bruta de 8,8%; aumento da produção industrial bruta de 13,7%; aumento da produção bruta de transporte e comunicações de 15,4%; e o aumento da produção bruta de construção de 25% (FRELIMO 1983).

Foi durante esse período que o planejamento central foi introduzido como um sistema que pretendia regular e dirigir todo o processo de desenvolvimento econômico e social de Moçambique. Dessa forma, cerca de 85% da produção total do mercado foi incluída no planejamento centralizado. Por meio do sistema de planejamento, os trabalhadores moçambicanos começaram a participar da gestão da economia. O setor estatal da economia cresceu e se desenvolveu durante esse período. De 1975 a 1977, dezenas de empresas agrícolas, pecuárias, industriais, comerciais e outras foram recuperadas, depois de terem sido abandonadas e sabotadas pelos colonialistas em sua fuga desordenada (FRELIMO 1983).

Todos os fatores empíricos precisam de um arcabouço teórico. O perfil multifacetado de Samora Moisés Machel, em relação ao seu modo de ser (liderança), encaixa-se nas seguintes abordagens teóricas: a) Teoria dos estilos de personalidade; b) Teoria dos estilos de liderança, e c) Contingência. A imagem de Machel era um conjunto de vários personagens, cada um dos quais agia dependendo do contexto. Portanto, todas as decisões tomadas por ele refletiam, de fato, esse caráter multifacetado. Cada personagem influenciou em uma decisão tomada por ele. As decisões relativas à nacionalização, às aldeias comunitárias, à distribuição de armas à população (5 de novembro

de 1982 na Praça da Independência, na cidade de Maputo) e ao fechamento da fronteira com a Rodésia do Sul refletiram a forma de ser de Samora Machel.

Portanto, as teorias de liderança mencionadas acima e sua convergência enquadram perfeitamente o perfil de Samora Machel. Samora Machel foi um líder que exerceu sua liderança com vistas ao bem do povo, por isso a interação sistemática com as massas, a fim de levantar questões que afetavam as pessoas (atitude comunicativa). A forma de governança adotada era baseada em uma economia planejada centralmente (emergência de fazendas estatais, cooperativas, lojas, grupos dinamizadores, credenciais de viagem etc.).

Ao decidir distribuir armas para a população, nota-se que foi uma decisão do líder, traçando diretrizes a serem obedecidas, caracterizando uma liderança autocrática e racional. A decisão de nacionalizar os edifícios foi tomada coletivamente pelo gabinete, sob a influência de Samora Machel, e anunciada por ele mesmo. O fechamento da fronteira com a Rodésia do Sul caracteriza-se como liderança democrática, na qual o líder debate e decide junto com seus colaboradores diretos.

A relação entre o líder e as pessoas que ele liderava era clara e de obediência, devido ao grau de confiança que as pessoas tinham em relação a Samora Machel. Esse aspecto é visível em relação às multidões nos comícios que ele dirigiu, onde a população assumiu o compromisso de se organizar de acordo com as diretrizes estabelecidas no nível dos grupos de vigilantes dos bairros etc. (líderes de quarteirões, grupos dinamizadores). Samora Machel era um líder guiado pelo princípio da igualdade social. Quanto ao seu estilo de liderança, ele era democrático e participativo, ideia corroborada pelas entrevistas com Hélder Martins (2013), Sérgio Vieira (2013), Óscar Monteiro (2013) e Julio Carrilho (2013), uma vez que todos eles participaram de reuniões de consulta, em primeiro lugar no partido, porque estavam no Politburo, o órgão máximo do partido entre as sessões do Comitê Central e, em segundo lugar, no governo, o executor da decisão.

Os órgãos consultados discutiam as propostas, avaliaram os prós e os contras e depois decidiam. Assim, nesta literatura, essa metodologia de ação está subjacente a uma liderança situacional. Portanto, a decisão sobre a nacionalização de edifícios caracteriza Samora Machel como líder situacional, porque ele estava em um contexto pós-independência, mas o Estado ainda não tinha poder sobre terra, nem em toda a infraestrutura gerada pelo sistema colonial.

A população recém-independente (anteriormente sem direito a se beneficiar dos produtos de seu trabalho) e a propriedade abandonada geraram urgência na tomada de decisões sobre o que fazer com essa infraestrutura.

Nessa perspectiva, pode-se considerar que a liderança de Samora Machel se enquadra na perspectiva de Blanchard (2012) de liderança de alto nível, ou seja, é considerada uma liderança no nível em que o tomador de decisão decide em favor dos outros, no caso de Samora Machel, estes “outros” era o povo moçambicano.

**Tabela 1: Comparando a liderança de Samora e as teorias de liderança**

| <b>Decisões de Governança</b>                       | <b>Caracterização</b>                                                                                          | <b>Papel do líder</b>                           | <b>Teoria da liderança</b>            |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------|
| <b>Nacionalizações</b>                              | Estado detinha o poder sobre terras, infraestrutura, edifícios e serviços                                      | Liderança de alto nível, unificando as decisões | Teoria situacional e contingencial    |
| <b>Aldeias comunais</b>                             | Prestação de serviços à população, infraestrutura, planejamento territorial                                    | Debate, unificando as decisões                  | Liderança democrática e participativa |
| <b>Distribuição de armas</b>                        | Distribuição de armas à população para defesa contra a agressão inimiga                                        | Decisão tomada pelo líder como chefe de comando | Liderança autocrática e racional      |
| <b>Fechamento da fronteira</b>                      | A agressão da Rodésia do Sul exigiu o fechamento da fronteira                                                  | Debate, unificando as decisões                  | Liderança democrática e participativa |
| <b>Participação massiva em comícios</b>             | Comunicação                                                                                                    | Mobilização                                     | Liderança carismática                 |
| <b>Envio de estudantes para a República de Cuba</b> | Garantir a educação e a oportunidade para todos e a representação de todos os distritos do país era necessária | Garantir a unidade nacional                     | Geo-liderança                         |

Fonte: Criada pelo autor.

Mazula (2014) afirma que Moçambique não inventou as nacionalizações, já que outros países como os EUA e a Alemanha já haviam feito isso muito antes. E, para ele, era inconcebível que um novo país não tivesse sua própria infraestrutura. Além disso, o próprio Estado não se beneficiou

da nacionalização, tendo dado tudo ao povo, que personifica o que foi dito acima. Mas, para Máximo Dias (2014, tradução nossa<sup>11</sup>), a decisão “foi como infortúnio da independência”, ou seja, ele argumenta que a nacionalização não deveria ter ocorrido. Segundo Carrilho (2013), a idéia de nacionalização era destinada apenas a edifícios de áreas cimentadas, habitadas pelos portugueses na época. No entanto, percebendo a existência em áreas suburbanas de casas alugadas como casas particulares pela população negra, e sendo Samora Machel contra a “exploração do homem pelo homem”, decidiu-se por incluí-las também.

Concluindo, considera-se que a liderança de Samora Machel era democrática, participativa, carismática, situacional e contingencial. Essa decisão também se encaixa no pensamento de Tucídides, citado por Châtelet *et al.* (2000, 17, tradução nossa<sup>12</sup>), que afirma: “A democracia – o melhor dos regimes políticos, para garantir a igualdade e as liberdades privadas – requer atenção constante de todos os cidadãos. Só existe se os líderes que as pessoas escolhem não param, nunca, para calcular e pensar em suas decisões”. Ele acrescenta ainda que, sendo a democracia um “[...] regime de liberdade que leva a grandes empreendimentos, entra em colapso quando não são dirigidas apenas pelo princípio da inteligência, o intelecto calculista que, não apenas prepara estratégias prudentes, mas também visa não danificar ou favorecer qualquer um dos grupos constituintes da comunidade”(tradução nossa<sup>13</sup>).

Assim, esta decisão teve um impacto econômico positivo para os moçambicanos, já que todos os beneficiários agora passaram a ter um patrimônio, equilibrando áreas rurais e urbanas, apesar de nem todos terem conseguido ocupar as residências. Com relação à decisão sobre o estabelecimento de aldeias comunais, pretendia-se valorizar a experiência das áreas livres e fornecer serviços básicos à população, criando infraestrutura como escolas, hospitais, estradas e de produção, bem como cooperativas de consumo. Em termos de organização do território, essa decisão, de acordo com a literatura sobre tipologias de decisão, seguiu as teorias racional e neo-racional, sendo precedida de um debate. A partir das discussões realizadas, decidiu-se criar

11 No original: “[...] was as independence’s mishap” (Dias 2014).

12 No original: “Democracy - the best of political regimes, for ensuring equality and private freedoms - requires constant attention of all citizens. It only exists if the leaders that the people choose do not stop, ever, to calculate and to think about its decisions” (Châtelet *et al.* 2000, 17).

13 No original: “[...] “regime of freedom that leads to large enterprises, it collapses when these are not driven solely by the principle of intelligence, the calculator intellect who, not only prepares prudent strategies, but also aims to not damage or favor any of the constituent groups of the community” (Châtelet *et al.* 2000, 17).

o CNAC, com o objetivo de supervisionar e implementar a estratégia. Assim, a idéia por trás da criação de aldeias comunais era garantir o bem-estar da população, a criação de infra-estrutura básica, que só existia na cidade, em torno dos edifícios, mas nem todos viviam neles. Era necessário trazer a infraestrutura para o campo.

Portanto, foi um desafio delicado uma vez que a população que possuía bens, como gado, pensava que, indo às aldeias comunais, esses bens seriam perdidos. Por outro lado, a vila comunal era vista como uma oportunidade para muitos; pode-se dizer que Samora tinha uma visão universalista de bem-estar para todo o povo. Finalmente, com relação à decisão de fechar as fronteiras com a Rodésia do Sul, destacam-se: a FRELIMO, em seu Estatuto e Programa, aprovado no primeiro Congresso em 1962, estabeleceu como um de seus deveres apoiar a luta dos povos colonizados, ou seja, solidariedade com esses povos; a FRELIMO foi apoiada pela Tanzânia e pelo Comitê de Libertação da África; a necessidade de reciprocidade para um povo que já havia apoiado a FRELIMO; Resolução 1514 da ONU, de 14 de dezembro de 1960, que determinava o direito à autodeterminação e independência dos povos colonizados, e a Resolução 234 (ONU 1965) das Nações Unidas, que impôs sanções contra a Rodésia do Sul, em face da declaração unilateral de independência da minoria branca, representada por seu Primeiro Ministro Ian Smith.

Esses podem ser os motivos que levaram a essa decisão e a necessidade de acelerar o processo de independência da maioria negra. A natureza desta decisão, em vista da literatura, converge com a decisão de alto nível, porque Samora Machel e o povo de Moçambique não se beneficiaram da decisão. Ou seja, essa decisão abrange o tipo apresentado pelo autor Blanchard (2012), no sentido de que combinou evidências de tipos racionais e neo-racionais.

Mas a maior decepção é o fato de as Nações Unidas prometerem compensar o país pelo fechamento da fronteira, o que nunca foi cumprido. A repercussão desse processo foi a questão do setor de cajus, que já era de propriedade do Estado, que após foi privatizado e depois liberalizado. Essa decisão de liberalização, exigida pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, foi uma condição para receber financiamento. Segundo Patel (2013), não era compreensível que a liderança moçambicana aceitasse essa demanda, na qual implicou o desemprego de 10.000 moçambicanos e levou ao fechamento da indústria do caju, que era uma das fontes de receita para a população rural.

Esta decisão de desempregar os moçambicanos não se enquadra a um nível, uma vez que não está totalmente claro quem foram os beneficiários da mesma. Ou seja, nesta literatura há sinais de benefícios para os tomadores de decisão e sinais de liderança de nível inferior. Com a indústria paralisada, os produtores não conseguiram atender às expectativas criadas, que, juntamente com o fator desestabilizador da guerra, levaram ao fracasso do projeto.

## Conclusão

A dinâmica de liderança de Samora Machel foi multifacetada, com o principal desiderato para atender às necessidades do povo, por meio das nacionalizações e aldeias comunais. Samora era o líder territorial e líder cultural. A literatura pode concluir que o estilo de liderança e os recursos de Samora Machel são estudados por vários pesquisadores. Samora Machel desempenhou uma liderança de alto nível que é verificada pela decisão de nacionalização, criação de aldeias comunais e fechamento da fronteira com a Rodésia do Sul, da qual não houve benefícios, fato revelado pela experiência do autor.

De fato, ele era um líder estratégico pela natureza das suas decisões e suas consequências. Em algum momento, Samora foi um líder carismático, tendo em vista essa literatura e as evidências coletadas, onde ele aparece em comícios para falar às multidões. Samora Machel pode ser considerado um líder territorial na perspectiva de que ele respeitava as diferenças étnicas, especialmente na seleção de guerrilheiros enviados para treinamento no exterior, bem como no pós-independência quando os estudantes eram selecionados para ir a Cuba, momentos nos quais ele garantia a representatividade de todos os distritos do país. A seguir, são descritas as principais motivações ideológicas, políticas e econômicas para a tomada de decisões, tendo sua origem considerando a necessidade de atender às expectativas do programa da FRELIMO, aprovadas em 1962, que, além da conquista da independência, incluía a construção de um Moçambique desenvolvido, industrial e próspero. O estudo considera que essa como uma das razões para essas decisões.

Comparando os efeitos econômicos e sociais das decisões da liderança de Samora Machel, parece que as nacionalizações foram um passo importante, pois permitiram aos moçambicanos obter um ativo repentinamente (independência). Contudo, para as partes nacionais interessadas essa decisão representou perda, pois elas perderam suas fontes de subsistência. Existem evidências subjacentes à ação da liderança de Samora Machel de que

todos os processos de tomada de decisão foram precedidos de um debate nos diferentes órgãos, a saber, o Gabinete, o Gabinete Político e o Comitê Militar Político. Nesse sentido, pode-se considerar que nesses casos, de acordo com a literatura deste estudo, havia liderança democrática. As decisões foram influenciadas, por um lado, pelo processo da luta de libertação nacional que trouxe a experiência de liderança nas zonas emancipadas e, por outro, pela grande expectativa e euforia criada pela conquista da independência após séculos de dominação colonial.

Diante deste estudo, recomenda-se que um estudo futuro: determine o destino dos 40 milhões de dólares resultantes de transações de bens confiscados, quando as fronteiras com a Rodésia do Sul foram fechadas; investigar as razões do não cumprimento pelas Nações Unidas de suas promessas; e compreender como os 100.000 moçambicanos que perderam o emprego, devido ao fechamento de fronteiras, sobreviveram de 3 de março de 1976, data do fechamento da fronteira, a 18 de abril de 1980, data da independência do Zimbábue e consequente reabertura do fronteira.

## REFERÊNCIAS

- Bennis, Warren *et al.* 2004. *A Essência da Liderança*. 11ª Edição. Rio de Janeiro: Sextante.
- Blanchard, Ken. 2012. *Um Nível Superior de Liderança*. 5ª Edição. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, S.A.
- Carrilho, Júlio. 2013. *Minister for Public Works and Housing in the First Government of the Republic*. Interview Conducted in the Preparation of a Doctoral Thesis entitled “Leadership and Decision Processes in Mozambique” Presented in Commonwealth Open University. Maputo, Interviewed in July, 2013.
- Châtelet, François, Olivier Duhamel e Evelyne Pisier-Kouchner. 2000. *História das Ideias Políticas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Christie, Iain. 1996. *Samora: Uma Biografia*. Maputo: Ndjira.
- Departamento de Trabalho Ideológico (DTIP). 1978. *Documents of II National Conference of the Ideological Work*. Beira: FRELIMO.
- Dias, Máximo. 2014. Interview Conducted in the Preparation of a Doctoral Thesis entitled “Leadership and Decision Processes in Mozambique” Presented in Commonwealth Open University. Maputo, Interviewed on 28 October, 2014.

- Dos Muchangos, Aniceto. 1999. *MOÇAMBIQUE: Paisagens e Regiões Naturais*. República de Moçambique: Tipografia Globo, Lda.
- Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). 1976. *Documentos da 8ª Sessão do Comité Central da FRELIMO*. Maputo: Tempo.
- \_\_\_\_\_. 1976. *FRELIMO's Central Committee Report*. Maputo: FRELIMO.
- \_\_\_\_\_. 1983. *Relatório do Comité Central ao IV Congresso*, Colecção 4ª Congresso. Maputo: CEGRAF.
- \_\_\_\_\_. 1983. *Directivas Económicas e Sociais*, Colecção 4º Congresso. Maputo: CEGRAF.
- Kanji, Nazneen, Carin Vijfhuizen, Carla Braga e Luis Artur. 2003. "Liberalization, Gender and Livelihoods: the Mozambique Cashew Nut Case". *International Institute for Environment and Development (IIED)*. *Working Paper*. Moçambique Phase 2: The South, jan.-dez.: 1-28.
- Leite, Joana. P. 1999. "A Guerra do Caju e as Relações Moçambique-Índia na Época Pós-Colonial". *Instituto Superior de Economia e Gestão (CEsA)*. *Documentos de Trabalho* n° 57. 1-47.
- Machungo, Mário. 2013. *Interview Conducted in the Preparation of a Doctoral Thesis entitled Leadership and Decision Processes in Mozambique Presented in Commonwealth Open University*. Maputo, Interviewed on 9 August, 2013.
- Martins, Hélder. 2014. *Interview Conducted in the Preparation of a Doctoral Thesis entitled Leadership and Decision Processes in Mozambique Presented in Commonwealth Open University*. Maputo, Interviewed on 26 January, 2014.
- Mazula, Brazão. 2014. *Interview Conducted in the Preparation of a Doctoral Thesis entitled Leadership and Decision Processes in Mozambique Presented in Commonwealth Open University*. Maputo, Interviewed on 26 November, 2014.
- Medeiros, Carlos Alberto. 1989. "Aldeias Comuns em Moçambique". *FINISTERRA – Revista Portuguesa de Geografia* 24, no. 48: 336-340.
- Mocumbi, Pascola. 2013. "Discurso do ex-Primeiro-Ministro Pascoal Mocumbi". *Jornal Semanário Canal de Moçambique*. Maputo, 23 de Agosto.

- Monteiro, José Óscar. 2013. Interview Conducted in the Preparation of a Doctoral Thesis entitled “Leadership and Decision Processes in Mozambique” Presented in Commonwealth Open University. Maputo, Interviewed on 8 October, 2013.
- Mosca, João. 2011. *Políticas Agrárias de (em) Moçambique (1975-2009)*. Maputo: Escolar Editora.
- Patel, Kekobad M. 2013. Interview Conducted in the Preparation of a Doctoral Thesis entitled “Leadership and Decision Processes in Mozambique” Presented in Commonwealth Open University. Maputo, Interviewed in July, 2013.
- People’s Republic of Mozambique. 1978. *Presidential Decree nr. 1/78 of March*. Maputo: Imprensa Nacional.
- \_\_\_\_\_. 1979. *Decree nr 8/79, 30 June*. Maputo: Imprensa Nacional.
- \_\_\_\_\_. 1976. *Decreto-lei nº 15/76 de 5 de Fevereiro*. Maputo: Imprensa Nacional.
- Ribeiro, Darcy. 1995. *O Povo Brasileiro: A formação e o sentido do Brasil*. 2ª edição. Curitiba: Companhia das Letras.
- Tempo. 1976. “Aldeias Comunaes”. *Revista Tempo*. 22 de Fevereiro. Maputo: Tempo, 1976: 52-59.
- \_\_\_\_\_. 1977. “Aldeias Comunaes: Presente e o Futuro”. *Revista Tempo*, 21 de Agosto. Maputo: Tempo, 1977: 42-47.
- United Nations Organization (UNO). 1960. *UN’s Resolution nr 1514*. Nova York: United Nations.
- \_\_\_\_\_. 1965. *Resolution nr 232*. Nova York: United Nations.
- \_\_\_\_\_. 1965. *Resolution nr 234*. Nova York: United Nations.
- Veloso, Jacinto. 2013. Interview Conducted in the Preparation of a Doctoral Thesis entitled “Leadership and Decision Processes in Mozambique” Presented in Commonwealth Open University. Maputo, Interviewed on 9 November, 2013.
- Vieira, Sérgio. 2013. Interview Conducted in the Preparation of a Doctoral Thesis entitled “Leadership and Decision Processes in Mozambique” Presented in Commonwealth Open University. Maputo, Interviewed July, 2013.

## RESUMO

Este artigo discute os processos de liderança e tomada de decisão e tem como referência Samora Machel, 1975-1986. Na introdução, são apresentados o questionamento, a motivação e a estrutura dos capítulos. O artigo possui uma estrutura teórica que aborda os aspectos da teoria da liderança, incluindo questões como liderança de alto nível, situacional, contingencial, processos coletivos e sistemas organizacionais. Ele também discute os traços de personalidade da liderança e dos estilos de liderança: liderança carismática, liderança transacional e liderança transformacional. São apresentados conceitos e abordagens para os tipos de tomada de decisão, como a formação de modelo e os modelos racional, burocrático, de anarquia organizada e neo-racional. Neste estudo, Samora Machel é visto como um líder carismático, sustentado pela presença maciça de pessoas em seus comícios. Ele também pode ser considerado como um líder de diálogo. A seguir, decisões importantes tomadas por Samora Machel, consideradas neste estudo: a nacionalização de edifícios, as aldeias comunais, o Plano Prospectivo Indicativo (PPI) e o fechamento da fronteira com a Rodésia do Sul, agora Zimbábue.

## PALAVRAS-CHAVE

Liderança; Processos de Tomada de Decisão; Samora Machel; Moçambique.

*Recebido em 24 de dezembro de 2019*

*Aceito em 30 de junho de 2020*

*Traduzido por Camila Tais Ayala*



# A TEIA DO PLURALISMO JURÍDICO E AS AUTORIDADES TRADICIONAIS EM MOÇAMBIQUE

Jorge João Muchaona<sup>1</sup>

## Introdução

O pluralismo jurídico é visto como uma teoria que apoia a coexistência de vários sistemas jurídicos dentro da mesma sociedade. Isso se deve à existência de sistemas jurídicos dotados de eficiência, simultaneamente no mesmo ambiente e espaço-temporal. Essa coexistência de vários sistemas legais no mesmo espaço e tempo ganhou relevância histórica devido a vários fatores, como a ruptura do Império Romano, que resultou no intercâmbio cultural forçado resultante das invasões bárbaras. A colonização também causou uma situação em que várias regras e costumes de diferentes povos tiveram que coexistir, nomeadamente entre colonizados e colonizadores. Com a descolonização, foram criados sistemas legais com base nas regras dos colonizadores, mas com especificidades e diferenças próprias. A globalização também influenciou a diversificação de pluralismos legais, fragilizando o papel do Estado como único detentor e criador de sistemas jurídicos.

O pluralismo jurídico, embora sempre exista na sociedade humana, às vezes, é invisível para os detentores do poder político. Portanto, no processo de elaboração de normas para o funcionamento do Estado, significados políticos e administrativos de muitas culturas existentes no mesmo espaço têm sido relegados para o segundo plano. No caso moçambicano, a autoridade tradicional que, durante muito tempo, esteve subordinada ao poder colonial, começou a funcionar paralelamente ao poder legal do Estado moderno até hoje, embora tenha sido relegada no passado imediatamente após a independência, em 1975, e substituída por grupos dinamizadores,

---

<sup>1</sup> Faculdade de Direito, Universidade Rovuma. Nampula, Moçambique. E-mail: jorgemuchaona@gmail.com

secretários de bairro e outras estruturas, de acordo com suas alianças com o então partido-Estado.

Os primeiros anos de independência, os líderes tradicionais foram abandonados sob os seguintes argumentos: eram fantoches do regime colonial escolhidos de acordo com sua vontade de colaborar; por terem sido colocadas com base na confiança política e em seu compromisso com o regime vigente e opressor, não eram originais e, naquela época, era difícil distinguir as autoridades tradicionais legítimas; todos eles eram, normalmente, escolhidos por velhos contra uma sociedade com a maioria jovem; não eram eleitos, o que era contrário à democracia popular do Estado moderno em construção; eles tinham seus interesses e agendas contrários ao socialismo em construção. A destruição da autoridade tradicional gerou um conflito entre o poder moderno e o chamado poder tradicional que só foi minimizado com a aprovação da Constituição de 1990. Nesse ponto, o governo pós-colonial começaria a reconhecer o papel das autoridades tradicionais, mas com muita cautela e, algumas mudanças fundamentais aconteceriam dez anos depois, por meio do decreto 15/2000, que institucionalizou uma série de atores locais, embora tivesse afastado dos chefes tradicionais a exclusividade da mediação entre o Estado e a população em nível local.

O desenvolvimento do presente artigo incluiu uma revisão bibliográfica, consulta da legislação e a busca de informações primárias existentes em arquivos sobre a temática. Neste contexto, o trabalho fornece informações sobre o pluralismo jurídico e a autoridade tradicional em Moçambique, buscando mostrar o espaço ocupado pelas autoridades tradicionais e seu papel na articulação com o poder político nos períodos colonial e pós-independência.

## Pluralismo Jurídico e suas identidades

Sabadell (2005, 125) define “o pluralismo jurídico como a teoria que sustenta a coexistência de vários sistemas jurídicos no seio da mesma sociedade”. Observa-se que quando se trata de pluralismo jurídico verifica-se que ele é decorrente de dois ou mais sistemas jurídicos, dotados de eficácia, existindo em um mesmo ambiente espaço-temporal, ou seja, sistemas jurídicos que são utilizados numa mesma época em determinado espaço geográfico.

O pluralismo jurídico sempre existiu nas sociedades. A dinâmica social sempre produziu normas ou procedimentos para a regulação social, independentemente de quem esteja na redação de leis ou normas estaduais. Segundo Tamanaha (2007, 375), “o pluralismo jurídico está em toda parte”.

Em cada arena social, a aparente pluralidade de ordens legais é examinada do nível local mais baixo em nível global mais amplo. Existem vários tipos de leis: municipais, estaduais, distritais, regionais, nacionais, transnacionais e internacionais. Além de leis familiares, muitas sociedades têm formas de lei mais exóticas, como Direito consuetudinário, Direito indígena, Direito religioso ou Direito associado a vários grupos étnicos ou culturais da sociedade. Há também um aumento óbvio da atividade quase legal, da polícia privada e do judiciário para as prisões particulares, até a criação contínua de uma nova *lex mercatoria*, uma combinação de Direito comercial transnacional que é quase inteiramente um produto da legislação privada.

O que torna este pluralismo digno de atenção não é apenas a existência de muitos atores jurídicos inconsistentes, coexistentes ou sobrepostos, mas também a diversidade entre eles. Eles podem reivindicar credibilidade; eles podem impor requisitos ou normas conflitantes; eles podem ter diferentes estilos e orientações. Esse conflito em potencial pode criar incerteza ou ameaça para indivíduos e grupos da sociedade que não podem saber antecipadamente qual regime jurídico se aplicará à sua situação. Esse estado de conflito também cria oportunidades para indivíduos e grupos da sociedade que podem oportunamente escolher entre os órgãos jurídicos coexistentes para atingir seus objetivos. Além disso, esse estado de conflito é um problema para os próprios órgãos judiciais, pois isso significa que eles têm concorrentes. A lei normalmente afirma governar tudo a que se refere, mas o fato do pluralismo jurídico contesta essa afirmação. Assim, é porque o Direito é visto como um fenômeno ideológico, cheio de contradições em um conflito constante.

A Ciência do Direito não consegue superar sua própria contradição, pois enquanto “Ciência” dogmática torna-se também ideologia da ocultação. Esse caráter ideológico da Ciência Jurídica se prende à asserção de que está comprometida com uma concepção ilusória de mundo que emerge das relações concretas e antagônicas do social. O Direito é a projeção normativa que instrumentaliza os princípios ideológicos (certeza, segurança, completude) e as formas de controle do poder de um determinado grupo social (Wolkmer 2001, 151).

O Direito sempre foi visto como um conjunto de regras legais desenvolvidas pelos órgãos do Estado. No entanto, a sociologia jurídica começou a contradizer essa visão clássica. Alguns estudos provam que o Estado não é a única fonte da lei em vigor, o que faz com que se reconheça que não possui mais o monopólio da criação de normas legais que ditam a vida na sociedade. A sociologia jurídica tem despertado interesse pela realidade jurídica, esten-

dendo seu objeto de estudo a outras formas de regulamentação de comportamento social que vinculam as pessoas, mesmo não sendo oficiais. Sob esta ótica, tem-se chamado pluralismo jurídico ou policentrismo jurídico, sendo motivo de discussão saber se figura um ordenamento jurídico na sociedade ou se funcionam em paralelo muitos sistemas de Direito, observando a existência de um Direito múltiplo. Podem existir, não só ordenamentos jurídicos contraditórios (que levam a soluções diferentes para a mesma situação), mas também ordenamentos complementares, aplicáveis a situações diferentes (Sabadell 2005, 120-121).

A emergência do pluralismo jurídico nas sociedades modernas precede o Estado Medieval, onde o pluralismo (jurídico-político) e o monismo (jurídico-teológico) eram realidades possíveis sem dúvida e sem a necessidade de decidir qual seria mais determinante entre ambos. Atualmente, a relação entre pluralismo e monismo jurídico é processual, explicada de acordo com os graus efetivos da modernidade na sociedade. É claro que o Estado continua com sua missão de reestruturar as relações na sociedade como um todo. No entanto, sua primazia sobre o que é público não lhe confere reconhecimento exclusivo como entidade única para conceber princípios normativos, e pode haver outros atores capazes de concebê-los de maneiras mais integradoras e generalizadoras em termos de realização jurídica e política.

Nas sociedades periféricas, o pluralismo jurídico é constituído por dois movimentos contraditórios, um decorrente de fatores endógenos seculares que impedem estruturalmente e inibem a realização da modernização legal e outro que surge da pressão de fatores exógenos que, embora autônomos, são coletividades que obrigam sociedade a adotar novas legalidades. Por exemplo, o Direito, nos países colonizados, sofreu a mesma sorte da cultura em geral. Assim, “o Direito como a cultura destes países, em seu conjunto, não foi obra da evolução gradual e milenária de uma experiência grupal, como ocorre com o Direito dos povos antigos, tais como o grego, o assírio, o germânico, o celta e o eslavo” (Wolkmer 2001, 333). O pluralismo jurídico não nasce como uma negação da modernidade, mas como uma declaração necessária de complementaridade.

O pluralismo jurídico emerge socialmente por consequência dos processos estruturais de difícil convergência para uma racionalização jurídica nos termos moderno que resulta do colonialismo, da dependência, e da marginalização. Denominamos essa primeira característica do pluralismo jurídico como exemplificativa de pré-modernidade da modernização capitalista tardia (Júnior 1997, 126-127). No exemplo dado anteriormente, nas colônias, a condição dos colonizadores fazia tudo parecer imposto e não

contraído no dia-a-dia das relações sociais, no confronto tardio e construtivo de posições e pensamentos divergentes, enfim, o jogo de forças entre os diferentes segmentos formados a partir do grupo social.

A ideia de pluralismo jurídico, embora existisse mesmo antes da formação do Estado Moderno, só foi retomada a partir do final do século XIX e início do século XX, como uma reação ao dogma do centralismo jurídico estatal. No século XIX e primeiras décadas do nosso século, o problema do pluralismo jurídico teve amplo tratamento na filosofia e na teoria do Direito. Foi sendo depois progressivamente suprimido pela ação de um conjunto de fatores em que se deve distinguir: as transformações na articulação dos modos de produção no interior das formações capitalistas centrais, de que resultou o domínio cada vez maior do modo de produção capitalista sobre o modo de produção pré-capitalista; a consolidação da dominação política do Estado burguês nomeadamente mediante a politização progressiva da sociedade civil; o avanço concomitante das concepções jus-filosóficas positivistas (Santos 1993, 16).

Posteriormente, o tema do pluralismo jurídico foi retomado pela antropologia do Direito. Boaventura de Sousa Santos identifica duas origens possíveis para o surgimento do pluralismo: uma origem colonial e uma não colonial. No primeiro caso, o pluralismo desenvolveu-se em países que foram dominados econômica e politicamente e onde, por isso, vigorou o ordenamento jurídico do Estado colonizador paralelamente ao Direito tradicional, como no caso moçambicano. No segundo caso, o autor identifica três situações diferenciadas: o caso dos países com cultura e tradição jurídica próprias, mas que adotaram o Direito europeu como forma de modernização e de consolidação do poder do Estado (Turquia, Tailândia e Etiópia), e que não eliminaram, no plano sociológico, o Direito tradicional; o caso dos países que, após passarem por uma revolução social, continuaram mantendo o Direito tradicional, muito embora esse entrasse em conflito com o Direito revolucionário (repúblicas da Ásia Central, de tradição islâmica, incorporadas pela antiga URSS); e, por último, o caso das populações indígenas ou nativas que foram dominadas por uma metrópole, mas tiveram permissão, implícita ou explícita para, em certos domínios, manterem seus Direitos tradicionais (populações indígenas da América do Norte, da Oceania etc.) (Santos 1993, 42-45).

Wolkmer (2001, 11) entende o pluralismo jurídico como a “multiplicidade de manifestações ou práticas normativas no mesmo espaço sociopolítico, interagidas por conflitos ou consensos, que podem ou não ser oficiais e ter sua razão de ser em necessidades existenciais materiais”. Joaquim de Arruda

Falcão (1984, 80), ao realizar um estudo empírico sobre conflitos urbanos por moradia na cidade de Recife, concluiu que a causa direta do pluralismo jurídico se encontra na crise de legalidade pela qual passa o poder político. Arnaldo Vasconcelos (2006, 258), ao discutir o pluralismo, enfatiza a aptidão que essa doutrina tem para abordar satisfatoriamente o problema da justiça e da legalidade.

Embora a sociologia mostre a existência de um pluralismo jurídico nas sociedades atuais, para a própria ciência jurídica, a existência desse pluralismo pressupõe uma compreensão do conceito de Direito. Assim, o positivismo nega a existência do pluralismo jurídico, pois entende, entre outras coisas, que a diferença entre normas legais e normas sociais reside no fato daquelas serem impostas pelo Estado, que também possui o monopólio da sanção em caso de não cumprimento. Por sua vez, as normas sociais provêm de usos e costumes e às vezes entram em conflito com normas legais. Como o indivíduo é um produto e produtor de cultura ao mesmo tempo, as normas legais emitidas pelo Estado são pouco compreendidas pela sociedade. Assim, em regimes democráticos representativos, seria missão dos deputados apresentar as normas legais ao povo. Esse conflito se deve ao fato de que no mesmo Estado várias normas sociais podem existir devido, em parte, à existência de muitas culturas dentro das mesmas fronteiras territoriais.

## Autoridade Tradicional

As autoridades tradicionais são entidades que incorporam e exercem poder dentro de sua organização política-comunitária tradicional, de acordo com os valores e normas costumeiras e com o respeito à Constituição e à lei. Eles recebem competência, organização, regime de controle, responsabilidade e patrimônio das instituições do poder tradicional.

A expressão “autoridades tradicionais” inclui grupo de indivíduos e instituições de poder político que regulam a organização do modelo de produção social das sociedades tradicionais (Florêncio 1998, 2). Assim, o conceito não inclui indivíduos que têm poder ou influência principalmente informal no poder político, como são os casos de adivinhos, fazedores de chuva, curandeiros e outros, uma vez que não participam da estrutura formal e institucional, na formulação de normas e decisões sobre a vida social da comunidade e de seus membros. Ao analisar esta afirmação:

Concordo que aqueles que designamos “Autoridades Tradicionais” há muito deveriam ter recebido mais respeito e apoio do moderno Estado [...]. Podendo ser interlocutores privilegiados para o conhecimento das sociedades que nos precederam e de que somos herdeiros, são também detentores de um capital simbólico que bem poderia ser melhor investido na consolidação da nossa unidade nacional. E em muitos casos, sobretudo lá onde o Estado é inoperante ou quase inexistente, muitos ou alguns deles são ainda a autoridade respeitada e considerada legítima, detendo uma capacidade de intervenção e organização social que não pode ser desprezada nem ignorada (Neto 2002, 16).

Esta declaração leva a concluir que o reconhecimento destas pelo Estado não é feito pela pessoa física, mas sim pela instituição que ela representa, ou seja, na perspectiva da organização administrativa, o Estado reconhece a instituição “autoridade tradicional”.

## **Poder Local e órgãos locais do Estado**

### ***Poder local***

Desde cedo é imprescindível sublinhar a consagração do Poder Local na Constituição da República de Moçambique (Título XIV da Constituição), referindo que tem como objetivos organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano. A constituição refere ainda que o Poder Local apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e atua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos (CRM 2004, Art. 271º, nº 1 e 2).

É de grande relevância que estes princípios estejam consagrados na constituição Moçambicana, pelo fato de ser a lei magna que rege todo funcionamento do país. A forma como os cidadãos vão utilizar e beneficiar-se das leis terá muito a ver com os diplomas legislativos que irão regulamentar e torná-las exequíveis. Em termos territoriais, a consequência prática da aplicação do princípio da descentralização administrativa é o reconhecimento do poder local e de acordo com o Art. 272º, nº 1, da Constituição da República de Moçambique (CRM) 2004, o poder local compreende a existência de autarquias locais.

Gouveia (2015) sustenta que o princípio constitucional que governa esse setor da administração pública é o princípio da autonomia local, que também recebe proteção em termos de limites materiais da revisão constitucional. As leis da revisão constitucional devem respeitar: de acordo com o art. 292º, nº 1, CRM 2004, “a autonomia das autoridades locais”. O autor acrescenta que, do ponto de vista institucional, o poder local definido constitucionalmente é realizado pelas autoridades locais e também menciona que a CRM estabeleceu um modelo monista de poder local, o que significa que outros tipos de instituições não podem ser estabelecidos por lei que provêm da natureza do poder local, ainda que limitado, porque não podem desvitalizar o núcleo organizacional e funcional essencial reservado a essas modalidades típicas do poder local. Ele conclui que a consagração constitucional do princípio da autonomia local - que como orientação principal possui acentuada elasticidade normativa - não deixa de contemplar uma dimensão político-participativa, na medida em que a autarquização do país aparece em um contexto de democracia participativa (Gouveia 2015, 613-614).

A satisfação e participação das comunidades locais, no contexto mencionado acima, são garantidas em nível popular, como forma de colocar em prática a democracia participativa e também de solucionar as necessidades locais por meio do uso do poder local, mas sem interferir nas limitações legais resultantes da Constituição da República.

### *Órgãos Locais Do Estado*

Os órgãos locais do Estado têm como função a representação do Estado em nível local para a administração e o desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a integração e unidade nacionais (CRM 2004, Art. 262º).

A organização e o funcionamento dos órgãos do Estado em nível local obedecem aos princípios de descentralização e desconcentração, sem prejuízo da unidade de ação e dos poderes de direção do Governo. No seu funcionamento, os órgãos locais do Estado, promovendo a utilização dos recursos disponíveis, garantem a participação ativa dos cidadãos e incentivam a iniciativa local na solução dos problemas das comunidades, na sua atuação, respeitam as atribuições, competências e autonomia das autarquias locais. Para a realização das atribuições que lhe são próprias, o Estado garante a sua representação em cada circunscrição autárquica e a lei determina os mecanismos institucionais de articulação com as comunidades locais, podendo nelas delegar certas funções próprias das atribuições do Estado (CRM 2004, Art. 263º, nº 1-5).

## O Poder estatal e Autoridade Tradicional em Moçambique: Construção Histórica

Após a ocupação do território que hoje é Moçambique, em um processo que se estendeu de 1498 até a década de 1890, Portugal procurou impor uma nova estrutura administrativa com o objetivo de transformar o território conquistado em seu domínio. Essa imposição esteve quase sempre em conflito, porque desafiou estruturas locais pré-existentes e os líderes africanos, com medo de perder seus privilégios e agendas, mostraram resistência.

Depois da conquista militar e da instalação da administração portuguesa, foram constituídos os regulados – mais tarde regedorias – concebidos inicialmente para coincidir com os antigos reinos. Posteriormente, de acordo com as necessidades da administração colonial, os regulados foram subdivididos em outros cada vez mais pequenos. No princípio, procurou-se fazer com que o régulo<sup>2</sup> fosse ao mesmo tempo o Mwene<sup>3</sup>, que era o chefe territorial e dava o seu nome às terras (Rosário, Cafuquiza e Ivala 2011, 156).

Essa nova ordem administrativa criou mudanças dentro dos territórios e fez o velho Mwene coincidir com a nova posição instituída pela nova administração e teve que desempenhar um papel duplo: o primeiro constituído pelo Direito consuetudinário e o segundo baseado em normas europeias consideradas normas de poder moderno. No passado, o Mwene possuía a terra e desempenhava funções político-administrativas e religiosas, servindo como intermediário entre os vivos e os mortos. Mas a nova figura criada pelo regime colonial havia sido despojada de tanto poder e servia apenas como intermediário entre o poder colonial e a população. O Mwene da família dominante, se ele também era um régulo, estava sujeito a cumprir as funções inerentes aos dois papéis e, por esse motivo, sua situação era muito delicada. Por um lado, ele era forçado a impor as ordens e decisões das autoridades coloniais às populações; por outro lado, ele tinha que manter os laços tradicionais que o relacionavam às populações de sua comunidade e as normas que mantinham o funcionamento da vida social ali. Os régulos que não desempenhavam o papel de Mwene estavam limitados a cumprir as ordens da administração colonial e tinham que se articular com os Mwene da terra e com os diferentes Mwene das famílias da linhagem, porque, caso

2 Uma nova figura conferida pela administração colonial para desempenhar o papel de Mwene destituído e este não detinha poderes absolutos, era apenas um mandatado do regime.

3 Mwene era o nome atribuído ao chefe da comunidade tradicional na linguagem local Ema-cua (com significado de dono da terra), detinha todos os poderes na comunidade.

contrário, poderiam correr o risco de ordens que transmitiam não serem respeitadas pelas populações (Rosário, Cafuquiza e Ivala 2011, 158).

A integração de chefes africanos na governança local sob um Estado moderno modelado pelos padrões europeus começou com o colonialismo. Em muitos contextos nacionais, os chefes foram reduzidos a fantoches quase estatais, permitindo-se serem utilizados como instrumentos administrativos, enfraquecendo sua legitimidade tradicional. Assim, a própria instituição não pôde continuar exibindo durabilidade e flexibilidade, pois, caso contrário, não teria mais interesse do Estado instrumentalizá-la se não fosse por outros papéis assumidos por chefes de maior valor para as populações locais na periferia do alcance do poder do Estado. Para todos os efeitos, os chefes reconhecidos como autoridades tradicionais constituem intermediários (Orre 2009, 4-5).

Como intermediário, há uma conclusão óbvia, mas que, no entanto, permaneceu oculta devido à aplicação incorreta de um rótulo conceitual: as autoridades tradicionais e o poder moderno. As autoridades tradicionais também são modernas no sentido de serem reconhecidas pelo Estado central e, em muitos casos, lideram processos administrativos baseando-se em normas jurídicas modernas. Não são apenas autoridades tradicionais cuja legitimidade foi conferida por tradição ou costume. Elas também gozam de uma legitimidade que lhes é concedida pelo povo como intermediários reconhecidos pelo Estado e, portanto, em termos weberianos – da autoridade legal racional que a instrumentalização administrativa lhes confere. O que pode nos interessar é perceber que a legitimidade dessas autoridades nesse período de dominação colonial tem sido frequentemente garantida pelo Estado, situação que continua até aos dias de hoje.

A administração colonial moderna em Moçambique impôs gradualmente uma visão singular da história, na qual a ciência e a burocracia modernas passaram a ter um caráter para explicar e organizar o mundo. Esta intervenção colonial trouxe consigo novos conflitos que marcaram a relação entre diferentes experiências, saberes e culturas.

As relações entre a autoridade colonial e as outras fontes de poder político, não sendo simétricas – porque marcadas por uma relação de poder desigual –, apontam, de fato, para a presença de diálogos mútuos, interferências e apropriações, que marcaram e estruturaram a especificidade do Moçambique contemporâneo. [...] A tendência marcante do período colonial procurou construir uma estrutura administrativa que justificasse ideologicamente a intervenção colonial em Moçambique (Meneses 2009, 11-13).

A semelhança do que aconteceu noutras colônias africanas, as divisões estabelecidas pelos colonizadores portugueses não assentaram apenas no que existia, mas também nos interesses de dominação e exploração econômica, tendo sido configuradas em função destes. As chefaturas maiores por exemplo foram divididas, de modo a serem menos ameaçadoras, os chefes menos dispostos a colaborar foram afastados ou mortos e substituídos por outros mais maleáveis. “Também à semelhança de outros lugares, as autoridades tradicionais procuraram equilibrar as exigências do governo colonial com a necessidade de manter a legitimidade na comunidade, encontrando formas de resistência passiva ou ativa” (Araújo 2010, 5).

A partir de 1975, com o fim do Estado colonial, observou-se a construção de um novo Estado em um modelo socialista em Moçambique, que não foi identificado pelas autoridades tradicionais. Fica claro que, sobretudo, após o III Congresso FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique), realizado em fevereiro de 1977 e estabelecido como partido de vanguarda, adotando para esse fim as referências ideológicas do marxismo-leninismo, as diretrizes políticas do partido em relação à participação das autoridades tradicionais na arena política nas áreas rurais do país mudaram drasticamente, tornando-se muito radicais nesse sentido. O partido acusou as autoridades tradicionais de terem colaborado com o regime colonial e, portanto, um grupo de insatisfeitos com a independência alcançada (Lourenço 2009, 19).

No entanto, mesmo com mudança em relação às autoridades tradicionais, não retirou a legitimidade destas junto às populações. Especificamente, esta crise política que corresponde a uma crise de legitimidade da FRELIMO, traduz o reconhecimento implícito de que a homogeneização do jogo político nas áreas rurais não tinha feito desaparecer, para a sua população, a posição social e a legitimidade política das autoridades tradicionais – como portadoras de conhecimentos sociais e rituais sobre as tradições locais e como portadoras de relações políticas estabelecidas no seio dessas comunidades rurais.

Alguns autores como Newitt (1997), Geffray (1991), Lundin (2002) e outros, abordam que esta postura imposta pela FRELIMO fez com que as autoridades tradicionais procurassem se aliar a outros atores para continuarem a exercer as suas funções “[...] as autoridades tradicionais sobreviveram, mantiveram a legitimidade e vieram a colmatar um vazio tantas vezes deixado pelo Estado, trabalhando frequentemente junto aos tribunais populares e até com os grupos dinamizadores e encontrando na RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana) uma alternativa à recuperação do seu prestígio” (Araújo 2010, 18). Enquanto o Partido no poder “rejeitava” as autoridades tradicionais, a RENAMO tentou as acolher (José 2005, 17).

Há informações de que durante o período da guerra civil tanto os soldados da RENAMO como os da FRELIMO recorriam às instituições tradicionais para que estas exercessem o seu poder religioso, reconhecessem seus problemas e a necessidade de se protegerem contra o inimigo. Assim permite-se verificar a importância destas para a soberania do Estado que os rejeitou. Todavia, a RENAMO descobriu que as outrora respeitadas autoridades tradicionais das comunidades rurais espalhadas por Moçambique estavam frequentemente pré-disponíveis para esta nova revolta militar contra a FRELIMO, que os havia marginalizado e cometido sobre elas uma série de abusos políticos, culturais e sociais (Lourenço 2009, 4).

Enquanto isso, Geffray (1991) considerava o Estado moçambicano pós-independência uma força política autoritária, alienígena (profundamente alienante) e incapaz de entender os costumes sociais, rituais e culturais de seus constituintes rurais. A FRELIMO não soube como tirar proveito do poder tradicional para se estabelecer com tranquilidade. Para as elites tradicionais marginalizadas, a guerra civil induzida pela RENAMO foi expressa como uma oportunidade política para recuperar o direito básico ao livre exercício da vida social, aqui interpretado como uma retomada da cultura e das instituições tradicionais contra as políticas modernizadoras da FRELIMO.

Por um lado, no tocante à referência política explícita assumida no VI Congresso da FRELIMO (1991) no sentido da valorização da gestão socio-cultural que as autoridades tradicionais exerciam junto das comunidades rurais, e por outro, a multiplicidade de diplomas político-jurídicos que o poder formal legislou nos anos seguintes, com o objetivo de uma institucionalizada abertura ao jogo político aos vários agentes - tradicionais ou não - o reconhecimento formal e constitucional aconteceria anos mais tarde, no âmbito do processo de descentralização administrativa, com o tácito decreto-lei nº 15/2000, e com a consequente revisão constitucional de 2004 (Lourenço 2009, 19). O decreto 15/2000 de 20 de Junho, que estabelece as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias, sublinha na sua introdução: “No âmbito do processo da descentralização administrativa, valorização da organização social das comunidades locais e aperfeiçoamento das condições da sua participação na administração pública para o desenvolvimento socioeconómico e cultural do país, torna-se necessário estabelecer as formas de articulação” (Forquilha 2009, 1).

As autoridades tradicionais são chamadas a preencher um papel duplo em relação a estes órgãos estatais e as populações rurais. De certo modo, elas têm de agir como representantes de ambos os lados, ou melhor, como intermediários. Por outro lado, o Estado requer os serviços das auto-

ridades tradicionais, reconhecendo sua dificuldade em alcançar as populações rurais com a sua burocracia, e tem montado para a instrumentalização administrativa das autoridades tradicionais, reconhecidas como autoridades comunitárias nos termos da lei (Orre 2009).

Gradualmente, quer a FRELIMO, quer a RENAMO foram procurando mais apoio durante os processos eleitorais junto das autoridades tradicionais. Ambas as partes, tanto os partidos políticos como as autoridades tradicionais assumiam o controle administrativo apenas como um meio de exercer o controle político. Já para os grandes partidos moçambicanos – a RENAMO e a FRELIMO – as autoridades tradicionais eram e continuam a ser percebidas como extensões do Estado, de modo a aumentar a sua competência administrativa e a sua presença em nível local (Meneses 2009, 31).

Em outro ponto de vista, Forquilha (2009, 13) faz a seguinte conclusão: a campanha eleitoral para as eleições gerais de 2004 foi marcada por uma participação ativa das autoridades comunitárias, ou seja, dos chefes tradicionais, com os quais os candidatos presidenciais, cada um à sua maneira, procurou estabelecer alianças. A presença de chefes tradicionais em todos os comícios do candidato do partido no poder era visível. No lado da RENAMO, também foi possível ver uma certa aproximação entre o candidato presidencial e alguns chefes tradicionais. Num contexto marcado pelo pluralismo político e pela competição política, a instituição dos chefes tradicionais emerge como um importante recurso político, capaz de ser mobilizado pelos partidos e pelos próprios líderes tradicionais.

## **Autoridade Tradicional e a Governança Local, antes e após o Decreto 15/2000**

Com a conquista da independência em 1975, tendo em vista a necessidade de expandir rapidamente a presença do governo em todo o território, a FRELIMO não procurou restaurar o aparato administrativo local usando as antigas estruturas. Em vez disso, ela estabeleceu novas estruturas retiradas de organizações populares de massa, com ênfase em grupos dinamizadores, secretários de bairro, agentes da polícia secreta (Serviço Nacional de Segurança Popular – SNASP) e outras estruturas que lhes convinham, dada sua confiança política, ignorando a legitimidade dos líderes tradicionais que desfrutavam de muita confiança em suas comunidades.

O governo que emergiu do processo de independência, em teoria, não quis se identificar com nenhuma das práticas coloniais na construção do

novo Estado. Ele tentou fazer de conta que poderia romper com as estruturas coloniais das quais as autoridades tradicionais fariam parte. A FRELIMO considerava as autoridades tradicionais obscurantistas e exploradoras do povo, que cobravam impostos em nome do regime colonial, impuseram colheitas obrigatórias e recrutaram homens para realizar trabalho forçado em grandes plantações. Para os líderes da FRELIMO na época, era o papel das autoridades tradicionais, como intermediárias, oprimir as populações, por isso era necessário romper com elas.

O Art. 4º da Constituição da República Popular de Moçambique, de 1975, define como objetivos fundamentais a eliminação das estruturas opressoras coloniais e tradicionais e das mentalidades que lhes está subjacente, a extensão e reforço do poder popular democrático, a edificação de uma economia independente e a promoção do progresso cultural e social, e a edificação da democracia popular e a construção das bases material e ideológica da sociedade socialista.

Após o decurso de uma década de avanço político na guerrilha para expulsar os colonos portugueses, a partir de 1977 a liderança da FRELIMO veio a retratar as autoridades tradicionais como oportunistas políticos corruptos que haviam honrado com o seu papel administrativo de controladores de impostos, recrutadores de mão de obra e agentes de policiamento local na estrutura política colonial portuguesa (Lourenço 2009, 3). Este rompimento com as lideranças tradicionais foi um elemento que o Governo da FRELIMO procurou para implementar uma nova estrutura do topo à base nas zonas rurais com o projeto de socialização do campo. “Nestes termos as autoridades tradicionais por decreto são substituídas por Comitês locais do Partido, os grupos dinamizadores” (Lalá 2003, 4).

O novo governo não conseguiu distinguir qual era o papel do chefe tradicional e o do régulo, pois os dois conceitos são diferentes. Mas esta função, às vezes, recai sobre o mesmo indivíduo. O papel desempenhado pelo primeiro é o de gestão comunitária e ele é investido na eleição da comunidade com base no Direito consuetudinário. Por outro lado, régulo deveria servir como instrumento do colonizador. Se esses elementos fossem levados em consideração antes de tomar a decisão, a relação entre o Estado e esses líderes não seria perturbadora e seria tomado cuidado para verificar quem realmente colaborou com as autoridades coloniais.

A FRELIMO, ao destronar toda a autoridade tradicional, eliminou uma das fontes de legitimidade e a condenação do culto religioso e da superstição tornou na prática as cerimônias tradicionais ilegais e, superficialmente, isto parecia quebrar as ligações também com a outra fonte de legitimidade.

No entanto, para a população, não desaparece a legitimidade do papel do régulo como portador de conhecimentos sobre as tradições locais. Essa legitimidade continua com uma corrente forte em todas camadas populacionais (Abrahamsson e Nilsson 1994, 256). Mas em sua substituição foram criados os grupos dinamizadores (GDs) os quais constituíam a organização administrativa dos bairros. “Os GDs criados após a independência com intuito de mobilizar a população para apoiar a política do novo governo desempenharam, sem dúvida, funções administrativas. Em muitas zonas os GDs fizeram um novo sistema legal” (Newitt 1997, 467).

Lalá (2003, 5) defende que a aplicação do processo de recuperação das populações, a quase inexistência de serviços prestados pelo Estado e a apreciação das estruturas tradicionais, desgastaram os alcances sociais da FRELIMO. A marginalização da autoridade tradicional levou a população local ao desinteresse pelo programa de aldeia comunal, de maneira que, quando se constatava que os bandos de guerra da RENAMO se encontravam na região, setores inteiros da população, muitas vezes conduzidos pelos chefes de linhagem, deixavam as aldeias mudando para as zonas sob proteção da RENAMO (Newitt 1997, 188).

As transformações políticas em Moçambique de 1984 a 1990, além das econômicas e sociais que reduziram o centralismo do Estado, também foram registradas no quadro jurídico-constitucional marcado com a aprovação de uma nova constituição em 1990 para o país. É introduzida a possibilidade de os vários atores participarem da vida política e do multipartidarismo. Foram introduzidas reformas neoliberais para garantir a concessão de ajuda de emergência devido à fome, e o objetivo era encerrar a guerra de desestabilização, movida pela RENAMO com o apoio da África do Sul, negociar o reescalonamento da dívida e o acesso a novos créditos e romper o isolamento diplomático com os países ocidentais (Matsinhe 2011, 34).

O surgimento da democracia em Moçambique veio reforçar as autoridades tradicionais. Moçambique precisava romper o isolamento diplomático para se aproximar de países influentes como os EUA, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) - atual união Europeia (EU) - subscrevendo-se ao tratado de Lomé<sup>4</sup>. Deixar de respeitar as autoridades tradicionais fazia parte das exigências dos doadores que defendiam mais liberdades cívicas como garantias de aproximação desejada. “A aproximação ao ocidente permitiria

4 Ver: Faria, Raquel. 2015. As Convenções de Yaoundé e de Lomé como primeiros acordos de cooperação entre os continentes Europeu e Africano. Centro de Estudos sobre Africa, Asia e América Latina. Lisboa.

ao país receber ajuda para enfrentar a crise econômica, a guerra, [...] e receber investimentos privados estrangeiros diretos” (Abrahamsson e Nilsson 1994, 18).

A relação do Governo da FRELIMO para com as Autoridades Tradicionais mudou significativamente, do ponto de vista formal, a partir do 5º congresso da FRELIMO em 1987. Nessa época as relações entre o Estado e as autoridades tradicionais antes divergentes, conheceram uma nova realidade e o Governo da FRELIMO começou a perceber a real importância destas estruturas tradicionais para a capitalização dos descontentamentos da População no meio rural (Florêncio 1998).

O decreto 15/2000 institucionaliza um grupo considerável de atores locais e retira aos chefes tradicionais a exclusividade de mediação entre o Estado e as populações em nível local, na medida em que no seio das autoridades comunitárias existem pelo menos três categorias de atores diferentes: chefes tradicionais, secretários dos bairros ou aldeias e outros líderes legitimados como tais pelas respectivas comunidades ou grupo social. Este decreto não traz consigo novos elementos, isto porque o seu interesse era de recuperar ou legitimar as lideranças tradicionais que antes eram marginalizadas no processo de governança local, mas traz um novo elemento político partidário para a FRELIMO, como partido no poder, como refere Orre (2009, 8).

De acordo com Forquilha (2009), no que se refere às autoridades tradicionais, a lei prevê o seu enquadramento no processo de administração local. Com efeito, o Art. 8º estabelece que o Ministério, que superintende na função pública a administração local, coordenará as políticas do enquadramento das autoridades tradicionais e de outras formas de organização comunitária pelos distritos municipais. Deste modo, a lei pretende estabelecer os mecanismos da sua participação na escolha e realização das políticas que visem à satisfação de interesses específicos das populações abrangidas. Para o autor, pode-se considerar que a lei 3/94 reconhece e formaliza o papel das autoridades tradicionais, no âmbito das reformas de descentralização da época. Com estes dispositivos legais as lideranças tradicionais são chamadas a preencher um lugar na governança local e tem de agir como representantes do Estado junto das suas comunidades.

De acordo com o Art. nº 118º da CRM (2004), referente às autoridade tradicional no nº 1, afirma que o Estado reconhece e valoriza a autoridade tradicional legitimada pelas populações e segundo o Direito consuetudinário e no nº 2, salienta que o Estado define o relacionamento da autoridade tradicional com as demais instituições e enquadra a sua participação na vida econômica, social e cultural do país, nos termos da lei. Para Orre (2009, 9),

de certo modo, elas têm de agir como representantes de ambos os lados, ou melhor, como intermediários. Por um lado, o Estado requer os serviços das autoridades tradicionais, reconhecendo sua dificuldade em alcançar as populações rurais com a sua burocracia, e tem montando um sistema para a instrumentalização administrativa das autoridades tradicionais, reconhecidas como autoridades comunitárias nos termos da Lei. Por outro lado, o Estado precisa tratar as autoridades tradicionais como representantes das populações locais, já que outras instituições de representação rural perante o governo local são frágeis e inexistentes.

## Conclusão

A gênese das autoridades tradicionais em Moçambique está inserida na história da ocupação efetiva e da administração colonial que transformou os líderes de instituições políticas pré-existentes, então com poderes absolutos, em figuras simples às quais imporiam as chamadas ordens modernas. Para esse fim, o regime colonial pretendia levar suas normas legais à população e facilitar o entendimento dos hábitos e costumes locais, a fim de melhor gerenciá-los. As autoridades locais se tornaram tradicionais em face da nova estrutura de governança colonial que se pensava ser moderna.

A luta de libertação nacional realizada pelos moçambicanos, liderados pela FRELIMO, levou à conquista da independência nacional em 1975. Essa independência foi precedida pela transferência do poder político para a nova elite moçambicana, que havia recebido sua formação ideológica durante o regime colonial. Foi essa elite que impediu o retorno do poder político às autoridades tradicionais que se sentiram marginalizadas. Estas foram consideradas colaboradoras do regime colonial, e seu enquadramento no Estado revolucionário e socialista em construção não foi debatido. Para a nova elite política, as autoridades tradicionais eram obscurantistas e exploradoras do povo, que cobravam impostos em nome do regime colonial, que impunham colheitas obrigatórias e recrutavam homens para realizar trabalhos forçados em grandes plantações. Por esse motivo, eles não eram um exemplo para o povo moçambicano e, em seu lugar, foram criados os grupos dinamizadores (GDs) com poderes paralelos aos dos administradores e aos chefes dos bairros.

Em suma, a primeira constituição moçambicana ignorou o pluralismo jurídico com base na unicidade de regras constitucionais e judiciais, bem como em um regime de partido único baseado na gestão administrativa

centralizada. As autoridades tradicionais, uma vez marginalizadas, encontraram refúgio na RENAMO, um movimento rebelde que liderou a guerra de 16 anos em Moçambique, e se transformou em um partido político após os acordos gerais de paz de 1992, acomodado pela abertura da constituição de 1990. Esta constituição iniciou o processo de democracia liberal em Moçambique, abrindo espaço para a criação de movimentos sociais independentes do vínculo partidário e, mais tarde, por meio do decreto 15/2000, permitiu-se às autoridades tradicionais voltarem a exercer seu poder como parte colaborativa da implementação políticas administrativas do Estado com outras estruturas comunitárias. Contudo, as duas ordens normativas não funcionam em paralelo. Direito consuetudinário está sempre sujeito a normas positivas formais, porque sua materialização não pode contradizer a desta última. No entanto, a pluralidade jurídica é muitas vezes ofuscada por não ser legalmente eficaz, pois as normas tradicionais não são reunidas em nenhum código escrito que não seja baseado apenas na interpretação dos chefes tradicionais.

## REFERÊNCIAS

- Abrahamsson, Hans e Nilsson, Anders. 1994. *Moçambique em Transição: Um Estudo da História de Desenvolvimento Durante o Período 1974-1992*. Maputo : Cegraf.
- Araújo, Sara. 2010. *Estado Moçambicano e Justiças Comunitárias: Uma História Dinâmica de Imposições e Respostas Locais Diferenciadas*. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra/ 7º Congresso Ibérico de Estudos Africanos.
- República Popular de Moçambique. 1975. *Constituição da República Popular de Moçambique (1975)*. Maputo, Assembleia da República de Moçambique.
- República de Moçambique. 2004. *Constituição da República de Moçambique (2004)*. Maputo, Assembleia da República de Moçambique.
- Diamond, Jared. 2013. *Armas, Germes e Aço: Os Destinos das Sociedades*, 15ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Record.
- Falcão, Joaquim de Arruda. 1984. (Org.) *Conflitos de direito de propriedade – invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense.
- Faria, Raquel. 2015. *As Convenções de Yaoundé e de Lomé como primeiros acordos de cooperação entre os continentes Europeu e Africano*. Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina. Lisboa.

- Florêncio, Fernando. 1998. "O Papel das Autoridades Tradicionais na Transição para a Democracia em Moçambique". *Instituto Superior de Economia e Gestão – CEsa Brief papers* nº 6.
- Forquilha, Salvador Cadete. 2009. "O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local". *Cadernos de Estudos Africanos*, 16/17.
- Geffray, Christian. 1991. *A Causa das Armas: Antropologia de uma Guerra Contemporânea em Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- Gouveia, Jorge Bacelar. 2015. *Direito Constitucional de Moçambique*. Lisboa/Maputo: IDiLP.
- José, André Cristiano. 2005. "Autoridades Ardilosas e Democracia em Moçambique". *Revista electrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/FEUC/FLUC*, nr. 1/2006.
- Júnior, Edmundo Lima de Arruda. 1997. *Direito Moderno e Mudança Social*. Belo Horizonte : Del Rey
- Lalá, Anícia. 2003. *Transição e Consolidação Democrática em África - Como Limpar as Nódos do Processo Democrático? Os desafios da transição e democratização em Moçambique (1990–2003)*. Maputo: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Lourenço, Vitor Alexandre. 2009. "Estado, Autoridades Tradicionais e Transição Democrática em Moçambique: Questões teóricas, Dinâmicas Sociais e Estratégias Políticas". *Cadernos de Estudos Africanos*, 16/17: 115-138.
- Lundin, Iraê Baptista. 2002. *Uma Leitura Analítica sobre Espaços Sociais que Moçambique*. Maputo: Cede.
- Matsinhe, Levi Salomão. 2011. *Moçambique uma Longa Caminhada para Futuro Incerto?* Porto Alegre: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Meneses, Maria Paula. 2009. "Poderes, Direitos e Cidadania: O 'Retorno' das Autoridades Tradicionais em Moçambique". *Revista Crítica de Ciências Sociais* 87, dez.: 9-42.
- Neto, Maria da Conceição. 2002. *Respeitar o Passado e não Regressar ao Passado. Contribuição ao Debate Sobre a Autoridade Tradicional em Angola*. Encontro Nacional Sobre Autoridades Tradicionais, 20-22 de mar.: 1-33.

- Newitt, Malyn. 1997. *História de Moçambique*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Orre, Aslak. 2009. “Fantoches e Cavalos de Tróia? Instrumentalização das Autoridades Tradicionais em Angola e Moçambique”. *Cadernos de Estudos Africanos* [Online], 16/17 |: 139-178.
- Rodrigues, Casimiro Jorge Simões. 2008. *As Vicissitudes do Sistema Escolar em Moçambique na 2ª Metade do Século XIX: Hesitações, Equilíbrios e Precariedades*. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Rosário, Artur Domingos do, Cafuquiza, José Chuva e Ivala, Adelino Zacarias. 2011. *Tradição e Modernidade - Que lugar para a Tradição Africana na Governação Descentralizada em Moçambique*. Maputo: Ministério de Administração Estatal.
- Sabadell, Ana Lúcia. 2005. *Manual de Sociologia Jurídica: Introdução a Uma Leitura Externa do Direito*. São Paulo : Revista dos Tribunais.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1993. *Nota Sobre a História Jurídico-Social de Pasárgada*. Introdução Crítica ao Direito. 4ª ed. Cuernavaca: Centro Intercultural de Documentación de Cuernavaca
- Tamanaha, Brian Z. 2007. *Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global*. St. John's University/Sydney Law Review, Vol. 30.
- Vasconcelos, Arnaldo. 2006. *Teoria da Norma Jurídica*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros.
- Wolkmer, Antonio Carlos. 2001. *Pluralismo Jurídico: Fundamentos para uma Nova Cultura do Direito*, 3ª ed. São Paulo : Alga Ômega.

## RESUMO

Este artigo discute o pluralismo jurídico e as autoridades tradicionais em Moçambique, sua origem e operacionalização, em relação às normas costumeiras vinculadas às autoridades tradicionais. Também procura-se analisar a origem das autoridades tradicionais, sua legitimidade e enquadramento nos vários subsistemas de governança, desde o período colonial até os dias atuais. As autoridades tradicionais, apesar de sua utilidade, eram frequentemente relegadas a segundo plano e resgatadas de acordo com as necessidades das estruturas governamentais vigentes. Sua existência sempre dependeu de sua importância para a comunidade e em lugares onde a materialização do poder do Estado era deficiente. Nesse sentido, são identificados três momentos principais de conflito entre as autoridades tradicionais e o poder administrativo do Estado: 1) o período colonial, quando as autoridades tradicionais são vistas como uma alternativa à materialização dos objetivos do colonizador; 2) o período pós-independência, marcado pelo conflito entre as autoridades tradicionais e o Estado Revolucionário que decidiu implementar novas estruturas em nível local;

e 3) após o decreto 15/2000 que restabelece o papel das autoridades tradicionais e, além disso, reconhece outros atores como colaboradores e facilitadores na implementação de projetos estatais em nível das comunidades. As normas costumeiras sempre foram consideradas sujeitas às normas formais impostas pelo Estado, por isso não são vinculativas e sua interpretação está sujeita à comunidade que a entende.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Moçambique; Pluralismo jurídico; Autoridades tradicionais.

*Recebido em 27 de janeiro de 2020*

*Aceito em 10 de outubro de 2020*



# **REGIME DE PROTEÇÃO DOS REQUERENTES DE ASILO E REFUGIADOS NA LEI 10/15 DE 17 DE JUNHO, LEI SOBRE O DIREITO DE ASILO E O ESTATUTO DO REFUGIADO EM ANGOLA**

**Avelino Chico<sup>1</sup>**

## **Introdução**

A Lei 10/15 de 17 de Junho, Lei sobre o direito de asilo e o estatuto do refugiado em Angola, foi aprovado num contexto de paz, estabilidade política, económica e social. A lei entrou em vigor num momento em que crescia o número de refugiados e solicitantes de asilo no país. A instabilidade política, guerra e violência étnica nos países vizinhos, como a República Democrática do Congo (RDC) propiciou a fuga dos nacionais desse país para Angola. Em 2016, mais de 40.000 refugiados congoleses fugidos das atrocidades étnicas na província do Kasai e Kasai Central buscaram proteção em Angola, unindo-se a outros que já eram acolhidos no país. A maioria procedia da República do Congo, Ruanda, Burundi, Costa de Marfim, Serra Leoa, República Centro Africana e Libéria. O acolhimento desses indivíduos tinha, e continua a ter, respaldo na Constituição de Angola (CRA) que garante a todo o cidadão estrangeiro ou apátrida o direito de asilo (CRA, art. 71).

Para garantir esse direito constitucional, surgiu a necessidade de incorporá-lo no ordenamento jurídico nacional, sendo a Lei 10/15 de 17 de Junho o resultado deste trabalho. A lei compreende quatro capítulos que totalizam sessenta e três artigos. A Lei 8/90 de 26 de Maio, Lei sobre o estatuto de refugiado, é anterior à Lei 10/15 e foi adotada em 1990 no contexto

---

<sup>1</sup> Instituto Superior de Ciências Sociais e Relações Internacionais, Universidade Católica de Angola. Luanda, Angola. E-mail: avelinochc621@gmail.com

da guerra civil. A Lei 8/90 não contemplava a realidade dos “refugiados ambientais”; isto é, as pessoas que deixavam o seu habitat tradicional em decorrência de um desastre natural. Tampouco respondia ao drama dos indivíduos que foram forçados a abandonar o seu lugar de origem por causa da sua orientação sexual. Por isso, apresentava-se inadequada aos desafios que o país e o mundo enfrentavam depois do conflito armado. Dessa forma, a lei anterior foi revogada e aprovou-se a Lei 10/15. Além de ser um suposto constitucional, a Lei 10/15 deriva dos acordos internacionais de que Angola é parte, nomeadamente a Convenção de Genebra de 1951 — sobre o estatuto de refugiado — seu protocolo adicional, o Protocolo de Nova Iorque de 1967, e a Convenção africana que regula os aspetos específicos dos problemas dos refugiados em África de 1969.

Ao longo deste artigo pretendemos identificar os aspetos relativos à proteção dos solicitantes de asilo e refugiados que se perfilam na Lei 10/15. A Lei 10/15 apresenta-se como um regime que evoca os direitos políticos, económicos, sociais e culturais que assiste aos requerentes de asilo e refugiados que se encontram em Angola. A lei também recorda os seus deveres e obrigações. Num primeiro momento, apresentaremos um quadro geral da situação dos solicitantes de asilo e dos refugiados em Angola. Em seguida, passaremos à análise sucinta e crítica da Lei 10/15. Na conclusão, faremos uma revisão das principais temáticas acerca da proteção das pessoas solicitantes de refúgio e refugiados na legislação angolana. Para abordar esses temas em pormenor e rigor, usaremos a metodologia de revisão documental em conjunto com a aplicação da técnica de observação participante e da entrevista em profundidade. Ambas fazem parte da metodologia qualitativa. As entrevistas foram realizadas de Junho a Julho de 2018 aos especialistas angolanos em matéria de asilo e refúgio (*Tabela 1*). Para preservar a identidade dos mesmos, simplificamos os seus nomes.

**Tabela 1: Especialistas entrevistados para elaboração deste trabalho**

| Nome | Âmbito de trabalho    | Data da entrevista |
|------|-----------------------|--------------------|
| EC   | Assistente social     | 26/06/2018         |
| BM   | Advogado              | 10/07/2018         |
| DS   | Advogado              | 08/06/2018         |
| L    | Refugiado/comerciante | 28/06/2018         |
| PZ   | Advogado              | 08/06/2018         |

Fonte: Elaboração própria.

## Situação dos solicitantes de asilo e refugiados em Angola

A tradição de acolher solicitantes de asilo e refugiados não é tão recente no panorama angolano. Durante a guerra civil que assolou Angola entre 1975 e 2002, o país acolheu um total de 92.200 refugiados de nações vizinhas (United States Department of State 1985, 15). Estes eram oriundos da Namíbia (70.000), RDC, na época Zaïre (13.200) e África do Sul (9.000) (United States Department of State 1985, 15). Os refugiados congolese abandonavam o país por causa da violência política, corrupção e violação dos direitos humanos protagonizados pelo presidente Mobutu Sese Seko (Chazal 2016, 57). Entre os asilados se encontravam os soldados katangueses que lutavam à favor da independência da região congolese do Katanga. Os refugiados namibianos, incluindo os soldados do movimento SWAPO que lutavam pela independência da Namíbia (Doria 2002, 20), assim como os refugiados sul-africanos fugiam das atrocidades do regime do apartheid (Cobban 2007, 8). À semelhança da África do Sul, Namíbia não ficou isenta da brutalidade do regime do apartheid. Os apoiantes da SWAPO figuravam entre os mais perseguidos e torturados pelo regime racial sul-africano (Nghidinwa 2008, 83).

Contudo, as cifras de solicitantes de asilo e refugiados que Angola acolhia eram insignificantes, já que o país não oferecia segurança a estes indivíduos. Na realidade, nessa época os próprios angolanos foram obrigados a abandonar o país em busca de proteção. Entre as nações mais próximas que acolheram os mais de 500.000 refugiados angolanos figuram: RDC, República do Congo, Zâmbia e Namíbia (Péclard 2012, 150). Estes países, sobretudo os três primeiros, já se tinham protagonizado no decurso da guerra de independência de Angola ao acolher as primeiras bases militares e de guerrilhas dos movimentos de libertação nacional que lutaram contra o domínio colonial português (Vega 2013, 75). No entanto, os solicitantes de asilo e refugiados angolanos também foram para tão longe como Europa e América (*Tabela 2*).

**Tabela 2: Requerentes de asilo e refugiados angolanos (1995-2000)**

| <b>País</b> | <b>Residentes</b> | <b>Solicitantes de asilo</b> | <b>Refugiados</b> | <b>Total</b> |
|-------------|-------------------|------------------------------|-------------------|--------------|
| Alemanha    | –                 | –                            | –                 | 7.362        |
| Áustria     | 183               | 20                           | 9                 | 212          |
| Bélgica     | 3.216             | 50                           | 132               | 3.398        |
| Dinamarca   | 53                | 3                            | –                 | 56           |
| Finlândia   | 319               | 60                           |                   | 379          |
| Grécia      | 3                 | –                            | –                 | 3            |
| Holanda     | 116.819           | 55                           |                   | 116.874      |
| Itália      | 1.631             | –                            | –                 | 1.631        |
| Letónia     | 1                 | 1                            | –                 | 2            |
| Lituânia    | –                 | 3                            | –                 | 3            |
| Malta       | 4                 | –                            | –                 | 4            |
| Noruega     | 313               | 21                           | –                 | 334          |
| Portugal    | 32.728            | –                            |                   | 32.728       |
| Reino Unido | 4.000             | 6.979                        | –                 | 10.979       |
| Suécia      | 661               | 19                           | –                 | 680          |
| Suíça       | 2.439             | 130                          | 1.820             | 4.389        |
| USA         | 1.137             | 289                          | 129               | 1.555        |

Fonte: Elaboração própria a partir de Tinajero (2010, 87).

Depois da guerra civil, que culmina em 2002, Angola começa a receber refugiados e solicitantes de asilo em larga escala (Tabela 3). O tema de concessão de asilo e estatuto de refugiados, que se encontrava adormecido, entra novamente na agenda política do Estado. Por outras palavras, afirma o advogado PZ, “após aderir às convenções internacionais, em 23 de Junho de 1981, a primeira lei nacional que regula o estatuto de refugiado em Angola foi aprovada em 1990”. Trata-se da Lei 8/90 de 26 de Maio e, posteriormente, da Lei 10/15 de 17 de Junho. Ambas as legislações põem de

manifesto a preocupação do Estado angolano em responder à questão dos solicitantes de asilo e refugiados que o país começava a acolher. A instabilidade política nos países vizinhos e noutros esteve na base da fuga deste coletivo para Angola. Em 2013, Angola acolhia 23.783 refugiados e 30.143 requerentes de asilo (UNHCR 2015). Com o passar dos anos, estes números foram aumentando. O maior grupo de refugiado vem da RDC com 35.345 indivíduos. Outros procedem da Costa de Marfim (4.183), Guiné Conacri (4.562), Ruanda (458), Somália (1.353), Sudão (1.555), Mauritânia (2.257), Libéria (184), Serra Leoa (446), Congo (241) e Sudão (281). O país também acolhe refugiados oriundos de Burundi, Mali, Eritreia, Etiópia, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Síria e Zâmbia.

**Tabela 3: Primeiras vagas de requerentes de asilo e refugiados em Angola**

|                       | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   |
|-----------------------|--------|--------|--------|--------|
| Solicitantes de asilo | 3.515  | 3.936  | 3.034  | 5.568  |
| Refugiados            | 12.343 | 10.537 | 10.696 | 10.618 |

Fonte: Elaboração própria a partir de Milagres e Lutina (2018, 97-105).

Com o recrudescer da tensão política na RDC, sobretudo nas províncias do Kasai e do Kasai Central, entre 2015 e 2016, cerca de 40.000 refugiados cruzaram as fronteiras de Angola. Dentre estes havia mulheres e crianças que constituíam 75% do grupo. Estes refugiados foram sediados no campo do Lóvua, situado na província da Lunda Norte. Entre as dificuldades com que se debatiam, e continuam a debater-se, consta o problema de saneamento básico, a falta de posto médico, alimentação adequada para as crianças, assim como sua inserção educativa. Dadas as más condições que o campo enfrentava, e outras situações adversas, em 2019 muitos clamavam pelo regresso à RDC. Até Fevereiro de 2020, mais de 14.000 refugiados tinham regressado ao Congo, amparados pelo Programa de Retorno Voluntário (ONU News 2019). Situação semelhante vivem os refugiados ruandeses, liberianos e serra-leoneses, cujo estatuto se encontra em fase de acabamento. Além do retorno voluntário, para este grupo contempla-se a passagem ao regime geral de estrangeiros aos que queiram estabelecer-se em Angola. Mas, desde que se tomou essa decisão, não houve avanços significativos. Assim, Angola acolhe 95.600 refugiados e solicitantes de asilo (UNHCR 2020). A essa cifra juntam-se os 22.000 refugiados congolese que ainda se encontram no campo do Lóvua (UNHCR 2019).

Diferentemente dos refugiados ‘confinados’ no campo do Lóvua, o sistema de acolhimento de solicitantes de asilo e refugiados consiste em *out of camp* (fora do campo). A Lei 8/90 de 26 de Maio avalizava esse paradigma. Porém, a nova lei, isto é, a Lei 10/15 de 17 de Junho, como veremos mais adiante, faz todo o contrário. O legislador contempla a criação de Centro de Acolhimento de Refugiados e Requerentes de Asilo (CARRA) (art. 13). A CARRA é uma espécie de “campo de clausura” onde o direito à mobilidade e à independência econômica e social dos requerentes de asilo e refugiados são sistematicamente vulnerados<sup>2</sup>. Uganda, país africano que acolhe o maior número de pessoas refugiadas no continente africano, situados à volta de 1,4 milhões (UNHCR 2020), perfila-se como líder na adoção do sistema “fora do campo”<sup>3</sup>. Graças a isso, tem logrado resultados significativos de inserção desses indivíduos. Uganda concede porções de terra à população refugiada para que possa trabalhar e sustentar-se econômica e socialmente (Kaiser 2006, 599). Este paradigma ou aproximação permite a integração dos refugiados e facilita a sua convivência com a população local.

Contudo, em termos práticos, Angola continua a aplicar o método “fora do campo”, já que as CARRA não foram ainda criadas. Como resul-

---

2 Na era da Covid-19, os campos de assentamentos podem converter-se como focos para a propagação do vírus. Razão pela qual, no dia 2 de Abril 2020 foram diagnosticados 20 casos positivos da Covid-19 entre os refugiados sírios assentados no campo de Ritsona, na Grécia. As condições de higiene, falta de saneamento e distanciamento social, assim como a sobrelotação figuram entre as causas dos contágios. Em Angola, o campo de refugiado do Lóvua clama igualmente pelos serviços básicos, atenção sanitária, higiene e alimentação adequada para as crianças. A aglomeração é outra dificuldade com a qual se depara o campo. Por isso, o ACNUR acaba de criar as condições no campo para que os refugiados possam observar a quarentena, guardar as devidas distâncias e, desse modo, evitar que a Covid-19 tome conta do assentamento. Também está a formar trabalhadores de comunidades para a prevenção e triagem de casos que possam surgir no campo. A nível do governo, foram tomadas medidas mais contundentes que se estendem a toda população residente em Angola. Primeiro, mediante Decreto Legislativo Presidencial Provisório 1/20 de 18 de Março, foram cerradas todas fronteiras, suspensas as atividades escolares e proibidas as viagens entre províncias e interprovinciais. Segundo, o Decreto Presidencial 81/20 de 25 de Março reforça essas medidas, já que no seu artigo primeiro declara o Estado de Emergência. Com essa decisão, aprova-se o confinamento de toda população. O permanecer em casa entra na ordem do dia. Finalmente, para aligeirar os constrangimentos sociais e econômicos, mediante Decreto Presidencial 142/20 de 25 de Maio, foi declarado, em todo território nacional, a situação de calamidade pública. Esta legislação, que vigora até ao presente, permite a reabertura dos comércios, bares e restaurantes e venda ambulante às segundas, terças e sábados. E mais, com exceção de Luanda e o município do Cazengo (Província do Cuanza Norte), que estão sob cerca sanitária, a mobilidade interprovincial para fins comerciais já é permitida.

3 Em Uganda, a população refugiada foi-se sediando não só na cidade de Kampala, mas também em Arua, Kyaka II, Kyriandongo, Kyangwali, Moyo, Nakivale, Oruchinga, Rwamanja, Yumbe e Adjumani.

tado, 95% dos refugiados e solicitantes de asilo vivem em casa própria ou familiar em zonas urbanas (Soares 2015, 299). A nível global regista-se o mesmo cenário, cerca de 60% dos atuais 26 milhões de refugiados vivem em áreas urbanas e 73% buscaram proteção num país vizinho (UNHCR 2020). Diferentemente de outras realidades, onde os refugiados se estabelecem em diversas cidades do país, em Angola estão concentrados em Luanda. Cerca de 73% dos refugiados e requerentes de asilo encontram-se “entrincheirados” na cidade capital. Este cenário se estende aos nacionais que também preferem instalar-se em Luanda: o último censo indica que a província de Luanda tem 6.945.386 habitantes (INE 2016, 32). Esta cifra corresponde a 27% da população total de Angola. As razões da escolha de Luanda são óbvias: (i) Luanda oferece um melhor contexto de respeito das liberdades constitucionais; (ii) os serviços que os refugiados e os solicitantes de asilo necessitam são realizados em Luanda; (iii) as organizações da sociedade civil vocacionados em temas de asilo e refúgio têm as suas sedes em Luanda; (iv) as oportunidades de trabalho encontram-se em Luanda; (v) os serviços diplomáticos, incluindo a coordenação dos refugiados funciona em Luanda, no Bairro Popular. O contato que mantém com as autoridades estatais fazem-se melhor em Luanda.

Já aludimos ao fato de que a maioria dos requerentes de asilo e refugiados se estabelecem no setor informal. Apesar de gozar dos mesmos direitos que os nacionais no acesso ao trabalho, na prática existem muitos entraves para exercer esse direito. Um deles tem a ver com a língua, preconceitos e discriminação. Há refugiados que levam mais de vinte anos em Angola e não conseguem encontrar um trabalho formal. O cartão de refugiado que exibem também pouco lhes ajuda. Pelo contrário, serve para os discriminar. Como sustenta o advogado DS:

Existem muitos refugiados com capacidades; no entanto, as circunstâncias não lhes permite. De facto, já tivemos médicos e refugiados altamente qualificados que teriam contribuído para o crescimento da economia do país. A dificuldade reside em dar-lhes oportunidade de se envolverem no sector formal. O cartão de refugiado não os ajuda muito, quando se trata de aceder ao mercado de trabalho. Eles não se cansam de procurar trabalho. Entre eles, estão aqueles que concluíram o ensino universitário, médicos e economistas. Mas não encontram nenhuma oportunidade.

Como consequência, a maioria dos requerentes de asilo e refugiados está concentrado no setor informal (Tabela 4). A presença dos refugiados, sobretudo imigrantes de África Ocidental, trouxe consigo a proliferação das cantinas. As mesmas são semelhantes às chamadas *empas* (lojas do povo), que na década de 80 estavam espalhadas nas principais cidades e municípios

do país. Estas lojas eram controladas pelo Estado e nelas vendiam-se os produtos do cabaz básico (Tvedten 1997, 73). Contudo, desapareceram após os acordos de paz de Bicesse (1991)<sup>4</sup>. Porém, com o incremento dos fluxos de migrantes para Angola, as cantinas voltaram a aparecer. Muitos angolanos, sobretudo mulheres, também buscam sustentar as suas famílias no sector informal. Isso não só está a gerar competição, mas também rivalidade. As estratégias que as *zungueiras* nativas usam para afugentar ou marginalizar as suas rivais estrangeiras consistem em: (i) discutir com elas, sem que haja motivo para tal; (ii) pedir-lhes que subam os preços dos seus produtos e bens; (iii) encorajá-las a buscar outro espaço onde possam vender; (iv) expulsá-las dos mercados ou local de venda. O Estado angolano pouco ou nada faz para evitar estas situações. Na realidade, a sua maior pretensão consiste em acabar com a *zunga*; isto é, a venda ambulante (Chico 2019, 234).

**Tabela 4: Principais actividades realizadas pelos refugiados**

| Actividade          | Caraterização                                    |
|---------------------|--------------------------------------------------|
| Cantina             | Venda de víveres & kit escolar                   |
| Salão de beleza     | "Clínicas" de estética e corte de cabelo         |
| <i>Zunga</i>        | Venda ambulante                                  |
| <i>Kínguila</i>     | Câmbio informal de moeda estrangeira             |
| <i>Candongueiro</i> | Transporte de passageiros                        |
| Mecânica            | Reparação de veículos & motorizadas              |
| Aluguer de celular  | Chamadas telefónicas                             |
| Gastronomia         | Venda de comida ( <i>cabrité</i> ) ao céu aberto |
| Informática         | Cópias, digitalização e encadernação             |
| Agência funerária   | Venda de caixões e urnas                         |

Fonte: Elaboração própria.

<sup>4</sup> Estes acordos foram assinados em Portugal, na povoação de Bicesse, entre o governo angolano, liderado pelo Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). Tinham passado dezasseis anos desde o começo da guerra civil, por isso estes acordos representavam um enorme ganho. Não obstante, um ano depois, Angola volta a mergulhar numa sangrenta guerra civil que culmina em 2002. Para mais informações acerca dos acordos de Bicesse, ler: Issau Agostinho. 2018. "Angola: formação e democratização do Estado". Roma: Edizioni Nuova Cultura; Fernando Emídio. 2012. "Jonas Savimbi: no lado errado da história". Alfragide: Publicações Dom Quixote.

A integração dos solicitantes de asilo e refugiados em Angola não tem sido bem-sucedida. Para além da dificuldade do acesso ao trabalho e de detenção e expulsão arbitrária, estes não chegam a usufruir os direitos que a norma angolana lhes consagra. Em 2017, quando o país registrava o pico de entrada de refugiados, devido a deterioração da situação política na RDC, 8.414 refugiados oriundos da província congoleza do Kasai foram expulsos (UN 2017). Esse e outros problemas são partilhados pelos próprios refugiados e pelo enviado especial da ONU para os direitos humanos dos migrantes, François Crépeau. As palavras de L, um refugiado da Guiné Bissau a quem tivemos a oportunidade de entrevistar, são mais que reveladoras: “encontro-me bem em Angola, sem nenhum problema. Faço os meus negócios. Contudo, o problema que enfrento tem a ver com a falta de documentos. O governo não respeita o direito de os refugiados possuírem um documento de identificação”. Crépeau visitou Angola de 3 a 10 de Maio de 2016 a convite do Estado angolano. No final da sua estadia, o mandatário da ONU reiterou:

Fui informado de que requerentes de asilo e refugiados são com muita frequência alvo de assédio e intimidação por parte da polícia. Fui informado de que os requerentes de asilo são regularmente presos e detidos em grande número, incluindo mulheres grávidas e crianças, e que os polícias usam isso como uma oportunidade para subornar os migrantes indocumentados. Os migrantes indocumentados são então detidos sem acesso à informação jurídica. Também recebi informação de que aqueles que defendem os direitos dos migrantes em situação irregular também podem ser intimidados pela polícia.

As afirmações de Crépeau são gravíssimas e devem ser averiguadas. O mesmo se passa com a situação evocada pelo refugiado guineense que entrevistamos para a elaboração deste trabalho. Associado ao problema da

emissão de documentos de identificação perfila-se a falta de estatísticas<sup>5</sup>. Proporcionamos alguns dados, mas, como indica o advogado DS,

é muito difícil saber o número de refugiados que chegaram nos últimos anos, já que nenhum documento está a ser emitido. Enviamos vários pedidos de asilo fundamentados nas razões pelas quais as pessoas deixaram os seus países de origem; no entanto, até o momento não temos nenhuma resposta do órgão competente. Os pedidos refletem os motivos pelos quais o estatuto de refugiado é concedido. Assim, estamos a criar um enorme vazio.

Essa situação suscita em nós uma pergunta: que diz a norma de proteção dos requerentes de asilo e refugiados, em relação aos seus direitos, deveres e obrigações? A análise da Lei 10/15 de 17 de Junho e outras normas ajudar-nos-ão a responder a essa questão. Na realidade, esse é o objetivo deste artigo.

## **Lei 10/15 de 17 de Junho, Lei sobre o direito de asilo e o estatuto de refugiado**

No primeiro capítulo da Lei 10/15 de 17 de Junho contém as disposições gerais. Definem-se a aplicação da lei e alguns termos. Destacam-se a definição de criança e da autoridade migratória. Criança é aquele que tem menos de dezoito anos de idade, e a autoridade migratória é a responsável pela execução da política migratória do país. Trata-se do Serviço de Migração e Estrangeiros (SME), órgão vinculado ao Ministério do Interior. O SME foi

---

<sup>5</sup> A Coordenação dos Refugiados, associação fundada em 10 de Junho de 2010 que congrega todos os refugiados que se encontram em Angola, elaborou cartões para identificação dos seus associados. Para além dos dados pessoais, os cartões contêm símbolos nacionais (bandeira), assim como logos do ACNUR, do Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS) e da Comissão Episcopal das Migrações (CEPAMI). Tanto o JRS quanto a CEPAMI são organizações confessionais que assistem aos refugiados. Com os cartões, alguns refugiados conseguiram abrir contas bancárias e realizar operações por vias legais. No entanto, o Serviço de Investigação Criminal (SIC) acaba de dar-se com os cartões e está em curso um processo de investigação. Mais que uma atitude que pode ser tipificada de crime, a elaboração destes cartões visa identificar os membros da Coordenação. E mais, a Coordenação responde a uma situação gritante que o Estado angolano parece ignorar. Esta situação consiste em atribuir documentos de identificação aos refugiados e solicitantes de asilo. Se se pretende pôr fim a este assunto, o Estado deve cumprir com a sua obrigação de atribuir um documento válido para a identificação dos refugiados e dos requerentes de asilo. O documento lhes deve permitir realizar atividades que concorram para a sua independência económica e financeira.

criado em 1976 e desde a sua criação foi adotando diferentes nomenclaturas. O que se pretendia com essas mudanças era adaptar-se às novas conjunturas migratórias do país e do mundo. Em relação ao âmbito de aplicação da Lei 10/15, descreve-se:

O disposto na presente Lei aplica-se aos cidadãos estrangeiros ou apátridas que requeiram asilo e aos refugiados, sem distinção de raça, de religião, de nacionalidade, de filiação em certo grupo social ou de opinião política, em conformidade com o estabelecido nos instrumentos jurídicos internacionais relativos aos refugiados a que a República de Angola aderiu ou venha a aderir (Lei 10/15, art. 2).

O segundo capítulo apresenta os requisitos para a atribuição do direito de asilo. Somente um cidadão estrangeiro que tenha uma ou mais nacionalidades ou um apátrida perseguido ou ameaçado por causa de raça, sexo, religião, nacionalidade, afiliação a um grupo social especial ou opinião política têm direito a solicitar asilo (art. 5.b). Contudo, o indivíduo deve estar fora do país do qual é nacional ou em que reside. As pessoas que têm mais de uma nacionalidade também podem solicitar asilo quando a perseguição ou ameaça se verifica em todos os países de que são nacionais. Os requisitos - raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política - são igualmente contemplados no texto da Convenção de Genebra (art. 1) e da OUA de 1969. Contudo, a diferença do texto genebriano e da OUA, a novidade da norma angolana, que iremos aprofundar mais tarde, é que contempla situações de calamidades naturais (art. 32), violação de direitos humanos e dominação estrangeira. Inclui igualmente a perseguição em razão de sexo. Assim, aos tradicionais motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, a Lei 10/15 acrescenta calamidades naturais e sexo. As pessoas fugitivas de perseguições por parte dos seus países de origem em razão de sexo podem ser protegidas na legislação angolana. Porém, em termos concreto, a que coletivo se refere o legislador?

O coletivo perseguido devido a suas opções sexuais ou identidade de gênero são os gays, lésbicas, bissexuais, transgêneros e intersexuais (LGBTI). Tanto a Convenção de Genebra de 1951 quanto o Protocolo de Nova Iorque de 1967, que se perfilam como instrumentos clássicos na proteção dos refugiados, não contemplam essa realidade. Por isso, existe uma lacuna da proteção internacional dos LGBTI. Vários países, sobretudo situados em África e Médio Oriente, criminalizam as relações entre pessoas do mesmo sexo. Outros vão

mais longe punindo com pena de morte<sup>6</sup>. Apesar de já existirem indivíduos integrantes do coletivo LGBTI, as normas de Angola não reconhecem essas relações. Os países com os quais Angola partilha fronteira também não os avalizam. Além de preconceitos, não há relatos de perseguição institucional dessas pessoas, tanto em Angola como nos países vizinhos. A maioria dos requerentes de asilo e refugiados que Angola acolhe procedem desses países e fugiram em razão da guerra e violências étnicas. Assim, Angola coloca o seu nome entre as nações que lidam com a proteção humanitária dos LGBTI. O Brasil figura entre os países que mais acolhem pessoas que abandonam as suas terras de origem por motivo de sexo ou orientação sexual. De 2010 a 2016, o Comité Nacional para Refugiados recebeu 369 solicitações (Fisher 2019, 281). Não obstante, Brasil se perfila igualmente como um dos países mais violentos contra o coletivo LGTBI, particularmente os transexuais e homossexuais (Allen 2015, 45).

Os locais de receção de pedido de asilo, que pode ser verbal ou escrito, são os postos fronteiriços, as representações diplomáticas e no interior do país (art. 7). Nas fronteiras, a solicitação é endereçada à autoridade migratória. Dentro do país, o pedido é dirigido a qualquer autoridade policial ou oficial de migração. A autoridade policial que recebe o pedido tem quarenta e oito horas para o canalizar para a autoridade migratória. Esta, por sua vez, convoca o peticionário, no prazo de oito dias, para a entrevista. Na solicitação deve constar a identidade do requerente e os factos que apoiam a demanda de asilo. A fase de instrução é de trinta dias e a mesma termina com um relatório que é canalizado para o Conselho Nacional de Refugiados (CNR). O relatório contém a proposta de concessão ou negação de asilo. O CNR tem quinze dias para sugerir à autoridade migratória a dita proposta de aprovação ou negação. Por sua vez, a autoridade migratória tem outros quinze dias para conceder ou negar o pedido de asilo.

Quanto tempo se contempla para a concessão do estatuto de refugiado? Olhando para os prazos máximos, a Lei 10/15 estabelece um período de 70 dias. A autoridade policial tem 2 dias para remeter o pedido à autoridade migratória. Por sua vez, essa tem 8 dias para convocar o solicitante. A fase de instrução é de 30 dias. Depois o pedido é canalizado ao CNR, que

---

6 Segundo o relatório da Associação Internacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexuais (ILGA), existem 70 países que criminalizam as relações entre pessoas do mesmo sexo. Desses países, 11 castigam com a pena de morte, 26 com penas que variam de dez anos à prisão perpétua, 31 com penas até oito anos e 2 criminalizam qualquer tipo dessa prática. Entre os países que criminalizam as relações entre pessoas do mesmo sexo figuram: Afeganistão, Burundi, Emirados Árabes Unidos, Guiné, Irão, Mauritânia, Paquistão, Síria e Zimbábue (ILGA 2019, 347-523).

terá 15 dias para analisá-lo. Finalmente, o pedido é reenviado à autoridade migratória, que tem outros 15 dias para estudar a proposta do CNR. No total, teremos pouco mais de dois meses. Dois meses não parece demasiado, uma vez que há documentos que duram mais tempo. A emissão de passaportes, documentos de reconhecimento ou homologação dos estudos emitidos pelo Instituto Nacional de Avaliação, Acreditação e Reconhecimento de Estudos do Ensino Superior (INAAREES) são apenas um exemplo de trâmites que levam mais tempo.

Mas em termos práticos, os prazos que somamos para a decisão da concessão ou denegação do pedido de asilo nunca são cumpridos. Existem pedidos feitos desde o ano de 2016 que até ao presente não foram decididos. Essa situação estende-se aos processos de renovação, que também parecem onerosos. Como consequência, muitos refugiados e requerentes de asilo não possuem documentos de identificação e, por conseguinte, não têm acesso aos serviços básicos, como educação e saúde. Com frequência, alguns são detidos no decurso das batidas policiais e levados ao Centro de Detenção de Estrangeiros Ilegais (CDEI). Wellington Carneiro, chefe de proteção do ACNUR em Angola, faz estas observações: “a falta de documentação é um dos principais problemas enfrentados pelos refugiados em Angola. Por este motivo, boa parte das pessoas que buscam abrigo no país não têm acesso a serviços básicos. As autoridades angolanas detiveram recentemente cerca de 20 refugiados oriundos da Costa do Marfim, Somália, Serra Leoa, República Democrática do Congo, Guiné-Bissau e Guiné Conacri, alegadamente por apresentarem ‘documentos caducados’, que não teriam conseguido renovar” (Cf. Ndomba, 2017). EC, assistente social de uma ONG que trabalha com os refugiados, reitera o mesmo com respeito à falta de documentos:

os refugiados passam por situações difíceis. Muitos não conseguem obter documentos para viajar e tratar da sua saúde. Não têm acesso ao passaporte nem a outro documento que lhes permita tratar-se no exterior. O sistema de saúde em Angola é débil. Apesar da violência, muitos preferem regressar às suas terras de origem.

Segundo o advogado PZ, essa situação já se fazia sentir na lei anterior; por isso, não houve melhorias. As palavras do advogado são mais que contundentes:

desde o momento em que se apresentava o pedido de asilo, a lei anterior estabelecia um prazo não superior a três meses para a obtenção do primeiro documento. Entre a receção do primeiro documento e a determinação do estatuto de refugiado, a Lei 8/90 previa um período

de seis meses, isto é, 180 dias. No entanto, em termos práticos, as coisas eram diferentes, pois a pessoa poderia esperar cinco ou dez anos aguardando a determinação do estatuto de refugiado. Ninguém cumpria os prazos legais.

A Lei 10/15 concede alguns direitos e deveres ao requerente de asilo. Esses direitos são (art. 24-27): permanecer temporariamente no país; ter um intérprete; beneficiar de assistência judiciária; preservar a unidade familiar; gozar de cuidados médicos; alojar-se no Centro de Acolhimento de Refugiados e Requerentes de Asilo (CARRA); e apresentar um recurso, se o pedido for negado. A lei concede atenção especial aos solicitantes mais vulneráveis, tais como crianças, mulheres grávidas, idosos, vítimas de tortura ou de abusos, e pessoas portadoras de deficiência. Os indivíduos cujos pedidos forem aprovados têm direito a um documento de identidade e autorização de permanência temporária (art. 20.1). Em contrapartida, o solicitante de asilo é obrigado a respeitar a CRA e outras normas do país. Do mesmo modo, tem proibição de se imiscuir na vida política de Angola e promover atividades que ponham em perigo a segurança nacional e as relações de Angola com outros Estados. Finalmente, se o pedido de asilo for negado, depois da apresentação do recurso, o concernedo tem trinta dias para deixar o país (art. 20.2). Portanto, a Lei 10/15 abarca direitos, deveres e obrigações afetos aos requerentes de asilo. Mas, a dificuldade reside em pôr estes termos em prática.

Já fizemos alusão às dificuldades do acesso aos documentos de identificação, serviços básicos e detenções arbitrárias. Sobre esta matéria, o enviado especial da ONU para os direitos humanos dos migrantes recomenda: “registrar todos os requerentes de asilo que vivem em Angola, concluir e implementar o regulamento relativo à emissão de documentos de identificação de qualidade para os requerentes de asilo e refugiados e a comprometer-se a emitir documentos para os requerentes de asilo e refugiados” (Crépeau 2016). Sobre o “confinamento” dos requerentes de asilo nos CARRA, François Crépeau sublinha que “as autoridades angolanas definam uma estratégia por meio da organização e facilitação da mobilidade em vez de tentar resistir a ela”. Assim, os direitos que a Lei 10/15 consagra aos requerentes de asilo necessita ainda de pernas para andar.

O terceiro capítulo fala sobre o estatuto de refugiado. Ao contrário do requerente de asilo, que ainda aguarda a resolução da sua petição, o refugiado já a tem resolvida e concedida. Como adiantamos anteriormente, além de perseguição política ou ideológica, a lei atribui o estatuto de refugiado a um grupo de pessoas vítimas de calamidades naturais (art. 32.1). Esta é uma das grandes novidades da Lei 10/15, uma vez que nem os textos da Convenção

de Genebra de 1951, nem os da OUA de 1969, contemplam essa realidade. Muitas legislações nacionais também não reconhecem as pessoas fugitivas em razão das catástrofes ambientais. A nível mundial, cerca de 25 milhões de pessoas abandonaram as suas terras de origem por motivos ecológicos (Myers 2002, 609). Destes, 9 milhões encontram-se na África Subsariana. Por isso, a Lei 10/15 dá um passo gigantesco na proteção desses indivíduos. Porém, só se aplica às vítimas de catástrofes ambientais oriundas de países que fazem fronteira com Angola. Assim, para o legislador, o país de origem é determinante e serve de critério para a atribuição do estatuto de refugiado às vítimas de desastres naturais.

Sobre o lugar de acolhimento, enquanto os refugiados em larga escala são acolhidos em campos ou tendas situadas próximo da fronteira e longe da zona comum do país donde provêm, outros podem ser acolhidos no CARRA. Os que possuem condições económicas asseguradas podem viver fora de CARRA. Contudo, têm a obrigação de fornecer à autoridade migratória informações relativas ao seu domicílio. Ademais, são obrigados a apresentar-se periodicamente diante da referida autoridade. Os que residem no CARRA não podem ausentar-se sem autorização. Os direitos de um refugiado são: ter um documento de identidade; viajar e circular livremente em todo o território nacional; possuir autorização de residência temporária; usufruir do sistema de educação; acudir à justiça e acesso à habitação; exercer uma atividade laboral remunerada e reagrupamento familiar. Do mesmo modo que o solicitante de asilo, o refugiado deve respeitar a CRA, as normas administrativas, e não se imiscuir na vida política do país. O não cumprimento destes e doutros regulamentos implica a perda do estatuto de refugiado.

Entre os direitos dos refugiados que a Lei 10/15 destaca gostaríamos de analisar o de exercer uma atividade laboral remunerada. Este tem sido um dos direitos mais violados e controvertidos. Existe um decreto executivo do Ministério do Comércio que tem servido de pretexto às autoridades policiais para proibir os refugiados de levar a cabo uma atividade económica. O Decreto Executivo 273/13 de 26 de Agosto determina que “é vedada a concessão de alvará comercial a cidadãos titulares de estatuto de refugiado ou asilado” (art. 4.4). Apesar de ser anterior à Lei 10/15, este Decreto Executivo não foi revogado e, desse modo, é com frequência evocado para banir os refugiados de praticar atividades económicas para o seu sustento. Os que realizam pequenos negócios a retalho também não são poupados pelas autoridades. O relato de um dos advogados que entrevistamos para a elaboração deste trabalho sustenta as nossas afirmações e, do mesmo modo, ressalta as alternativas que os refugiados buscam ante essa dificuldade.

A norma angolana decreta que estes pequenos negócios, isto é, as cantinas, só devem ser realizados por cidadãos nacionais. O que está a acontecer é que a falta de experiência, a falta de conhecimento e a falta de domínio das ferramentas financeiras levam os nacionais a perder o terreno desse setor informal a favor dos refugiados, incluindo migrantes. De fato, os angolanos são os detentores dos alvarás comerciais. Nisso, a lei é muito rotunda. Os nacionais acabam por ceder os seus direitos comerciais a favor dos estrangeiros. Ao passar pelas cantinas, nota-se que são os estrangeiros envolvidos nessa atividade. Portanto, o nacional obtém os seus dividendos alugando o seu alvará comercial (BM).

EC, assistente social que lida com essa realidade no seu dia-a-dia, afirma que a situação é ainda pior quando se trata de aceder a um trabalho formal.

Espero não fugir da questão, os refugiados não têm acesso ao emprego. Não há garantia de emprego para este grupo. Além disso, nem todos os refugiados inspiram confiança aos angolanos. Há casos de polícias que endurecem a vida desses senhores [refugiados] que exercem a sua atividade nas cantinas. Eles têm cartão de refugiado, não estão em situação irregular; no entanto, vivem situações difíceis. É muito difícil. Falas com um refugiado, ele diz-te: 'eu sou da RDC, trabalhava numa empresa. Mas demitiram-me, pois disseram-me que só contratam os nacionais, não estrangeiros'. Isso entristece-me. 'Eles [empregadores] dizem que estrangeiros não, porque têm cartão de refugiado'.

Com respeito ao Decreto Executivo 273/13 de 26 de Agosto, do Ministério do Comércio, o advogado PZ comenta que se trata de um documento inconstitucional, uma vez que diz respeito a um dos aspetos essenciais da vida humana: os direitos económicos. Por isso, a sua discussão deveria ser abrangente, envolvendo a Assembleia Nacional. Nas suas palavras:

Do ponto de vista constitucional, este Decreto é inconstitucional. Porquê? Porque não cabe ao Presidente da República impor tal proibição, já que diz respeito aos direitos económicos. A constituição do país estabelece que a revogação de um direito económico é reservada à Assembleia Nacional. Porquê? Porque é um direito fundamental. O artigo 57 da Constituição diz que a modificação de qualquer direito fundamental cabe à Assembleia Nacional, não a qualquer outro órgão. Assim, se um órgão diferente da Assembleia Nacional toma a iniciativa de o alterar ou modificar, então é uma questão que nos chama à reflexão. Eu acho que não havia necessidade de fazer isso. Porquê? Porque o refugiado que chega ao país e se dedica ao comer-

cio paga impostos e cria postos de trabalho que beneficiam os cidadãos nacionais. Muitos cidadãos nacionais que estão desempregados trabalhavam em armazéns geridos pelos refugiados. Desta forma, o decreto também acaba por prejudicar os nacionais. É necessário rever essa medida.

Outro aspeto que a lei determina, que já comentamos em algum momento, tem a ver com o acesso ao documento de identidade. Destacamos as dificuldades que os refugiados encontram no momento de usufruir esse direito. Porém, os filhos dos refugiados nascidos em Angola também não estão isentos das dificuldades concernentes a esse assunto. Muitas dessas crianças deparam-se com enormes problemas no momento de serem registadas. As conservatórias de registo civil parecem não ter uma orientação clara a esse respeito<sup>7</sup>. Como resultado, para além de correr o risco de serem apátridas, cuja cifra global ronda entre os 3,2 e 4,2 milhões de pessoas ao ano (UNHCR 2020), essas crianças terão dificuldades, como já a têm, de estudar e aceder a outros serviços elementares. As palavras de EC são iluminadoras para a compreensão deste tema.

Quando vamos para registar uma criança nascida de pais refugiados, julgam que o registo equivale a tirar as riquezas de Angola. Sigo alguns casos, infelizmente essa é a sensação que se tem. Temos que escrever muitas cartas, fazer isso, fazer aquilo...; é preciso fazer muitas coisas só para registar uma criança nascida em Angola. Angola assumiu os onze compromissos, aderiu às convenções internacionais. As crianças não são culpadas de ter pais ‘indocumentados’. Mesmo que os pais não tenham documentos, há vizinhos para testemunhar. O cartão de vacina fornecido na maternidade também serve de testemunho. Criam-se tantas barreiras, tantas dificuldades.

O registo de criança de pais estrangeiros nascidos em Angola não implica obtenção da nacionalidade angolana. A Lei 2/16 de 15 de Abril, Lei de Nacionalidade, é clara nesse aspecto. Essa norma rege-se pelo princípio de *ius sanguinis* (direito de sangue), não por *ius soli* (direito de terra ou solo). Noutros termos, só é angolana a criança nascida em Angola ou fora, se um dos progenitores tiver a nacionalidade angolana. A criança de pais estrangeiros nascida em Angola (*ius soli*) não é *per se* angolana. O registo

---

7 Com esforços empreendidos pelo ACNUR e pelo Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS), uma organização empenhada na assistência jurídica gratuita dos refugiados e solicitantes de asilo, o Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos fez sair um documento que indicava às conservatórias do registo civil que realizassem o registo das crianças cujos pais eram refugiados. Mas a situação não está totalmente resolvida, pois tem surgido uma e outra dificuldade.

de nascimento dessa criança ou aquisição da cédula pessoal não implica obtenção da nacionalidade. Porém, há fortes possibilidades dessa criança vir a tornar-se angolana: ao completar 18 anos pode manifestar a vontade de adquirir a nacionalidade (art. 9). Por isso, de acordo com o Regime Jurídico dos Estrangeiros em Angola, essas “angolanas estrangeiras” não podem ser expulsas do país (Lei 13/19, art. 36). A Lei de Nacionalidade contempla outras modalidades para obtenção da cidadania angolana: nacionalidade adquirida em razão de filiação, adoção, casamento e naturalização (art. 11-14).

Finalmente, o último capítulo da Lei 10/15 refere-se às disposições finais e transitórias. Destaca-se a referência ao registro, o princípio de confidencialidade e a celeridade ou urgência dos processos de reconhecimento do direito de asilo e de atribuição do estatuto de refugiado. No que diz respeito ao registo, a lei estabelece que seja criado um arquivo informático e manual que contenha “todos os fatos relativos aos processos de reconhecimento e perda do estatuto de refugiado” (art. 58.1). Essas informações são confidenciais. Num país onde a prática do suborno e da ‘gasosa’ é recorrente, a lei esclarece que “os processos de reconhecimento do direito de asilo, de atribuição do estatuto de refugiado e de expulsão, são gratuitos e têm caráter urgente” (art. 59). Com este suposto, a prática da ‘gasosa’ é descartada. A dita prática consiste em subornar ou dar algum dinheiro em troca de um favor ou ter um problema resolvido em tempo recorde. Por último, a lei determina que as decisões relativas à concessão de asilo e a perda do estatuto de refugiado devem ser publicadas no Diário da República (art. 60).

Apesar das dificuldades que a Lei 10/15 acarreta na vida dos requerentes de asilo e refugiados, os bairros residenciais e a convivência com os nacionais convertem-se em plataformas de integração e coesão social. Isso manifesta-se por meio de casamentos mistos, acolhimento e a crescente consciência da pertença à família humana. A prova disso é que não há registro de conflito ou violência organizada contra a população refugiada como acontece em outros países. L, refugiado guineense, confirma isso: “com os meus vizinhos não tenho nenhum problema. Eles são bons. Eu já me sinto como um angolano. Se alguém aparece para me ofender ou insultar, os vizinhos saem para me defender”. EC, assistente social, partilha a mesma posição:

acontecem muitos casamentos entre jovens angolanos e estrangeiros. A este respeito, os angolanos não têm problemas. Exceto alguns que são confrontados com a questão cultural. Mas, em geral não vejo nenhum tipo de discriminação.

Desse modo, as políticas de integração virão de “baixo”, isto é, bairros, residências e vizinhanças, porque é aí que se manifestam os padrões de adaptação, coexistência, inclusão, incorporação e gestão da diversidade.

## Conclusão

A Lei 10/15 tem o mérito de atender a situações a que a norma anterior, Lei 8/90 de 26 de Maio, já não podia responder. A Lei 8/90 foi aprovada num contexto de guerra e, portanto, de frágil proteção dos refugiados. O país estava em guerra civil, razão pela qual não era o lugar ideal para os indivíduos que buscavam um ambiente seguro e estável. Por isso, os pedidos de asilo eram poucos, nesse período. Em contraste, a Lei 10/15 já reflete o atual contexto de paz, caracterizado por imensos fluxos de migrantes, requerentes de asilo, refugiados e trabalhadores transfronteiriços. Entre os pontos fortes que a Lei 10/15 contempla no seu foco de proteção dos direitos dos solicitantes de asilo e refugiados figura o princípio de *non refoulement* (não devolução). Ninguém deve ser nem deportado nem expulso nem repatriado para um país onde a sua vida ou liberdade estejam em perigo. Angola partilha mais de 2.500 km de fronteira com a RDC. O princípio de não devolução parece importante para salvaguardar a vida de congoleses que fogem dos conflitos que afetam este país. Os cerca de 22.000 refugiados congoleses oriundos da região de Kasai e Kasai Central que o país continua a acolher no campo do Lóvua foram abrangidos por este princípio. A Lei 10/15 também tem o mérito de privilegiar a proteção de pessoas vulneráveis: crianças, mulheres grávidas, idosos e portadores de deficiência.

Porém, na sua preocupação de proteger os requerentes de asilo e refugiados, a Lei 10/15 comporta vários desafios na vida dessas pessoas. Embora se destaque a liberdade de mobilidade, a lei parece restringi-la. Fomenta a criação de CARRA, em vez de implementar a política “fora de campo”, como já era costume. Essa política supõe manter os refugiados fora dos campos para que possam integrar-se na vida ordinária do país. Aquele que vive no CARRA, seja requerente de asilo ou seja refugiado, deve comunicar e solicitar autorização sempre que queira sair. Em contrapartida, os que vivem fora de CARRA devem apresentar-se periodicamente. Assim, parece haver um retrocesso em relação à Lei 8/90 que, além de não contemplar a criação de CARRA, concedia *ipso facto* a autorização de residência temporária aos solicitantes de asilo, e o direito de exercer atividade econômica remunerada aos refugiados (Lei 8/90, art. 13).

Se, na anterior legislação, o requerente de asilo desfrutava de residência temporária, o refugiado obtinha a residência permanente (Lei 8/90, art. 19.1). Assim, parece que a Lei 10/15 tem um caráter defensivo e procura evitar o “efeito chamada”. Por isso, aos pedidos aprovados limita-se a conceder sessenta dias prorrogáveis por trinta dias aos requerentes de asilo, e autorização de residência temporária aos refugiados. Mas, como ficou esclarecido ao longo deste artigo, desde 2015, altura em que foi aprovada a nova lei, os pedidos de asilo, assim como a renovação do cartão de identificação dos refugiados estão pendentes. Noutros termos: desde a sua aprovação, a Lei 10/15 de 17 de Junho nunca foi aplicada. Muitos solicitantes de asilo têm os seus pedidos pendentes, e os refugiados continuam à espera da renovação dos seus documentos de identidade.

O direito ao trabalho é outra questão que a Lei 10/15 parece ter cuidado e salvaguardado. O requerente de asilo e o refugiado têm direito ao trabalho. A norma anterior, a Lei 8/90, também previa esse direito (art. 13). O refugiado tem direito ao trabalho e acesso ao sistema de segurança social nas mesmas condições que o cidadão nacional. No entanto, o Decreto Executivo 273/13 de 26 de Agosto proíbe aos refugiados e solicitantes de asilo obter alvará comercial. Trata-se do documento que permite realizar uma atividade económica. Segundo este decreto, “é vedada a concessão de alvará comercial a cidadãos titulares do estatuto de refugiado ou asilado” (art. 4.4). Essa medida afeta a subsistência dos concernentes. Como consequência, muitos requerentes de asilo e refugiados estão a confinar-se ao setor informal. Por essa razão, o Decreto Executivo 273/13 não ajuda essas pessoas a alcançarem autonomia económica.

O envolvimento de outros autores que defendam e recordem às autoridades a aplicação dos termos da Lei 10/15 serviria de grande ajuda. Entre os pontos a serem recordados figuram: (i) incentivar o Estado a manter viva a sua responsabilidade de respeitar os direitos dos requerentes de asilo e refugiados, destacando-se o direito ao trabalho e segurança social; (ii) assegurar que estes indivíduos desfrutem desses direitos nas mesmas condições que os nacionais, como estipulam as normas do país; (iii) obrigar o Estado a promover iniciativas que ajudem a população a abster-se de comportamentos discriminatórios; (iv) estabelecer mecanismos que ajudem as crianças de pais de requerentes de asilo e refugiados a terem acesso aos direitos enunciados na Lei 10/15: registo civil, educação, saúde e alimentação adequada; (v) prevenir o Estado de promover a inclusão social, assim como ações que reduzam a linha de pobreza entre famílias refugiadas; (vi) garantir o cumprimento do princípio de não devolução e prestar maior atenção a situações que levem à

exploração dos requerentes de asilo e refugiados. Porém, é necessário que esses autores estejam organizados.

Já existem iniciativas para congregar as organizações nacionais e internacionais da sociedade civil. Pretende-se que estas organizações empreguem a mesma linguagem que assegure a proteção dos direitos dos requerentes de asilo e refugiados na legislação nacional. Em 2016, com o impulso incondicional da Comissão Episcopal da Pastoral para Migrantes e Itinerantes de Angola e São Tomé (CEPAMI), foi criada a Rede de Proteção ao Migrante e ao Refugiado. A rede integra diferentes organizações da sociedade civil: CEPAMI, Caritas de Angola, Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS), Centro de Investigação de Direito (CID/FDUCAN), Comissão Episcopal de Justiça e Paz, Voluntariado Internacional para o Desenvolvimento (VIS), Salesianos de Dom Bosco (SDB), ACNUR, Comissão Episcopal da Comunicação Social da CEAST, Irmãs Missionárias Scalabrinianas, Organização Internacional para as Migrações (OIM), Associação OMUNGA, Sociedade do Verbo Divino e Rádio Ecclesia. Assim, os fundamentos estão criados e cabe assumir o compromisso de que assegurem a proteção dos solicitantes de asilo e refugiados.

## REFERÊNCIAS

- African Union. 1969. Convenção da OUA sobre os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África.
- Allen, Andrea Stevenson. 2015. *Violence and desire in Brazilian lesbian relationships*. Nova York: Palgrave Macmillan.
- Chazal, Nerida. 2016. *The International Criminal Court and Global Social Control: International Criminal Justice in Late Modernity*. Nova York: Routledge.
- Chico, Avelino. 2019. “Conferencia Episcopal de Angola: atención pastoral de los refugiados y migrantes”. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* 27, no 57 (Dezembro): 233-243.
- Cobban, Helena. 2007. *Amnesty after atrocity? Healing nations after genocide and war crimes*. Nova York: Routledge.
- Constituição da República de Angola (CRA). 2010.

- Crepeau, François. 2016. “Relatório Especial da ONU sobre direitos humanos dos imigrantes”. *Por Dentro da África*, May. <http://www.pordentrodaafrica.com/wp-content/uploads/kalins-pdf/singles/angolaespecialista-da-onu-pede-estrategia-inclusiva-para-migrantes.pdf>
- Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados. 1951.
- Decreto Executivo 273/13 de 26 Agosto, regulamento sobre a emissão, atribuição e uso do alvará comercial.
- Doria, José. 2002. “Angola: a case study in the challenges of achieving peace and the question of amnesty or prosecution of war crimes in mixed armed conflicts”. In *Yearbook of International Humanitarian Law*, editado por H. Fischer, 3-60. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fisher, Betsy L. 2019. “Refugee resettlement: a protection tool for LGBTI refugees”. In *LGBTI asylum seekers and refugees from a legal and political perspective: persecution, asylum and integration*, editado por Arzu Guler et al, 275-298. Cham: Springer.
- Instituto Nacional de Estatística (INE). 2016. *Resultados definitivos do recenseamento geral da população e da habitação de Angola 2014*. Luanda: Instituto Nacional de Estatística.
- International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA): Lucas Ramon Mendos. 2019. *State-Sponsored Homophobia 2019*. Genebra: ILGA.
- Kaiser, Tania. 2006. “Between a camp and a hard place: rights, livelihood and experiences of the local settlement system for long-term refugees in Uganda”. *Journal of Modern African Studies* 44, no. 4: 597-621.
- Lei 8/90 de 26 de Maio, sobre o Estatuto de Refugiado.
- Lei 10/15 de 17 de Junho, sobre o Direito de Asilo e Estatuto de Refugiado.
- Lei 2/16 de 15 de Abril, Lei de Nacionalidade.
- Lei 13/19 de 23 de Maio, sobre o Regime Jurídico dos Cidadãos Estrangeiros em Angola.
- Milagres, Simão e Lutina Santos. 2018. *Fluxos migratórios em Angola: novos contextos e desafios*. Luanda: Mayamba Editora.
- Myers, Norman. 2002. “Environmental Refugees: A Growing Phenomenon of the 21st Century”. *Philosophical Transactions: Biological Sciences* 357, no. 1420 (abr.): 609-613.

- Ndomba, Borralho. 2017. "O drama dos refugiados em Angola". *DW*. <https://www.dw.com/pt-002/o-drama-dos-refugiados-em-angola/a-41908612>
- Nghidinwa, Maria Mboono. 2008. *Women journalists in Namibia's liberation struggle 1985-1990*. Windhoek: Basler Afrika Bibliographien.
- ONU News. 2019. "ONU acompanha retorno de refugiados de Angola à República Democrática do Congo". <https://news.un.org/pt/story/2019/11/1694351>
- Péclard, Didier. 2012. "UNITA and the Moral Economy of Exclusion in Angola, 1966-1977". In *Sure Road? Nationalisms in Angola, Guinea-Bissau and Mozambique*, editado por Eric Morier-Genoud, 149-176. Leiden: Brill.
- Soares, Alfredo dos Santos. 2015. *Migrantes forzosos: contextos y desafíos de 'responsabilidad de proteger' en el siglo XXI*. Madri: Universidad Pontificia Comillas.
- Tinajero, Sandra Paola Alvarez. 2010. *Angola: Study of the Impact of Remittances from Portugal and South Africa*. Genebra: International Organization for Migration.
- Tvedten, Inge. 1997. *Angola: Struggle for Peace and Reconstruction*. Nova York: Routledge.
- UNHCR 2015. "Global Trends: Forced Displacement". <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2019. "Figures at a Glance". <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>
- \_\_\_\_\_. 2020. "Angola". <https://www.unhcr.org/angola.html>
- \_\_\_\_\_. 2020. "Global Trends: Forced Displacement in 2019". [http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2019/pdf/GR2019\\_English\\_Full\\_lowres.pdf](http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2019/pdf/GR2019_English_Full_lowres.pdf)
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. 2017. "Complex Emergency in the Kasai Region, DR Congo: Situation Report nffl 8". [https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/ocha\\_drc\\_kasais\\_situationreport\\_22\\_062017\\_en.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/ocha_drc_kasais_situationreport_22_062017_en.pdf)
- United States Department of State (Bureau for Refugee Programs). 1985. *World Refugee Report*. Washington: The Bureau.
- Vega, Armando Navarro. 2013. *Cuba: el socialismo y sus éxodos*. Bloomington: Palibrio

## RESUMO

Depois da guerra civil, Angola tem acolhido solicitantes de asilo e refugiados oriundos de várias partes de África. Para proteger estes indivíduos, foram aprovados uma série de leis. Entre elas figura a constituição (CRA 2010) que ressalta o princípio da igualdade de tratamento e o desfrute dos mesmos direitos entre o cidadão nacional e os estrangeiros que se encontram em Angola. Também se perfila a Lei 10/15 de 17 de Junho. Esta norma foi objeto de análise deste artigo. A Lei 10/15, lei sobre o direito de asilo e estatuto de refugiado, atribui direitos e deveres aos requerentes de asilo e refugiados: direito à educação, documento de identidade, intérprete, justiça, trabalho e acomodação. Por sua vez, eles têm a obrigação de respeitar as normas de Angola e não imiscuir-se nos assuntos políticos do país. Mas, muitos destes direitos não são respeitados. Os requerentes de asilo e refugiados carecem de documento de identificação e, dessa maneira, não podem aceder ao trabalho. Como resultado, muitos se encontram no setor informal, outros são sistematicamente violados. Daí que o regime de proteção carece de implementação.

## PALAVRAS-CHAVE

Angola; Requerentes de asilo; Refugiados; Lei; Proteção.

*Recebido em 7 de abril de 2020*

*Aceito em 1º de outubro de 2020*

# ESTRATÉGIAS DE RECONSTRUÇÃO DA COMUNIDADE NIGERIANA PÓS-GUERRA CIVIL NA IGBOLÂNDIA OCIDENTAL (ANIOMA), 1970-1991

Daniel Olisa Iweze<sup>1</sup>  
Uchenna Anyanwu<sup>2</sup>

## Introdução

O programa de reconstrução pós guerra civil foi promulgado pelo Governo Militar Federal sob o comando do General Yakubu Gowon no final da Guerra Civil Nigeriana para a reconstrução e reabilitação da infraestrutura danificada e reintegração de Igbo na matriz do Estado nigeriano. A política do governo do Estado do Meio Oeste no pós-guerra em suas tentativas de reconstrução de Anioma (Igbolândia Ocidental) no final da guerra civil foi sem convicção e não genuína. Os esforços feitos tanto pelo governo federal quanto pelo governo do estado do Meio-Oeste para ajudar as pessoas a se reabilitarem e a reconstruírem sua infraestrutura social e econômica foram marginais.

Os programas de reconstrução pós guerra civil eram louváveis e nobres, mas sua implementação foi sem convicção e sutilmente empacotada para desalojar e marginalizar o Igbo; ficou aquém das expectativas da população de ser reintegrada à corrente política e econômica do país. O povo adotou diferentes estratégias comunitárias de auto-ajuda para se reabilitar depois que os governos federal e estadual perderam o interesse. Após a guerra, o povo Igbo ocidental deslocado retornou, reconstruiu suas residências e, quando a ajuda humanitária cessou, eles foram deixados por conta própria.

---

<sup>1</sup> Departamento de História e Estudos Internacionais, University of Benin. Cidade de Benin, Nigéria. E-mail: danielolisa2@gmail.com e daniel.Iweze@uniben.edu

<sup>2</sup> Departamento de História e Estudos Internacionais, Universidade da Nigéria. Nsukka, Nigéria. E-mail: agucas2000@yahoo.com

Isso impulsionou várias comunidades de Igbolândia Ocidental a confiarem nos esforços comunitários de auto-ajuda, mobilizando seus recursos sócio-econômicos para reabilitarem suas terras natais.

No final da Guerra Civil Nigeriana, em janeiro de 1970, as necessidades prementes da população eram alimentação, medicamentos e abrigo. O coronel Ogbemudia, governador do Estado do Meio Oeste, anunciou após a guerra que as necessidades de reabilitação do Estado do Meio Oeste eram mais do que sua capacidade financeira e encorajou as pessoas a iniciar medidas para se reabilitarem (*Daily Times* 1970, 28). Ele reiterou, ainda, que o Governo do Estado do Meio Oeste não poderia fornecer todos os serviços sociais e econômicos a menos que as pessoas estivessem dispostas a desempenhar seus deveres cívicos, e que o trabalho de reabilitação seria realizado pelo governo em colaboração com o povo (Uchendu 2007, 173-174). A declaração do Governador Militar do Estado do Meio Oeste, Ogbemudia, tipificou adequadamente as necessidades de desenvolvimento do povo e o imenso papel que o governo esperava de suas atividades de auto-ajuda para complementar seus esforços. Durante o período de reconstrução, o desempenho sombrio tanto do governo federal quanto do governo do Meio Oeste na restauração da infraestrutura danificada em Igbolândia Ocidental criou uma lacuna que obrigou as pessoas a embarcar em trabalhos maciços de reconstrução comunitária e individual. Este desenvolvimento despertou um renascimento do espírito de auto-ajuda, que está profundamente enraizado em sua tradição. Este documento afirma que a reconstrução no pós-guerra em Igbolândia Ocidental foi preponderantemente um esforço comunitário e individual, no qual o empenho das pessoas só foi aumentado pela assistência que receberam dos governos estaduais e federal do Meio Oeste, assim como a ajuda humanitária das agências e organizações locais e internacionais de auxílio voluntário.

Apesar da relevância histórica do programa de reconstrução pós-guerra civil na reintegração de Igbo no aprisco nigeriano após a guerra, há uma lacuna na literatura que explora a reconstrução pós-guerra civil de Igbolândia. No trabalho de Alex Harneit-Sievers, Jones Ahazuem e Sydney Emezue, intitulado: *A Social History of the Nigerian Civil War: Perspectives from Below* (Harneit-Sievers, Ahazuem e Emezue, 1998), eles se concentram no impacto da Guerra Civil Nigeriana sobre as massas que compreendem os idosos, mulheres e crianças. Eles sustentam que estas categorias de pessoas eram o grupo mais vulnerável que sofreu muito durante a guerra. O trabalho de Edmund Egboh (1987) examina as contribuições dos sindicatos municipais no desenvolvimento de Igbolândia na área de educação, saúde, eletrificação, abastecimento de água e outros projetos. Também explora como os sindi-

catos das cidades, clubes sociais, associações de mulheres e classes etárias haviam servido como agentes de desenvolvimento na reconstrução de suas comunidades devastadas pela guerra e da infraestrutura social danificada durante a guerra. No entanto, estas obras se concentraram no Igbo ao leste do Níger sem fazer qualquer referência ao povo Igbo ocidental que sofreu devastações e perdas maciças durante a guerra.

O programa de reconstrução pós guerra civil de Igbolândia não pode ser estudado sem considerar as obras prodigiosas de Paul Obi-ani (2002) e Daniel Iweze (2014). O trabalho de Obi-ani concentra-se excessivamente na reconstrução pós-guerra civil da infraestrutura social e econômica em Igbolândia, ao leste do Níger, deixando Igbolândia Ocidental pouco estudada. Esta tendência levou alguns estudiosos a acreditar, embora erroneamente, que Igbolândia Ocidental não faz parte de Igbolândia. O trabalho de Iweze (2014) concentra-se no Governo do Estado do Meio Oeste sob o comando do Coronel Samuel Ogbemudia na reconstrução pós guerra civil de Igbolândia Ocidental. Além destes trabalhos, até recentemente não havia nenhum trabalho acadêmico que se dedicasse exclusivamente ao estudo das estratégias de auto-ajuda da comunidade pós-guerra civil em Anioma (Igbolândia Ocidental). É devido a esta lacuna historiográfica que este trabalho explora as estratégias de auto-ajuda comunitária adotadas pelo povo na reconstrução de sua terra natal. Ele analisa as condições deploráveis e insuportáveis em Igbolândia Ocidental durante e após a guerra que fizeram a população ficar em casa ou emigrar para outras partes do país e do exterior. Este documento avalia os sucessos e os esforços comunitários de auto-ajuda do povo para se reabilitarem em relação aos programas de reconstrução do governo federal e do estado do Meio Oeste.

## Geografia e Povo de Igbolândia Ocidental

Geograficamente, Anioma compreendia as então divisões Asaba e Aboh da Nigéria Ocidental colonial (Onyekpe 2002, 296). No período pré-colonial, o povo era chamado de *ndi Aniocha*, *ndi Ukwuani*, *ndi lka*, *ndi Odiani*, *ndi Oshimili* e *Umu Ezechima*, provavelmente porque eles falavam a língua Igbo e ocupavam a parte ocidental de Igbolândia. O povo anioma fala uma língua Igbo distinta, com pequenas diferenças dialéticas e subculturais. A área era anteriormente administrada como lka, Aniocha, Oshimili e áreas do governo local de Ndokwa (Ohadike 1993). No período colonial, foi chamada pelos britânicos de Igbolândia Ocidental, ostensivamente para diferenciá-los do Igbo ao leste do rio Níger, e no período pós-colonial, foi chamada



## O Programa de Reconstrução Pós-Guerra Civil pelo Governo do Estado do Meio Oeste

O programa de reconstrução pós-guerra civil do Governo do Estado do Meio Oeste é examinado sob as rubricas sociais e econômicas. Na esfera econômica, a produção agrícola foi adversamente afetada pela guerra devido aos movimentos militares. No final da guerra civil, o Governo do Estado do Meio Oeste exortou o povo a embarcar na produção agrícola para garantir o sucesso do programa de reconstrução. O Governo do Estado do Meio Oeste ressuscitou as fazendas mecanizadas estatais em Attache, perto de Agbor, e instalou equipamentos de processamento de borracha nos assentamentos agrícolas de Mbiri e Utagba-Uno. O aumento do rendimento agrícola ajudou a estabilizar a economia local. A Usina Têxtil Asaba foi reconstruída em 1970 pelo governo em parceria com Messers Coutinho Caro de Hamburgo (Okocha 1994, 159).

Os governos federal e dos estados do Centro-Oeste priorizaram a reabilitação da infraestrutura de transporte, alocando fundos para o setor. A Ponte do Níger e a rodovia Asaba-Benin-Lagos foram reconstruídas pelo Governo Federal com base no Plano Nacional de Desenvolvimento pós-guerra civil de 1970-1974 (Plano Nacional de Desenvolvimento de 1973-1974, Programa de Reconstrução e Desenvolvimento Pós-Guerra. 1973-1974, 86). O governo estadual reconstruiu estradas e infraestrutura de transporte danificadas, incluindo a ponte Oboshi que liga Ibusa e Ogwuashi-Uku. Entretanto, muitas estradas e pontes estaduais e locais foram negligenciadas e somente reabilitadas pelo Coronel George Ininh em 1974. A partir de 1976, Igbolândia Ocidental começou a ter estradas e empresas de transporte razoavelmente boas recuperadas das devastações da guerra. Para mitigar o problema do transporte rodoviário, o Governo do Meio Oeste estabeleceu o Serviço de Ônibus Municipais na cidade de Benin e, posteriormente, o Serviço de Ônibus Delta em 1971. O serviço de ônibus urbano funcionava em Agbor, Asaba, Sapele e outras sedes de Divisão e Ogwuashi Uku, Warri e Auchí. A Linha Centro-Oeste foi posteriormente renomeada Linha Bendel (Ogbemudia 1991, 223-233). Entretanto, a criação das empresas estatais de transporte foi inadequada para as demandas de transporte do povo.

A educação recebeu atenção prioritária do governo estadual. O Comitê de Reabilitação do Meio Oeste em parceria com as agências internacionais de ajuda humanitária, tais como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), o Comitê de Serviços Amigos Americanos e os serviços Quaker reabilitaram muitas escolas. Em 1971, escolas foram

reabertas em Asaba, Ibusa, Okwe, Achalla-Ibusa e Ogbuwashi-Uku. O Midwest State Scholarship Board concedeu bolsas de estudo a estudantes indigentes e órfãos até o nível do ensino médio (Okocha 1994, 163). O Instituto de Tecnologia do Meio Oeste foi criado em novembro de 1970 para resolver o problema dos estudantes deslocados e da alta demanda pelo ensino superior no estado após a guerra (Ogbemudia 1991, 206-207). Mais tarde, foi atualizado e renomeado Universidade de Benin em 1972.

Para renovar o mau estado do setor da saúde, o governo construiu novos hospitais em Akwukwu-Igbo, Ibusa e Olue-Olgbo na Divisão Isoko em 1970. O Conselho de Administração da Saúde do Estado do Meio Oeste, estabelecido em 1971, construiu novos hospitais e renovou os existentes (Ogbemudia 1991, 217-218). Várias casas residenciais em Asaba, Ibusa, Ogbuwashi-Uku, Oko, Ossisa e Isheagu foram destruídas durante a guerra. O governo não construiu novas casas residenciais para o povo, apenas fez parceria com a Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos na reabilitação de casas em Asaba e Ibusa, ao custo de 315.000 euros. O governo fez parceria com agências de ajuda internacional para distribuir materiais de construção ao povo de Asaba, Ogbuwashi-Uku, Ibusa e Agbor (Uchendu 2007, 180-181). Mas estas medidas se mostraram inadequadas para atender às necessidades habitacionais de muitas comunidades.

O fornecimento de energia elétrica que foi desconectado pelas forças de Biafran em 1967 em Asaba e cidades vizinhas, quando invadiram o Estado do Meio Oeste, foi restaurado entre 1971 e 1972 (Ukpong 1979, 83). O equipamento de abastecimento de água danificado durante a guerra foi restaurado em 1977 durante o regime do Coronel Hussaini Abdullahi (Asenime 2005, 322). Os correios e as instalações de telecomunicações danificadas não foram restaurados pelos governos do Meio Oeste e Federal. O apelo do povo Ibusa ao Governo Federal em agosto de 1970 para a reabilitação das instalações dos correios e telecomunicações foi recusado. O Governo Federal liberou apenas uma insignificante soma de 5.000 euros para a religação das linhas telefônicas em Agbor, Asaba, Ibusa e Ogbuwashi-Uku (*Daily Times* 1970, 6 como citado em Uchendu 2007, 179). O povo Igbo ocidental, enfrentando o desânimo das autoridades do Meio Oeste e Federal, recorreu à auto-ajuda comunitária na reconstrução de sua infraestrutura social e econômica.

## **Estratégias de Reconstrução da Comunidade Igbo Ocidental Pós-Guerra Civil**

O conceito de desenvolvimento comunitário engloba estratégias, intervenções ou atividades coordenadas em nível comunitário com o objetivo de promover o desenvolvimento social e econômico (Idode 1989). Antes do advento do colonialismo na Nigéria, muitas comunidades adotaram o comunalismo como um meio de mobilizar recursos comunitários para proporcionar facilidades funcionais em aspectos de sua vida social, política e econômica (Uchendu 1965). Essas comunidades engajaram-se na auto-ajuda comunitária para construção de suas casas, limpeza de terras agrícolas, estradas, construção de pontes, construção de salões comunitários e execução de outras instalações de infraestrutura social.

Antes do advento do desenvolvimento no estilo ocidental, as comunidades Igbo ocidentais, como outras sociedades Igbo, viviam de auto-ajuda comunitária e trabalho em rede. A auto-ajuda, uma estratégia relevante para o desenvolvimento comunitário na Nigéria, está enraizada na rica tradição do povo. A maioria das comunidades percebeu que a única forma de reconstrução imediata das casas e instalações devastadas pela guerra era através da auto-ajuda. Os desafios das situações pós-guerra civil eram complexos e multifacetados. As estratégias utilizadas para enfrentar esses desafios e apoiar efetivamente as comunidades em um caminho de recuperação e desenvolvimento eram diversas. O período marcou a revitalização e ressuscitação de uma multiplicidade de sindicatos, associações e clubes sociais de cidades com metas e objetivos condizentes com a segurança social e a auto-ajuda. Sendo a principal estratégia de desenvolvimento comunitário na Nigéria, a auto-ajuda comunitária do pós-guerra concentrou-se no fornecimento de amenidades sociais, tais como agências postais, centros de maternidade, água canalizada, saúde e cuidados. Com efeito, a auto-ajuda foi bem sucedida onde a política falhou, devido à participação ativa, compromisso e iniciativa do povo.

A estratégia institucional mais comum era a união da cidade, que combinava laços sociais, econômicos, políticos e às vezes de parentesco. Cada sindicato municipal era baseado em uma cidade ou vila em Igboland, na qual homens e mulheres solteiras uniam-se a outros da área de origem, enquanto mulheres casadas eram filiadas aos sindicatos de seus maridos. Cada sindicato participava de duas redes paralelas, uma que a ligava à cidade de origem e outra que a ligava ao local de residência do imigrante. O sindicato da cidade natal foi a sede que ligava as filiais através do local de residência do migrante e que o ligava com filiais em outras comunidades migrantes. Como

membros de seus sindicatos da cidade de origem, os membros migrantes podiam contribuir para o desenvolvimento de suas comunidades de origem. Os sindicatos municipais desempenhavam diversas funções, atuando como recurso e agência de controle social para os membros e suas famílias em momentos de necessidade, emergências e conflitos (Para detalhes, ver Isichei 1976). O apelo do Governo do Meio Oeste para que as pessoas adotassem iniciativas de desenvolvimento comunitário de auto-ajuda na reconstrução de si mesmas as ajudou a reviver vários sindicatos, associações e clubes sociais das cidades. As metas e objetivos desses sindicatos e associações municipais eram proporcionar companheirismo, segurança social, preservação da unidade e da cultura da cidade e angariar fundos para fornecer instalações de infraestrutura nas comunidades.

Em Asaba, uma cidade que foi devastada pela guerra civil, o Conselho Distrital Urbano de Asaba, (AUDC) e o Governo do Meio Oeste do Estado reconstruíram conjuntamente os mercados de Ogbe-Ogonogo e Ogbe-Olie em 1970. Os materiais de construção foram adquiridos pelo governo, o A.U.D.C. pagou pela mão-de-obra (Okocha 1994, 162). A Associação de Desenvolvimento da Asaba, um ramo do Conselho Distrital Urbano da Asaba (AUDC), foi criada em 1974 com Asagba da Asaba como seu presidente. Ela estabeleceu o ritmo para iniciativas de desenvolvimento comunitário de auto-ajuda com as seguintes metas e objetivos:

- I. promover e encorajar o espírito de auto-ajuda na cidade de Asaba;
- II. planejar o desenvolvimento de Asaba;
- III. arrecadar e administrar fundos para o desenvolvimento e melhoria de Asaba;
- IV. cooperar com organizações, sindicatos ou associações com metas e objetivos idênticos para fomentar o bem-estar, o desenvolvimento e o progresso de Asaba. (*História e Desenvolvimento da Asaba* 1978, 55)

Uma das conquistas significativas da ADA foi a construção do Estádio do Município de Asaba, ao custo de N50.000, antes de ser assumido pelo Conselho Estadual de Esportes de Bendel e posteriormente pelo Conselho Estadual de Esportes do Delta. Outra conquista notável foi a reconstrução do Palácio de Asagba, danificado durante a guerra, ao custo de N300.000 e N1.000 para o mobiliário. A ADA também construiu o *Ogwa Uku* Ahaba, seu secretariado nacional nos aposentos de Ogbeilo e reconstruiu a Praça Ogbe-Eke, o local onde a Segunda Divisão do exército nigeriano sob o comando

do Coronel Murtala Mohammed massacrou o povo asaba em outubro de 1967. Para aliviar o problema de transporte em Asaba, a ADA administrava um serviço de ônibus municipal para o povo (*Asaba History and Development* 1978, 48-54). Além disso, a ADA também fundou a Escola Secundária do Níger (Unoka 2008, Entrevista).

Os clubes sociais eram centros vitais de desenvolvimento comunitário no pós-guerra com grande potencial de bem-estar social. Eles evoluíram inicialmente como um mecanismo defensivo para fomentar o espírito de unidade e união entre as elites Igbo, mas posteriormente estenderam vários benefícios sociais a todas as categorias da população. Como os sindicatos da cidade, os clubes sociais desempenhavam funções sociais e utilitárias. Apesar de sua postura elitista marcante e das implicações negativas de classe, eles abraçaram um espectro mais amplo da população asaba. Estes clubes sociais transcendiam a mera garantia de segurança organizacional, apoio psicológico e alívio financeiro para seus respectivos membros; eles também faziam contribuições financeiras para o cuidado de crianças e vítimas de guerra (Eteng 2002, 204).

Entre esses clubes sociais, destacava-se o Clube Asaba Falcon, cujos membros eram as elites asaba residentes no país e no exterior. O clube foi fundado em meados dos anos 70 para tratar de questões de desenvolvimento em Asaba. Ele executou muitos projetos de desenvolvimento e promoveu a capacitação esportiva e juvenil em Asaba. Os feitos da Asaba Development Association e do Asaba Falcon Club encorajaram as mulheres de Asaba a formar a Asaba Ladies League (ALL) em 1977 para fornecer projetos de desenvolvimento em Asaba e mobilizar fundos para as necessidades de bem-estar de seus membros. Foi uma associação inclusiva que abrangeu todas as categorias de mulheres. A Liga de Mulheres Asaba construiu uma biblioteca em 1977 e doou-a ao Conselho de Governo Local de Oshimili. A biblioteca foi posteriormente assumida pelo Governo do Estado de Bendel e renomeada Biblioteca do Estado de Bendel (Okolo 2020, Entrevista).

Após a criação do Estado do Delta em 1991, quando havia uma necessidade extrema de espaços para escritórios, o Governo do Estado do Delta usou sua secretaria na Estrada Nnebisi por alguns anos até completar sua secretaria para funcionários públicos. (Unoka 2008, Entrevista; Uchendu 2007, 205). O Asaba Elegant Ladies Club foi fundado em meados dos anos 70 e sua associação estava aberta somente a mulheres de elite em Asaba. Ele contribuiu com sua cota na capacitação das mulheres através do desembolso de empréstimos, facilidades de crédito e outros pacotes de assistência social a seus membros.

Em Ibusa, uma cidade vizinha a oeste de Asaba, foi fundada em 1942 a União de Desenvolvimento Comunitário de Ibusa com Obuzor de Ibusa, Obi (Professor) Chiluno Nwaoboshi como presidente. Ele conduziu projetos de auto-ajuda voltados para as pessoas na cidade, entre os quais estava o edifício do Palácio Diokpa, o salão de reuniões da cidade onde Obi Obuzor de Ibusa e outros chefes tradicionais realizaram reuniões para deliberar sobre questões que afetavam a cidade (Esedebe 2010, Entrevista). O ICDU construiu a prefeitura de Ibusa que serviu como clínica auxiliar para o tratamento dos doentes e dos feridos durante a guerra (Nwaokocha 2019, Entrevista). Após a guerra civil, a prefeitura foi convertida em uma secretaria para o grupo de vigilantes comunitários da Ibusa. O ICDU reconstruiu o posto dos correios da Ibusa que servia as cidades e outras comunidades da extinta Divisão de Asaba. Também renovou o Salão do Colégio de Meninas do Governo Federal, ao custo de N2,5 milhões; construiu a Ponte Ogbe Atakpo, e construiu a Escola de Gramática Santo Agostinho, mais tarde renomeada Colégio Santo Agostinho (Esogbue 2020, 137.144 e 214).

O Ibusa Premier Club e a filial do Ibusa People's Club foram fundados nos anos 60 para trazer projetos de desenvolvimento para a cidade. Na era pós-guerra, eles se concentraram na reconstrução de escolas, hospitais e outros projetos que foram danificados durante a guerra. O papel da organização das mulheres era significativo na cidade. A Liga Ibusa de Mulheres, como sua contraparte em Asaba, renovou algumas escolas e hospitais secundários e realizou outros projetos comunitários (Esedebe 2010, Entrevista). Estes clubes e organizações sociais ajudaram significativamente na melhoria das condições de vida do povo Ibusa, que lutou pela sobrevivência após a guerra civil.

Em Ogwuashi-Uku, a associação para o desenvolvimento da cidade contribuiu imensamente para tirar a cidade das devastações da guerra civil. O Ogwuashi-Uku Beacon Club foi o núcleo da elite educada da cidade, composta por funcionários públicos dos governos federal e estadual, dignitários legais, diplomatas e indivíduos da academia, profissão médica e setor privado. Entre os membros proeminentes estavam o Embaixador Ralph Uwachue, Patrick Ozieh, o Juiz George Uwachue (SAN), o Prof. Emmanuel Osamor, ex-ministro de Assuntos Policiais, e (Obi) o Professor Chukwuka Okonjo, o governante tradicional do reino de Ogwuashi-Uku no passado imediato (HRH Okonjo 2010). As atividades comunitárias de auto-ajuda das mulheres também foram consideráveis em Ogwuashi-Uku. Em 1972, uma monarca feminina, *Omu*, foi colocada no poder e realizou muitos projetos de auto-ajuda que incluíram a construção de novas barracas no mercado de Ogwuashi-Uku. Ela e seus membros do gabinete organizaram e supervisionaram as atividades do mercado da cidade, fixaram os preços dos alimentos

e outros itens e aplicaram as regras e regulamentos do mercado no período imediato do pós-guerra. (Okonjo Sra. 2010, Entrevista).

Em Oko, uma cidade vizinha ao sul de Asaba, casas residenciais que foram arrasadas durante a guerra civil foram reconstruídas através de esforços comunitários de auto-ajuda sem qualquer intervenção governamental. A cidade de Oko, dez quilômetros ao sul de Asaba, composta pelas sete comunidades de Oko-Amakom, Oko-Anala, Oko-Ogbele, Oko-Umuoko, Aika-Ezeolu, Oko-Obiofu e Oko-Odifulu, foram devastadas durante a guerra. Para atender às exigências educacionais de seu povo, as comunidades construíram duas escolas secundárias nos anos 80, a Escola Secundária Oko, localizada entre Oko-Amakom e Oko-Anala, e a Escola Secundária Ekeanya, construída por Oko-Ogbele e Umu-Oko (observações do pesquisador). As duas escolas secundárias comunitárias fundadas para atender às demandas da população por educação secundária foram assumidas pelo Governo de Bendel e posteriormente pelo Governo do Estado do Delta. Devido ao abandono da comunidade por sucessivos governos na provisão de infraestruturas sociais vitais, as vilas Oko-Amakom e Oko-Anala executaram a instalação de energia elétrica em suas respectivas comunidades nos anos 80. As duas comunidades de Oko levantaram fundos para comprar grandes geradores, a fim de fornecer eletricidade para elas. A cidade de Oko foi conectada à rede nacional através dos esforços da Oko Development Union com o apoio do Governo do Estado do Delta. Após a guerra civil, estruturas físicas modernas e instalações infraestruturais na cidade de Oko foram construídas através de esforços comunitários e individuais de auto-ajuda.

Em Okpanam, ao norte de Asaba, as intervenções de desenvolvimento comunitário da cidade foram imensas. O povo ressuscitou o Sindicato de Desenvolvimento Comunitário de Okpanam, que executou projetos como instalação de energia elétrica, abastecimento de água e uma agência dos correios. A filial londrina da OCGU doou livros e outros materiais educacionais à Escola Secundária Okpalani e ergueu o Estatuto Major Chukwuma Kaduna Nzeogwu no centro da cidade (Azubuogwu Augustine 2010, Entrevista). A ala feminina da OCDU reconstruiu o Centro de Saúde de Okpanam e a estrada Emu-Ntoka que liga a cidade com a rodovia Asaba-Benin. O papel da líder feminina *Omu* de Okpanam, Sua Alteza Real, Martha Dunkwu foi considerável. Ela reconstruiu o mercado da cidade e construiu novas barracas. A comunidade de Okpanam, em colaboração com o Conselho de Governo Local de Oshimili, construiu um novo mercado em Okpanam na rodovia Asaba-Agbor-Benin-City (Ashibuogwu Elizabeth 2010, Entrevista). A comunidade de Iselle Mkpitime construiu uma maternidade e recebeu uma ajuda de 50 libras do Governo do Estado do Meio Oeste para seu projeto de auto-ajuda. O

Governo do Estado do Meio Oeste também desembolsou uma subvenção de 50 libras para os bairros de Umu-Ekeke em Akwukwu-Igbo para a conclusão da construção de tanques de pesca (Uchendu 2007, 201-203).

A União de Desenvolvimento Ubulu-Uku ajudou imensamente na reconstrução do centro de saúde deteriorado, da Escola de Gramática Eku-meku e da Escola de Gramática Iyi-Agor e outros projetos na cidade. A adoção de esforços de auto-ajuda comunitária em Igbolândia Ocidental durante o período de reconstrução foi significativa em outras comunidades como Iselle-Uku, Onicha-Olona, Isheagu, Ejeme-Aniogor, Agbor, Owa, Igbodo, Obior, Ubulu-Uku, Obiaruku, entre outras. A indústria do óleo de palma foi estabelecida em Akwukwu-Igbo, Ubulu-Uku e Nsukwa. A Agência de Desenvolvimento da Borracha foi estabelecida em Egbudu-Akah, Utagba-Uno e Kwale.

Os filhos e filhas de Igbo Ocidental na diáspora, grupos e organizações eram o maior ativo *offshore* de suas comunidades em razão de seu considerável potencial de capital humano e financeiro, que utilizavam em benefício de seu povo. As diásporas compreendiam aqueles que residiam no exterior antes da guerra e os que migraram no final da guerra para escapar das severas condições econômicas que caracterizaram os anos imediatos do pós-guerra civil, o que lhes oferecia poucas ou limitadas oportunidades em termos de emprego, seguridade social e melhoria de seu bem-estar geral. Exemplos disso são a Associação de Desenvolvimento de Asaba, União de Desenvolvimento Comunitário Ibusa, União de Desenvolvimento Comunitário de Okpanam, União de Desenvolvimento de Ubulu-Uku e outras filiais de associações comunitárias nos Estados Unidos da América, Reino Unido, Canadá, Alemanha e outros. Eles usaram suas posições estratégicas na Europa, nas Américas e em outros lugares para construir redes sociais e econômicas, através das quais canalizaram suas riquezas para suas respectivas comunidades. Filiais de sindicatos e clubes de cidades em Lagos, Ibadan, Abeokuta, Akure, Kano e outros apoiaram suas cidades através de remessas financeiras após a guerra.

Os sindicatos das cidades diaspóricas proporcionaram projetos voltados para a comunidade, investimento nas empresas locais, construção e facilitação de contatos e redes transnacionais com aqueles em casa e através da transferência de capital social, muito necessário para a reconstrução das comunidades devastadas pela guerra. Algumas das associações diaspóricas concederam bolsas de estudo em casa e contribuíram para construir e equipar escolas, hospitais e clínicas locais, bem como para a construção de estradas locais em suas respectivas comunidades. Por exemplo, Emma Okocha, uma das sobreviventes dos assassinatos em Asaba, foi uma das beneficiadas por

essa bolsa de estudos e se formou como jornalista. A injeção maciça de capital financeiro pelos filhos e filhas de Igbo Ocidental na diáspora ajudou muito na reconstrução tanto da infraestrutura física quanto social. Desta forma, as comunidades diaspóricas atuaram como agentes alternativos para apoiar o desenvolvimento socioeconômico de suas comunidades devastadas pela guerra.

O estabelecimento dos projetos de infraestrutura serviu como uma verdadeira estratégia utilizada para enfrentar e/ou superar o déficit na restauração da infraestrutura em Igbolândia Ocidental, tanto pelo governo federal quanto pelos governos dos estados do Meio-Oeste. Essas facilidades infraestruturais efetivamente apoiaram as comunidades e cidades no caminho da recuperação e estimularam o desenvolvimento em setores críticos da economia. O sucesso dos esforços de auto-ajuda da comunidade foi a participação ativa, o compromisso e a iniciativa das pessoas que embarcaram em intervenções comunitárias na reconstrução da infraestrutura social chave. A confiança das pessoas nos esforços de auto-ajuda da comunidade para melhorar suas condições sociais e econômicas com intervenções mínimas dos governos dos Estados Federais e Centro-Oeste mostra que a solidariedade comunitária foi encorajada quando as autoridades estaduais abdicaram de seu papel no atendimento às necessidades de bem-estar de seus cidadãos. A diminuição das intervenções governamentais levou ao rejuvenescimento do espírito de auto-ajuda, já que muitas comunidades tendiam a construir sobre suas capacidades locais. Isto fomentou um espírito de apego, valor e respeito aos projetos, o que constituiu a necessidade, o anseio e a aspiração do povo.

Muitas comunidades em Igbolândia Ocidental distinguiram-se em seu entusiasmo pelo desenvolvimento comunitário, através de esforços de auto-ajuda. Alhaji Shehu Shagari, o Comissário Federal de Desenvolvimento Econômico, Reabilitação e Reconstrução do pós-guerra, após um extenso tour pelas áreas afetadas pela guerra, elogiou os esforços comunitários compartilhados do povo em auto-ajuda e afirmou que estava “impressionado com a indústria e o vigor do próprio povo, suas cidades e vilas, independentemente da assistência do governo e das agências de ajuda”. Os serviços públicos foram rapidamente reativados, assim como outros serviços e inúmeras formas de atividades econômicas. Em poucos anos, o que antes era um caso desolado e aparentemente sem esperança para o desenvolvimento havia testemunhado uma enorme transformação. A rapidez da recuperação teria sido impossível sem “os esforços dos líderes comunitários nas áreas afetadas pela guerra” (Shagari 2001, 164). Reforçando ainda mais esta visão, o Chefe Emmanuel Iwuanyawu afirmou que “os Igbo reconstruíram seu ambiente após a guerra quando não puderam obter ajuda dos institutos apropriados. Eles tam-

bém se reabilitaram, voltando-se para empregos e comércio de sobrevivência após a guerra” (Okpaleke e Maduemesi 2011, 25). O serviço de bem-estar comunitário constituiu uma das estratégias adotadas pelo povo através de associações voluntárias representativas, sindicatos, clubes sociais e indivíduos interessados em projetos de desenvolvimento comunitário (Anthony, 1996, 199-205 e 2002).

Embora qualquer estado que emerge de um conflito armado geralmente enfrente o difícil desafio de transição de economias enfraquecidas pela guerra e relações políticas e sociais altamente polarizadas para uma economia revitalizada capaz de prover as necessidades básicas de todos os cidadãos e grupos políticos, o fato é que sem uma reconstrução adequada da infra-estrutura física e revitalização econômica, as áreas devastadas pela guerra tendem a permanecer deficientes. O fracasso do governo em atender adequadamente às necessidades do povo os fez olhar para dentro e buscar soluções para seus problemas de desenvolvimento através da mobilização de recursos locais. O povo Igbo Ocidental, assim como Igbo a leste do rio Níger, saiu do programa de reabilitação e reintegração pós-guerra civil que, de outra forma, marcou os 3Rs empobrecidos, amargurados e sobrecarregados com dívidas.

As condições socioeconômicas de várias comunidades nos anos imediatos do pós-guerra eram horríveis e, portanto, uma rápida lembrança das dificuldades dos alemães no final da Guerra dos Trinta Anos de 1648. A alegação do Governo Federal de “não vencer, não vencer” foi calculada para impressionar o povo. Apesar da adoção de várias estratégias comunitárias pela população para melhorar seu bem-estar e amortecer os efeitos da Guerra Civil Nigeriana, as condições em casa eram insuportáveis. Alguns, por várias razões, como a fobia da crise de 1966 no norte, e as experiências horríveis subsequentes durante a guerra civil, decidiram ficar em casa e se aventuraram na agricultura e em outros empregos informais para ganhar a vida. Outros, que não conseguiram se adaptar às condições do pós-guerra em casa, voltaram para seu local de residência antes da guerra, enquanto outros foram para Lagos, Ibadan, Kano, Jos, Kaduna e outras cidades.

## Conclusão

Este documento explorou a dinâmica das estratégias de reconstrução de auto-ajuda comunitária adotadas pelo povo na era pós-guerra civil. Ele estabeleceu que o instinto de sobrevivência do povo motivou a adoção de

atividades de auto-ajuda comunitária. Estas abordagens de desenvolvimento comunitário, em colaboração com governos e agências internacionais, ajudaram a melhorar suas condições do pós-guerra. O povo Igbo Ocidental foi desencantado com os programas de reconstrução do Estado do Meio Oeste e dos governos federais, e decidiu olhar para dentro, adotando estratégias de auto-ajuda para se reabilitarem. Para isso, os esforços comunitários da população foram primordiais para a restauração da infraestrutura física. Embora tanto o governo federal como o estadual tenham reconstruído algumas infraestruturas deterioradas, muitas comunidades foram negligenciadas. O programa de reconstrução pós-guerra civil na Nigéria, sob o comando do General Gowon, gerou muitas controvérsias e debates entre estudiosos da academia e analistas fora dos círculos acadêmicos. Estudiosos que compartilham os sentimentos do governo federal apontam apressadamente para algumas amenidades sociais reconstruídas e argumentam que tanto o governo federal quanto os governos dos estados do Centro-Oeste se saíram consideravelmente bem na reconstrução das áreas devastadas pela guerra após as hostilidades. Eles elogiaram os governos pela “rapidez” com que a infraestrutura social e econômica foi restaurada, reconciliando Igbo com outros grupos nigerianos. Eles acreditam que as autoridades nigerianas foram magnânimos em uma vitória sem precedentes na história global de reconstrução pós-conflito. Seria enganoso pesar a reconstrução mesquinha das instalações de infraestrutura e a limitada reabilitação do povo durante a era da reconstrução contra a marginalização política e econômica do povo Igbo e chegar à conclusão de que os programas de reconstrução do Governo Federal e do Estado do Meio-Oeste foram fielmente implementados. O programa foi implementado de forma a refletir o padrão de marginalização e injustiça para as pessoas que foram expostas a operações militares e assassinatos. De forma justa, tanto o Governo Federal como o do Meio Oeste se saíram bem na restauração de alguma infraestrutura básica em Igbolândia, mas o motivo ulterior da marginalização de Igbo era claro. As medidas de retribuição inerentes ao programa estavam em desacordo com os princípios do programa de reconstrução, reabilitação e reintegração pós-construção civil. Os promulgadores dos 3Rs (Autoridades Federais e do Meio Oeste), até certo ponto, não tinham um compromisso genuíno e vontade política na implementação do programa de reconstrução pós guerra civil, já que Igbolândia ainda está sendo reconstruída de forma adequada. O programa de reconstrução pós-guerra civil do governo do Estado do Meio Oeste não atendeu adequadamente à difícil situação do povo Igbo Ocidental. Isto é evidenciado pelo número de esforços de auto-ajuda comunitária que eles iniciaram para atender suas necessidades prementes.

## REFERÊNCIAS

### *Entrevistas*

Azubuogu, Augustine Cyril. (69 anos), Um ex-oficial militar do Exército Nigeriano e Ex-soldado Biafrense, Okpanam, 30 de dezembro de 2010. Ele é o único oficial sobrevivente entre os jovens oficiais militares revolucionários que planejaram o golpe de janeiro de 1966 que levou à morte do ex-primeiro-ministro, Alhaji Tafawa Belewa, Sarduna de Sokoto, Sir Ahmadu Bello, Chefe do Ministro das Finanças Okotie-Eboh e outros oficiais militares do Norte.

Azubuogu Elizabeth. (63 anos), Professor aposentado, Okpanam, 30 de dezembro de 2010.

Esedebe, Fred. (77 anos), Ex-Secretário Permanente do extinto Ministério da Informação do Meio-Oeste, Ibusa, 28 de junho de 2010.

Nwaokocha, Augustine Odigwe, (56 anos), Acadêmico Sênior, Ibusa, 31 de dezembro de 2019.

Okolo, Collins, (40 anos), Doutorando no Instituto de Estudos Africanos, University of Nigeria, Nsukka, Asaba, 10 de abril de 2020.

Okonjo, Chukwuka. (82 anos), Professor aposentado e governante tradicional do Reino Ogwashi-Uku, Ogwuashi-Uku, 22 de julho de 2010.

Okonjo, Kaneme. (76 anos), Professor aposentado, Ogwuashi-Uku, 22 de setembro de 2010.

Unoka, Ben. (73 anos), Professor aposentado, Asaba, 28 de dezembro de 2008.

### *Livros, Artigos e outros*

Anthony, Douglas. 1996. ““I Need to Go to Kano”: The Unmaking and Remaking of an Igbo Migrant Community in Northern Nigeria, 1966-1986”, *PhD Dissertation*, Department of History, Northwest University, Evanston, Illinois.

Anthony, Douglas. 2002. *Poison and Medicine, Ethnicity, Power, and Violence in a Nigerian City, 1966 to 1986*. Portsmouth: Heinemann.

*Asaba History and Development*. 1978. Benin-City: Manla Enterprises Nigeria Ltd.

- Asenime, Jude. 2005. "The Foundation, Growth and Transformation of Asaba up to 1991", PhD Thesis, Bayero University, Kano.
- Daily Times*. 1970, ago. 6.
- \_\_\_\_\_. 1970. set. 25.
- Egboh, Edmund. 1987. *Community Development Efforts in Igboland*. Onitsha: Etukokwu Press.
- Esogbue, Emeka. 2020. *A History of Ibusa: Origin, Settlement and Development of people Living Along the Road*. Ibadan: Carophen Communication Limited
- Eteng, I. A. 2002. "Igbo Community Development and Social Welfare". In Onitsha: Africana First Publisher *A Survey of Igbo Nation*, organizado por G.E.F. Ofomata. Onitsha: Africana First Publishers Ltd.
- Greenberg, Joseph. 1981. "African Linguistic Classification". In *UNESCO General History of Africa: Methodology and African Pre-History*, vol.1, organizado por Joseph Ki-Zerbo. California: Heinemann.
- Harneit-Sievers, A., Ahazuem e J.O., Emezue, S. 1998. *A Social History of the Nigerian Civil War: Perspectives from Below*. Enugu: LIT Verlag
- Idode, B. 1989. *Rural Development and Bureaucracy in Nigeria*. Ibadan: Longman.
- Isichei, E. 1976. *A History of Igbo People*. Londres: Longman.
- Iweze, Daniel. 2014. "Post Civil War Reconstruction of Western Igboland Nigeria, 1970-1991", *Unpublished PhD Dissertation*, Department of History and International Studies, University of Nigeria, Nsukka.
- National Population Census. 2006. Federal Government of Nigeria, Abuja.
- Obi-ani, Paul. 2002. *The Post-Civil War Social and Economic Reconstruction of Igboland, 1970-1983*. Enugu: Markpress.
- Ogbemudia, S.O. 1991. *My Years of Challenge*. Ibadan: Heinemann Educational Publishers.
- Ohadike, Don. 1993, *Anioma: A Social History of the Western Igbo People*. Athens: Ohio University Press, xvi.
- Okpaleke, D. e Maduemesi, Uche. 2001. "Echoes of Biafra". *Tell Magazine* 15 jan. , 25.
- Okocha, Emma. 1994. *Blood on the Niger: The Untold Story of the Nigerian Civil War*. Port-Harcourt: Sunray Publishers.

- Okonjo, Kaneme. "The Dual Sex Political System in Operation: Igbo Women and Community Politics in Midwestern Nigeria". In *Women in Africa*, organizado por Hafkin, N.J. e Bay, E. G. California: Stanford University Press.
- Onyekpe, Nkem. 2002, "Conflict and Co-operation Among West Niger Igbo Communities Before 1900". In *Readings in Nigerian History and Culture: Essays in Memory of Prof. J.A. Atanda*, organizado por G.O. Oguntomisin e Ademola Ajayi. Ibadan: Hope Publishers.
- Second National Development Plan 1970-74, Programme of Post-War Reconstruction and Development*, Vol. ii, Lagos, Government Printer.
- Shagari, Shehu. 2001. *Beckoned to Serve: An Autobiography*. Ibadan: Heinemann Educational Books.
- The Proposal for the Creation of Anioma State: Movement for the Creation of Anioma State Central Working Committee*. 2010. jun.
- Uchendu, E. 2007. *Women and Conflict in the Nigerian Civil War*. Trenton: Africa World Press
- Uchendu, V.C. 1965, *The Igbo of South-East Nigeria. Case Studies in Cultural Anthropology*. Nova York: Holt Rhine Hart & Winston.
- Ukpong. I. 1979, "Social and Economic Infrastructure". In *Structure of the Nigerian Economy*, organizado por Olaleku, B., Fajana, Tomori e Ukpong. Londres: Macmillan Publishers e University of Lagos Press.

## RESUMO

A Guerra Civil Nigeriana causou muita devastação em Igbolândia como um todo e as necessidades mais urgentes da população eram alimentação, vestuário e abrigo. Para enfrentar esses desafios, o governo nigeriano, sob o general Gowon, introduziu o programa de reconstrução pós-guerra civil para reconstruir Igbolândia. A reconstrução de Igbolândia ocidental, (Anioma) no estado do meio-oeste foi realizada pelo governo do estado do meio-oeste sob o coronel Ogbemudia. Os esforços dos governos federal e estadual do Meio-Oeste na reabilitação e reconstrução da infraestrutura social e econômica danificada em Anioma foram inadequados e isso obrigou a população a embarcar em intervenções de autoajuda individuais e comunitárias. Este artigo explora as verdadeiras estratégias de autoajuda que o povo adotou e afirma que os programas de reconstrução foram tímidos e sutilmente empacotados para marginalizar e dominar o povo igbo ocidental nos aspectos econômicos e políticos do Estado do Meio-Oeste e da Nigéria. O argumento geral do artigo é que foi a resiliência valorizada do povo que foi fundamental na reconstrução de suas comunidades devastadas pela guerra.

## PALAVRAS-CHAVE

Igbolândia Ocidental; Anioma; Comunidade; Pós-Guerra Civil; Estratégias de Reconstrução.

*Recebido em 25 de Junho de 2020*

*Aceito em 1º de Outubro de 2020*

*Traduzido por Pietra Ribeiro Studzinski*



# **“OME SA OME” E “MWALA SA MWALA”<sup>1</sup>: AS VIOLÊNCIAS DE GÊNERO NAS EXPERIÊNCIAS DE MULHERES SANTOMENSES**

Rossana Maria Marinho Albuquerque<sup>2</sup>  
Vanda Lopes Camblé<sup>3</sup>

## **Introdução**

O presente trabalho constitui parte de uma pesquisa sobre as violências de gênero vivenciadas por mulheres em São Tomé e Príncipe. O país tem uma experiência de república democrática muito recente: teve sua independência política em 1975 e tornou-se uma república democrática multipartidária a partir dos anos 1990. Foi colonizado por Portugal desde o final do século XV e carrega, em seu processo pós-independência, os efeitos econômicos e sociais de uma sociedade que só muito recentemente tem se constituído autonomamente.

Os dados a respeito de São Tomé informam que o país é fortemente marcado pela pobreza, dependência de recursos externos e uma notável desigualdade de gênero. A violência de gênero é uma realidade presente na sociedade santomense e as iniciativas de enfrentamento e promoção da igualdade de gênero também são recentes.

Ao discutir a violência de gênero vivenciada por mulheres no contexto africano, adotamos alguns pressupostos para a construção da análise:

---

<sup>1</sup> “Homem é homem” e “mulher é mulher”, no crioulo forro, língua falada em São Tomé e Príncipe. Fragmento de depoimento de uma das entrevistadas na pesquisa.

<sup>2</sup> Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Piauí. Teresina, Brasil. E-mail: rossanamarinho@ufpi.edu.br

<sup>3</sup> Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Piauí. Teresina, Brasil. E-mail: vandacamble@hotmail.com

- a) a consideração de que o termo "africano" compreende um conjunto amplo e heterogêneo de experiências culturais e históricas, sendo importante localizar de que contexto africano específico se fala e quais particularidades nele são identificadas, evitando universalismos que tendem a homogeneizar experiências sociais;
- b) embora o repertório constituído para abordar a violência de gênero possua dimensão internacional, por meio de tratados, convenções, instituições e políticas pensadas segundo as diretrizes que norteiam as discussões sobre a temática, é importante não perder de vista a consideração de como o fenômeno da violência se caracteriza concretamente no contexto referido e quais outros fatores constituintes da realidade social são relevantes para a compreensão das situações de violência, que podem caminhar ao lado de outras formas de desigualdade. No caso dos países que vivenciaram processos de colonização<sup>4</sup>, torna-se fundamental observar como o fenômeno da violência é constituinte da formação social considerada e como ele se constitui como expressão da opressão de gênero atualmente. Significa observar também que a transposição de um repertório prévio sobre a violência, feito sem as devidas mediações, pode invisibilizar a complexidade de experiências locais, no que se configuram como violências, perdendo de vista suas configurações concretas. Para além das definições, existe a relevância dos/as sujeitos que vivenciam as experiências;
- c) pensar a categoria "mulheres" como resultado da produção de relações históricas, dentre elas as que produziram o gênero tal como se manifesta no contexto. Neste sentido, seguindo a crítica feminista de Oyewùmí (2017), não nos interessa tomar o gênero simplesmente como o elemento cultural inscrito em um dimorfismo biológico, o que poderia incorrer numa análise que trataria o gênero como uma categoria universal, segundo os pressupostos do modo ocidental de produzir conhecimento. Assim, ao tratarmos das experiências das mulheres, pensamos em como as relações sociais

<sup>4</sup> No caso de São Tomé e Príncipe, o território era inabitado até o início da colonização, no final do século XV.

produziram a generificação das práticas e os significados de ser mulher no contexto de São Tomé e Príncipe.

Para pensar nas experiências das mulheres santomenses que vivenciam situações de violência de gênero, faz-se necessário iniciar a exposição discutindo os pressupostos epistemológicos que norteiam as questões de gênero analisadas no texto. Em seguida, discorreremos sobre os aspectos relativos à formação social de São Tomé e Príncipe, especialmente no que dizem respeito ao processo de colonização, considerando que esta sociedade foi fundada a partir da ocupação do território segundo interesses dos colonizadores. Trataremos do contexto sócio-histórico santomense para, em seguida, pensar em como as instituições santomenses vêm buscando promover a equidade de gênero e enfrentamento da violência baseada no gênero. Na última seção do artigo, analisamos as experiências das mulheres santomenses entrevistadas na pesquisa.

## **Epistemologias africanas e decoloniais: Outros caminhos para pensar o gênero**

Nesta seção, abordamos os referenciais epistemológicos e teóricos que norteiam a análise das situações de violência em uma perspectiva de gênero. A análise se ampara nas contribuições do feminismo decolonial de María Lugones e Ochy Curiel e na epistemologia feminista de Oyewùmí. Pensando a partir do entendimento das autoras, concebemos o gênero não simplesmente como categoria descritiva, como um dado situado a partir da distinção binária dos corpos. Consideramos as experiências generificadas a partir dos processos de colonização, que produziram hierarquias e racialização dos/as colonizados/as, segundo os interesses dos colonizadores europeus. A violência foi um instrumento utilizado de maneira sistemática nos processos de colonização, produzindo vários impactos físicos e simbólicos nos povos colonizados.

A feminista decolonial María Lugones (2019) propõe o termo colonialidade do gênero, para pensar nos processos que constituem a modernidade e os projetos de colonização a ela vinculados. Tais processos produziram as hierarquias humanos/não-humanos, que a autora considera como centrais à modernidade, bem como as demais categorias que expressavam as relações de poder coloniais modernas. Parte do empreendimento colonial contou com a presença da igreja católica, responsável pela “missão civilizatória” de conversão dos povos colonizados. “A ‘missão civilizatória’ colonial foi a

máscara eufemística do acesso brutal aos corpos das pessoas pela exploração inimaginável, violenta violação sexual, controle da reprodução e um horror sistemático [...]” (Lugones 2019, 360).

A proposta crítica de Lugones nos permite perceber a violência como um elemento constituinte da modernidade colonial. As relações de gênero nos contextos coloniais, por sua vez, são historicamente assimétricas e concentram na figura masculina do colonizador o polo de poder por excelência. Neste sentido, quando falamos das experiências generificadas nos contextos coloniais, é fundamental que se observe como gênero se constitui como categoria nas experiências sociais. A dicotomia homem/mulher, também ela uma marca das hierarquias modernas ocidentais, se configurou de distintas formas a partir do encontro colonial.

Ao tratar do gênero considerando as hierarquias produzidas a partir da modernidade, o feminismo decolonial produz a crítica das categorias universais e contribui para que vislumbremos a “consustancialidade de opressões” (Lugones apud Curiel 2020, 132). A respeito das especificidades do feminismo decolonial, Curiel (2020, 121) afirma:

Se a interpretação dessa realidade envolve entendermos como a matriz de opressão atua em nossa própria vida, como somos afetadas por opressões como o racismo, a heterossexualidade, o colonialismo e o classismo, com suas expressões estruturais, ideologias e aspectos interpessoais, então esse trabalho não é sobre categorias analíticas, e sim sobre realidades vividas que precisam de uma compreensão profunda acerca de como foram produzidas. Portanto, não é necessário dizer que somos negras, pobres, mulheres, trata-se de entendermos por que somos racializadas, empobrecidas e sexualizadas. É isso que nos interessa, enquanto feministas decoloniais, porque assim conseguimos mostrar que essas condições foram produzidas pela colonialidade (Curiel 2020, 132).

Além das contribuições críticas das feministas decoloniais latino-americanas, consideramos os apontamentos de Oyewùmí (2017), em “A invenção das mulheres”, uma obra fundamental para pensar na produção dos estudos de gênero nos contextos africanos. A autora propõe uma epistemologia que questiona os pressupostos da modernidade ocidental como modelos universais para classificar e interpretar as experiências sociais. Em seus estudos sobre a sociedade Yorubá pré-colonização britânica, Oyewùmí identifica que várias categorias foram introduzidas nas relações sociais após a colonização. Segundo a autora, o sistema sexo/gênero, que tem servido como pressuposto universal nos estudos de gênero, era inexistente na organização

social Yorubá do referido contexto. Deste modo, questiona a pressuposição do gênero como categoria universal. “[...] gênero é antes de tudo uma construção sociocultural. Como ponto de partida da investigação, não podemos considerar como dado o que de fato precisamos investigar” (Oyewùmí 2020, 87).

A proposta de Oyewùmí chama atenção para a historicidade das relações sociais estudadas e sugere novas lentes, que considerem as narrativas das sociedades em questão, sobretudo considerando a hegemonia ocidental na produção do conhecimento nos últimos séculos. Sintetizando alguns elementos da sua crítica epistemológica, destacamos: a) “Análises e interpretações sobre a África devem começar na África. Elas precisam refletir e se basear em contextos culturais e locais específicos, e não em ideias e conceitos importados, normalmente coloniais (Oyewùmí 2020, 95); b) sendo o gênero uma construção cultural, não se pode teorizar desconsiderando as particularidades dos contextos. Neste sentido, é importante considerar os contextos nos quais os conceitos são produzidos e quais realidades são capazes de exprimir por meio de suas afirmações; c) embora o gênero seja concebido como cultural e histórico, o dimorfismo biológico tem se mantido como pressuposto da cultura ocidental quando se trata das classificações de gênero. Deste modo, a autora questiona o quão cultural tem sido concebido o gênero, se a diferença biológica corporal serve como pressuposto para as diferenças de gênero<sup>5</sup>; d) hegemonicamente, o gênero tem sido formulado a partir de experiências ocidentais de mulheres brancas, no entanto se apresentando como categoria de experiência universal. Um dos exemplos, segundo a autora, é a noção de família nuclear, que fundamenta muitos estudos feministas, mas é concebida a partir dos moldes de um dado modelo de experiência social, apresentado como universal; e) ao se presumir que o gênero organiza as experiências universalmente, uma das consequências tem sido constatar as diferenças de gênero a partir da observação das tarefas socialmente distribuídas aos corpos segundo “seus sexos”. A autora considera, porém, que essa pressuposição, em si, é uma concepção ocidental, que ela denomina de “bio-lógica”, ou seja, por mais que expresse o fundamento do social, presume o determinismo biológico como elemento fundante das classificações – e, conseqüentemente, das hierarquias; f) a partir desta perspectiva, não se concebe uma condição universal de “ser mulher”; g) uma vez que o gênero é pensado como radicalmente cultural, interessa mais observar o impacto da colonização em sua

5 Em “*Problemas de Gênero*”, Judith Butler faz afirmações que se aproximam do entendimento de Oyewùmí, no que diz respeito à construção cultural do gênero e do sexo. No entanto, os diálogos teóricos empreendidos e as situações empíricas analisadas por Butler situam-se no contexto ocidental. Deste modo, suas formulações não são suficientes para pensar na colonialidade do gênero e nas experiências africanas.

dimensão de gênero, do que apenas constatar qual grupo foi mais explorado, se os homens ou as mulheres (Oyewùmí 2017); h) se o gênero foi produzido historicamente, significa que é relevante investigar como foi “criado” enquanto categoria de classificação das experiências.

Considerando as propostas das autoras mencionadas, torna-se necessário observar várias questões no contexto santomense. A primeira delas diz respeito às classificações identitárias produzidas a partir da colonização do território. Ao longo dos séculos de domínio colonial, a maior parte dos indivíduos é destituída de cidadania e humanidade. Não por acaso, uma das primeiras identidades locais produzidas no território é a de forro, que expressava a condição de pessoa livre e participante da vida administrativa local. As resistências às condições de desumanidade vão aparecer de várias formas na história de São Tomé e Príncipe, muitas delas presentes nas línguas locais que permanecem como memórias vivas das populações que constituíram o território.

Outro marco importante de produção de identidades no contexto santomense advém dos processos de resistência no arquipélago, ocorridos principalmente a partir do século XX. A recusa em se submeter aos domínios coloniais produz as rupturas nos *status* de subordinação, que desencadeiam na afirmação de igualdade jurídica de todos os/as cidadãos/ãs, a partir de 1975. Mencionar tais periodizações significa lembrar que a afirmação da cidadania livre universal data de 45 anos em São Tomé e Príncipe, um tempo muito curto quando comparado aos 500 anos de colonização.

Quando observamos o contexto atual santomense, que expressa a desigualdade em vários setores, vivenciada principalmente pelas mulheres, é importante considerar a formação social que constituiu o país e nas expressões da violência como instrumento de dominação, utilizado até muito recentemente na história colonial. Neste sentido, ao tratar da violência de gênero vivenciada pelas mulheres em São Tomé e Príncipe, consideramos esse conjunto complexo de situações históricas, que produzem os gêneros e suas desigualdades naquele contexto. Assim, podemos compreender as estatísticas que indicam que ser mulher no contexto santomense ainda significa lidar com todos os ônus de uma formação social baseada na exploração, violência e negação da humanidade dos povos que ali habitavam. Ser mulher é mais do que nascer em um determinado corpo: é fazer parte das relações sociais que produziram desigualdades e transferiram aos corpos o *locus* de exercício do poder. Afirmar os direitos das mulheres, neste sentido, passa por enfrentar a colonialidade do gênero que ainda permeia as relações e tem na violência um dos seus instrumentos recorrentes.

## O contexto de São Tomé e Príncipe

São Tomé e Príncipe é um território insular, constituído por duas principais ilhas, que ficam localizadas no Golfo da Guiné, cerca de 300 Km da Costa Africana. Atualmente, possui uma população de pouco mais de 200.000 habitantes, dos quais 50,5% se constitui de mulheres. O território foi colonizado pelos portugueses a partir do final do século XV (Seibert 2014). O país possui uma particularidade em seu processo de formação, que é a inexistência de uma população nativa pré-colonial, pois além dos europeus que se apossaram do território, os demais habitantes foram todos oriundos de outras regiões da África, conduzidos para fins de trabalho escravo, de modo que a narrativa oficial sobre a sociedade santomense se inicia a partir das relações coloniais.

As condições climáticas de São Tomé nem sempre foram consideradas atrativas para os colonizadores e eram frequentes as mortes ou doenças tropicais que assolavam os europeus na região. Deste modo, desde o século XVI, os colonizadores adotavam estratégias de alianças com mestiços locais, ou alforriar alguns trabalhadores escravos para que estes administrassem a colônia, a serviço de Portugal. “[...] A alta taxa de mortalidade dos brancos foi uma das razões pelas quais, no início da colonização, a Coroa portuguesa facilitava as uniões entre homens brancos e escravas africanas em São Tomé e, pela mesma razão, em 1515 e 1517, decretou-se a alforria coletiva de escravos africanos” (Seibert 2014, 56).

A sociedade santomense se constituiu a partir da colonização e foi fundada no trabalho escravo. A população majoritária do território foi formada a partir das várias etnias, às quais pertenciam os trabalhadores que foram escravizados. Como legado da presença das etnias de diferentes lugares da África, surgiram as seguintes línguas locais: “na ilha de São Tomé, a lungwa santome ou forro, o crioulo maioritário, e o angol (ngola) e, no Príncipe, o lung’yie” (Seibert 2014).

Em virtude das estratégias de domínio dos colonizadores, São Tomé teve historicamente a presença negra na administração colonial local e também na força de trabalho escravo. A parcela de alforriados que teve acesso à vida administrativa, política e econômica de São Tomé constituiu o segmento social dos “forros”, grupo que historicamente se distinguiu dos demais habitantes das ilhas.

Os interesses coloniais dos portugueses pelo território de São Tomé variaram ao longo dos séculos, de modo que o país passou por diferentes processos de colonização e de relações dos portugueses com a população

local. Quando da recolonização do território, a partir do século XIX, os portugueses passaram a rebaixar a posição social de mestiços, forros e negros livres do território.

Segundo Seibert (2015), no período da recolonização, quando a escravidão foi abolida, em 1875, os portugueses introduziram a modalidade de trabalhador serviçal, absorvendo e explorando a mão-de-obra de Angola, Cabo Verde e Moçambique, além de aprofundar a marginalização dos forros. Em 1953, acontece o "Massacre de Batepá", episódio histórico conhecido pela resistência do povo santomense contra a violência e perseguição dos colonizadores.

Em 1975, o país conquista sua independência política e se constitui como República Democrática de São Tomé e Príncipe. Em 1990, institui o multipartidarismo. A experiência de independência política do território é bastante recente, assim como a estruturação das instituições<sup>6</sup> políticas e administrativas do país, dentre elas as que buscam promover a equidade de gênero.

É comum na historiografia sobre São Tomé e Príncipe a presença das informações que situam os marcos econômicos e políticos da colonização, que mapeiam os povos que habitaram a região ao longo dos séculos, mas a observação de como o território se constituiu a partir de uma perspectiva de gênero ainda é algo a ser aprofundado nas investigações. Em Santos (2015) encontramos uma abordagem sobre o protagonismo das mulheres em São Tomé e Príncipe, especialmente a partir das lutas pela independência política. Em sua pesquisa, são reunidas informações na tentativa de identificar a presença das mulheres no período colonial entre os séculos XV a XVIII, que a autora reconhece ainda serem escassos. Apesar da lacuna, sua pesquisa é uma importante fonte histórica sobre as questões de gênero em São Tomé e Príncipe.

Para além dos dados contemporâneos que nos informam sobre as desigualdades existentes no país, seguimos nas trilhas do que contam as experiências das mulheres santomenses, bem como dos elementos culturais presentes em representações da literatura local, especialmente aquela que é produzida por mulheres, a exemplo de Conceição Lima (Silva 2019), que produz suas "memórias afetivas" através da poesia e apresenta um universo

6 Uma das expressões desse processo é a dificuldade em se obter dados sistematizados a respeito do país, que estejam disponíveis nas plataformas oficiais das instituições santomenses. Embora haja esforços que se fazem notáveis, a publicização de dados ainda é um desafio colocado para STP. Diante da execução de uma pesquisa sobre o país, a coleta de informações oficiais se torna uma atividade de garimpo, fator que dificulta uma caracterização mais precisa sobre a referida realidade social.

de signos culturais das experiências no contexto do país. A própria expressão da voz das mulheres na produção de diferentes campos de conhecimento em São Tomé é bastante recente. Neste sentido, ainda se coloca como necessária a produção de uma historiografia que expresse os lugares dos diferentes sujeitos que compuseram a formação social santomense, especialmente aqueles/as que foram relegados/as à marginalidade ou desconsiderados/as em sua humanidade. Uma história a partir de uma perspectiva decolonial ainda é uma tarefa a ser feita, por muitas mãos que possam recolocar as narrativas em outros termos.

Em São Tomé e Príncipe, a desigualdade de gênero está presente em todos os segmentos sociais: no grau de escolaridade, no acesso a renda e trabalho, na representatividade política, dentre outros. Segundo Oliveira e Azevedo (2016), as mulheres santomenses constituem 71% entre trabalhadores não qualificados e compõem 59% da população desempregada. Conforme o *“Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano”* de 2014, as mulheres se encontravam em situações de trabalho mais precário em relação aos homens e, em termos de nível de instrução, um comparativo do ano de 2012 indicava que, entre chefes de família, 72% das mulheres e 28% dos homens apresentavam nenhum nível de instrução; enquanto no nível profissional/técnico, a proporção era de 80% homens e 20% mulheres. No nível de instrução superior, 78% homens e 22% mulheres.

No que diz respeito à composição e arranjos familiares, o *“IV Recenseamento Geral da População e Habitação”*, realizado em 2012, apresenta um perfil do país: 66% de domicílios no meio urbano e 44% no meio rural, o número médio nacional de integrantes da família é de 4 pessoas, prevalecendo o modelo nuclear (31,7%), seguido de “outros” (23,8%), que inclui os modelos de família monoparental e monoparental alargada. A maioria das famílias (59%) tem como responsável um homem e as mulheres são responsáveis por 41% dos domicílios. O censo identificou que as mulheres estão mais representadas nas famílias de tipo monoparental (87,3%) e monoparental alargada (88,1%), enquanto os homens são responsáveis por 80,2% das famílias de tipo conjugal.

Ainda segundo o recenseamento populacional, o casamento não é uma prática hegemônica entre os santomenses, de modo que 90,3% das pessoas responsáveis pelas famílias possuem o status de solteiros/as e 89,1% vivem em união de facto. O documento registra que o casamento monogâmico corresponde a 8% dos arranjos conjugais e prevalecem as uniões de facto, nas quais o homem se relaciona com diferentes mulheres. Esta configuração explica a existência de muitos lares nos quais a mulher está

responsável pela família, pelos/as filhos/as e/ou por outros parentes. Embora seja a principal responsável, vivencia mais fortemente os indicadores das desigualdades no país, passando pelas dimensões materiais e também afetivas. Segundo o relatório:

O casamento portanto não é uma prática muito recorrente dos responsáveis de família são-tomenses. Por norma, eles se unem e constituem família sem se casarem. A vivência marital (vivencha) ou a união de facto consensual culturalmente é o tipo de união mais frequente principalmente junto às camadas sociais mais desfavorecidas. [...] A análise por natureza da união confere que dos responsáveis de família que vivem em união, 89,1% vivem em união de facto ou seja somente 10,9% são casados (Instituto Nacional de Estatística 2014, 20).

A presença da “poligamia de fato, mas não de direito” é um elemento importante a ser observado na sociedade santomense. A prática da poligamia está presente em algumas culturas africanas anteriormente à colonização, como pode ser observado em países como Cabo Verde (Monteiro 2016) e Moçambique (Teixeira 2018), por exemplo. Porém, a partir do encontro colonial, um produto *sui generis* se constitui na combinação dos modelos europeus e africanos. Neste sentido, a prática da poligamia atualmente exercida em São Tomé e Príncipe é uma resultante dos processos históricos, que acaba por estabelecer hierarquias generificadas, de modo a produzir privilégios da masculinidade. Segundo Semedo (2016, 960):

Em termos de modos de existências familiares, a sociedade de São Tomé caracteriza-se pelo arquétipo de famílias ocidentais – as nucleares/conjugais, as reconstruídas, as monoparentais (exclusivamente chefiadas por mulheres) e as alargadas, sendo que muitas são atravessadas por relações poligâmicas masculinas. Essas relações poligâmicas independem do recorte educacional, geracional e do poder aquisitivo do coletivo feminino, e traduzem-se, normalmente, na manutenção de duas ou mais famílias, ou duas ou mais esposas, cada qual residindo na sua casa própria e em bairros diferentes.

A autora também menciona as hierarquias que são produzidas nas relações poligâmicas, seja considerando homens e mulheres, quanto às relações entre as mulheres, a depender do lugar ocupado na relação conjugal: “Categorias como ‘mulher de dentro’, ‘mulher de fora’, ‘molaste’ e ‘samua’ – essas duas últimas no crioulo forro – qualificam as cartografias conjugais,

em certa medida uma superioridade da ‘mulher de dentro’ em relação à ‘mulher de fora’[...]” (Semedo 2016, 968).

Quando observamos os arranjos familiares na sociedade santomense, percebemos como eles operam junto a demais condicionantes sociais, reforçando desigualdades e combinando situações de opressão e exploração. As desigualdades que as mulheres experimentam em outras dimensões da vida social se manifestam também no ambiente doméstico. Ao lado das situações de desigualdade social, a violência de gênero é um fenômeno presente no cotidiano das mulheres. Os mecanismos de enfrentamento, por sua vez, são bastante recentes e ainda distantes de promover equidade, autonomia e segurança para as mulheres.

### *O enfrentamento da violência de gênero em São Tomé e Príncipe*

Conforme já mencionado, a partir de 1975 o país começa a afirmar a igualdade no plano dos direitos e promover políticas com o intuito de reduzir as desigualdades historicamente produzidas. É também neste ano que foi criada a Organização da Mulher de São Tomé e Príncipe (OMSTEP), uma iniciativa importante na afirmação dos direitos das mulheres. Estes foram incorporados nos documentos e resoluções pós-independência e o enfrentamento da violência com base no gênero posteriormente foi incluído na agenda política do país.

No que se refere à violência de gênero, faz-se importante destacar alguns marcos institucionais (Pires dos Santos 2015; Sousa e Vera-Cruz 2019): a) a realização do primeiro estudo sobre a Violência Doméstica em São Tomé e Príncipe, em 2002, mediante iniciativa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); b) criação do Centro de Aconselhamento Contra a Violência Doméstica (CACVD), em 2006, com a finalidade de prevenir, aconselhar e apoiar as vítimas de violência doméstica; c) adoção da primeira Estratégia Nacional para a Igualdade e Equidade de Gênero (ENIEG), com o apoio técnico e financeiro do Fundo das Nações Unidas para a População; d) criação da lei nº 11/2008, que estabelece mecanismos para prevenir e punir a violência doméstica e familiar, em consonância com a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW); e) criação da lei nº 12/2008, que estabelece um sistema de prevenção e de apoio às vítimas de violência doméstica e familiar; f) a criação da lei nº 6/2012, que tipificou o crime de violência doméstica no código penal santomense.

As leis 11/2008 e 12/2008 se constituem como elementos fundamentais na institucionalização do enfrentamento da violência no contexto santo-

mense. De acordo com a lei 11/2008, em seu artigo 5ffl, violência doméstica e familiar contra mulher é qualquer ação ou omissão baseada no gênero, que cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico, moral, patrimonial ou privação de liberdade. A lei 11/2008 prevê punição a quem comete esses crimes e aborda medidas de conscientização, bem como criação de medidas protetivas às mulheres em situação de violência doméstica.

No artigo 49º da lei 11/2008 se afirma que, uma vez denunciada, a violência doméstica assume a natureza de crime de caráter público. A afirmação tem bastante relevância, considerando que existem situações em que as mulheres denunciam e são coagidas pelo agressor ou demais pessoas para declinar da denúncia, o que pode agravar sua vulnerabilidade. Embora a criação da lei tenha sido um passo importante, ainda havia uma lacuna: a violência doméstica ainda não estava elencada no rol de crimes do Código Penal de São Tomé e Príncipe. A lacuna foi preenchida no ano de 2012, quando a violência doméstica foi inserida no código penal santomense, por meio da aprovação da lei nº 6/2012, referente ao artigo 152, com a epígrafe "maus tratos ou sobrecarga de menores e de subordinados e violência doméstica". A inserção desta modalidade de crime foi fundamental para coibir situações de violências e abusos ocorridas no interior do ambiente doméstico, envolvendo cônjuges e dependentes, especialmente as crianças.

A produção de dados a respeito da violência baseada no gênero, em São Tomé e Príncipe, ainda apresenta muitas lacunas. As informações disponíveis sobre a realidade da violência no país foram publicadas em 2010, no "*Inquérito Demográfico e Sanitário*" (2008-2009), quando houve um levantamento nacional sobre o assunto, com respondentes homens e mulheres. O documento nos aproxima da realidade santomense, por meio dos dados obtidos; porém, é importante destacar que a) são necessários novos levantamentos, tendo em vista que, no decurso de uma década, algumas dinâmicas podem ter se produzido no país, de modo a alterar em alguma medida os percentuais obtidos na época da produção do documento; b) os dados do relatório foram obtidos a partir das respostas da população, expressando sua percepção sobre o tema da violência de gênero, porém não há uma base de dados disponível, em âmbito nacional, que mensure os quantitativos de denúncias e dos serviços de acolhimento, elemento indispensável para se observar a atuação do estado santomense no enfrentamento da violência. Há, neste sentido, a produção de repertórios sobre a violência baseada no gênero, em São Tomé e Príncipe, porém ainda se faz necessária uma articulação entre os dados e os mecanismos institucionais de enfrentamento.

No Inquérito Demográfico, a população foi consultada sobre a violência doméstica, de modo a observar o grau de aceitação e as possíveis justificativas para as práticas da violência. Segundo o documento, uma em cada cinco mulheres (20%) concordava com pelo menos uma das justificativas para que os homens batessem nas mulheres. Tal concepção estava mais difundida entre as mulheres que trabalharam e não obtiveram remuneração em dinheiro (36%), entre as sem instrução (28%) e as que viviam em um agregado familiar mais pobre (24%). Entre os respondentes masculinos, os percentuais indicaram que 32% dos homens que viviam em agregados familiares mais pobres concordavam com justificativas para a violência contra as mulheres. Entre os homens com nível de instrução primária o percentual era de 26% e 16% entre os que tinham nível de instrução secundário. Entre as justificativas apresentadas pelos homens, segundo o documento:

Os homens citaram, por ordem de importância, o facto de negligenciar as crianças (14% contra 12% nas mulheres), o facto de sair sem informar o marido (12% contra 10% nas mulheres), o facto de contrair o marido (10% contra 7% nas mulheres), o facto de recusar ter relações sexuais (5% contra 6% nas mulheres) e o facto de queimar a comida (7% contra 6% nas mulheres) (Instituto Nacional de Estatística; Ministério da Saúde de São Tomé, 2010, 260).

O Inquérito Demográfico também buscou verificar a percepção da população sobre a recusa das mulheres a terem relações sexuais no âmbito dos relacionamentos afetivos e identificou que 74% dos homens consideravam justificável, caso a mulher soubesse que o cônjuge tinha alguma doença sexualmente transmissível; 71% concordavam com a recusa das mulheres, caso estivessem cansadas ou sem vontade; o percentual cai para 48% de aceitação nas situações em que a mulher recuse ter relações sexuais ao descobrir que o cônjuge tem outro relacionamento afetivo, número que indica a legitimidade da prática da poligamia como privilégio da masculinidade na cultura santomense.

A respeito da experiência de violência doméstica, o relatório indicou que a presença era menor entre mulheres que tinham autonomia financeira e maior nível de instrução. Foi verificada maior frequência entre mulheres divorciadas e separadas. 36% das mulheres casadas ou em união de facto indicou que foi vítima de violência desde os 15 anos de idade. O documento afirma ainda que a violência perpetrada pelos homens diminui quanto maior o nível de escolaridade deles e chama atenção para a importância de uma educação voltada para a discussão de gênero (Instituto Nacional de Estatística; Ministério da Saúde de São Tomé 2010).

A maneira como a violência está presente no cotidiano das relações em São Tomé e Príncipe, indica sua utilização como instrumento sistêmico de hierarquia dos gêneros, controle dos corpos femininos, tendo ainda muita legitimidade nos discursos e práticas. Neste sentido, para além dos instrumentos jurídicos que visam coibir tais práticas, é fundamental que as mudanças mais profundas se manifestem na cultura, na forma como os gêneros são produzidos, de modo a subverter hierarquias e opressões.

No "Relatório Nacional de Implementação da Declaração e do Programa de Ação de Beijing + 25", em que o Estado avalia sua atuação no enfrentamento da violência, há a indicação de que ainda existem muitos desafios para a produção de estatísticas a respeito da violência contra mulheres no país, de modo que seja possível aprimorar os mecanismos de enfrentamento do fenômeno e garantir justiça social. Segundo o relatório (2019, 44), ao constatar os entraves existentes no enfrentamento da violência:

**Constrangimentos:**

Fraca operacionalização da base de dados sobre VBG; Insistência<sup>7</sup> de dados nacionais sobre violência doméstica e abuso sexual de menores; Inexistência de dados sobre violência contra as idosas; Dependência total de recursos financeiros dos parceiros de desenvolvimento para implementação do plano de ação da Estratégia de VBG.

**Desafios:**

Disponibilizar a linha direta 24h, em parceria com a Polícia nacional; Divulgar as leis 11/2008 e 12/2008 e do Código penal ao nível nacional; Reforçar a Estratégia Nacional de VBG; **Melhorar o processo de produção das estatísticas de VBG** (*grifo nosso*).

As iniciativas de promoção da equidade de gênero caminham ao lado de uma cultura que ainda privilegia a masculinidade e legitima as várias formas de violência contra as mulheres. A criação dos instrumentos de coibição da violência, neste sentido, se torna fundamental para a promoção dos direitos das mulheres santomenses. Para além das iniciativas institucionais, consideramos as narrativas das mulheres santomenses, que expressam o lugar da violência na vida cotidiana e os desafios para a promoção da equidade de gênero no contexto do país.

---

<sup>7</sup> Acreditamos que houve erro de grafia e o termo seria inexistência.

## Outras “histórias da gravana”<sup>8</sup>: As experiências das mulheres santomenses

Ouvir as narrativas das mulheres santomenses é um aspecto fundamental na apreensão do fenômeno da violência de gênero. Abordar as experiências a partir de uma perspectiva decolonial significa também pensar em como as mulheres relatam suas vivências, se percebem enquanto mulheres e constroem suas trajetórias, que são também de resistências, em um contexto muito adverso para elas. Significa também considerá-las para além dos termos que universalizam as experiências, seja pensando no termo mulheres ou na condição de cidadãs.

Ao abordar a violência considerando a colonialidade do gênero, consideramos o “alcance destrutivo da imposição colonial” (Lugones 2020, 55). As primeiras modalidades de violência vivenciadas pelas mulheres de São Tomé foram aquelas promovidas pela colonização, que foram se atualizando conforme os projetos dos colonizadores, atingindo diferentes gerações. Não se pode perder de vista como a realidade de violências e desigualdades se configurou historicamente e se manifesta no presente. Neste sentido, concordando com Curiel (2020), uma perspectiva de emancipação precisa enfrentar a colonialidade.

Por meio das falas das mulheres, nos aproximamos dos contextos de violências e dos demais marcadores sociais que constituem suas vidas. Para este artigo, abordaremos algumas das experiências entre as 18 mulheres entrevistadas na pesquisa, no ano de 2019, na capital São Tomé. Ao transcrever as falas, procuramos preservar, com o máximo de fidelidade, a riqueza das expressões orais, que combinam o português com o crioulo forro, nos lembrando dos processos históricos que produziram o povo santomense e constituem a realidade vivenciada pelas mulheres.

Entre as mulheres que participaram das entrevistas semiestruturadas, identificamos o seguinte perfil: a) faixa etária variando entre 19 e 47 anos, prevalecendo o grupo de 20 a 29 anos (55,5%); b) em relação à escolaridade, prevaleceu o nível primário (61%), seguido do ensino médio (33%) e apenas 1 no ensino superior; c) entre as profissões, houve uma prevalência de donas de casa e empregadas domésticas (61%), além de menções a outras atividades profissionais; c) a verificação da faixa de rendimentos identificou que mais da metade não possuía fonte de renda (55,5%) e, entre as demais, 6 recebiam o

8 “Histórias da Gravana” se remete à obra literária da escritora santomense Olinda Beja, na qual apresenta contos que relatam experiências de mulheres de São Tomé em Príncipe, incluindo as situações de opressão cotidianas.

valor de até 1 salário mínimo (cerca de 1100 dobras<sup>9</sup>) e apenas 2 tinham rendimentos superiores ao salário mínimo (média de 3.000 dobras); d) apenas 2 entrevistadas não possuíam filhos e a maioria se declarou solteira; porém, há uma presença notável das uniões de facto consensuais, que significa o estabelecimento de um relacionamento afetivo com convivência domiciliar, ainda que não reconhecido formalmente.

No que se refere às informações sobre a violência, as entrevistas identificaram que todas as mulheres já tinham sofrido alguma modalidade, além de terem conhecimento de outras mulheres que também sofreram violências, com frequentes menções às agressões físicas. A maioria afirmava ter conhecimento da existência da lei de enfrentamento da violência doméstica, do Centro de Aconselhamento, mas não conheciam detalhes sobre o conteúdo da lei. Importante destacar que várias delas tomaram conhecimento da legislação ou outras informações sobre violência por meio de campanhas estatais e pelos meios de comunicação, o que indica o funcionamento dessas estratégias como forma de difundir o conteúdo de enfrentamento da violência e promover mudanças culturais que possam incidir na diminuição das ocorrências.

Para apreender como o fenômeno da violência se manifesta no cotidiano da vida das mulheres, é necessário identificar as várias dimensões que o constituem, a exemplo das concepções de gênero, da forma como a violência se apresenta nas relações afetivas e domésticas, nos modelos de arranjos conjugais existentes, além de demais expressões das desigualdades que também compõem o referido cenário social.

A partir das entrevistas, constatamos que ser mulher significava estar responsável pelas tarefas domésticas, ter menos oportunidades de escolaridade, trabalho, renda e liberdade, quando comparada à definição do lugar social dos homens. Em todas as falas<sup>10</sup>, havia a constatação das desigualdades, expressas nas situações relatadas. Nas situações que envolviam dependência econômica, as violências muitas vezes se agravavam.

Normalmente, homens não realizam trabalhos domésticos, porque muitas das vezes quando homem realiza trabalho doméstico, a sociedade fala: esse homem lá é palerma, pateta, *boboyoko*<sup>11</sup>. Está lavando prato para mulher dele. Mulher já *katxôu*<sup>12</sup> ele. Por isso muitos não

9 Equivalente a cerca de \$ 50 dólares estadunidenses ou R\$ 269, 89 reais brasileiros.

10 Utilizamos codinomes, como forma de preservar suas identidades.

11 Bobo.

12 A expressão significa sugerir que a mulher o enfeitiçou.

ajudam. Trabalho doméstico é um trabalho feito para mulher. (Jésica, 24 anos, vendedora de fardo, 2 filhas, ensino primário)

Ele trabalhava, ganhava dinheiro, mas seu dinheiro que recebia só gastava com outras mulheres. Ele levava outras mulheres para onde eu vivo, para casa da mãe dele. Eu ficava só a assistir, muito sofrimento! Quando eu reclamava com a mãe dele, a mãe dele dizia que ele é homem [a mãe o apoiava]: ‘e homem com dinheiro no bolso arranja mulher que quer’. [...] Ele só ia para casa tomar banho, trocar de roupa. Ele não dava dinheiro nem para comprar sabão para lavar roupa dele e nem das crianças. (Nina, 37 anos, empregada doméstica, 4 filhos, ensino primário)

Um aspecto observado nas entrevistas é o acesso à educação como fator de mobilidade social e maior autonomia na vida das mulheres. A fala da entrevistada Kilomba expressava, em vários momentos, a reflexividade sobre a condição feminina e a recusa em reproduzir determinados lugares sociais. Naquela sociedade, a violência aparece como um instrumento sistemático de produção dos gêneros, especialmente nas experiências femininas. Kilomba estava com 23 anos, ensino superior completo, solteira, não tinha filhos e exercia atividade profissional, com um rendimento médio de 4.000 dobras<sup>13</sup>. Ao descrever a realidade da mulher no contexto santomense, afirmou:

As mulheres santomenses estão destinadas a cuidar do marido. Tanto que tens 23 anos e não tens filhos? Kyê!<sup>14</sup> Isso é um escândalo! Como assim? Está já na hora de parir! Você quer chegar aonde? Você quer estudar, estudar só? Tem que parir, ter filho, ter um marido, tem que ter casa, cuidar da casa.

Outro aspecto manifestado nas entrevistas é a presença da poligamia como um privilégio da masculinidade. Da maneira como está configurada socialmente, aprofunda as desigualdades de gênero e confere aos homens maior autonomia e mais poder sobre a vida das mulheres. Na maioria das entrevistas, apareciam relatos de uniões de fato, nas quais os homens também se relacionavam com outras mulheres. Algo que agravava as situações de violência é a construção de hierarquias entre as mulheres, feita pelos homens que se relacionavam com elas, reforçando a opressão de algumas e produzindo conflitos entre elas, na disputa pelo homem. Os trechos seguintes

<sup>13</sup> Equivalente a cerca de \$185,59 dólares estadunidenses ou R\$ 948 reais brasileiros.

<sup>14</sup> Interjeição que denota espanto, uma indignação.

das entrevistas expressam como a violência se combina com a poligamia no contexto santomense:

Homem de agora vão querer ter duas, três mulheres, mas mulheres que estão em casa, eles maltratam como uma escrava. No começo fica bom, amor fica forte, bué de bôbô<sup>15</sup>. Como mulher engravida, eles arranjam outra. Mulher que está em casa, quando reclama da sua ausência, eles dão porrada. Homem quando arranja mulher não dorme em casa; dormem fora, porque eles já têm outra mulher nova. Quando chegam casa no dia seguinte, que a mulher pergunta, ainda exaltam<sup>16</sup> e dão porrada. (Chanquena, 19 anos, estudante, 1 filha, ensino médio)

Ele faz muitas coisas erradas. Tem muitas mulheres, não para em casa. Sai sempre, mas nunca sai comigo. Quando peço para sairmos juntos, ele nunca quer. Eu só vou passear com minhas cunhadas. Eu o peço. Ele deixa. Eu vou. Tenho hora para chegar em casa. Mas, meia noite é a hora que ele fica na rua. (Katia, 28 anos, empregada doméstica, 3 filhas, ensino primário)

A traição é um tipo de violência psicológica. Só que a violência em São Tomé está tão naturalizada, que ninguém se importa. Ou seja, é a coisa mais normal do mundo. Porém, a traição só é direcionada aos homens, quando se fala de traição, não se pode mencionar ao gênero feminino. Porque as mulheres em São Tomé não podem trair. Tanto é que um homem apanha uma mulher a trair, na maioria das vezes elas acabam mortas. Eles matam. Porque em São Tomé as mulheres não podem trair o marido. Quando não matam, espancam, deixam desfigurada ou desmembradas. (Kilomba, 23 anos, jurista, sem filhos, ensino superior)

Os relatos acima expressam a resultante da combinação dos modelos poligâmicos oriundos da África com valores e arranjos conjugais do ocidente colonizador e cristão. Tal combinação conferiu aos homens a liberdade de vivenciar relacionamentos simultâneos, ao mesmo tempo em que hierarquizam e procuram ter controle sobre os corpos, sentimentos e sexualidade das mulheres.

A modalidade de violência psicológica foi vivenciada por todas as entrevistadas. Mas, os relatos de violência física também foram frequentes

<sup>15</sup> Muito bobo.

<sup>16</sup> Falam alto, proferem ofensas.

nas falas. Os depoimentos mostravam o lugar da violência nas experiências femininas e o quanto ela está presente na vida cotidiana, marcando corpos e subjetividades. Mulheres de diferentes faixas etárias contaram situações de violência física praticada pelos homens com quem conviviam, que poderiam ter decorrido em óbito, tamanha a agressividade empregada.

Quando eu estava grávida, muita porrada. Eu fui até hospital. Eu pensei que iria perder bebê próprio. Ele me deu rabo no chão<sup>17</sup> com bebê na barriga. Como ele me fez isso, fui até hospital com dor. Os médicos me deram medicação, a dor passou. No dia seguinte, ele ainda vem para casa bêbado, me expressando<sup>18</sup>. Quando eu estava grávida, ele vinha pela manhã todo bêbado, entrou dentro de casa, falando: eu vou dar essa *pykena* porrada<sup>19</sup>. Entrou dentro de casa, tomou uma picareta para me bater com a picareta. Eu corri e fui tentar esconder na casa da minha amiga. Rapaz estava a entrar quintal a me dizer que vai me dar porrada. [...] Ele saiu com picareta para meter nas minhas costas. Se essa picareta me entrava, eu morria. [...] A picareta entrou e saiu no portão de zinco. Se fosse na minha cabeça? (Chaquena, 19 anos, estudante, ensino médio, 1 filha)

Ele não gostava de quando eu me cuido, gosta de me ver *jam ga podji*<sup>20</sup>. Para só ele gostar de mim [riso]. Ele não confia em mim. [...] Eu comecei a sentir muita dor, esse é um dos principais motivos que me fizeram terminar a relação. Você quer ou não quer, ele está resolvendo seu problema<sup>21</sup>. Por vezes, eu lagrimava de dor que eu sentia, ele me via a chorar e dizia que eu estou a fingir, que eu não quero fazer sexo. *Kyè!* ele fazia sexo comigo contra vontade. Ele dizia que eu não quero, porque já tenho outra pessoa, estou pensando numa outra pessoa. Todos os dias ele vai querer me dormir<sup>22</sup>. [...] Parecia uma escrava sexual. Eu sentia tanta dor, que nem conseguia trabalhar. (Nina, 37 anos, empregada doméstica, 4 filhos)

Um dia, ele me deu tanta porrada, que eu fiquei toda molhada no corpo, até minha saia sujou de sangue. Ele estava me batendo assim,

17 Ela caiu sentada no chão, após ser agredida.

18 “Me expressando” significa que o homem estava proferindo ofensas contra ela.

19 *Pykena* significa moça. Na frase, ela expressa que ele afirmou que ia agredi-la.

20 Desarrumada.

21 Relação sexual forçada.

22 Ter relações sexuais com ela.

para me matar mesmo, com criança nas costas<sup>23</sup>. A me dar pontapé com soco, bafatada, aqui várias vezes. Tudo isso com criança nas costas. Ele bateu, ainda bateu criança nas costas. Ele estava todo bêbado. Tinha que ir tomar banho na casa de outras pessoas. Estava desfigurada. Eu tive que sair dali automaticamente. (Kini, 43 anos, dona de casa, 5 filhos, ensino primário)

Os depoimentos das entrevistadas indicam as situações de todas as modalidades de violência nas experiências cotidianas: psicológicas, físicas, material, moral e sexual. Nos relatos das entrevistadas, viver as situações de violência se torna parte da condição feminina no contexto. Os demais marcadores de desigualdade social acabam por aprofundar a situação de vulnerabilidade das mulheres, o que demonstra a necessidade de que se produza um enfrentamento institucional multisetorial, que atinja várias dimensões sociais, de modo a promover as garantias de uma cidadania segura e autônoma para as mulheres. Os relatos também revelam o quanto a violência ainda está enraizada na cultura santomense, legitimada socialmente, sendo este também um desafio importante a se enfrentar, para que a violência não se perpetue como um destino para a vida das mulheres.

Um enfrentamento da violência considerando a colonialidade do gênero também significa pensar nos processos que constituíram as masculinidades violentas em São Tomé, que se expressam na autoridade conferida aos homens, que ainda detêm poder de mando e controle sobre a vida de muitas mulheres, aspecto recorrente de uma herança colonial ainda muito viva nas experiências. Mais do que identificar as assimetrias entre os gêneros na realidade santomense, nos interessa considerar as raízes profundas que produziram tais desigualdades e se manifestam também nas relações de gênero. Resistir, neste sentido, significa enfrentar reiteradamente a colonialidade do gênero.

## Conclusão

A colonialidade do gênero se constitui com uma marca presente nas sociedades que foram colonizadas, mesmo após os processos de independência. A violência é o elemento comum às colonizações e à colonialidade, atuando como instrumento sistemático de dominação. Tendo em vista as

---

23 Na cultura de São Tomé e Príncipe, as mulheres costumam carregar os/as filhos/as nas costas, sustentados/as por um pano. Na ocasião, a mulher relata que estava com a criança nas costas enquanto foi agredida.

assimetrias produzidas neste tipo de relação social, o gênero tem se configurado como expressão de desigualdades e concentração de poderes. Neste sentido, a construção social de ser mulher em tais contextos acaba por significar vivenciar as opressões e, em alguns casos, mais profundamente. Ao abordar a violência de gênero a partir de uma perspectiva decolonial, nossa intenção foi pensar nos processos que constituíram o gênero tal como se manifesta no contexto santomense, observando os ecos de uma colonização, até recentemente existente no país.

Ao considerar os relatos das mulheres, nos aproximamos da complexidade das experiências femininas e observamos os efeitos concretos dos processos de desigualdade e opressões, que acabam por construir as identidades de gênero naquele contexto. E consideramos, sobretudo, que nas experiências das mulheres se encontra uma chave importante para que se elaborem as políticas de enfrentamento da violência e redução das desigualdades. Os elementos que constituem as experiências femininas observadas na pesquisa sinalizam para a necessidade de uma ampliação dos estudos de gênero em São Tomé e Príncipe, que possam aprofundar determinados recortes e produzir um acúmulo de contribuições para as políticas de promoção dos direitos das mulheres no país.

## REFERÊNCIAS

- Curiel, Ochy. 2020. Construindo metodologias feministas a partir do feminismo decolonial. In *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*, organizado por Heloisa Buarque de Hollanda. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo.
- Instituto Nacional de Estatística. 2014. *IV Recenseamento Geral da População e Habitação: Características e condições de vida das famílias e da habitação*, RGPH-2012. - S. Tomé: INE, 163 p.
- Instituto Nacional de Estatística; Ministério da Saúde de São Tomé. 2010. *Inquérito Demográfico e Sanitário (IDS STP 2008-2009)*. São Tomé e Príncipe.
- Instituto Nacional para a Promoção da Igualdade e Equidade de Género. 2019. *Relatório Nacional de Implementação da Declaração e do Programa de Acção de Beijing + 25º*. São Tomé e Príncipe.
- Lei n.º 6/2012, de 6 de agosto. Diário da República N.º 95. *Código Penal de São Tomé e Príncipe*. Assembleia Nacional.

- Leis nº 11/2008, de 29 de outubro. *Diário da República*, N.º 62. Assembleia Nacional.
- Lugones, María. 2020. Colonialidade e Gênero. In: *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*, organizado por Heloisa Buarque de Hollanda. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo.
- \_\_\_\_\_. 2019. Rumo a um feminismo decolonial. In: *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*, organizado por Heloisa Buarque de Hollanda. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo.
- Monteiro, Eurídice Furtado. 2016. *Crioulidade, Colonialidade e Gênero: as representações de Cabo Verde*. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 24(3): 398p, setembro/dezembro de 2016.
- Oliveira, Ana Filipa e Azevedo, Liliana. 2016. A Igualdade de Gênero nos media em São Tomé e Príncipe. In *Direitos das Mulheres em São Tomé e Príncipe: Conhecer para Capacitar e Sensibilizar*. ACEP.
- Oyewùmí, Oyèronké. 2020. Conceituando o gênero: os fundamentos eurocêntricos dos conceitos feministas e o desafio das epistemologias africanas. In *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*, organizado por Heloisa Buarque de Hollanda. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo.
- \_\_\_\_\_. 2017. *La invención de las mujeres: una perspectiva africana sobre los discursos occidentales del género*. Bogotá: Editorial en la frontera.
- Santos, Lurdes Maria Lima Viegas Pires dos. 2015. *A igualdade de gênero em São Tomé e Príncipe: entre a realidade e a utopia*. Dissertação de mestrado em Estudos sobre as Mulheres, na Universidade Aberta, Portugal.
- Seibert, Gerhard. 2015. *Colonialismo em São Tomé e Príncipe: hierarquização, classificação e segregação da vida social*. Anuário Antropológico [Online], 11 | 2015.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Crioulização em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe: divergências históricas e identitárias*. *Afro-Ásia*, n. 49, p. 41-70, 2014.
- Silva, Assunção de Maria Sousa e. 2019. Marcas de gênero na literatura angolana e são-tomense. In *Áfricas e suas relações de gênero*, organizado por Mariana Bracks Fonseca e Fernanda Chamarelli de Oliveira. Rio de Janeiro: Edições Áfricas/ Ancestre, 210 p. E-Book.
- Semedo, Carla Indira Carvalho. 2016. *Musicalidades das cabo-verdianas nas roças de São Tomé e Príncipe*. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 24(3): 398, setembro/dezembro/2016.

- Sousa, Domitília Trovoada de; Vera-Cruz, Carla Neves. 2016. Estudo sobre o quadro jurídico-legal no domínio dos direitos das mulheres, incluindo violência em São Tomé e Príncipe. In *Direitos das Mulheres em São Tomé e Príncipe: Conhecer para Capacitar e Sensibilizar*. ACEP.
- Teixeira, Rejiane dos Santos. 2018. *Questões de gênero na organização da sociedade Moçambicana: a mulher em xeque em “Niketche: Uma História De Poligamia”* De Paulina Chiziane. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Letras do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória.

## RESUMO

O presente artigo discute as violências de gênero a partir das experiências de mulheres de São Tomé e Príncipe. A abordagem é construída a partir da perspectiva de epistemologias feministas africanas e decoloniais. Deste modo, as relações de gênero são pensadas considerando as particularidades do processo de colonização ocorrido no país, bem como as configurações socioeconômicas pós-independência, que são marcadas pelas desigualdades sociais, vivenciadas principalmente pelas mulheres.

## PALAVRAS-CHAVE

Violências de Gênero; São Tomé e Príncipe; Epistemologias Decoloniais.

*Recebido em 6 de junho de 2020*

*Aceito em 31 de agosto de 2020*



## PARCEIROS

### NERINT

O Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) foi o primeiro centro voltado exclusivamente ao estudo e à pesquisa em Relações Internacionais no sul do Brasil. Foi estabelecido em 1999 junto ao ILEA-UFRGS visando ao estudo crítico e inovador das principais transformações do sistema internacional pós-Guerra Fria. Desde 2014, o NERINT esteve localizado na Faculdade de Economia da UFRGS (FCE-UFRGS) e a partir de 2018 no Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), localizado no Instituto Latinoamericano de Estudos Avançados (ILEA-UFRGS). Paralelamente, buscou contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil através da análise das opções estratégicas disponíveis para a consolidação da inserção internacional autônoma do país, a partir da perspectiva do mundo em desenvolvimento. O advento de uma “diplomacia ativa, afirmativa e propositiva” no Brasil no início do século XXI veio a convergir com as análises e projeções feitas nos seminários e publicações do NERINT.

Um dos resultados de sua atividade foi a implantação de um curso de graduação em Relações Internacionais (2004), o melhor do país de acordo com o Ministério da Educação (2012), e de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (2010). Duas revistas também foram criadas: a bimestral Conjuntura Austral e a semestral e bilíngue Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. Assim, além da pesquisa avançada, focada prioritariamente nos países emergentes, o NERINT deu origem a programas de graduação e pós-graduação, além de propiciar intensa atividade editorial.

### CEBRAFRICA

O Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) tem suas origens no Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL), um programa estabelecido em 2005 através de um convênio entre a Universidade Federal do

Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Suas atividades de pesquisa são desenvolvidas junto ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), no CEGOV.

Em março de 2012 o CESUL foi ampliado para abranger o conjunto geográfico do continente africano, transformando-se em CEBRAFRICA, enquanto a Série Sul-Africana, que publicou seis livros, foi transformada em Série Africana, atualmente com onze títulos. O objetivo segue sendo o mesmo: realizar pesquisas, apoiar a elaboração de teses, dissertações e trabalhos de conclusão, congregar grupos de pesquisa em temas africanos, realizar seminários, promover intercâmbio de professores e estudantes e estabelecer redes de pesquisa e projetos conjuntos com instituições africanas e africanistas, publicar obras produzidas no Brasil ou traduzidas e ampliar a biblioteca especializada fornecida pela FUNAG.

As pesquisas têm por objetivo o conhecimento do continente africano e de suas relações com o Brasil, nas seguintes áreas: Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e sua Transformação e Correntes de Pensamento. São parceiros do CEBRAFRICA conceituadas instituições do Brasil, Argentina, Cuba, México, Canadá, Estados Unidos, África do Sul, Angola, Moçambique, Senegal, Cabo Verde, Egito, Nigéria, Marrocos, Portugal, Reino Unido, Holanda, Suécia, Rússia, Índia e China. As pesquisas em andamento versam sobre a “A presença do Brasil, da China e da Índia na África”, “A África na Cooperação Sul-Sul”, “Conflitos africanos”, “Integração e desenvolvimento na África”, “As relações da África com as Grandes Potências”, “As relações interafricanas” e “Agenda de segurança e defesa na África”.

## CEGOV

O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) é um centro interdisciplinar vinculado à Reitoria, cujo objetivo é estudar a ação governamental no Brasil e no mundo. Nesse sentido, a missão do CEGOV é articular seus pesquisadores em áreas interdisciplinares prioritárias e realizar projetos de pesquisa aplicada. O CEGOV também desenvolve atividades de extensão e de ensino, e serve como espaço para coordenação e interlocução entre pesquisadores, grupos de pesquisa, cursos de graduação e programas de pós-graduação da UFRGS, voltados para as políticas públicas.

# NORMAS DE SUBMISSÃO

1. A Revista Brasileira de Estudos Africanos publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em duas seções: Artigos e Resenhas;
3. Os artigos de pesquisa devem limitar-se a 50 mil caracteres (incluindo espaços e notas de rodapé) e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 4,5 mil caracteres (incluindo espaços e notas de rodapé);
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor-data ou notabibliografia), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação, filiação institucional (com o nome completo da instituição) e e-mail para contato;
8. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
9. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho;
10. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
11. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português ou espanhol e 3 palavras-chave em inglês; Título em português ou espanhol e em inglês; Resumo em português ou espanhol e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras;
12. As contribuições devem ser feitas através do website da Revista: [www.seer.ufrgs.br/rbea](http://www.seer.ufrgs.br/rbea).

## CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não possuindo tamanho maior do que 2MB).
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.
6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.



#### **Editoração e impressão:**

Gráfica da UFRGS  
Rua Ramiro Barcelos, 2500  
Porto Alegre/RS  
(51) 3308-5083  
[grafica@ufrgs.br](mailto:grafica@ufrgs.br)  
[www.ufrgs.br/graficaufrgs](http://www.ufrgs.br/graficaufrgs)