

ISSN 2448-3907 | e-ISSN 2448-3923

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS AFRICANOS

Brazilian Journal of African Studies



Revista Brasileira de Estudos Africanos	Porto Alegre	v. 6	n. 11	p. 1-280	Jan./Jun. 2021
---	--------------	------	-------	----------	----------------

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 e resenhas de livros de pesquisadores e professores doutores, ou em coautoria com estes, 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

Análucia 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) – IN MEMORIAM

Kamilla Raquel Rizzi (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Karl Gerhard Seibert (Universidade Federal da Bahia, 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)

Larissa Kröner Bresciani Teixeira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Luiza Ferreira Flores (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Mariana Reali Vitola (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 (Colégio Militar de Porto Alegre, Brasil)

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

Fantu Cheru (American University, EUA)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosário, 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 (Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil)

Mamoudou Gazibo (Université de Montréal, Canadá)

Marina de Mello e 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, Érico Duarte Esteves, Helio Farias, Leonardo Granato, Luis Gustavo Mello Grohmann, Maíra Baé Baladão Vieira, Marcelo Milan, Nilton Cardoso, Pâmela Marconatto Marques, Rafael Cunha Almeida Sylvio de Souza Ferreira 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 da diagramação: Amanda Timmen Mello
Arte: Tiago Oliveira Baldasso

A *Revista Brasileira de Estudos Africanos* está disponível online em português e inglês em 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

seer.ufrgs.br/rbea
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 6, n. 11 (Jan./Jun. 2021). – 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

EDITORIAL	7
<i>Analúcia Danilevicz Pereira</i>	
DIPLOMACIA E POLÍTICA EXTERNA EM MOÇAMBIQUE: O PRIMEIRO GOVERNO PÓS-INDEPENDÊNCIA – SAMORA MACHEL (1975-1986)	11
<i>Ercilio Neves Brandão Langa</i>	
A DESIGUALDADE REGIONAL E A PERSISTÊNCIA DA POBREZA EM MOÇAMBIQUE, EXPLICADAS NA PERSPECTIVA DO CÍRCULO VICIOSO DA POBREZA	33
<i>Gilberto Libânio</i> <i>Castigo José Castigo</i>	
O DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA DO SUL PÓS-APARTHEID À LUZ DA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA: UMA REVISÃO CRÍTICA	61
<i>João Paulo Davi Constantino</i> <i>Robson Dias da Silva</i> <i>Georges Flexor</i>	
A ADMINISTRAÇÃO RAMAPHOSA E O RETORNO AO PROTAGONISMO DA ÁFRICA DO SUL: TENDÊNCIAS E DESAFIOS À POLÍTICA EXTERNA	87
<i>Anselmo Otavio</i>	
DEMOCRACIA NA ÁFRICA: O NOTÁVEL CASO DA SOMALILÂNDIA	109
<i>Pio Penna Filho</i> <i>Henrique Oliveira da Motta</i>	
ASCENSÃO REGIONAL ETÍOPE: A POLÍTICA EXTERNA DE MENGISTU HAILÉ MARIAM A ABIY AHMED ALI	129
<i>Nilton César Fernandes Cardoso</i> <i>Guilherme Geremias da Conceição</i> <i>Igor Estima Sardo</i>	
O PARADOXAL GOVERNO DA “NOVA DISPENSAÇÃO” NO ZIMBÁBUE: VIOLÊNCIA POLÍTICA, IMPUNIDADE ENDÊMICA E SILENCIAMENTOS, 2017-2020	153
<i>Terence M. Mashingaidze</i>	

RELAÇÕES BRICS-NIGÉRIA E OS <i>NEXT ELEVEN</i>: AS DINÂMICAS DE PODER ECONÔMICO ANTES E DEPOIS DAS DISRUPÇÕES DA PANDEMIA DE COVID-19	169
<i>Sharkdam Wapmuk Oluwatooni Akinkuotu Vincent Ibonye</i>	
DIMENSÕES DAS REFORMAS ELEITORAIS NA NIGÉRIA	193
<i>Emmanuel Olughade Ojo</i>	
POLÍTICA PARTIDÁRIA, <i>STAKEHOLDERS</i> PASSIVOS E CAMPANHA ELEITORAL VINGATIVA PARA GOVERNADOR NO ESTADO DE EKITI, NIGÉRIA	217
<i>Mike Opeyemi Omilusi</i>	
INTERESSE NACIONAL, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A IMPRENSA NIGERIANA NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO CONTEMPORÂNEO	241
<i>Aondover Eric Msughter Hamza A. Pate</i>	
PROJETOS DE INCLUSÃO DIGITAL NA EDUCAÇÃO EM ANGOLA: AVANÇOS E RECUOS	259
<i>Cesário José Sanajmbo Barbante</i>	
PARCEIROS	277
NORMAS DE SUBMISSÃO	279

EDITORIAL

Analúcia Danilevicz Pereira

Junho/2021

No segundo semestre de 2020, os desafios sociais e econômicos decorrentes da pandemia da COVID-19 ficaram mais evidentes na África. Na África do Sul, estima-se que a economia terá sua pior contração desde 1930, com um resultado de -7,1% e taxa de desemprego de 30%. O PIB de muitos países africanos deverá contrair-se em 2020 ou, na melhor das hipóteses, ter um pequeno crescimento. Para driblar este cenário, a maioria dos governos lançou planos de estímulo à atividade econômica, incluindo a rolagem de dívidas e impostos para empresas, a abertura de linhas de crédito facilitadas e o financiamento de contas de energia e de água.

Na maioria dos países africanos, a principal forma de arrecadação de impostos ainda é a taxação sobre exportações. Deste modo, uma quebra nas cadeias de comércio internacional tem forte impacto no orçamento estatal, justamente no momento em que a pandemia da COVID-19 exige maiores investimentos do Estado em saúde, saneamento e infraestrutura. Por outro lado, quedas nas vendas e nos preços de determinado produto – no caso de países muito dependentes em um único tipo de produto exportado – significam maior dificuldade de obtenção de moedas fortes como o dólar e o euro, cruciais para a importação de medicamentos, de vacinas e de alimentos.

Ao mesmo tempo em que buscam combater a disseminação da COVID-19 em seus territórios, muitos países africanos têm que lidar com crises securitárias graves. No Sahel, ataques realizados por extremistas continuaram ocorrendo ao longo do ano em Burkina Faso, Mali, Chade e Níger, atingindo populações civis. No norte da Nigéria, intensificaram-se as ações do Boko Haram, que incluíram, em outubro, o sequestro de centenas de estudantes em uma escola na cidade de Katsina. No leste do continente, um levante separatista na Etiópia gerou diversos mortos e milhares de refugiados, que se abrigaram no Sudão. Em Moçambique, rebeldes ocuparam partes

importantes da província de Cabo Delgado, gerando um grande deslocamento de pessoas em direção a Nampula, e em Angola ocorreram conflitos armados na província de Lunda Norte.

As questões securitárias têm impacto na mobilização de recursos (financeiros e humanos), no rompimento de ciclos escolares e produtivos, bem como nos fluxos migratórios e na disseminação de doenças contagiosas. A retirada das missões da ONU no Sudão (Darfur) e em Guiné-Bissau também representa um impacto para os orçamentos destes países, uma vez que dependerá de órgãos nacionais manter a estabilidade nessas regiões. Outro fenômeno que exigiu atenção e investimento do poder público, e também gerou muitos deslocados internos, foram as fortes chuvas e inundações que atingiram Níger, Nigéria, Burkina Faso, Chade, Sudão e Sudão do Sul.

Todavia, tanto a União Africana como as Organizações Regionais africanas têm desempenhado um papel importante na formulação de políticas públicas de amplo alcance. Iniciativas de política externa e doméstica voltadas à superação da crise sanitária (e de outras decorrentes) e, fundamentalmente, a concertação regional e internacional têm sido respostas importantes aos problemas que se apresentam. Por fim, claramente, o eixo Sul-Sul mostra-se vigoroso no sentido de estabelecer as possibilidades de cooperação, ainda que em um cenário de muitas crises sobrepostas.

Em seu sexto ano, a RBEA discute, neste número, temas históricos e contemporâneos, enfocando questões de política externa e doméstica, desenvolvimento e educação, bem como temas securitários. No artigo “Diplomacia e Política Externa em Moçambique: o primeiro governo pós-independência – Samora Machel (1975-1986)”, Ercilio Neves Brandão Langa analisa diplomacia e política externa no primeiro governo de Moçambique independente. Gilberto Libânio e José Castigo em “A desigualdade regional e a persistência da pobreza em Moçambique, explicadas na perspectiva do círculo vicioso da pobreza” analisam como as desigualdades regionais influenciaram negativamente na eficácia das políticas para a redução da pobreza em Moçambique, no período 2001-2014, fazendo uso do princípio do Círculo Vicioso da Pobreza defendido por Myrdal.

Já no trabalho de João Paulo Davi Constantino, Robson Dias da Silva, Georges Flexor, intitulado “O desenvolvimento da África do Sul pós-*apartheid* à luz da perspectiva institucionalista: uma revisão crítica”, é avaliada em que

medida a adequação aos modelos institucionais orientados para o mercado tem contribuído para o desenvolvimento sul-africano, a partir de um conjunto de instituições. Na sequência, Anselmo Otávio discute as permanências e rupturas da política externa de Ramaphosa em relação aos seus antecessores no artigo “A administração Ramaphosa e o retorno ao protagonismo da África do Sul: tendências e desafios à política externa”.

Em “Democracia na África: o notável caso da Somalilândia”, Pio Penna Filho e Henrique Oliveira da Motta analisam o sucesso político da autodeclarada República da Somalilândia. Segundo os autores, desde sua independência com relação à Somália em 1991, o país já passou por quatro processos eleitorais, considerados justos e confiáveis, além de ter logrado significativa estabilidade em seu território, mesmo sem nenhum reconhecimento internacional e em condições adversas. Já Nilton César Fernandes Cardoso, Guilherme Geremias da Conceição e Igor Estima Sardo discutem a política externa da Etiópia desde a Revolução de 1974 até o primeiro ano da administração de Abiy Ahmed Ali, investigando o processo ao qual se deve a maior abertura política e econômica do país.

Terence M. Mashingaidze, no artigo “O paradoxal governo da ‘nova dispensação’ no Zimbábue: violência política, impunidade endêmica e silenciamentos, 2017-2020”, analisa a capacidade e o compromisso do governo pós-Mugabe no Zimbábue com a tarefa de reconciliar os zimbabuanos e curar as feridas históricas do país. Em seguida, é analisada a posição da Nigéria nos *Next Eleven vis-à-vis* aos BRICS, com referência particular às perspectivas de seu surgimento como uma potência econômica antes e depois da pandemia de COVID-19. “Relações BRICS-Nigéria e os *Next Eleven*: as dinâmicas de poder econômico antes e além das disrupções da Pandemia de COVID-19” é de autoria de Sharkdam Wapmuk, Oluwatooni Akinkuotu, e Vincent Ibonye.

Ainda sobre a Nigéria, Emmanuel Olugbade Ojo, em “Dimensões das reformas eleitorais na Nigéria”, apresenta um prognóstico das dimensões das reformas eleitorais e dos prováveis desafios para que a democracia nascente possa resistir à possibilidade de reversão para a autocracia. “Política partidária, *stakeholders* passivos e campanha eleitoral vingativa para governador no estado de Ekiti, Nigéria”, de Mike Opeyemi Omilusi, estuda a eleição para governador no estado de Ekiti, em 2018, como uma janela para espreitar o partido governante/oposição em uma dura disputa política e nos bastidores de alguns participantes passivos na política eleitoral da Nigéria. E, Aonover Eric Msughter e Hamza A. Pate, no artigo “Interesse Nacional, liberdade de expressão e a imprensa nigeriana no contexto democrático contemporâneo”, discutem a mídia como o Quarto Poder da Nação.

Finalmente, Cesário José Sanajmbo Barbante analisa a inclusão de tecnologia, informação e comunicação na educação em Angola, que marca mais um momento de transição no Sistema de Educação e Ensino, com a integração de novas ferramentas digitais, que têm proporcionado um novo ensinar, um novo aprender e novas formas de gerir os processos administrativos no artigo “Projetos de inclusão digital na educação em Angola: avanços e recuos”.

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, Larissa Teixeira, Luiza Flores, Mariana Vitola e Rafaela Serpa e à equipe do CEBRAFRICA que trabalhou na tradução dos artigos. Agradecemos, ainda, a João Pedro Mascarello Funck pela colaboração na tradução e revisão dos textos em inglês.

DIPLOMACIA E POLÍTICA EXTERNA EM MOÇAMBIQUE: O PRIMEIRO GOVERNO PÓS-INDEPENDÊNCIA – SAMORA MACHEL (1975-1986)

Ercilio Neves Brandão Langa¹



Introdução

Moçambique é um país localizado na África Austral, faz fronteira a norte com a Tanzânia, a noroeste com o Malawi, a oeste com a Zâmbia e o Zimbabwe, a sudoeste com a África do Sul e Suazilândia, sendo banhado pelo Oceano Índico a leste e sul. Foi colonizado por Portugal, cuja presença iniciou no século XV. Somente no final do século XIX ocorreu a ocupação efetiva do território. A independência de Moçambique aconteceu em 1975, sob liderança da FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) e de Samora Machel, primeiro presidente de Moçambique independente. A FRELIMO resultou da união de três movimentos nacionalistas fundados no exterior: a União Democrática Nacional de Moçambique (UDENAMO) criada em 1960 em Salisbury, Rodésia; a *Mozambique African Nation Union* (MANU) formada em 1961 por moçambicanos trabalhadores na Tanzânia e no Quênia, a maioria da etnia *maconde*; e a União Nacional Africana de Moçambique Independente (UNAMI), criada no Malawi por moçambicanos lá exilados oriundos da província de Tete (Mondlane 1995).

Para compreender a atuação internacional do primeiro Governo de Moçambique independente (1976-1986), estabeleceu-se como questões: (i) quais foram as linhas de orientação da diplomacia e política externa de Moçambique durante o Governo Samora Machel? (ii) qual foi a atuação do

1 Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. São Francisco do Conde, Brasil. E-mail: ercilio.langa@gmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8537-0996>

Governo Samora Machel frente às conjunturas nacional, dominada pela guerra de desestabilização da RENAMO², e regional, caracterizada por agressões do regime rodesiano e do *apartheid* da África do Sul?

Quanto aos aspectos metodológicos, utilizou-se o método qualitativo, aliado à revisão bibliográfica de obras, artigos, relatórios, dissertações e teses sobre as relações históricas e internacionais de Moçambique. Outra técnica utilizada foi a pesquisa documental na internet em sites oficiais do governo, bibliotecas virtuais, sites públicos e arquivos particulares e o acervo pessoal do autor sobre a temática. Tal acervo é constituído por reportagens televisivas, materiais de revistas e jornais, relatórios das instituições de ensino sobre o assunto.

Na política externa, Figueira (2011) defende que a estrutura internacional determina a atuação diplomática e que a política externa de um país seria resultado da dinâmica interativa entre os ambientes doméstico e internacional. Lopes e Nascimento (2011) argumentam que os fatores que condicionam a formulação da política externa de um país podem ser analisados conforme a lógica de círculos concêntricos: interno, regional e internacional que se interligam e influenciam mutuamente. No círculo interno, destacam-se a estabilidade econômica e política como fatores de sustentação de uma política externa vigorosa e empenhada. No nível regional distinguem-se as relações no âmbito de Estados vizinhos próximos e uma vizinhança mais alargada. O círculo internacional inclui as dinâmicas de participação em organizações internacionais, de natureza multilateral, bem como as relações com outros países, nomeadamente com potências internacionais e regionais (Lopes e Nascimento 2011).

Trilhando os pressupostos teórico-metodológicos supracitados, o artigo adotou a perspectiva dos círculos concêntricos, entendendo que na diplomacia e política externa dos países, os níveis interno, regional e internacional estão interligados e mutuamente dependentes. A política, a economia doméstica e o bem-estar dos moçambicanos dependiam do ambiente na região da África Austral e das relações com países vizinhos. As relações de Moçambique com seus vizinhos estavam diretamente ligadas à arena internacional, ao contexto da Guerra-Fria entre os Estados Unidos (EUA) e a União Soviética (URSS), aos blocos, rivalidades e disputas.

2 RENAMO é o acrônimo de Resistência Nacional Moçambicana, um movimento nacionalista fundado na Rodésia em 1976, que desenvolveu uma guerra contra o Governo da Frelimo e de Moçambique após a independência. O movimento dizia lutar contra o comunismo e a falta de liberdade em Moçambique.

A revisão bibliográfica enfatizou intervenientes da política externa de Moçambique como Mondlane (1995), nacionalista moçambicano, fundador e primeiro presidente da FRELIMO e, Jardim (1976), soldado português, empresário, diplomata e conselheiro de Estado que atuou em Moçambique durante vinte e dois anos, acérrimo defensor da colonização portuguesa. Os dois influenciaram a política externa no período colonial e pós-independência. Já Christie (1996), jornalista estrangeiro, cobria a luta dos movimentos nacionalistas africanos, tendo convivido com a FRELIMO, além de tornar-se o autor da primeira biografia sobre Samora Machel.

Nas Relações Internacionais, Abrahamsson e Nilsson (1994) analisaram a transição política em Moçambique de 1974 — independência, período socialista e guerra civil — avaliando o contexto internacional e regional da estratégia moçambicana e a interação entre fatores internos e externos. Verificou-se as abordagens de Zeca (2015), Castellano da Silva (2017) e Massangaie (2018).

Zeca (2015) abordou a gênese da política externa e da diplomacia de Moçambique com a FRELIMO, cujos objetivos eram angariar apoios à luta de libertação, a denúncia e o isolamento do regime colonial português no nível internacional em fóruns da ONU e Organização da Unidade Africana (OUA). Moçambique tinha dois opositores: o sistema capitalista ocidental e os governos minoritários brancos da região. A cooperação regional e a libertação de Estados vizinhos eram condições prévias para o desenvolvimento econômico e futuro de Moçambique (Zeca 2015).

Massangaie (2018) verificou a inserção de Moçambique na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Na guerra colonial, a FRELIMO estabeleceu relações de amizade com movimentos nacionalistas de países vizinhos — o movimento considerava que a independência de Moçambique só seria efetiva quando os outros países da região fossem livres da dominação colonial e dos regimes racistas —, sublinhando a importância de organizações regionais como os Estados da Linha da Frente (ELF) e a SADC.

A inserção internacional de Moçambique foi progressiva, iniciando na década de 1960 com os esforços do primeiro presidente da FRELIMO, Eduardo Mondlane. A política externa de Moçambique tinha como objetivos “criar mais amigos e poucos inimigos” no contexto de bipolaridade ideológica da Guerra Fria. A recusa de Portugal em acatar a resolução da ONU sobre a autodeterminação dos povos, o apoio que os portugueses recebiam da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o conflito ideológico da Guerra Fria influenciaram nas decisões de política externa tomadas pela FRELIMO. Por outro lado, as ameaças representadas pelos regimes sul-afri-

cano e rodesiano e a orientação político-econômica adotada pela FRELIMO após a independência, também tiveram influências na política externa do Governo de Moçambique independente (Massangaie 2018).

Castellano da Silva (2017) analisou o Estado, as elites e a política externa regional em Moçambique entre 1975 e 2015, verificando o contexto, as continuidades e mudanças, bem como a capacidade estatal e as relações entre Estado e sociedade. Distingue as elites, sua atuação na política externa e a política externa regional do Governo. Divide o Governo Samora Machel em dois períodos: 1975 a 1983 e 1983 a 1986. O momento de 1975 a 1988 corresponde à construção do Estado e da política externa do Governo Machel, no qual foi necessária a reformulação total do Estado, da economia e das relações com a sociedade, em busca de autonomia e desenvolvimento. A adoção do socialismo e a estrutura estatal baseada no marxismo-leninismo foram vistas como alternativas mais adequadas pela FRELIMO. As iniciativas de construção do Estado de Moçambique pela FRELIMO a partir de 1975 são avaliadas no âmbito da coerção, capital e legitimidade. O Governo de Machel, composto pela ala mais radical da FRELIMO, procurou reformar o Estado e se fortalecer por meio de medidas revolucionárias. A política regional de Moçambique foi derivada do complexo processo de construção do Estado, no qual as elites políticas buscaram concretizar seus próprios projetos políticos e responder às pressões domésticas e externas, conforme as capacidades estatais disponíveis (Castellano da Silva 2017).

Guerra colonial e diplomacia

Esgotadas as vias diplomáticas, em 1964 a FRELIMO recorreu à luta armada como forma de libertar o território moçambicano da colonização portuguesa. Nos dez anos seguintes, o regime português desenvolveu uma guerra colonial contra a FRELIMO e o povo moçambicano, contando com o apoio logístico e militar da OTAN e de seus aliados naturais: Inglaterra, França e EUA. Portugal também contava com o apoio de seus aliados africanos: África do Sul do *apartheid*, Rodésia de Ian Smith e Malawi de Kamuzu Banda. A diplomacia da FRELIMO angariou apoio africano entre as nações vizinhas já independentes: Zâmbia, Tanzânia e Argélia. Também conseguiu apoios da URSS, da Alemanha Oriental e da China.

Em 1973, a crise do regime colonial português se agrava à medida que fica evidente sua incapacidade de vencer as guerras no ultramar. Em 25 de abril de 1974, o governo ditatorial em Portugal é deposto pela Revolução dos Cravos. Não restou alternativa ao Novo Governo Português senão nego-

ciar o fim da guerra com a FRELIMO. Meses após o 25 de Abril, o Governo Português enviou à Lusaka, capital da Zâmbia, uma delegação diplomática para encontro com a FRELIMO de Samora Machel, propondo um cessar-fogo, seguido de um referendo para a população de Moçambique decidir se queria a independência ou a continuidade da tutela portuguesa. Samora recusou veemente a proposta, intensificando a guerra.

Com a continuidade da guerra houve mudanças na diplomacia portuguesa com relação à África. As delegações do Governo Português e da FRELIMO se reuniram de novo na Zâmbia e, em 7 de Setembro de 1974, são assinados os Acordos de Lusaka entre Samora Machel e Mário Soares, pondo fim há dez anos guerra colonial entre Portugal e a FRELIMO. Os Acordos de Lusaka estabeleciam a transferência de poderes, um governo de transição e marcava a data da independência de Moçambique para 25 de junho de 1975. Essa foi a primeira grande vitória da diplomacia e política externa da FRELIMO, como observar-se-á nas seguintes seções.

A diplomacia da FRELIMO

Durante a guerra colonial, a diplomacia da FRELIMO era bem articulada. Para informar aos moçambicanos os seus trabalhos e objetivos, assim como a situação vivenciada no país e a sua posição no cenário mundial, a FRELIMO contava com o Departamento de Informação, Publicidade e Propaganda (DIPP) que cooperava com o Departamento de Relações Exteriores (DRE) — encarregado das relações com governos e organizações estrangeiras, de manter o resto do mundo informado sobre Moçambique e da luta, de organizar a deslocação de seus representantes ao exterior, bem como participar de conferências e visitas a outros países explicando o que era o movimento e seus problemas (Mondlane 1995).

A FRELIMO manteve relações diplomáticas com países africanos, europeus e asiáticos; com as grandes potências mundiais polarizadas, os EUA, a URSS e a China, com países capitalistas e socialistas, como Noruega, Holanda, Suécia, Bulgária, Iugoslávia, Romênia, Vietnã, Coreia do Norte etc. Tinha escritórios ou delegações nas capitais de diferentes países, sendo as principais no Cairo, em Argel, em Lusaka e em Dar-Es-Salaam. Seus primeiros militantes receberam formação política e treinamento militar na Argélia, Zâmbia e Tanzânia, assim como na China e URSS que disputavam a hegemonia do mundo socialista.

Foi na Tanzânia que a FRELIMO estabeleceu sua principal base a partir de 1963, na qual se formou sua elite política e militar e bebeu da experiência socialista na perspectiva africana. Para além da base militar, ainda em 1963, a Frente edificou a sua Escola Secundária em Dar-Es-Salaam, capital do país, onde se formavam os seus quadros. Na província de Mtwara, a FRELIMO construiu um hospital como apoio fundamental à luta armada, no qual eram tratados os militantes feridos e mutilados na guerra e outras vítimas da colonização portuguesa. Na mesma localidade, criou um Centro Educacional onde estudavam os filhos dos combatentes. Em Dar-Es-Salaam também foi construído o Instituto Moçambicano, um elo de amizade com outros povos, recebendo delegações estrangeiras e onde funcionava o departamento de informação e propaganda. A formação político-militar, a experiência social e econômica, o socialismo africano e as aldeias *Ujamaa* vivenciadas na Tanzânia, serviriam de inspiração anos mais tarde e seriam testadas nas zonas libertadas pela FRELIMO e na sua política externa (Wache 2017).

Após a independência da Argélia em 1962, a FRELIMO contactou os dirigentes desse país, que ofereceram treinamento militar a duzentos e cinquenta jovens moçambicanos. Mais tarde, seus quadros foram formados na União Soviética, China, Alemanha Oriental e Cuba. A FRELIMO conseguiu apoio e solidariedade de distintos países; Zâmbia e Tanzânia foram seus principais parceiros militares durante a luta armada, fornecendo apoio logístico, político-militar, albergando bases e acolhendo seus guerrilheiros.

Em 1970, Marcelino dos Santos desloca-se ao Vaticano com a comitiva da FRELIMO onde são recebidos pelo Papa Paulo VI, simpático à causa dos movimentos independentistas³. Entretanto, desde 1940, a Igreja Católica tinha um acordo com o regime português e havia colaborado com este na colonização de Moçambique. Tal encontro revelava a política externa inteligente da FRELIMO de “fazer mais amigos e menos inimigos”, buscando apoio internacional, mesmo entre parceiros improváveis e amigos dos seus inimigos como o Vaticano e os EUA. A visita ao Vaticano representou uma vitória diplomática da FRELIMO e gerou descontentamento do Governo e sociedade portuguesas, levando a um esfriamento das relações tradicionais entre o Regime Colonial Português e a Igreja Católica (Christie 1996).

Apesar da inclinação socialista, Samora Machel e a FRELIMO optaram pelo não alinhamento no conflito bipolar, nem com os EUA, nem com a URSS e China — que disputavam hegemonia e influências do Bloco

3 A delegação era ainda composta por Agostinho Neto, representando o Movimento Popular para a Libertação de Angola e, Amílcar Cabral representando o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde.

Socialista. Mesmo assim, conseguiu apoio financeiros do mundo capitalista e treinamento e armas do mundo socialista para os seus guerrilheiros. A FRELIMO obteve apoio econômico-financeiro de países europeus como a Holanda, Dinamarca, Suécia e Noruega que revelaram uma clara posição anticolonial e retiraram os investimentos que tinham em empreendimentos portugueses na África.

O Acordo de Lusaka

A diplomacia da FRELIMO demonstrou resultados positivos nas negociações do Acordo de Lusaka com o Estado Português, que conduziram Moçambique à independência. O Acordo foi assinado na capital da Zâmbia, em 7 de setembro de 1974, mediado pelo presidente Kenneth Kaunda. No Acordo, o Estado Português reconhecia o direito do povo de Moçambique à independência, previa uma transferência de poderes até à data de independência, marcada para o dia 25 de junho de 1975, data do aniversário da fundação da FRELIMO. O Acordo criava um Governo de Transição e suas estruturas governativas — primeiro-ministro, ministros, secretários e subsecretários, corpo de polícia — liderados pela FRELIMO (Portugal 1974).

O Governo de Transição de Moçambique foi liderado por Joaquim Chissano e composto por moçambicanos e portugueses brancos. Ficou marcado pela saída de cerca de duzentos mil colonos portugueses em 1974, na sequência de dois episódios de violência após os Acordos de Lusaka. O primeiro, um levante de colonos portugueses que ocuparam algumas instituições públicas e o segundo resultante de confrontos entre comandos portugueses e guerrilheiros da FRELIMO que provocou motins sangrentos nos bairros de população negra, com assassinato de brancos e negros. Ainda que Samora tivesse assegurado que a FRELIMO nunca lutou contra o povo português, o Governo de Transição pouco fez para frear o êxodo português. Pelo contrário, via a presença de uma comunidade portuguesa numerosa um risco à estabilidade e uma possível ameaça ao poder da FRELIMO (Christie 1996).

No entendimento da FRELIMO, sua luta era contra o sistema colonial de opressão e exploração do homem pelo homem. Aqueles que vivessem do seu trabalho honesto teriam uma contribuição positiva a dar para a reconstrução do país, incluindo a população branca. Apesar do esforço para que a comunidade portuguesa ficasse para construir um país igualitário e justo, o êxodo de técnicos e quadros portugueses continuou porque o sistema colonial

havia reservado para eles a administração e gestão públicas e outros serviços com inúmeros privilégios (FRELIMO 1977; Machel 1979).

A saída dos portugueses provocou a paralisação de fábricas das indústrias têxtil, metalúrgica e química, e setores como educação, levando ao colapso de setores importantes. O Governo de Transição revelou falta de destreza na condução da diplomacia doméstica, utilizando mais suas forças policiais e militares, *hard power*, do que o seu poder de convencimento, *soft power*⁴. Já na arena internacional, a FRELIMO revelou-se competente e vitoriosa na sua política externa.

Independência e o primeiro Governo de Moçambique: desafios internos

Em 25 de junho de 1975 foi proclamada a independência de Moçambique por Samora Machel e pela FRELIMO, que estavam alinhados com a maioria dos movimentos nacionalistas de orientação socialista da África Austral. Moçambique mudou de nome, passou a chamar-se República Popular de Moçambique (RPM), tendo a sua Constituição sido aprovada cinco dias antes da Independência, em 20 de junho. A Constituição afirmava o caráter popular do país, “um Estado de democracia popular e cujo poder pertencia a operários e camponeses”, sendo a República “orientada pela linha política definida pela Frelimo, a força dirigente do Estado e da sociedade” (Moçambique 1975, artigos 2º e 3º). Os líderes da FRELIMO tornam-se os dirigentes de Moçambique, em um sistema de partido único, no qual o Estado se confundia com o Partido.

Em 29 de junho de 1975, quatro dias após a independência, foi anunciado o primeiro Governo da RPM, tendo Samora Machel como Presidente da República (PR) e um Conselho de Ministros constituído por quinze ministérios sob a direção do PR. Todos os ministros eram membros seniores da FRELIMO e ocupavam simultaneamente pastas no Governo e no Partido, constituído por negros, brancos e mestiços.

4 Neste artigo compreende-se como *hard power* a utilização da força agressiva, forças armadas, poder bélico, serviços de inteligência e mesmo sanções econômicas pelos Estados para fazer valer os seus interesses na política externa ou na arena internacional. Já *soft power* refere-se à utilização do poder de convencimento com recurso a valores e questões de ordem ideológica, social, política, cultural e econômica, como formas brandas de poder na política externa e arena internacional.

Após a independência, a FRELIMO e Moçambique tiveram como principais desafios: (i) o êxodo de técnicos portugueses e a falta de quadros nacionais para as áreas técnicas, econômicas e sociais; (ii) as ameaças externas à segurança do país devido aos ataques dos regimes minoritários do *apartheid* sul-africano e rodesiano e hostilidades do Malawi e; (iii) a guerra de desestabilização da RENAMO. Em 24 de julho de 1975, Samora Machel nacionalizou os setores da educação, saúde, terra, empresas funerárias e serviços de advocacia, proibindo qualquer tipo de atividade privada nessas áreas. Ao nacionalizar a educação e saúde, Samora Machel atingiu o âmago da Igreja Católica estatizando escolas, lares estudantis e hospitais criados pela Igreja.

A 3 de fevereiro de 1976, oito meses depois, completou-se o ciclo com a nacionalização dos prédios de rendimento; proibiu-se o arrendamento privado da habitação, nacionalizou-se as grandes empresas no setor de transporte aéreo, terrestre e ferroviário, setor bancário e de seguros, setor industrial e fábricas. A nacionalização dos últimos três setores acabou com as expectativas de pequenos e médios investidores portugueses que haviam deixado o país, mas mantinha esperanças num possível regresso assim que a situação se acalmasse. As nacionalizações eram um pacote de medidas de estatização rumo à organização socialista e uma resposta aos anseios populares, constituindo as medidas mais aclamadas aos olhos do povo.

A FRELIMO viu nas nacionalizações mais um golpe desferido na estrutura do poder colonial burguês, atingindo a pequena burguesia moçambicana proprietária de milhares de pequenas habitações nos subúrbios das cidades (Cardoso 1978). Durante a administração colonial portuguesa, as autoridades tradicionais foram utilizadas como estrutura administrativa intermediária entre o Estado e as comunidades nativas. No nível interno, o Partido-Estado tentou acabar com determinados grupos e práticas sociais como a prostituição e a ociosidade, tidos como comportamentos inerentes ao capitalismo e colonialismo (Bissio 1978). Proibiu-se práticas culturais tradicionais, rituais de iniciação, cerimônias tradicionais de evocação dos espíritos ancestrais, o *lobolo* etc, vistas como retrógradas e contrárias à “construção do homem novo”, livre de preconceitos tradicionais e inspirados pelo saber científico, mediante campanhas de alfabetização e envio de jovens para cursar ensino médio e superior em países socialistas (FRELIMO 1977). Agiu do mesmo modo contra grupos religiosos como as Testemunhas de Jeová, autoridades tradicionais, régulos, sipaios, curandeiros e “reacionários”, acusando-os de terem colaborado com a administração colonial e representarem resquícios da colonização. Esses atores eram enviados para campos “de produção” e “de reeducação”, espalhados pelo país.

A geopolítica regional

Liderados por Samora Machel, FRELIMO e Moçambique projetaram-se no mundo pelo seu internacionalismo, com uma política externa proativa e desafiadora em seus discursos na ONU, denunciando agressões dos regimes rodesiano de Ian Smith e do *apartheid* da África do Sul contra seu povo, afirmando a sua autodeterminação anti-imperialista e anticolonial. Moçambique anunciou sua solidariedade com as lutas dos povos da África do Sul, Rodésia, Sudoeste Africano⁵, Timor-Leste, República do Saara Ocidental e Palestina.

A política externa de Moçambique era anti-imperialista e antirracista. Com seu internacionalismo, Moçambique concedeu asilo político a militantes do ANC (Congresso Nacional Africano), a militantes da Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN) e outros cidadãos timorenses, oferecendo bolsas de estudo a seus estudantes, formação político-ideológica aos seus dirigentes e facilitou a abertura da Embaixada do país em Maputo. Foi um dos primeiros países a reconhecer a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), facilitando a abertura da embaixada da República Árabe da Palestina em Maputo.

No início de março de 1976, o Governo de Samora Machel foi o primeiro no mundo a fazer valer as sanções da ONU aplicadas à Rodésia, fechando a fronteira com o país, em cumprimento da Resolução nº 216 de 12 de novembro de 1965 da ONU. Com a atitude, Moçambique desafiava o regime de Ian Smith e ao mesmo tempo sacrificava milhões de dólares anuais provenientes do comércio e trânsito de mercadorias pelo porto da Beira e via-férrea em direção à Rodésia. Mesmo sabendo dos impactos socioeconômicos negativos para a população e das retaliações de Ian Smith, Samora Machel não hesitou em fechar a fronteira impondo tal sacrifício ao povo moçambicano.

As relações com os governos da África do Sul e da Rodésia eram tensas por serem de regimes racistas de minorias brancas que defendiam o *apartheid*, sendo contrários a governos de maioria negra na região. Desde 1965, o regime da África do Sul se opunha à luta de libertação da FRELIMO contra a colonização portuguesa, tendo colaborado com o Regime Português, inclusive com o envio de tropas militares para atuar em território moçambicano contra os guerrilheiros da FRELIMO (Christie 1996; Jardim 1976).

A África do Sul travava guerra contra a FRELIMO por motivos clássicos: existiam convicções políticas no contexto da Guerra-Fria e na sua luta contra o avanço do comunismo na África Austral; para além disso, a África do Sul observava a independência de Moçambique e de Angola como uma

⁵ Território correspondente à atual República da Namíbia.

ameaça à sua hegemonia regional e ao seu poder político, econômico e militar. Ademais, o papel das elites político-econômicas sul-africanas, de uma política doméstica desenfreada de fortalecimento da segurança, com a existência de um exército fortemente armado e sofisticado e o desenvolvimento de um programa nuclear militar eram condenados pelo regime moçambicano (Van Wyk 2014). Para FRELIMO, os regimes colonial português, o *apartheid* sul-africano e o regime da Rodésia do Sul representavam a continuidade da colonização branca e opressão a combater na África Austral.

Já o Malauí, país com o qual Moçambique partilha a fronteira noroeste, o lago Niassa e os rios Chire e Zambeze, era governado por Hastings Kamuzu Banda, que colaborava com os regimes colonial português, mantendo relações estreitas com os regimes do *apartheid* e da Rodésia. Banda tinha relações tensas com o Governo moçambicano, particularmente na região fronteiriça. O Malauí não possui acesso direto ao mar, sendo a sua única possibilidade por meio dos rios Chire e Zambeze, que desaguam no Oceano Índico, dentro da fronteira moçambicana⁶. O Malauí dependia do porto moçambicano de Nacala para abastecimento de seu território. A abertura à navegação dos rios Chire e Zambeze na parte moçambicana sempre foi um sonho de Banda, o que permitiria a construção do porto de Nsanje, no Malauí. Por conta de sua política externa pró-ocidental, a hostilidade de Banda em relação à FRELIMO e posteriormente ao Governo de Moçambique era de conhecimento público, desde a época colonial. Na luta colonial, a FRELIMO tentou usar o território malauiano como ponto de retaguarda. Contudo, Banda prendia militantes e guerrilheiros da FRELIMO que entravam no seu território e enviava-os às autoridades coloniais portuguesas, ao abrigo do acordo que Banda tinha assinado com Portugal, no qual, ajudaria na manutenção da situação colonial em Moçambique em troca da anexação territorial no *Mapa Marave*, desde que ele não apoiasse os nacionalistas da FRELIMO. Por outro lado, Banda acolheu desertores da FRELIMO e as organizações criadas por estes — o Comitê Revolucionário de Moçambique (COREMO) criado em 1965 e União Africana Nacional da Rombézia (UNAR), criada em 1968 em território malauiano — que possuíam escritórios no Malauí e cujas ações de provocações militares causaram o encerramento da frente militar da FRELIMO na província de Tete (Chambote 2015).

⁶ Antiga Niassalândia, o Malauí é um território do *hinterland* de África Austral, encravado entre Moçambique, Zâmbia e Tanzânia, com um relevo acidentado e inúmeros lagos, não tendo acesso a costa marítima do Oceano Índico. Partilha com Moçambique uma fronteira terrestre e uma fronteira marítima com dois rios, Chire e Zambeze e o lago Niassa. Os rios Chire e Zambeze desaguam no Oceano Índico, em território moçambicano.

O “fator malauiano” representou, desde o início da luta armada, um entrave à política externa moçambicana e à FRELIMO. Por várias vezes, tentaram negociações com o país vizinho, sem sucesso. É no regresso de uma dessas negociações que resultou na morte de Samora Machel em 1986. Ainda assim, a participação do Malauí na desestabilização de Moçambique foi menor, se comparada às ações da África do Sul, Rodésia e do colonialismo português, pois nunca lançou um confronto aberto contra Moçambique.

Falhas na diplomacia interna: o nascimento da RENAMO

Em 1976 tiveram início os ataques armados contra populações e infraestruturas socioeconômicas, classificados pela FRELIMO como ações de “bandidos armados”. Iniciados nas zonas rurais do centro do país, os ataques se multiplicaram e se alastraram para diferentes regiões, assim como a crueldade de seus perpetradores, liderados por André Matsangaíssa, um ex-integrante da FRELIMO. Matsangaíssa juntou-se à FRELIMO em 1972, sendo ex-membro das Forças Armadas de Moçambique punido por infrações e enviado a um campo de reeducação em Gorongosa, sua terra natal. Libertado durante um ataque das forças da Rodésia, ele foi levado para esse país e mais tarde é nomeado pelas forças rodesianas como líder do *Mozambique National Resistance* (MNR). Somente anos mais tarde o MNR irá adotar a nomenclatura em língua portuguesa de Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO).

O MNR foi criado em 1975 na Rodésia, pelo exército rodesiano em resposta ao suporte dado pela FRELIMO aos nacionalistas rodesianos da União Nacional Africana do Zimbábue (ZANU, na sigla em inglês) e da União do Povo Africano do Zimbábue (ZAPU, na sigla em inglês), que lutavam pela independência de seu país a partir do centro de Moçambique, região na qual mantinham algumas bases e realizavam incursões em território rodesiano para a libertação do jugo colonial de Ian Smith. Em resposta, o exército rodesiano junto com dissidentes da FRELIMO e outros moçambicanos descontentes criaram o MNR que, recebeu treinamentos militares e passou a realizar ataques de guerrilhas em Moçambique a partir da Rodésia e sob seu patrocínio. O objetivo inicial das forças rodesianas era criar pequenos grupos na fronteira que impedissem as ações dos nacionalistas zimbabuanos a partir de Moçambique.

No início, Matsangaíssa especializou-se em atacar campos de reeducação, libertando os prisioneiros e recrutando-os para o seu grupo. Aos poucos, o grupo de Matsangaíssa realizou muitos levantes nas zonas rurais e

deu-se a conhecer somente mediante seu acrônimo em língua inglesa MNR. Quando iniciam as negociações para os Acordos de Lancaster House que resultaram na Independência da Rodésia, o MNR transferiu sua base em Phalaborwa na Rodésia para as matas e montanhas das províncias do centro de Moçambique, estabelecendo-a em Gorongosa, intensificando os ataques. Em 1979, Matsangaíssa morreu em combate durante um ataque à FRELIMO, sendo sucedido por Afonso Dhlakama.

Em 1980, após a independência da Rodésia, comandada pelo nacionalista e líder Robert Mugabe da ZANU-Frente Patriótica, o país foi rebatizado para Zimbabwe, e Mugabe torna-se seu primeiro presidente. Assim cessou o apoio da Rodésia ao MNR, que passou a ser realizado pelo regime sul-africano do *apartheid*. Com Dhlakama como presidente e líder da RENAMO, tal guerrilha ganhou dinâmica. Graças ao apoio logístico sul-africano em armas, combustível, alimentos, fardamentos e dinheiro, a guerrilha do MNR se alastrou por todo o território moçambicano, aumentando seu efetivo militar que, além de homens, incluía mulheres e crianças raptadas durante os seus ataques.

Samora Machel e a FRELIMO censuravam e silenciavam notícias dos ataques armados, proibindo qualquer menção ao movimento rebelde, chegando a prender jornalistas que reportassem ataques e notícias sobre o MNR. Samora recusou qualquer tipo de contato e negociações com a RENAMO, chamando-os de “bandidos armados”, “matsangaíssas” ou “matsangas”, expressões com que foram designados os guerrilheiros da RENAMO durante o período da guerra civil. Somente após uma década de guerra civil-militar, o MNR passou a ser conhecido como RENAMO.

No primeiro Governo de Moçambique, a FRELIMO herdou um sistema capitalista colonial falido, mas que por meio de uma combinação de populismo e sorte, em pouco tempo conseguiu se recuperar. Por outro lado, devido à forma de ocupação do espaço político pela FRELIMO, outros projetos nacionalistas foram excluídos e forçados a fazer causa comum com interesses que eram opostos à própria independência de Moçambique. Foi a partir dessa mistura explosiva de oportunismo marginalizado e nacionalismo conservador que a Rodésia, em primeiro momento, e a África do Sul, posteriormente, criaram e desencadearam a RENAMO (Darch 1992).

Samora e a FRELIMO falharam ao não reconhecer o estado de guerra e negociar com a RENAMO, porque a última teve a sua gênese fora do país, criada pelos serviços de inteligência rodesianos, uma estratégia outrora usada pelo exército britânico contra os *mau-mau* no Kenya para confundir as populações e dificultar o apoio ao movimento de libertação. Dessa forma, o MNR

passou a realizar missões de desestabilização em Moçambique, a mando e apoiada pela inteligência rodesiana. Mais tarde, com sua consolidação como movimento insurgente, o MNR, renomeado como RENAMO, com apoio das forças armadas sul-africanas, passou a ter autonomia crescente. No início, não era previsível que a RENAMO fosse levar a cabo uma guerra civil-militar tão destrutiva como a que desenvolveu na primeira metade da década de 1980, o que levou o Governo de Samora a assinar o Acordo de Incomati (Nkomati Accord, em inglês) com a África do Sul e não com a RENAMO.

A Política Externa

Em 1970, a FRELIMO apoiou os guerrilheiros da ZANU em suas incursões na Rodésia a partir do território moçambicano, bem como ajudou o seu reconhecimento em países como Tanzânia e Zâmbia. Nesse momento, a FRELIMO já colaborava com o *African National Congress* (ANC) com o qual dividia treinos militares na Tanzânia. Samora chega à Tanzânia pela primeira vez, num voo fretado pelo ANC na companhia de Joe Slovo, membro do *South African Communist Party* (SACP) (Christie 1996).

Após a independência, em 1976, Moçambique e a FRELIMO receberam visitas de diversos representantes dos países africanos falantes da língua portuguesa, bem como as visitas dos chefes de Estado da Tanzânia, Julius Nyerere (1964-1985) e da Zâmbia, Kenneth Kaunda (1964-1991) para o estabelecimento e reforço de relações de amizade, ajuda mútua e cooperação. Em fevereiro de 1977, durante o III Congresso da FRELIMO, realizado em Maputo — no qual, pela primeira vez, os membros do Partido e representantes da sociedade encontravam-se em território libertado — a FRELIMO radicalizou-se, transformando-se em partido político único em Moçambique, de orientação marxista-leninista, propondo-se a organizar um Estado moderno e uma nova sociedade (FRELIMO 1977).

Nesse evento, pela primeira vez foi definida a Política Externa de Moçambique, que denunciava o imperialismo racista na África Austral, a política dos bantustões, as agressões aos povos do Sahara Ocidental, Timor-Leste, Zimbabwe, Namíbia e Angola, com os quais a FRELIMO se solidarizava. A FRELIMO reconheceu que as independências de Moçambique e Angola acentuaram a modificação da correlação de forças na África Austral com o fim da colonização portuguesa, e, pela primeira vez na região onde dominavam o imperialismo e o racismo na África, surgiam Estados que se engajaram pela via da revolução socialista. O Partido define os princípios e

linhas de orientação da política externa da República de Moçambique, dando prioridade ao estabelecimento de relações diplomáticas com os países amigos e aliados, estabelecendo relações diplomáticas com países africanos socialistas, asiáticos e europeus que os apoiaram.

Na sua política Externa, a República Popular de Moçambique aplica rigorosamente os princípios da linha política da Frelimo. Neste quadro, a República Popular de Moçambique que dá prioridade ao estabelecimento de relações diplomáticas com os países que sempre se engajaram ao nosso lado. Durante a Transição a Frelimo acordou estabelecer relações diplomáticas desde a proclamação da Independência com países africanos, países socialistas, asiáticos e europeus que sempre nos apoiaram. A República Popular de Moçambique estabeleceu e desenvolve relações de amizade e cooperação em todos os países na base dos princípios de respeito mútuo pela soberania e integridade territoriais, não ingerência nos assuntos internos e reciprocidade de benefícios (FRELIMO 1977, 81).

Após o Congresso, a política externa de Moçambique passou a enfatizar o não alinhamento, com uma nítida inclinação para o anti-imperialismo e para a necessidade da redução da dependência em relação à África do Sul (Zeca 2015). Em 1976, Moçambique fundou junto com Angola, Botsuana, Tanzânia e Zâmbia, os Estados da Linha da Frente (ELF), uma organização regional incentivada pela OUA, com o objetivo de apoiar as resistências africanas diante da continuidade da colonização, combater as agressões dos regimes racistas e segregacionistas de minoria branca na região, isolar politicamente o regime da África do Sul, coordenando esforços para a libertação da Rodésia e do Sudoeste Africano.

Por causa da opção pelo socialismo de partido único e adesão ao marxismo-leninismo, Moçambique foi alvo de embargo internacional dos países capitalistas ocidentais, realidade que afetou a sociedade, a economia e as indústrias do país, conduzindo-o à pobreza extrema. Por outro lado, o contexto interno marcado pelo êxodo de técnicos portugueses, falta de quadros nacionais, desestabilização da RENAMO, ataques militares e bombardeios das forças sul-africanas e rodesianas, obrigaram os moçambicanos a sacrifícios.

A 8 de março de 1977, Samora Machel convocou os jovens de todo o país e fez um apelo para que contribuíssem com o seu saber e experiências na reconstrução e desenvolvimento de Moçambique. Aqueles que possuíssem a 9^a, 10^a e 11^a classes, últimos anos do ensino médio, deveriam sacrificar-se em prol dos desafios que o país enfrentava, sendo enviados para o Centro de Formação 8 de Março, para cursar diferentes áreas definidas pelo Partido-Es-

tado e “formação do homem novo”, desistindo de seus sonhos e vocações. De lá saíram enfermeiros, médicos, professores, militares, técnicos variados. Outros foram realizar cursos no exterior em países socialistas, particularmente na área militar para reforçar o exército e a defesa do país. Esses jovens ficaram conhecidos como a “Geração 8 de Março”. O apelo surtiu efeitos e demonstrou a capacidade de mobilização da FRELIMO no cenário doméstico, em meio às dificuldades e ambiente hostil.

Com a independência da Rodésia e sua transformação em Zimbábue em 1980, renovando os objetivos dos ELF e com a missão de libertação econômica da África Austral, em 1980, Moçambique, Angola, Botsuana, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue criaram a Conferência de Coordenação de Desenvolvimento da África Austral (SADCC, na sigla em inglês) antecessora da SADC, cujos objetivos eram a redução da dependência econômica dos países da região em relação à África do Sul e uma maior cooperação entre os membros para o equilíbrio econômico (Massangaie 2018; Langa e Sacavinda 2019).

Por conta da crise econômica no início da década de 1980, Moçambique tentou aderir ao *Council For Mutual Economic Assistance* (COMECON), organização de ajuda mútua entre países socialistas. No entanto, sua adesão ao Bloco foi vetada pelos soviéticos por conta da política de não alinhamento praticada por Moçambique, impedindo o acesso do país a empréstimos econômicos da Organização (Maloa 2016).

Aproximação ao mundo capitalista

Com o veto na COMECON, houve uma reorientação da política externa de Moçambique, visando “fazer mais amigos e menos inimigos”, um princípio que orientava a FRELIMO desde a luta de libertação. Moçambique desenvolveu esforços para melhorar as relações diplomáticas com os países ocidentais que tinham interesses econômicos na África do Sul. Nesse contexto, em 1983, Samora fez uma visita oficial aos países mais importantes da Comunidade Econômica Europeia (CEE), incluindo Portugal.

Dois anos depois, em 1985, Samora visitou o mundo Ocidental e o coração do mundo capitalista, com dois encontros marcantes. Em 19 de setembro encontrou-se com o presidente Ronald Reagan na Casa Branca, numa tentativa de alinhar a economia de Moçambique ao mercado capitalista. O encontro foi importante, pois, nos meses seguintes os EUA reduziram o seu apoio ao regime sul-africano. O encontro entre Reagan e Machel teria

sido facilitado por Margareth Thatcher, em retribuição à mediação de Samora Machel nos Acordos de Lancaster House que levaram à independência do Zimbábue.

Dias depois, em 27 de setembro, Samora Machel encontrou-se com a Primeira-Ministra britânica Margaret Thatcher em Londres. Tal encontro pouco comum entre um comunista convicto e uma capitalista conservadora revelava a existência de contatos passados. Do outro lado da Europa, os soviéticos ficaram furiosos com a aproximação de Samora Machel ao mundo Ocidental. Logo depois, ocorreu um “acidente” nas minas de extração de gás natural de Pande, no sul de Moçambique, que queimou durante mais de uma semana, causando prejuízos econômicos incalculáveis ao país. A exploração de gás natural nas minas de Pande estava sob a responsabilidade de engenheiros e técnicos soviéticos; por isso, as autoridades moçambicanas encaravam tal “acidente” como retaliação de Moscou à visita de Samora ao coração do mundo Ocidental e a sua tentativa de manter Moçambique independente dos soviéticos.

A economia de Moçambique nunca dispôs de abundância de recursos fáceis disponíveis; sua importância estratégica para o bloco socialista era menor, o que deixava poucas alternativas de suporte financeiro e militar à ação da FRELIMO para impor-se estrategicamente na região e no seu próprio território. A proximidade geográfica com a África do Sul deixava o país vulnerável aos ataques. Por outro lado, a força institucional do Partido, incluindo o direcionamento político, era ofuscada pela do presidente. A formulação da política externa dependia das elites nos níveis mais altos ao redor do presidente. A política externa em Moçambique era caracterizada pela reduzida quantidade de *inputs* oficiais e não oficiais, num contexto em que o Ministério dos Negócios Estrangeiros executava mais do que formulava políticas (Castellano da Silva 2017).

O Acordo de Incomáti

Com um produto interno bruto vinte e cinco vezes superior ao de Moçambique, a África do Sul era a potência hegemônica na África Austral, além de ser considerada um entrave para a libertação política e econômica na região. Os ataques terrestres e bombardeios a Moçambique e o apoio econômico e militar à RENAMO desestabilizavam o país, impedindo o desenvolvimento econômico, agrícola, além de sabotar o sistema elétrico com cortes constantes. “Moçambique não tinha um exército regular moderno e bem

equipado. A estrutura de guerrilha herdada dos dias da guerra pela independência surgia como inadequada face à grande infantaria e artilharia e um forte apoio aéreo” (Christie 1996, 157).

Esse cenário forçou o Governo de Samora Machel a reconhecer a superioridade econômica e militar da África do Sul e assinar um acordo de não agressão com o regime do *apartheid*. Em março de 1984, Samora Machel e P. W. Botha, Primeiro-Ministro da África do Sul, assinaram em Maputo, à beira do rio Incomáti (Nkomati), o “pacto de não agressão e boa vizinhança” conhecido como Acordo de Incomáti (Nkomati Accord, em inglês). No Acordo, Moçambique comprometeu-se a desativar as bases e escritórios do ANC em seu território e a África do Sul a acabar com o seu apoio logístico e militar à RENAMO.

O Acordo de Incomáti foi uma humilhação para Samora Machel e a FRELIMO, sendo interpretado como uma rendição pelos movimentos nacionalistas aliados dos países vizinhos. Particularmente, a maioria negra sul-africana ficou decepcionada com a FRELIMO, sentindo-se traída. Julius Nyerere e Kenneth Kaunda, chefes de Estado da Tanzânia e da Zâmbia respectivamente, se recusaram a participar da cerimônia por não concordarem com tal acordo, ainda que respeitassem a decisão de Samora Machel e da FRELIMO.

Poucos meses depois, percebeu-se que a África do Sul nunca deixou de fornecer apoio à RENAMO. Já Moçambique desativou as bases do ANC e o apoio logístico que fornecia. Ficou claro que Samora Machel foi enganado pelo regime do *apartheid* no Acordo de Incomáti. Em 19 de outubro de 1986, Samora Machel e mais trinta e três ocupantes de seu voo presidencial morreram num acidente aéreo quando o avião em que seguiam caiu na localidade sul-africana de Mbuzine. A comitiva moçambicana voltava de uma reunião da SADC na Zâmbia, cuja pauta eram as fortes relações do Malauí com o regime do *apartheid*. Samora e outros líderes da região tentavam convencer as autoridades do Malauí a abandonar tal postura, visto que aderiram à SADC em 1980⁷. A queda do avião presidencial foi considerada um atentado atribuído aos serviços secretos do *apartheid*, que teriam instalado um *Very High Frequency Omnidirectional Range* (VOR) falso. Ao invés de emitir sinais que indicavam o Aeroporto Internacional de Maputo, teria induzido o piloto para as montanhas de Mbuzine na África do Sul.

7 Um mês antes, em 11 de setembro de 1986, Samora Machel Chefe de Estado de Moçambique, Kenneth Kaunda Chefe de Estado da Zâmbia e Robert Mugabe Chefe de Estado do Zimbábue haviam se deslocado a Blantyre, no Malauí, para convencer Kamuzu Banda de que os interesses do povo malauiano não eram diferentes dos outros Estados-membros da SADC, bem como de que as atitudes irresponsáveis do Malauí poderiam ter consequências imprevisíveis (Chambote 2015).

Conclusão

Na guerra de libertação, a FRELIMO conseguiu apoio de distintos países capitalistas e socialistas; optou por uma diplomacia cujo objetivo era “fazer mais amigos e menos inimigos”. Após a independência, Moçambique assumiu postura proativa, convencendo outros países da região a fundarem duas organizações regionais: os ELF e a SADCC, na tentativa de acabar com a colonização e diminuir a dependência econômica em relação à África do Sul. Tais ações demonstraram capacidade de cooperação e convencimento regional e internacional, bem como uma performance do *soft power* da política externa do primeiro Governo de Moçambique. Na África Austral, Moçambique foi uma pequena potência, sem capacidade de manter sua própria segurança. Ainda assim, destacou-se pela liderança regional contra a colonização e o *apartheid*. Tentou influenciar o cenário regional com engajamento notório, apoiando as lutas dos movimentos nacionalistas de países vizinhos. Na arena internacional, optou pelo não alinhamento, destacando-se pelo internacionalismo, ativismo e solidariedade.

Teve que enfrentar sozinha e simultaneamente a guerra de desestabilização da RENAMO, as agressões externas sul-africanas, rodesianas e malauianas. Moçambique viu-se fragilizado, não dispondo de recursos técnicos, humanos, econômicos, materiais nem militares para proteger suas fronteiras e espaço aéreo, sem capacidade de *hard power*, adotando, assim, uma postura defensiva. A situação insustentável levou Moçambique a reconhecer a superioridade inimiga e assinar o Acordo de Incomáti. A gênese e o apoio externo à RENAMO impediram Samora Machel de reconhecer a existência de apoio interno aos rebeldes e seu caráter nacionalista, subestimando-a e rejeitando qualquer tipo de negociação para pôr fim à guerra. No primeiro momento, a RENAMO foi um instrumento do regime rodesiano; no segundo, passou a integrar a estratégia sul-africana. Quaisquer negociações com a RENAMO tinham que ser canceladas pela África do Sul.

Referências

- Abrahamsson, Hans e Nilsson, Anders. 1994. *Moçambique em Transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*. 1ª ed. Tradução de Dulce Leiria. Maputo: Padrigu, CEEI-ISRI.
- Bissio, Beatriz. 1978. *Samora Machel: a revolução é irreversível*. Entrevista Especial. *Cadernos do Terceiro Mundo*, ano 1, n. 2, fev./mar.: 9-17.

- Cardoso, Carlos. 1978. "Moçambique: três anos de independência." *CADERNOS DO TERCEIRO MUNDO*, ano I, n. 6, ago.: 47-51.
- Castellano da Silva, Igor. 2017. *Política externa da África Austral: guerra, construção de estado e ordem regional (África do Sul, Angola, Moçambique, Zimbábue e Namíbia)*. 1ª ed. Porto Alegre: CEBRAFRICA-UFRGS.
- Chambote, Raul. 2015. "A controvérsia sobre a navegação nos rios Zambeze e Chire nas relações diplomáticas entre Moçambique e o Malauí". In *Desafios para Moçambique, 2015*, organizado por Brito, Luís de et al. 419-443. Maputo: IESE, Marimbique.
- Christie, Iain. 1996. *Samora: uma biografia*. Tradução de Machado da Graça. Maputo: Ndjira.
- Darch, Colin. 1992. "A guerra e as mudanças sociais recentes em Moçambique (1986-1992): cenários para o futuro." *Estudos Afro-Asiáticos*, n. 23, dez: 213-227.
- Figueira, Ariane. 2011. *Introdução à Análise de Política Externa*, vol. 1. São Paulo: Saraiva.
- Frelimo (Partido). 1977. *Relatório do Comitê Central ao 3º Congresso. Documentos do 3º Congresso*. Samora Machel. Frelimo: o partido e as classes trabalhadoras moçambicanas na edificação da democracia popular. Maputo: Departamento do Trabalho Ideológico da Frelimo: 164.
- Jardim, Jorge. 1976. *Moçambique: terra queimada*. Lisboa: Editorial Intervenção.
- Langa, Ercílio e Sacavinda, Paula. 2019. "SADC: análise do contexto histórico e político (1970-1992)." *Tensões Mundiais*, v. 15, n. 29: 143-164.
- Lopes, Paula e Nascimento, Daniela. 2011. "República Federal da Nigéria." In *Política Externa: as Relações Internacionais em Mudança*, coordenado por Freire, Raquel. 287-312. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Machel, Samora. 1979. *Estabelecer o poder popular para servir às massas*. Rio de Janeiro: Codecri.
- Maloa, Tomé. 2016. "História da Economia Socialista Moçambicana". Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo.
- Massangaie, Arnaldo. 2018. "Moçambique no Processo de Integração na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)." *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, Porto Alegre, v. 3, n. 6, jul./dez. p. 23-55.

- Moçambique. Constituição. 1975. *Constituição da República Popular de Moçambique de 20 de Junho de 1975*. Maputo, 20 de Junho de 1975. Aprovada pelo Comitê Central da Frente de Libertação de Moçambique, que entra em vigor as zero hora do dia 25 de junho de 1975.
- Mondlane, Eduardo. 1995. *Lutar por Moçambique*. 1ª ed. moçambicana. Maputo: Coleção Nosso Chão.
- Portugal. 1974. *Acordo de Lusaka*. Diário do Governo. I Série, n. 210, de 9 de Setembro de 1974. Aprovado, depois de ouvidos a Junta de Salvação Nacional, o Conselho de Estado e o Governo Provisório, nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 7/74, de 27 de Julho. 9 de Setembro de 1974. Universidade de Coimbra. <http://www1.ci.uc.pt/cd25a/wikka.php?wakka=descono6>. Acesso em 29 abr. 2020.
- Van Wyk, Jo-Ansie. 2014. “O Programa Nuclear da África do Sul do Apartheid e seu Impacto na África Austral.” *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*. Traduzido por Ana Paulo Calich, v. 3, n. 6, jul./dez.: 117-139.
- Wache, Paulo. 2017. “Política Externa da Tanzânia: combinando interesses regionais na África Oriental e Austral.” *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*. v. I, n. 2, jul./Dic: 59-85.
- Zeca, Emílio. 2015. “Notas sobre Política Externa e Diplomacia de Moçambique: princípios, objetivos e mecanismos de implementação.” *Revista Científica do ISCTAC*. v. 2, n. 05, ano II, jul./set.: 40-52.

RESUMO

O artigo analisa a diplomacia e a política externa no primeiro Governo independente de Moçambique. Na análise teórica, movimentou-se a perspectiva dos círculos concêntricos, vendo as dimensões interna, regional e internacional como interligadas e mutuamente influenciadas. Como metodologia utilizou-se o recurso do levantamento bibliográfico e da pesquisa documental. No nível interno, avaliou-se a atuação do Governo Samora Machel na construção do Estado-nação e as respostas aos conflitos domésticos. No nível regional, verificou-se as relações de Moçambique com países fronteiriços. Por último, observou-se a política externa do Estado no continente e sua atuação internacional. O Governo Samora adotou uma política nacionalista e marxista-leninista definida pelo partido-Estado; o país vivenciava ataques armados da RENAMO, que se transformaram em guerra civil-militar. Na África Austral, Moçambique foi um Estado da Linha da Frente (ELF) e fundador da SADC, solidarizando-se com os povos vizinhos, apoiando política e militarmente seus movimentos nacionalistas africanos na luta contra a dominação branca. Na arena internacional, o Estado optou pelo não alinhamento e desenvolveu o ativismo internacional contra a colonização e *apartheid*. A diplomacia e política externa moçambicana mostraram-se

proativas na região e, internacionalmente, conseguiram movimentar o seu *soft power*. Entretanto, o Governo enfrentou dificuldades internas, com fracassos político-econômicos devido à desestabilização sistemática promovida pelos vizinhos África do Sul e Rodésia do Sul, bem como se recusou a reconhecer o estado de guerra e negociar com a RENAMO, tida como prolongamento dos regimes minoritários da região.

PALAVRAS-CHAVE

Moçambique. Relações Internacionais. Samora Machel. Governo.

Recebido em 17 de junho de 2020

Aceito em 12 de fevereiro de 2021

A DESIGUALDADE REGIONAL E A PERSISTÊNCIA DA POBREZA EM MOÇAMBIQUE, EXPLICADAS NA PERSPECTIVA DO CÍRCULO VICIOSO DA POBREZA

Gilberto Libânio¹
Castigo José Castigo²



Introdução

Após a sua independência, em 1975, Moçambique adotou a economia centralmente planejada para gestão do país, seguindo o exemplo de muitos países africanos que alcançaram a sua independência desde os anos de 1960. A partir de 1984, o país começou o processo da saída deste sistema depois de não encontrar, na extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (ex-URSS), uma parceria à altura para auxiliar os planos de desenvolvimento. Assim, em 1987, iniciou-se o Ajustamento Estrutural (AE) como passo importante para adoção do sistema de economia de mercado, com apoio dos Estados Unidos e dos outros países ocidentais, por meio das instituições de *Bretton Woods*.

O processo de AE, que localmente foi designado por Programa de Reestruturação Econômica (PRE), trouxe impactos no plano social, com elevação da pobreza, que se deveu principalmente às medidas de liberalização

¹ Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil. E-mail: gilberto@cedeplar.ufmg.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4583-4346>

² Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil. E-mail: cjcastigo2018@gmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1162-4738>

da economia e de privatizações, que causaram desemprego generalizado e redução do poder de compra da população. Tais resultados adversos levaram à reformulação do programa, de modo que incluísse questões sociais, passando a se designar por Programa de Reestruturação Econômica e Social (PRES), a partir de 1990. Todavia, as políticas concretas do governo moçambicano para a redução da pobreza começaram em 2001, pelo desenho e início da implementação do Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta 2001-2005 (PARPA I). Assim, pode-se considerar o ano de 2001 como marco do início de políticas concretas de luta contra a pobreza em Moçambique.

A implementação do PARPA I ocorreu em um contexto em que cerca de 70% da população vivia abaixo da linha da pobreza³, com notáveis desigualdades entre áreas urbanas e rurais, regiões (norte, centro e sul) e províncias. Após a implementação de três planos para redução da pobreza pelo Governo moçambicano, foi realizada uma avaliação nos anos 2014/15, que constatou uma redução da pobreza para 46,1% a nível nacional. No entanto, havia ainda uma persistente desigualdade rural e urbana e entre províncias, com uma pobreza rural que se situava em 50,1%, enquanto a urbana em 37,4%, para além da pobreza multidimensional que era ainda maior (GdM 2001; MEF 2015).

Deste modo, pode-se levantar a seguinte questão: *em que medida as desigualdades regionais afetaram negativamente a eficácia das políticas de combate à pobreza em Moçambique?* Com o intuito de responder a esta questão, usa-se a perspectiva do Círculo Vicioso da Pobreza (CVP) para explicar a persistência da pobreza no contexto de expressivas desigualdades regionais que caracterizam a economia de Moçambique, no período 2001-2014.

Assim, o trabalho tem como objetivo analisar como as desigualdades regionais afetaram negativamente as políticas de luta contra a pobreza em Moçambique e ditaram a sua persistência e incidência desigual, usando a perspectiva do CVP. Mais especificamente, pretende-se demonstrar a existência de desenvolvimento desigual ou de oportunidades entre regiões e províncias, e analisar como essa diferença de desenvolvimento/oportunidades influenciou na redução da pobreza, encontrando fundamento no CVP.

Em termos metodológicos, o trabalho usou a combinação dos métodos bibliográfico e documental, e fez uso de dados secundários para análise do problema em estudo. No método bibliográfico, terá como suporte artigos, *papers*, manuais, entre outros materiais, para a construção da fundamentação teórica. No documental, usou os relatórios de instituições oficiais de

3 Que inclui a pobreza monetária (rendimento e consumo) e não monetária (outras necessidades básicas). Tais conceitos serão melhor explicitados adiante.

Moçambique, como o Ministério da Economia e Finanças (MEF), extintos Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD) e de Planificação e Finanças (MPF), onde recorreu a grandezas socioeconômicas resultantes da avaliação da pobreza no país, e relatórios do Instituto Nacional de Estatística de Moçambique (INE) para obter dados secundários para fazer as análises, demonstrando as desigualdades existentes e a eficácia das políticas implementadas. A discussão da eficácia das políticas para a redução da pobreza se baseou em cinco variáveis, tendo a evolução da pobreza absoluta e multidimensional como dependentes, e o acesso à educação, à saúde e às oportunidades de emprego como variáveis independentes. Ou seja, o trabalho investiga como o acesso desigual às oportunidades de emprego, à educação e à saúde impactaram negativamente na redução da pobreza. Por falta de duas variáveis de forma direta, no lugar do acesso às oportunidades de emprego usou-se como *proxy* as atividades que o chefe de família exerce, e no espaço do acesso à educação foi usado como *proxy* o nível de analfabetismo.

Em termos de contribuição, espera-se poder iniciar alguma mudança na forma de discussão da pobreza e propor políticas alternativas, pois muitos trabalhos desenvolvidos até ao momento, geralmente identificam os resultados das políticas, interessando-se somente pela sua evolução ou estagnação com o tempo, mas não discutem as razões por trás desse comportamento. Ao usar os fundamentos do CVP para explicar a persistência e incidência desigual da pobreza em algumas regiões ou províncias, espera-se despertar a ideia de que as desigualdades regionais ou entre províncias podem dificultar, caso confirmada a sua ligação com os fundamentos do CVP, na redução da pobreza, resultando na sua persistência de forma desigual pela possível ineficácia das políticas.

Para responder ao problema em estudo, o trabalho é composto por seis partes, além desta introdução. A próxima seção faz o enquadramento teórico, discutindo os conceitos de pobreza, desigualdade e pobreza, Causação Circular Cumulativa (CCC) e CVP. A terceira seção, apresenta uma breve contextualização histórica, política e socioeconômica de Moçambique. Em seguida, apresentam-se as políticas implementadas no período 2001 a 2014 e as desigualdades entre regiões e províncias no acesso às oportunidades de emprego, à educação e à saúde. A quinta seção faz a discussão da efetividade das políticas no período 2001 a 2014, face às desigualdades, tentando encontrar como o CVP pode influir na eficácia das políticas de luta contra a pobreza. E a sexta parte apresenta as considerações finais.

Enquadramento teórico

Conceitualização da Pobreza

A conceitualização e medição da pobreza vem se alterando a partir da Revolução Industrial, momento que iniciou a atrair atenção de pesquisadores e governantes em mensurar a sua dimensão e compreender as suas causas. Desde então, as questões ligadas à renda necessária para subsistência física do indivíduo nortearam o seu tratamento, seguida da preocupação da dimensão da satisfação das necessidades básicas. Atualmente, são identificadas várias carências para caracterizar a pobreza.

Este fato torna a pobreza um fenômeno complexo, pois, com o tempo, foram sendo agregadas questões subjetivas para além da renda, todas para poder descrever e medir a pobreza (De Codes 2008, 6). Isso faz com que a pobreza seja, atualmente, definida e tratada sob diversas abordagens nas diferentes literaturas, mas a maioria cai nas questões de privação ou ausência de escolhas que possam levar as pessoas a uma vida digna. Por exemplo, Foster et al. (2013, 1) considera a pobreza como a ausência de escolhas que sejam aceitáveis, numa ampla gama existente de decisões, para levar a uma vida digna, ou a falta de liberdade para fazer o que se quer. Haughton e Khandker (2009, 1) consideram a pobreza como uma privação pronunciada ao bem-estar, que pode ser resultado da falta de renda suficiente para o consumo, falta de acesso a uma casa condigna, à saúde ou à educação, entre outros aspectos.

Podemos constatar que nas definições levantadas, entre várias outras possíveis, a pobreza é resultado da conjunção de muitos fenômenos que condicionam e privam as pessoas a viverem uma vida digna. Por isso, interessa a muitos governos e organizações internacionais a sua redução, por meio de políticas e de programas. Assim, para discutir o sucesso de diferentes políticas públicas implementadas ou programas, é importante saber sobre as abordagens da sua medição, pois será a partir delas que serão desenhadas políticas concretas e apropriadas para a sua redução, avaliação e monitoria da efetividade das mesmas.

Medição da Pobreza

Por ser um fenômeno complexo, a pobreza dispõe de diversas abordagens para a sua medição, o que resulta numa multiplicidade de indicadores, mas que não será objeto a esgotar neste trabalho. Contudo, os países

em desenvolvimento, dos quais Moçambique faz parte, concentram-se na pobreza em termos de despesas para consumo ou renda e na abordagem da multidimensionalidade. Deste modo, a medição, para este trabalho, se centrará em dois indicadores: (i) linha da pobreza absoluta, que se baseia nas privações de renda ou consumo; e (ii) pobreza multidimensional, que inclui outras variáveis.

i) Linha da Pobreza Absoluta

Esta abordagem conta com três métodos a enumerar: o custo das necessidades básicas, o consumo de energia alimentar e as avaliações subjetivas. Nestes três métodos, o custo das necessidades básicas é o mais comumente utilizado, em que se estima o custo de adquirir alimentos suficientes para uma nutrição adequada (normalmente 2.100 calorias por pessoa/dia). Desta forma, todos os que estiverem abaixo desta linha são considerados pobres. Esta tem sido a medida mais usada para identificar os pobres ao longo do tempo e no espaço, com uso generalizado nos países de baixa e média renda. A linha da pobreza absoluta permanece fixa ao longo do tempo, ajustada apenas à inflação, como nos Estados Unidos, onde está em vigor (em termos reais) desde 1965. Ela permite acompanhar a evolução da pobreza ao longo do tempo, e também é útil na avaliação de políticas e de programas de combate à pobreza (Foster et al. 2013, 27; Haughton e Khandker 2009, 40).

ii) Pobreza Multidimensional

A multidimensionalidade da pobreza foi trazida pelo Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001 do Banco Mundial, do ano 2000, e concretizada pelo Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2010, que se juntou a abordagem das privações iniciada igualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1997. Nesta abordagem, são incluídos elementos como o acesso à saúde, à educação e à habitação, posse de bens duráveis, liberdade de expressão, autoconfiança, segurança, entre outros, elementos esses que também determinam a pobreza caso haja sua carência ou privação. Assim, o indicador que inclui estes elementos mede a pobreza multidimensional.

Ferreira (2011, 495) aponta a falta de consenso na pobreza multidimensional, uma vez que há muitos elementos subjetivos para traduzir as privações ao bem-estar, o que dá espaço ao uso de vários índices de pobreza multidimensional. Não obstante, essa medida tem sido amplamente usada,

principalmente desde o ano de 2010 nos RDH como resultado da cooperação entre *Oxford Poverty e Human Development Initiative* (OPHI)⁴.

No caso concreto de Moçambique, começando pela linha da pobreza absoluta, esta é obtida, por um lado, por meio da seleção de uma cesta básica alimentar, que: (i) reflita os padrões de consumo de famílias pobres dentro do espaço geográfico e proporcione aproximadamente 2.150 calorias por pessoa/dia, e (ii) respeite uma série de condições espaciais e temporais de preferência revelada que garantam a comparabilidade entre a qualidade das cestas em espaços geográficos e ao longo do tempo. E, por outro, a linha da pobreza não alimentar, focando-se no acesso a bens e serviços públicos. Assim, a computação da linha da pobreza em Moçambique, na quarta avaliação 2014/2015, estimou-se em USD 1,54 PPP por pessoa/dia a preços de 2011 (MPD 2010, 3-5; MEF 2016, 11).

Por sua vez, o índice da pobreza multidimensional oficial naquele país capta a privação em seis indicadores: conclusão do ensino primário do primeiro grau por alguém da família, fonte de água segura, saneamento seguro, cobertura da casa em material convencional, acesso à eletricidade e a posse de bens duráveis⁵. (MEF 2016, 10-11).

Portanto, para este trabalho iremos usar os dados compilados nos diferentes IOF, por mostrar consistência e abrangência no período em estudo, embora o índice da pobreza multidimensional sobre o país seja publicado de forma paralela em diferentes documentos de caráter internacional, como é o caso de RDH dos diferentes anos desde 2010.

Desigualdade e Pobreza

A desigualdade refere-se a uma distribuição não igualitária ou não proporcional pelos membros de uma região, país ou de uma sociedade de oportunidades, recursos, rendimentos, consumo, salários, acesso aos serviços públicos, como saúde, educação, e outros serviços básicos para usufruírem de uma vida digna, e ao espaço político e à identidade social para uma boa

4 O Índice de Pobreza Multidimensional compilado neste consórcio e que consta nos relatórios de desenvolvimento humano desde 2010 toma em conta a privação em dez indicadores, nomeadamente: nutrição, mortalidade infantil, anos de escolaridade, frequência escolar, combustível para cozinhar, saneamento, água potável, eletricidade, habitação e bens duráveis.

5 O cálculo do índice usa a metodologia Alkire-Foster (A-F), uma das metodologias usadas a nível internacional para agregação e determinar esse Índice da Pobreza Multidimensional (H).

convivência em sociedade. Esta é, frequentemente, considerada uma injustiça que pode ser resolvida por meio de políticas públicas, por não ser algo divino ou natural, podendo ser alterada para melhorar as condições de vida dos afetados (Rohwerder 2016; Ali 2010).

Por isso, a desigualdade constitui uma preocupação de muitos países, principalmente os emergentes e em desenvolvimento, que apresentam grandes desigualdades entre os membros da sociedade, como é o caso de Moçambique. Apesar de existirem diversas abordagens para tratar e medir a desigualdade, alguns autores optam pelo Índice de Gini⁶, que mede a concentração da renda ou consumo num certo grupo. Mas, para este trabalho, pela necessidade de confrontar com o CVP e incluir nas suas análises a pobreza multidimensional, precisa-se tratar a desigualdade igualmente de forma multidimensional, para ser compatível aos conceitos da pobreza adotados.

A UNICEF et al. (2014) considera a desigualdade como um problema em si, e também um desafio para a erradicação da pobreza extrema, pelo seu impacto na eficiência das políticas de luta contra a pobreza e no crescimento econômico, pois altos níveis de desigualdade minam a sustentabilidade do crescimento econômico pelos seus impactos negativos no capital humano, legitimidade institucional e coesão social, entre outros aspectos. Ainda, afirma que a desigualdade pode ser resultado da falta de investimentos ou da negligência política em determinadas áreas geográficas, setores ou grupos da população. No entanto, não se pretende neste trabalho explorar as origens das desigualdades, mas como a sua existência impacta na redução da pobreza, pela diferença no acesso à educação, à saúde e a oportunidades de emprego como fatores a montante na luta contra a pobreza, conforme a discussão da CCC e CVP, que será tratada na seção a seguir.

Causação Circular Cumulativa e Círculo Vicioso da Pobreza

O conceito de Causação Circular Cumulativa (CCC) foi abordado e desenvolvido por Myrdal nas suas obras sobre o estudo do desenvolvimento. Myrdal entende a ideia de Causação Circular Cumulativa como o método apropriado para o estudo dos processos de subdesenvolvimento e desenvolvimento e contribuiu de forma decisiva para a enumeração dos princípios abstratos do modelo de CCC (Toner 1999). Particularmente, cabe destacar: (i) a noção de que mudanças econômicas e sociais tendem a gerar elementos

6 É derivado da curva de Lorenz, e varia de 0 a 1, onde 0 significa igualdade perfeita e 1 significa perfeita desigualdade ou poucos indivíduos tem tudo.

que se auto-reforçam – o que traz a implicação de que o “livre” mercado perpetua a tendência ao subdesenvolvimento e à desigualdade entre regiões ou entre países; (ii) a proposição de que forças circulares e cumulativas podem ser contrabalançadas por ações de política econômica. É também pertinente notar que Myrdal atribuía igual importância a fatores econômicos e não econômicos (culturais, políticos e sociais) para a compreensão dos processos de desenvolvimento.

Em sua obra *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas* (Myrdal 1960 [1957]), na qual se refere aos trabalhos de Winslow e Nurkse, que em seus estudos sobre o desenvolvimento e subdesenvolvimento fizeram menção ao CVP para discutir a causa e efeito da pobreza. Nesta sequência, Winslow relaciona a doença e a pobreza, afirmando que a doença afeta mais intensamente aos pobres. Por isso, tornam-se mais pobres devido à doença, por afetar a sua disposição e vigor no trabalho, o que torna o processo circular cumulativo, no qual um fator negativo é, simultaneamente, causa e efeito de outros fatores negativos.

Seguindo a mesma linha, Nurkse relaciona a fome e a pobreza, defendendo que é mais provável que o homem pobre não tenha o bastante para se alimentar, debilitando a sua saúde, tornando baixa a sua produtividade, o que implicaria mais pobreza. Este fato reduz a sua capacidade de prover-se alimentação, assim sucessivamente. Assim, este processo circular cumulativo, deixado para ser resolvido pelas forças de mercado, promoverá desigualdades crescentes (Myrdal 1960, 26-27).

Por isso, Myrdal (1960, 28), pela presença do processo de causação circular cumulativa, nega a existência do equilíbrio estável para realidades sociais, pois as transformações autônomas no sistema não provocariam mudanças compensatórias, podendo gerar situações piores, se deixadas por conta das forças internas a resolverem por si. Para estabilizar o sistema, torna-se necessário uma interferência externa através de políticas planejadas com o intuito de deter o movimento, romper o CVP.

Ao estudar a população afrodescendente norte-americana, na primeira metade do século XX, que vivia em situação de pobreza, discriminação, precariedade, e fragilidade social, Myrdal defendeu que sua capacidade de sair da pobreza era inibida pelo preconceito e pelas condições precárias de vida, pois o preconceito dos brancos e o baixo padrão de vida dos negros são, reciprocamente, causa e efeito. Por causa disso, a pobreza se retro-alimentava devido às condições de vida e ausência de garantia dos direitos civis, que era reforçada pela discriminação que viviam, nascendo a tese de que a “pobreza

cria pobreza” ou “círculo vicioso da pobreza” ou ainda que “um país é pobre porque é pobre”.

Assim, Myrdal defende que a modificação de qualquer uma das forças, ou o preconceito dos brancos ou o baixo padrão de vida dos negros, traria mudanças na outra, desencadeando um processo cumulativo de interação mútua, em que uma melhoria de um elemento das forças levaria à melhoria do outro, assim sucessivamente (Myrdal 1960, 29-32). Ao considerar que a persistência de ambas as forças é equivalente a um sistema em que as forças estejam em direções opostas, neste caso dificilmente haveria equilíbrio, propondo um choque externo (políticas públicas) para que caminhem no mesmo sentido, provocando uma CCC com efeitos primários, secundários, terciários, assim sucessivamente, entre as variáveis, pois elas se entrelaçam.

Neste caso, entre os fatores que influenciam o padrão de vida dos negros que mereçam este choque externo, Myrdal considera que cada um tem o seu peso quantitativo, mas escolhe o fator tempo para analisar os seus efeitos. Assim, por exemplo, considera que proporcionar oportunidades de emprego pode ter mais efeitos imediatos que promover o acesso à saúde e à educação (Myrdal 1960, 33-35).

Portanto, mesmo que Myrdal tenha defendido que a promoção do acesso à educação e à saúde tenham um efeito lento, é consenso nos dias de hoje e é defendido por diversas organizações internacionais que apoiam os programas de luta contra a pobreza, que estes são elementos estruturantes, por criarem condições para aumentar a produtividade do fator trabalho, no caso da saúde, e darem habilidades para ter acesso a diferentes oportunidades de emprego, no caso da educação. Por esta razão, vamos adotar como variáveis as oportunidades de emprego e o acesso à educação e à saúde, para estudar a influência que as políticas públicas tiveram na luta contra a pobreza em Moçambique.

Deste modo, usando o princípio de CCC de Myrdal, partimos do pressuposto de que o acesso desigual a essas variáveis influenciaria a eficácia das políticas adotadas, sendo menos efetivas nas regiões com baixo acesso e mais efetivas nas regiões com maior acesso. Contudo, antes de começar essa discussão, apresenta-se no próximo capítulo, um breve contexto histórico, político e socioeconômico de Moçambique, para que se perceba a dinâmica por trás da condição atual das desigualdades.

Contexto histórico, político e socioeconômico de Moçambique

Moçambique é um país localizado na parte oriental da África Subsaariana na porção sudeste do continente africano, com uma extensão territorial de aproximadamente 799.379 Km². Seu território é banhado a leste pelo Oceano Índico, limita-se ao norte pela Tanzânia, a noroeste pelo Malawi e Zâmbia, a oeste pelo Zimbábue e a sudoeste pela África do Sul e Essuatíni (Figura 01). O país possui 11 províncias⁷, 23 Cidades e 62 vilas, sendo Maputo a capital do país (Maloa 2018, 160-165).

Figura 01: Mapa de Moçambique



Fonte: PPG Consulting (2012).

⁷ Divididas em três regiões: Norte (Cabo Delgado, Niassa e Nampula); Centro (Zambézia, Tete, Manica e Sofala); e Sul (Inhambane, Gaza, Maputo Província e Maputo Cidade).

Breve Contexto Histórico e Político

Para a contextualização histórica e política de Moçambique, podemos dividir em quatro períodos: período colonial; período pós-independência e experiência de economia centralmente planejada; transição para o liberalismo e os programas de ajustamento estrutural; e o período atual e os desafios do século XXI.

O período colonial teve duração de quase 500 anos, entre a chegada dos portugueses a Moçambique em 1498 e a independência nacional em 1975. Mas, a ocupação efetiva começou desde os finais do século XIX, depois da Conferência de Berlim (1884-1885). Neste período, a economia baseou-se na acumulação e na exportação de excedentes para a metrópole, em que a agricultura e a indústria foram baseadas no trabalho forçado para atender a minoria branca existente, e na exportação de matéria prima. O desenvolvimento tecnológico da indústria foi resultado da modernização da indústria portuguesa nos anos de 1930, porque, nesta altura, requeria uma substituição, por encontrar-se obsoleta, e a sua recolocação seria nas colônias para, com isso, reduzir o custo de oportunidade da modernização da mesma, já que era tecnologicamente atrasada, o que teve como consequência a transferência de uma indústria atrasada e que tem implicado na sua modernização até hoje. Pois, para os colonos, Moçambique tinha que ser: (i) fonte de matéria-prima para as indústrias portuguesas, (ii) fornecedor de mão-de-obra barata, (iii) mercado para os bens de fabricação portuguesa, e (iv) mercado de trabalho para os desempregados portugueses. Estas práticas foram acompanhadas de segregação de classes, pois a população doméstica não tinha acesso igualitário à educação e à saúde, muito menos ao trabalho remunerado para uma vida digna, tendo levado a uma crise social muito profunda, cujos efeitos acompanham o país até a atualidade (Castel-Branco 1994, 90-95; Bellucci 2007, 60-71).

O período pós-independência (1975-1984), inicia-se com a independência nacional obtida por um movimento nacionalista, tal como acontecia em outros países africanos, liderado pela FRELIMO⁸ desde 1964. Este período foi caracterizado por um êxodo maciço de portugueses que garantiam o funcionamento da economia colonial, o que constituiu um desafio ao novo governo para estabelecer as políticas que compensassem essa falta de quadros. Em 1977, o país adotou o modelo de gestão da economia centralmente planejada, com partido único, e as políticas econômicas caracterizadas pela nacionalização e estatização dos meios de produção, com o Estado como

8 Frente de Libertação de Moçambique foi um movimento nacionalista fundado em 1962.

principal agente econômico. Enquanto tentava-se reconstruir o país, este mergulhou em uma guerra civil mesmo em 1977, para além da sabotagem de países vizinhos dominados pela minoria branca. Este período foi marcado pelo colapso da infraestrutura nacional, pela falta de investimentos em ativos produtivos e pelas várias crises de fome generalizadas. Desta forma, para vencer o subdesenvolvimento herdado do colonialismo, neste período pós-independência, foi adotado um plano de caráter socialista que foi designado de Plano Prospectivo e Indicativo (PPI), cujo objetivo era a eliminação do subdesenvolvimento em apenas 10 anos (1980-1990), mas este plano não teve o apoio necessário da ex-URSS, e Moçambique viu recusada a sua adesão a CAME (Comunidade de Ajuda Mútua Econômica), um bloco econômico de ajuda entre os países socialistas. Nesta altura, o Estado para manter a economia tinha que cobrir cerca de 50% dos investimentos públicos através de dívida externa, tendo levado, em 1983, a insolvência do país com uma dívida de 1,4 bilhões de dólares. Assim, o aprofundamento da crise social e o avanço da guerra de desestabilização interna levou a uma transição para políticas neoliberais nos padrões do FMI, que tiveram o início da sua negociação em 1984, com uma implementação iniciada em 1987 (Castel-Branco 1994, 101-102; Bellucci 2007, 135-175).

Na transição para o liberalismo (1987-1997), Moçambique introduziu o Programa de Reestruturação Econômica (PRE) no âmbito do Ajustamento Estrutural (AE) das instituições de *Bretton Woods* em 1987 e aprovou uma constituição mais favorável ao mercado em 1990, em que a agricultura continuou como base do desenvolvimento e a indústria como o fator impulsor da economia. Foi assinado o acordo de paz, marcando o fim da guerra civil que levou 16 anos, em 1992. Estes fatores removeram as barreiras que impediam o desenvolvimento, e o país começou a aceder aos fundos dos parceiros internacionais e passou a privilegiar o setor privado e as forças de mercado para o desenvolvimento econômico e não mais o Estado, como anteriormente. O PRE deixou marcas de âmbito social (pobreza), o que levou à reformulação para um programa que incluísse questões sociais, que passou a se designar por PRES, a partir de 1990. Assim, transcorrido o período de AE, foi realizado um levantamento para avaliar o nível da pobreza em 1996/1997, que constatou que esta afetava 70% da população. Este resultado inspirou o desenho de políticas de luta contra pobreza, cuja implementação se iniciou em 2001, ainda com grande apoio técnico e financeiro externo (Bellucci 2007, 183-204; Cruz et al. 2014, 12-13).

O período atual e os desafios do século XXI foram caracterizados, logo no início do novo milênio, por um período de crescimento econômico elevado (taxa média anual de 7%), entre 1998 e 2018, o que tornou o país

uma das economias da África Subsaariana com uma taxa de crescimento consistentemente elevada, neste período, e com uma estabilidade macroeconômica, como resultado do AE e da continuação da assistência externa, mas nada que eliminasse a pobreza extrema. As dívidas públicas neste período foram controladas a níveis de sustentabilidade, até a descoberta das dívidas ocultas, avalizadas pelo governo sem autorização do parlamento, entre 2013 e 2014, o que levou à saída de todos os parceiros de cooperação no ano de 2016. A inclusão das dívidas ocultas nas contas públicas levou ao aumento do estoque da dívida e ultrapassou o PIB do país a partir de 2016. A nova descoberta de recursos (carvão, gás e provavelmente petróleo) desde inícios do século XXI, seria uma esperança para o país, mas a sua exploração e os Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE) ligados a esta descoberta, são realizados por megaprojetos com pouca ligação com a economia, e uma tecnologia de capital intensivo num país com mão de obra excedente e com baixa qualificação técnica. Ou seja, o emprego gerado por estes megaprojetos é insignificante. Estes aspectos revelam a contínua marginalização de grande parte da população, de modo que a agricultura continua sendo a atividade que suporta a maior parte da população, pois as indústrias intensivas em trabalho (têxtil, calçados, entre outras) não encontram uma estrutura financeira e nem capacidade tecnológica que seja competitiva no mercado externo (Bellucci 2007, 245-255; FMI 2014, 32-38).

Finalmente, crescem-se a estes desafios ao desenvolvimento a atual instabilidade política, por ataques de grupos armados, nas regiões centro, desde 2013, e norte do país, desde 2017, que tem criado muitos refugiados, aumentando a vulnerabilidade das populações e a desigualdade social.

Políticas para a redução da pobreza e da desigualdade regionais em Moçambique

Planos para a Redução da Pobreza

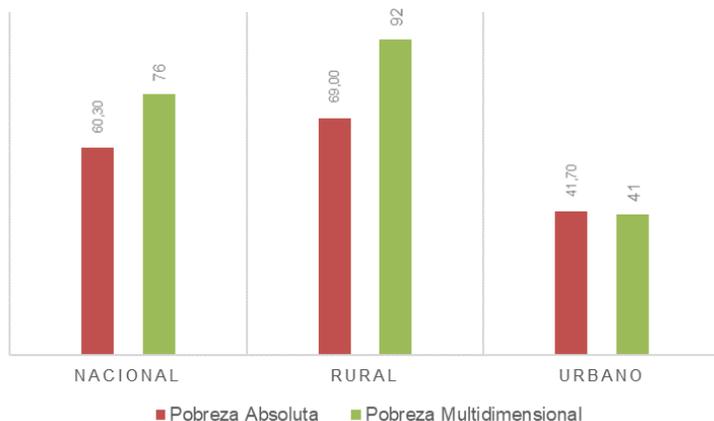
O primeiro diagnóstico da pobreza em Moçambique foi realizado em 1997 pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), e mostrou que a pobreza absoluta afetava em média cerca de 70% da população⁹. Nesta incidência da pobreza, eram notáveis os desequilíbrios (desigualdades regionais) entre

⁹ Este resultado mostrou, de certo modo, os impactos negativos da implementação das políticas de choque para aceder aos apoios das instituições de Bretton Woods.

áreas urbanas e rurais, regiões (norte, centro e sul) e províncias (GdM 2001, 23-24). Após um ano de implementação do PARPA I, foi realizado o segundo IOF, que constatou uma redução da pobreza absoluta em aproximadamente 10 pontos percentuais para 60,30% a nível nacional.

A pobreza multidimensional, que demonstra a privação das famílias em aceder aos serviços básicos e bens duráveis, apresentava um nível alto (76%), e também mostrou uma persistência da desigualdade na sua incidência entre as áreas rurais e as urbanas. Assim, a pobreza multidimensional apresentou cerca de 92% de pessoas privadas nas áreas rurais contra 40% das urbanas, e a absoluta contando com 69% e 41,70%, respectivamente, conforme o gráfico 01 abaixo.

Gráfico 01: Perfil da Pobreza em Moçambique (%) (2002-2003)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do MEF (2016).

Esta persistência levou o governo moçambicano a implementar mais dois planos de ação para a redução da pobreza: (i) Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta, 2006-2009 (PARPA II); e o (ii) Plano de Ação para a Redução da Pobreza (PARP III), 2011-2014. Depreende-se que no PARP III, foi retirada a palavra “Absoluta”, pois, na perspectiva do governo moçambicano, a pobreza já havia deixado de ser absoluta¹⁰. Nestes três planos, apesar das más experiências vividas na implementação dos programas de AE,

¹⁰ Uma concepção que pode estar fora da realidade, pois a pobreza não deixa de ser absoluta pela redução das pessoas abaixo da linha da pobreza, mas sim pela melhoria das condições e que não tenha mais pessoas abaixo do limiar da pobreza. Contudo, não se pretende discutir esta questão no referido trabalho.

a luta contra a pobreza continuou a estar a reboque da agenda internacional, devido à crônica dependência da ajuda externa do país.

Assim, as principais linhas definidas pelos doadores internacionais foram, essencialmente, a boa governança (descentralização e combate à corrupção), aumento da produtividade nos diversos setores e a produção agrária por meio da revolução verde, entre outras medidas. Nesta perspectiva, segundo Brito (2012, 29-31), as linhas e prioridades dos planos desenhados pelo governo foram:

Quadro 01: As Linhas e Prioridades dos PARPAs (2001-2014)

Designação do Plano	Período	Prioridades dos Planos
PARPA I	2001-2005	Concentrou-se nas áreas consideradas fundamentais, como a educação, a saúde, infraestruturas (estradas, energia e água), a agricultura e desenvolvimento rural, boa governança, legalidade e justiça, e as políticas macroeconômicas e financeiras, complementadas por áreas como o desenvolvimento empresarial, geração do emprego, a ação social, a habitação, mineração, pescas, turismo, indústria transformadora, transportes e comunicações, a tecnologia, a preservação do ambiente, e a redução da vulnerabilidade a desastres naturais.
PARPA II	2006-2009	Baseou-se em assuntos transversais como gênero, o HIV/SIDA, a preservação do ambiente, a segurança alimentar e nutricional, a ciência e tecnologia, o desenvolvimento rural, as calamidades, a desminagem, com base nos pilares de governação, o capital humano e o desenvolvimento económico.
PARP	2011-2014	Priorizou o aumento da produção e da produtividade agrária e pesqueira, a promoção do emprego, e o desenvolvimento humano, e a promoção do setor privado através dos pilares de boa governança, gestão da política macroeconómica e das finanças públicas.

Fonte: Brito (2012, 29-31).

Assim, nos três planos, apesar de várias linhas de prioridades que o governo lançou como as políticas e ter, de forma permanente, priorizando a geração de emprego, a agricultura só mereceu um maior destaque no último plano e houve uma descontinuidade na educação como uma política fun-

damental para a redução da pobreza. Ainda, pode-se notar que a boa governança foi priorizada em todos os planos, como uma linha de política, por se considerar uma forma de aproximar o Estado e os serviços públicos aos cidadãos, tornando a gestão mais capacitada em responder às necessidades nas áreas rurais, o que permitiria aos governos locais a formular e executar políticas em favor dos pobres.

Todavia, a alocação do Orçamento do Estado (OE) no período em estudo não mostrou esta vontade ou pretensão do governo em descentralizar os recursos para a resolução dos problemas dos cidadãos nas regiões rurais, pois o OE fluiu menos aos distritos. Portanto, os orçamentos anuais não demonstraram esta intenção de descentralização orçamental, levando até à desigualdade no acesso a serviços públicos entre o nível central e os distritos (regiões rurais).

Desigualdades Regionais: Emprego, Educação e Saúde

Na avaliação da pobreza que tem sido feita pelas autoridades moçambicanas, concretamente pelo INE e MEF, desde 2001, vários indicadores têm sido utilizados para medir as desigualdades. Contudo, neste trabalho, como resultado do uso dos fundamentos do CVP, serão consideradas as atividades praticadas por chefes das famílias (para representar as oportunidades de emprego), o analfabetismo (para representar o acesso à educação) e o acesso à saúde. No que se refere às oportunidades de emprego entre as regiões urbanas e rurais, entre os anos 2014/15, a distribuição se mostrava desigual. Conforme o gráfico 02 abaixo, na região rural quase 83,7% de chefes dos agregados familiares eram ocupados em atividades agrárias; somente 15,1% (5,5% de operários não agrícolas e 9,6% de comércio e serviços) tinham um emprego não agrário. Todavia, nas áreas urbanas, cerca de 26,7% desses chefes eram ocupados em atividades agrárias e 64,4% (20,7% de operários não agrícolas e 43,7% de comércio e serviços) em outras atividades fora da agricultura.

Estas diferenças regionais de oportunidade de emprego, em que grande parte da população rural dedicava-se à agricultura, considerada de menor produtividade em relação aos outros setores, têm um grande impacto na renda das famílias e na redução da pobreza, pois o emprego na agricultura pode criar mais pobreza devido a um dos seus problemas clássicos, particularmente em Moçambique, que é caracterizado por monoculturas e sazonalidade do trabalho. Assim, mesmo que o salário fosse alto, considerando os meses

em que não se trabalha, seria insuficiente para a subsistência. Este regime de trabalho não cria uma força de trabalho produtiva e, por outro lado, torna muito difícil a sua organização frente às condições de emprego, comprometendo a melhoria das condições de vida dos trabalhadores na agricultura (Castel-Branco 2019).

Por outro lado, parte da população que está ligada às atividades não agrícolas (indústria, comércio e serviços), tem potencial de auferir um rendimento melhor para um estilo de vida digno, devido à produtividade e estabilidade do emprego nestes setores.

Esta diferença de oportunidade também está presente entre províncias. Conforme o gráfico 02, as províncias da região norte, como Niassa, Cabo Delgado e Nampula tem uma média de cerca de 80% da população ligada à agricultura. Na região centro, a província com maior parte da população a ocupar-se de atividades agrárias é a da província de Tete, com cerca de 82,4%. As províncias do sul de Moçambique, principalmente as de Maputo e Cidade de Maputo, apresentaram uma baixa taxa da população a dedicar-se à atividade agrícola, com 28,7% e 6,4%, respectivamente.

Gráfico 02: Chefes de Família por Ocupação Principal, 2014-2015

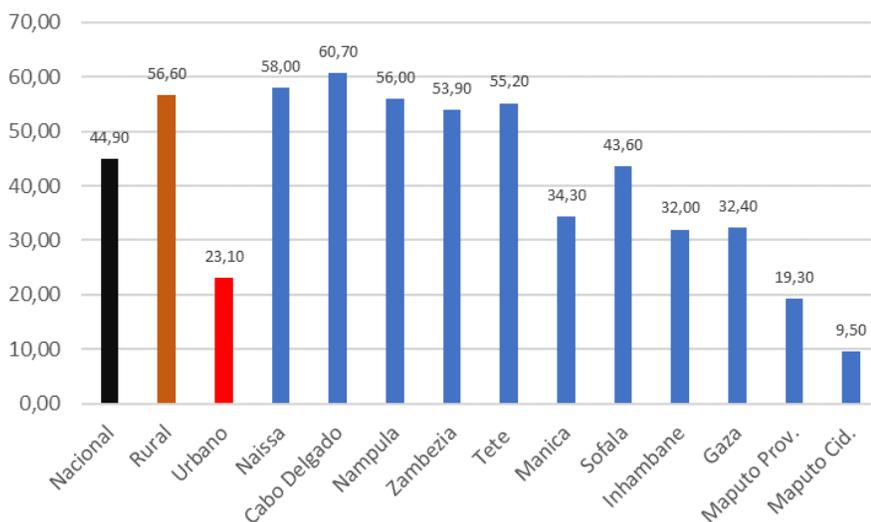


Fonte: Elaborado pelo autor, usando os dados do IOF 2014/15.

No que se refere ao analfabetismo, temos a região rural a apresentar mais pessoas que não sabiam ler e nem escrever, com 56,6% contra 23,1% da região urbana. Em termos de províncias, as da região norte apresentaram alta taxa de analfabetismo, em que Cabo Delgado apresentava 60,7%, Niassa 58,0% e Nampula 56,0%. Entre as províncias da região centro, Tete apresentou uma maior taxa de analfabetismo com 55,2% e a Zambézia com

53,9%. As províncias da região sul são as que apresentaram menor taxa, com maior destaque para Maputo Cidade e Província, com 9,5% e 19,3% de analfabetismo, respectivamente, conforme o gráfico 03 abaixo.

Gráfico 03: Taxas de Analfabetismo em Moçambique (%) (2014-2015)

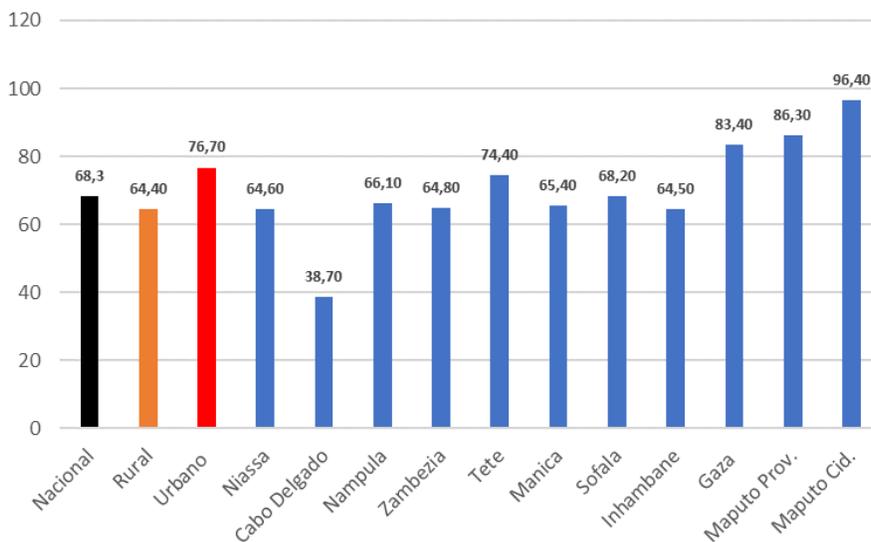


Fonte: Elaborado pelo autor, usando os dados do IOF 2014/15.

No tocante ao acesso à saúde, o gráfico 04 mostra que a região rural teve menor acesso aos serviços, que atingem 64,4% da população, contra 76,7% da região urbana. A província de Cabo Delgado apresentou uma menor taxa de acesso aos serviços de saúde pela população e as três províncias da região sul (Gaza, Maputo Cidade e Província) apresentaram uma maior taxa, com Maputo Cidade aproximando-se de 100%.

Portanto, nos indicadores analisados, a região urbana vem mais favorecida que a rural e, entre as províncias, as da região norte, nomeadamente Cabo Delgado, Niassa e Nampula tiveram menor acesso às oportunidades de emprego, com grande parte da sua população a se dedicar às atividades agrícolas que são, por si, promotoras da pobreza. Estas, tiveram igualmente menos acesso à educação, com maiores índices de analfabetismo, e aos serviços da saúde.

Gráfico 04: Acesso a Saúde em Moçambique, 2014-2015

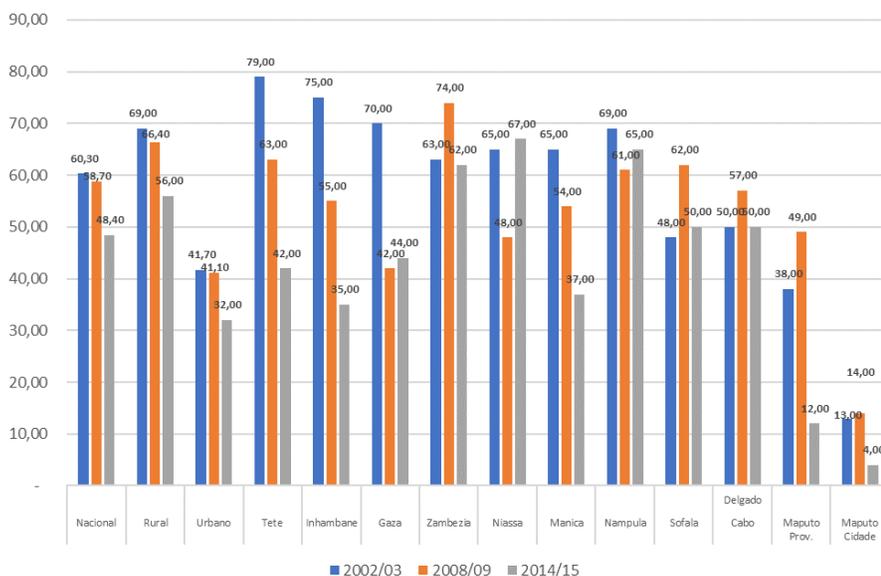


Fonte: Elaborado pelo autor, usando os dados do IOF 2014/15.

Portanto, as províncias do sul apresentaram melhores oportunidades de emprego remunerável e melhor acesso à educação e à saúde. Em conformidade com o CVP, as políticas para a redução da pobreza preveem-se ser menos efetivas na região norte que na região sul e menos ainda nas áreas rurais que nas urbanas, o que será analisado em seguida.

Efetividade das políticas públicas na redução da pobreza

As políticas diretas de redução da pobreza em Moçambique tiveram a sua vigência no período 2001-2014. Contudo, a avaliação feita em 2014/15 mostrou que tais políticas tiveram efeitos diversos e desiguais para as diferentes regiões e províncias do país. Assim, considerando a medida da linha da pobreza, houve províncias onde as políticas aumentaram os níveis da pobreza inicial, regiões ou províncias que essa redução foi pouco expressiva e outras com uma redução significativa (gráfico 05).

Gráfico 05: Impacto das Políticas na Linha da Pobreza (2002-2015)

Fonte: Elaborado pelo autor, dados dos IOF 2002/2003, 2008/2009 e 2014/2015.

Nas províncias de Niassa e Sofala houve um aumento da pobreza em dois pontos percentuais, tendo a província de Niassa aumentado de 65% de incidência em 2002 para 67% em 2015 e a província de Sofala de 48% para 50%. Tiveram uma redução ínfima as províncias de Nampula, de quatro pontos percentuais (69% para 65% no período em referência), e da Zambézia de dois pontos percentuais (63% para 61% no mesmo período).

A província de Cabo Delgado viu a incidência da pobreza permanecer no mesmo nível de 50% neste período, e para Maputo Cidade, apesar da redução ter sido de nove pontos percentuais, representou uma redução de 69,2% em relação a pobreza inicial, sendo que os níveis iniciais da pobreza eram muito baixos em relação à média nacional, que apresentavam uma incidência de 13% e que reduziu para 4%, no período da vigência das políticas.

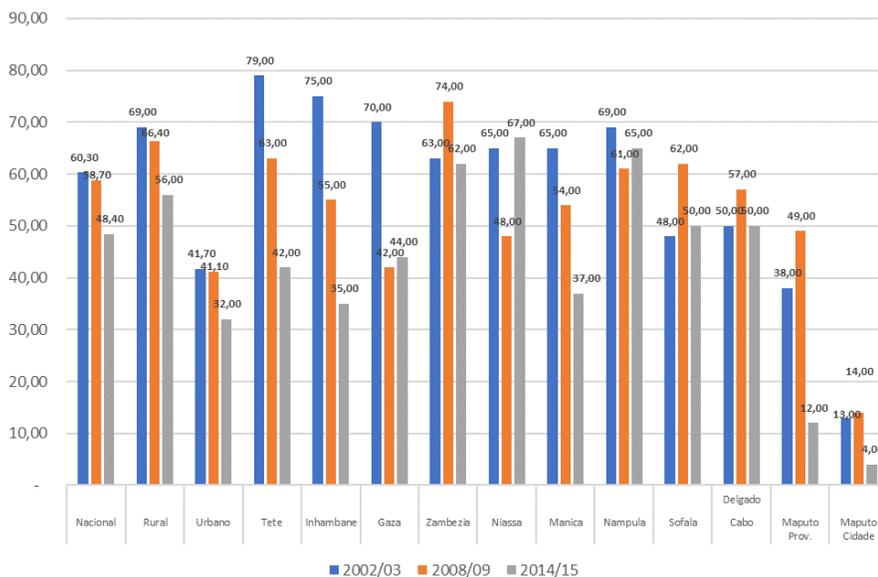
As outras duas províncias do sul do país, Província de Maputo e Inhambane, tiveram uma redução acima de 50% da pobreza inicial. Finalmente, houve outras províncias que tiveram uma redução da incidência da pobreza acima de dois dígitos, mesmo que não tenham alcançado uma

redução de 50% da pobreza inicial. São elas, as províncias de Tete, com uma redução de 37 pontos percentuais, seguida de Manica com 28 pontos percentuais e Gaza com 26 pontos percentuais de redução. Entre estas, a província de Tete teve o melhor desempenho, com uma redução de 46% em relação à pobreza inicial.

Relativamente à pobreza multidimensional, pode-se destacar três situações, de acordo com o gráfico 06, abaixo. Primeiro, uma redução significativa da privação nas regiões urbanas relativamente às rurais, observando-se uma redução de aproximadamente 56% da pobreza inicial nas áreas urbanas contra 22% nas rurais (de 41% para 18% nas áreas urbanas contra 92% para 72% nas rurais). Segundo, uma redução próxima a 100% para a Cidade e Província de Maputo (de 13% para 1% na Cidade de Maputo e de 38% para 7% para a Província de Maputo) e uma redução próxima de 50% para as províncias de Inhambane e Gaza (apresentaram, respectivamente, uma redução de 81% para 43% e de 52% para 23%). Terceiro, uma redução de cerca de 20% em relação à privação inicial para as províncias de Niassa, Nampula e Zambézia, em que todos juntos tem aproximadamente 44% da população moçambicana, e um aumento da privação, em aproximadamente 30%, na província de Sofala no período em estudo.

Portanto, as províncias que mostraram maior desigualdade no acesso à educação, à saúde e às oportunidades de emprego tiveram uma menor resposta às políticas para a redução da pobreza, entre elas as da região norte (Niassa, Cabo Delgado e Nampula) e duas da região centro (Zambézia e Sofala). Este fato pode ser explicado pelo princípio do CVP, que defende que as condições de desigualdade levam à reprodução da pobreza ou “pobreza cria pobreza”, por efeito circular cumulativo dos fatores negativos, justificando-se a menor eficácia das políticas e a sua persistência nestas regiões e províncias. Contudo, a única que não corroborou com os fundamentos do CVP foi a província de Tete, que deve merecer estudos futuros para encontrar as razões de ter respondido positivamente às políticas de redução da pobreza mesmo apresentando alta desigualdade.

Gráfico 06: Impacto das Políticas na Pobreza Multidimensional (2002-2015)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do MEF (2016).

Conclusão

A realização deste trabalho teve como cerne responder a problemática de como as desigualdades regionais influenciaram negativamente nas políticas de combate à pobreza entre regiões/províncias em Moçambique. Para tanto, o trabalho baseou-se no princípio da Causação Circular Cumulativa e Círculo Vicioso da Pobreza, defendido por Myrdal. Argumenta-se que em regiões ou países com menor acesso à educação, à saúde e às oportunidades de emprego, ou com falta de inclusão social, a pobreza se retroalimenta, porque os fatores negativos que propiciam a pobreza são em si causa e efeito, ou seja, a “pobreza cria pobreza” ou “Círculo Vicioso da Pobreza”. Por isso, partiu-se do pressuposto de que o menor acesso à educação, à saúde e às oportunidades de emprego leva a menor efetividade das políticas para a redução da pobreza, ao passo que o maior acesso a essas variáveis estaria associado à maior efetividade das políticas.

Assim, constatou-se que, durante a implementação das políticas para a redução da pobreza, no período 2001-2014, às províncias com maiores desigualdades no acesso à educação, saúde e às oportunidades de emprego tiveram uma menor resposta às políticas para a redução da pobreza, entre elas as províncias da região norte (Niassa, Cabo Delgado e Nampula) e duas da região centro (Zambézia e Sofala).

Nesta sequência, todas as províncias da região sul (Inhambane, Gaza, Província de Maputo e cidade), tiveram relativamente uma maior resposta frente às políticas para a redução da pobreza, por apresentarem menores desigualdades. Todavia, a única província que não encontrou explicação no CVP foi a de Tete, propondo-se estudos futuros para encontrar as razões de ter respondido positivamente às políticas para a redução da pobreza, apesar das grandes desigualdades nesta província.

Neste contexto, em termos de alternativas de políticas para a redução efetiva da pobreza em Moçambique, deve-se abdicar as políticas que dão peso igual as regiões ou províncias e passar a ter em conta as desigualdades, privilegiando-se a promoção do acesso à educação e à saúde nas províncias menos favorecidas, e o aumento da produtividade agrícola (por investimento público em infraestruturas agrárias e transferências de tecnologias, pois a agricultura absorve grande parte da população) nas regiões rurais.

Neste processo, a descentralização dos serviços públicos deve passar a ser mais efetiva para os distritos através da descentralização orçamental. Estas alternativas fundamentam-se pelo fato de o nível da educação influenciar no tipo de emprego e, conseqüentemente, no nível da renda, na compreensão e interpretação das próprias políticas implementadas pelo Governo. O acesso à saúde tem influência na qualidade de vida da população e aumenta a possibilidade de uma melhor dedicação ao trabalho da mão de obra. E o aumento da produtividade da agricultura, por investimentos públicos em infraestruturas agrícolas e transferência de tecnologias, tem o potencial de melhorar a condição de vida das populações rurais para além da subsistência, pelo aumento do excedente agrícola, e a possibilidade do aumento da renda.

Finalmente, no que concerne às oportunidades de emprego, apesar de as empresas gravitarem mais para a região sul do país pela possibilidade de maior rentabilidade, existência de mão de obra qualificada, nível de renda, infraestruturas de apoio e mercado para os seus produtos, o que justifica a grande concentração nesta região, o Governo moçambicano pode induzir a implantação de investimentos através de sinalizações concretas de incentivos monetários (isenções fiscais) e não monetários (infraestruturas e qualificação da mão de obra), com maior foco nas províncias mais pobres e com grandes

desigualdades e, conjugado com o aumento da produtividade agrária, aumentaria a possibilidade da elevação da renda, resultando na quebra do “Círculo Vicioso da Pobreza”. Por isso, a continuação de implementação de políticas com peso igual entre províncias e regiões, faz com que não se vislumbre, a curto e médio prazo, a redução significativa da pobreza e redução das desigualdades entre províncias e regiões.

Referências

- AGROTEC. 2015. “Agricultura contribui com 23% do PIB de Moçambique.” *Revista Técnico-Científica Agrícola*, 11 de Julho de 2014. <http://www.agrotec.pt/noticias/agricultura-contribui-com-23-pib-de-mocambique/>.
- Ali, Rosimin. 2009. “Níveis e Tendências da Desigualdade Económica e do Desenvolvimento Humano em Moçambique: 1996-2006”. In *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique, Editado pela Marimbiq - Conteúdos e Publicações, Lda*, 121-150, Maputo: IESE.
- Bellucci, B. 2007. *Economia Contemporânea em Moçambique*. Editora Universitária Cândido Mendes. Rio de Janeiro.
- Bourguignon, François. 2004. *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*, New Delhi: World Bank.
- Brito, Luís de. 2012. “Pobreza, “PARPAs” e Governação.” In *Desafios para Moçambique 2012. Editado por Marimbiq - Conteúdos e Publicações, Lda*, 25-42. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, Carlos Nuno. 1994. “Problemas estruturais da industrialização: a indústria transformadora”. In *Moçambique Perspectivas Económicas*, Maputo: UEM.
- _____. 2019. “Emprego pode ser altamente miserabilista, o emprego pode criar pobreza: como acontece na agricultura em Moçambique.” *Macua Blogs*, 14 de Outubro de 2019. https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2019/10/emprego-pode-ser-altamente-miserabilista-o-emprego-pode-criar-pobreza-como-acontece-na-agricultura-em-mo%C3%A7ambique.html#more.
- Cruz, A. S., Guambe, D., Marrengula, C. P., e Ubisse, A. F. 2014. *Mozambique's Industrialization*. Maputo: Africa Growth Initiative.

- De Codes, A. L. M. 2008. *A trajetória do pensamento científico sobre a pobreza: Em direção a uma visão complexa*. Um excerto do trabalho de tese de doutorado. Universidade Federal da Bahia.
- Ferreira, F. 2011. "Poverty Is Multidimensional. but What Are We Going to Do about It?" *Journal of Economic Inequality* 9, no. 93 (Spring): 493-95. DOI 10.1007/s10888-011-9202-3.
- Foster, J.; Seth, S.; Lokshin, M. e Sajaia, Z. 2013. *A Unified Approach to Measuring Poverty and Inequality: Theory and Practice*. Washington, DC.: World Bank.
- Fundo Monetário Internacional (FMI). 2014. *Moçambique em Ascensão: Construir um novo dia*. Washington, D.C: FMI.
- GdM (Governo de Moçambique). 2001. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2001-2005)*. Versão Final aprovada em Abril de 2001. Maputo: Conselho de Ministros.
- _____. 2006. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (2006-2009)*. Versão Final aprovada em Novembro de 2005. Maputo: Conselho de Ministros.
- _____. 2011. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza (2011-2014)*. Versão Final aprovada em Maio de 2011. Maputo: Conselho de Ministros.
- _____. s/d. "Geografia de Moçambique". *Portal do Governo de Moçambique*. S/d. <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Mocambique/Geografia-de-Mocambique>.
- Haughton, J. e Khandker, S. R. 2009. *Handbook on Poverty and Inequality*. Washington, DC.: World Bank.
- INE (Instituto Nacional de Estatística). 2015b. *40 Anos de Independência Nacional: Um Retrato Estatístico*. Maputo: INE.
- _____. 1997. *Inquérito ao Orçamento Familiar 1996/9*. Maputo: INE.
- _____. 2003. *Inquérito ao Orçamento Familiar 2002/03*. Maputo: INE.
- _____. 2009. *Inquérito ao Orçamento Familiar 2008/09*. Maputo: INE.
- _____. 2015a. *Inquérito ao Orçamento Familiar 2014/15*. Maputo: INE.
- _____. 2019. *IV Recenseamento Geral da População e Habitação*. Maputo: INE.
- Maloa, J. M. 2018. "A Construção Jurídica do Espaço Urbano em Moçambique uma Reflexão a Partir da Norma Jurídica". *Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas*, v. 10, n. 1. Rio Grande: 157-170.
- MEF (Ministério de Economia e Finanças). 2016. *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Quarta Avaliação Nacional*. Maputo.

- MPD (Ministério de Planificação e Desenvolvimento). 2010. *Pobreza e Bem-Estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional*. Maputo.
- Myrdal, Gunnar. 1960. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano). 2019. *Além do rendimento, além das médias, além do presente: As desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI*. Washington, DC: The World Bank.
- PPG Consulting. 2012. "Sobre Moçambique." https://ppgconsulting.files.wordpress.com/2012/06/mozambique_600.jpg.
- Ravallion, Martin. 2001. *Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages*. Washington, DC: World Bank.
- Rohwerder, Brigitte. 2016. *Poverty and Inequality: Topic guide*. Birmingham: GSDRC, University of Birmingham.
- Sen, Amartya. 2000. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- Shaffer, Paul. 2001. *New Thinking on Poverty: Implications for Poverty Reduction Strategies*. Toronto: Paper Prepared for the United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA) Expert Group Meeting on Globalisation and Rural Poverty United Nations.
- Sigaúque, Eduardo Saugineta. 2017. *Capitalismo Africano Dependente: estudo histórico-estrutural da economia moçambicana entre o período de 1985-2015*. 2017. 231 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Toner, Phillip. 1999. *Main Currents in Cumulative Causation: the dynamics of growth and development*. London: Macmillan.
- UNICEF, UN Women, UNDP e OHCHR. 2014. *TST issues brief: Promoting equality, including social equity*. https://www.sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2406TST%20Issues%20Brief%20on%20Promoting%20Equality_FINAL.pdf.
- World Bank. 2000. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington, DC: World Bank.

RESUMO

Este trabalho pretende analisar como as desigualdades regionais influenciaram negativamente na eficácia das políticas para a redução da pobreza em Moçambique, no período 2001-2014, fazendo uso do princípio do Círculo Vicioso da Pobreza defendido por Myrdal. Assim, adotou-se o acesso às oportunidades de emprego, à educação e à saúde nas diferentes regiões e províncias como variáveis centrais para aferir estas desigualdades. Para isso, partiu-se do pressuposto de que as desigualdades no seu acesso impactam a eficácia das políticas adotadas para a redução da pobreza, sendo menos efetivas onde houver mais desigualdades no acesso e mais efetivas onde tiver menos desigualdades. Constatou-se que as províncias com maiores desigualdades tiveram uma menor resposta às políticas de redução da pobreza, entre elas as da região norte (Niassa, Cabo Delgado e Nampula) e duas da região centro (Zambézia e Sofala). Nesta sequência, todas as da região sul (Inhambane, Gaza, Maputo província e cidade), tiveram relativamente uma maior resposta às políticas. Todavia, a única província que não encontrou explicação no Círculo Vicioso da Pobreza foi a de Tete. Finalmente, em termos de alternativas de políticas, sugeriu-se dar ênfase à promoção da educação e da saúde e ao aumento da produtividade agrícola por investimento público em infraestruturas agrárias e transferências de tecnologias para as províncias com mais desigualdades, no lugar de políticas que dão mesmo peso as regiões ou províncias.

PALAVRAS-CHAVE

Desigualdade. Políticas Públicas. Pobreza. Círculo Vicioso. Moçambique.

*Recebido em 7 de julho de 2020
Aceito em 2 de dezembro de 2020*

O DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA DO SUL PÓS-APARTHEID À LUZ DA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA: UMA REVISÃO CRÍTICA

João Paulo Davi Constantino¹

Robson Dias da Silva²

Georges Flexor³



Introdução

Em setembro de 2015, a revista britânica *The Economist* divulgou um artigo que questionava diferenças nos padrões de desenvolvimento, inclusive os internos, entre economias emergentes como México, Brasil, Rússia e África do Sul. Recomendou que, além de fazer a escolha de políticas macroeconômicas certas, levassem em consideração fatores como segurança dos contratos, serviços públicos de qualidade e orçamentos transparentes para serem confiáveis aos agentes econômicos⁴; em outras palavras, era necessário construir instituições nas quais a população pudesse confiar.

Embora a defesa da perspectiva institucionalista de desenvolvimento econômico não seja novidade⁵, a ideia de que “boas instituições” e “boa governança” eram necessárias para promover o desenvolvimento ganhou destaque

1 Universidade Estadual de Campinas. Campinas, Brasil. E-mail: j207529@dac.unicamp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3585-639X>

2 Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: robsondsilva@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7679-4722>

3 Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: gflexor@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0859-2568>

4 Olhar: <https://www.economist.com/leaders/2015/09/19/the-two-mexicos>.

5 Cf. (Gerschenkron 1962).

no debate político e econômico no final do século XX, em convergência com as proposições neoclássicas e com o discurso de organizações multilaterais. Com base na agenda dos países em desenvolvimento, “boas instituições” e “boa governança” são sinônimos de grande proteção dos direitos de propriedade, bancos centrais independentes focados em políticas de estabilização, governança corporativa transparente, entre outras prescrições cristalizadas no Consenso de Washington, que são traduzidas em maior liberalização econômica e desregulamentação do mercado. A aceitação dessas recomendações não aconteceu em um vácuo histórico.

Para alguns países, essa mudança foi contra formações sociais que já apresentavam fissuras estruturais. Foi o caso da África do Sul, que não só passou grande parte do século XX lidando com uma economia de exportação primária que dependia do capital estrangeiro de empresas multinacionais (Marais 2011), mas também era governada por um regime político autoritário e segregacionista. Após anos de luta política dos movimentos de libertação, liderados pelo Congresso Nacional Africano (ANC), a transição democrática começou em meados da década de 1990 e atendeu a difusão de novas convenções de desenvolvimento: instituições multilaterais e países desenvolvidos começaram a recomendar uma série de reformas institucionais e de governança combinado com políticas voltadas para a erradicação da pobreza principalmente para os países africanos. Portanto, desde a década de 1990, a África do Sul tem sido um exemplo especial de transição institucional drástica, com mudanças econômicas e políticas ocorrendo ao mesmo tempo.

Este trabalho tem como objetivo apresentar uma análise crítica dos impactos da difusão de novos padrões institucionais e de governança internacionais no desenvolvimento econômico da África do Sul (em seu sentido amplo). O estudo foi dividido em quatro seções, além da introdução e das considerações finais. A segunda seção trata da associação entre instituições e desenvolvimento econômico na literatura acadêmica recente. A terceira seção apresenta a metodologia aplicada para avaliar o desenvolvimento da democracia, dos direitos de propriedade privada e intelectual, das instituições financeiras, tarifárias e de proteção comercial no país, bem como das instituições de previdência e proteção do trabalho. A quarta seção aborda brevemente o período de transição democrática sul-africana na década de 1990, destacando sua mudança institucional e política em direção a um modelo neoliberal capaz de favorecer a estabilidade monetária e o “big business”, apesar das crônicas desigualdades ainda observadas no país atualmente. A quinta seção faz uma análise aprofundada de cada uma dessas instituições no contexto sul-africano e investiga até que ponto elas resultaram em crescimento econômico, reduziram as desigualdades e permitiram melhor

qualidade de vida para a população sul-africana. Foi possível concluir que a associação entre instituições e desenvolvimento econômico é mais complexa do que a presumida por muitos economistas e organismos internacionais, pois não apresenta uma correlação simples e linear. Além disso, observou-se que os países em desenvolvimento precisam implementar transformações estruturais que estão além do poder exclusivo dos mecanismos de mercado.

Instituições e desenvolvimento econômico: da Nova Economia Institucional à visão crítica de Ha-Joon Chang

O interesse em trazer as instituições para o centro do debate sobre o desenvolvimento econômico tem obtido contribuição significativa da Nova Economia Institucional (NIE) nas últimas décadas, principalmente a partir da década de 1990. Segundo autores que seguem a “ortodoxia do novo institucionalismo” (Castellano 2012), haveria uma série de evidências históricas capazes de comprovar a associação entre as instituições e o desenvolvimento econômico. Esses pesquisadores interpretam o progresso das nações como um processo derivado das forças básicas de desenvolvimento econômico observadas nas relações descentralizadas das instituições de mercado. Assim, o discurso da NIE é cristalizado pelo logotipo “instituições importam” (Tylecote 2016) para fins de desenvolvimento, que destaca a relação direta estabelecida entre o quadro institucional de um determinado país e suas variáveis de crescimento econômico (Acemoglu e Robinson, em “Por que as nações falham: o origens do poder, prosperidade e pobreza” (2012); (North, Wallis e Weingast, em “*Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*” 2009); (Tylecote 2016); (Zanden 2009).

O termo Nova Economia Institucional foi introduzido pelo economista americano Oliver Williamson (1975). Segundo Richter (2005), dois ramos da Nova Economia Institucional desenvolveram-se a partir dos trabalhos pioneiros conduzidos por Ronald Coase (1937; 1960) nomeadamente: “A Economia do Custo de Transação” (Williamson 1985); e “Novas Instituições Econômicas da História” (North 1986). Segundo North (1990), ganhador do Prêmio Nobel de Economia, as instituições surgem da incerteza e da necessidade de superar os custos de transação como, por exemplo, os custos de estabelecer, monitorar e controlar as relações dos agentes em ambientes de falha de mercado⁶.

6 Cf. (Coase 1937); (Williamson 1979); (North 1986; 1990); (Gala 2003).

A maioria dos estudos baseados nesta tradição (North 1971; 1981; 1990; Landes 1998; Zanden 2009; Acemoglu, Johnson e Robinson 2005; 2012; Bates 1981; 1997; Bates, Coatsworth e Willianson 2007) inferiram que, atualmente, os países em desenvolvimento são aqueles que de alguma forma ainda têm instituições prejudicadas que não favorecem a livre concorrência e o funcionamento regular do mercado. Essa interpretação caracteriza os países em desenvolvimento como aqueles que adotaram arranjos institucionais que reduzem a produtividade, desestabilizam contratos e criam um ambiente de insegurança de direitos de propriedade. Esse caminho vicioso (North 1990; Medeiros 2001) teria sido o percorrido pelas colônias espanholas na América Latina, e sua solidificação seria o motivo pelo qual seu desenvolvimento econômico estaria permanentemente bloqueado. Por outro lado, o caminho “virtuoso” percorrido pelas atuais economias desenvolvidas é caracterizado pelo modelo anglo-saxão de economia de mercado.

Seguindo a tradição de North, o economista Daron Acemoglu e o cientista político James A. Robinson, tanto em “*Institutions as the fundamental cause of long-run growth*” (2005) quanto em “*Why Nations Fail*” (2012), definiram as instituições como regras para interações humanas de modelagem de jogos. Segundo Acemoglu, Johnson e Robinson (2005), as instituições econômicas são importantes porque influenciam a estrutura de incentivos disponíveis em uma determinada sociedade, bem como auxiliam na alocação de recursos para serem utilizadas de forma mais eficiente. Além disso, esses autores mostraram como as diferenças institucionais são aspectos determinantes para as divergências observadas nos níveis de prosperidade entre os países colonizados pela Espanha e pela Inglaterra. Se por um lado as teorias de Acemoglu, Johnson e Robinson (2001; 2002; 2005) rejeitaram as explicações geográficas e culturais para o sucesso ou fracasso das nações, por outro lado, colocaram suas esperanças de desenvolvimento em instituições que incentivaram os mercados livres, bem como o setor privado.

Desde o final do século XX, o referido conceito vem sendo adotado como discurso *mainstream*, que ecoa nas agendas de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Reformas de governança e mudanças institucionais voltadas para o mercado são vistas como essenciais para promover o desenvolvimento econômico. Estados institucionalmente fortes, ou seja, os quais são capazes de garantir a segurança e o estado de direito para o maior número de indivíduos possível, mas, acima de tudo, que são capazes de garantir os direitos de propriedade – também são essenciais

(Bates, Coatsworth e Willianson 2007; Buchanan 2008; Boettke e Fink 2011; Dhonte e Kapur 1996; Glaeser et al. 2004; La Porta et al. 1999; Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton 1999).

É possível encontrar uma abordagem alternativa à associação teórica que se estabelece entre as instituições e o desenvolvimento econômico, bem como no quadro maior de confiança nos mercados como motores do crescimento econômico e do desenvolvimento. Segundo Chang (2011), a NIE possui duas questões teóricas principais, a primeira reside na causalidade, segundo a qual, a NIE vê a associação entre instituições e desenvolvimento econômico como um processo linear que vai das instituições ao desenvolvimento econômico. A segunda questão refere-se às formas lineares, estáticas e simplistas que muitas vezes corroboram o entendimento sobre essa associação (Chang 2007; 2011). Tal entendimento acaba levando à suposição da existência de um modelo universal de “boas instituições econômicas e políticas”, bem como à crença de que tais modelos poderiam ser extrapolados para outros países, a partir da experiência de poderosos países ocidentais (Castellano 2012; Evans 2004; 2010; Portes 2007; Przeworski 2004).

A principal crítica de Chang (2011) ao discurso dominante sobre as instituições reside no fato de que descreve a associação entre instituições e desenvolvimento econômico de uma forma simplista, linear e estática. Os processos de mudança institucional que defendem o mercado são frequentemente recomendados para países em desenvolvimento sem levar em consideração vários aspectos (modelo “tamanho único”) provavelmente envolvidos nesses processos que não seguem modelos fechados (Chang 2004). Além disso, Chang (2004) critica o foco excessivo nos direitos de propriedade privada. Embora economias sem qualquer proteção de direitos de propriedade, onde a incerteza quase permanentemente prevalece, claramente não sejam o melhor ambiente para o desenvolvimento, há uma crença nos direitos de propriedade como uma instituição “boa em si” (Chang 2004, 144).

Alguns aspectos metodológicos: Análise institucionalista de uma economia em desenvolvimento

A ideia de que um “pacote de boas instituições” (Chang 2004) seria essencial para permitir o crescimento econômico (Aron 2001; Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton 1999); bem como que a história do desenvolvimento dos países avançados seria marcada pela aplicação e evolução desse grupo de

instituições (Bates, Coatsworth e Williamson 2007; North, 1990; Acemoglu e Robinson 2012), ganhou espaço no discurso econômico desde o final do século XX.

No entanto, aplicar esta abordagem institucionalista para compreender melhor o desenvolvimento econômico de um país que enfrenta graves problemas econômicos e sociais é um grande desafio, uma vez que muitas mudanças institucionais que passou este país são tão recentes que a maioria dos dados estatísticos ou censos sobre instituições específicas, ou análises específicas, pode ainda não estar disponível. Portanto, analisar as mudanças institucionais na África do Sul, por mais evidentes que algumas delas possam ser, leva a alguns desafios.

O primeiro desafio refere-se à aplicação de uma perspectiva institucionalista tradicional para favorecer o tratamento histórico e seus efeitos no desenvolvimento econômico de uma determinada sociedade – dependência de trajetória –, no contexto sul-africano. Embora a análise a ser realizada vise cobrir os anos democráticos da nova África do Sul após o fim do *apartheid*, não se pode negar os efeitos desse regime e as raízes que deixou no desenvolvimento do capitalismo sul-africano. A curta série temporal que cobre esta análise será compensada pela análise abrangente das instituições.

Assim, a hipótese levantada neste trabalho é que a adaptação aos modelos de “boa instituição” não resultou necessariamente em desenvolvimento econômico, ou mesmo em maior crescimento econômico, na África do Sul pós-*apartheid*. Este estudo também apresentou como, em alguns aspectos, o país tem apresentado melhor desempenho em indicadores institucionais do que alguns países desenvolvidos, embora não tenha melhorado a qualidade de vida de sua população ou reduzido suas profundas desigualdades.

As instituições analisadas na próxima seção foram as mais defendidas pelo discurso institucionalista dominante e pela NIE como essenciais para permitir o desenvolvimento econômico - as chamadas “boas instituições de padrão global”⁷. As instituições aqui analisadas foram democracia (sufrágio universal e indicadores de governança mundial, como voz e responsabilidade, estado de direito, estabilidade política), direitos de propriedade (principalmente direitos de propriedade intelectual), instituições financeiras (sistema bancário, banco central), tarifas comerciais (comércio nível de abertura) e instituições de proteção social e trabalhista. Além disso, a linha do tempo da análise privilegiou as décadas seguintes à transição democrática sul-africana, quando várias mudanças e reformas institucionais ocorreram com base na abordagem neoliberal (1994-2014). No entanto, também traçou a história dessas instituições caso sua origem remontasse a uma época anterior à avaliada.

7 “*Global Standard Institutions (GSI)*”, Chang (2011).

Transição democrática e neoliberalismo na África do Sul: caminhos (des)guiados do pós-*apartheid*

Embora o regime de *apartheid* da África do Sul só tenha sido formalizado institucionalmente em 1948 pelo Partido Nacional Afrikaners, as raízes da segregação nele observadas datam do século XIX. O panorama social em 1910 abrangia uma grande maioria de negros (que eram a força de trabalho a ser explorada e não tinham direitos políticos) e a minoria branca que tinha direito a voto (Fonseca-Satter 2011). Nesse ínterim, várias leis e atos foram promulgados e evidenciaram a natureza segregacionista das elites econômicas e políticas do país e um tipo de capitalismo de estado emergiu na África do Sul que permitiu ao país crescer rapidamente (Fonseca-Satter 2011; Pereira 2010).

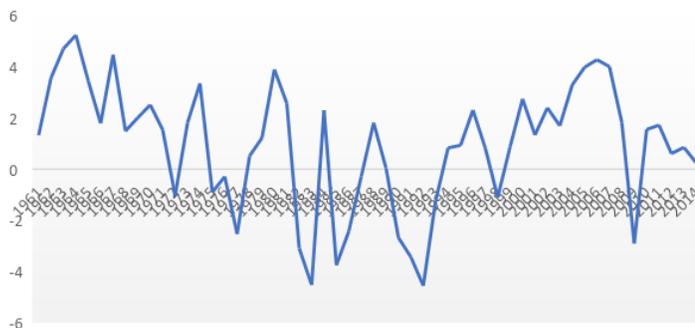
A transição para um regime democrático na África do Sul começou em 1994; desta vez atende ao período marcado pela agenda neoliberal internacional impulsionada pelo fim da Guerra Fria e pela globalização. De fato, apesar do legado do *apartheid*, principalmente da profunda desigualdade social e racial no país, a política econômica sul-africana adotou um marcante programa de orientação conservadora em vez de fazer reparos estruturais profundos. O abandono de uma postura mais crítica por parte do ANC representou, por sua vez, um verdadeiro “pacto de elite”, uma vez que a elite do ANC organizou as eleições, enquanto a elite branca conseguiu manter seus interesses e privilégios econômicos (Bond 2000; Taylor 2016).

Essa “transição de elites” (Bond 2000, 16), que validou uma política econômica que priorizava a iniciativa privada e os direitos de propriedade, foi adicionada ao plano governamental GEAR (Growth, Employment and Redistribution) de 1997. No entanto, não aconteceu da noite para o dia, mas resultou de um processo cujas origens remontam à década de 1980. Parte desse processo está ligada ao envolvimento de Thabo Mbeki (que se tornaria o futuro presidente do país) com a elite empresarial sul-africana e com instituições financeiras internacionais, como Goldman Sachs (Segatti e Pons-Vignon 2013).

A política econômica adotada pelo governo sul-africano pós-*apartheid* foi resumida em três dimensões principais: abordagem europeia da política social, juntamente com o medo dos riscos de dependência pessoal do Estado, em associação com a abordagem do Leste Asiático para o crescimento econômico - baseada em parâmetros macroeconômicos conservadores (Hirsch 2005). No entanto, essas mudanças nas configurações institucionais da África do Sul durante os anos pós-*apartheid* não resultaram necessariamente em melhor desempenho econômico. A taxa média de crescimento anual do PIB

per capita na África do Sul diminuiu de aproximadamente 1,9% ao ano, em 1960-1980, para aproximadamente 1,5% ao ano, em 1994-2014, ou mesmo 0,3% ao ano, se considerarmos o período 1980-2014 (Gráfico 1). “Boas instituições” por si só não geram desenvolvimento econômico, como o estudo mostrará nas próximas seções.

Gráfico 1: Crescimento do PIB per capita da África do Sul (% anual)



Fonte: Dados do Banco Mundial.

Instituições e desenvolvimento econômico na África do Sul pós-apartheid

O processo de democratização da África do Sul ocorreu em um momento em que o papel das instituições ganhava importância nos debates políticos e econômicos. Vários analistas, principalmente os de organizações multilaterais como o Banco Mundial e o FMI, começaram a interpretar as crises e as questões estruturais das economias em desenvolvimento como questões institucionais e de governança (Aron 2001; Fallon e Pereira de Silva 1994; Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton 1999; Riley 1995; IMF 2000). As recomendações internacionais, principalmente as relativas aos países africanos, têm se encaminhado para a implementação de um pacote de boas instituições e focado na redução da pobreza, bem como na melhoria da educação e da saúde (Blackden 1999; Christiaensen, Demery e Paternostro 2002; Coudouel, Dani e Paternostro 2006; Marc, Graham e Schacter 1994; Banco Mundial 1996). As próximas subseções analisam o desenvolvimento institucional sul-africano à luz desse debate, bem como em que medida a

conformidade com os modelos de discurso da NIE tem contribuído para o desenvolvimento econômico do país.

Democracia

Embora bem-sucedida, a transição da África do Sul para um regime institucionalmente democrático só ocorreu após um longo processo marcado por violência e repressão. No entanto, não mudou a significativa desigualdade socioeconômica entre a minoria branca e a maioria negra no país (Bond 2000; 2004; Holdt 2013). O sufrágio universal foi estabelecido no país em 1994, após a primeira eleição multirracial do país, que levou Nelson Mandela ao poder. A constituição democrática aprovada em dezembro de 1996 foi considerada uma das constituições mais progressistas do mundo, pois estabeleceu parâmetros claros para os direitos humanos, liberdade de expressão, religião e igualdade de direitos.

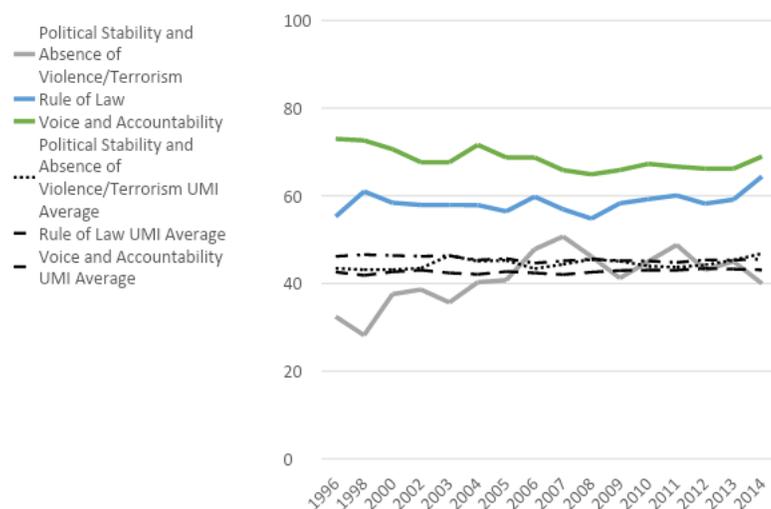
De acordo com os defensores da “boa governança”, a África do Sul conseguiu avanços significativos em alguns dos indicadores necessários para construir a democracia desde a promulgação de sua primeira constituição democrática. Tais indicadores, como “voz e responsabilidade”, “estado de direito”, “estabilidade política”, entre outros, são componentes dos Indicadores de Governança Mundial do Grupo Banco Mundial propostos por Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999). Esses indicadores refletem até que ponto os cidadãos de um determinado país podem escolher seu governo e obter seus direitos. Eles também medem a percepção de confiança na lei e nas regras da sociedade, bem como a probabilidade de ter seu governo desestabilizado por tendências inconstitucionais.

O Gráfico 2 mostra a posição da África do Sul (com base no percentil) nesses indicadores: o é a posição mais baixa e, portanto, reflete o pior desempenho neste indicador, enquanto 100 é o melhor desempenho. No geral, a África do Sul apresenta uma posição relativamente boa nesses aspectos, principalmente em relação ao “estado de direito” – que passou do 55º percentil para aproximadamente 59º em 2010, bem como para o 64º percentil, em 2014. Embora “voz e responsabilidade” tenha apresentado uma tendência de queda desde 2004, bem como uma posição pior em 2010 do que em 1996 (aproximadamente 67º e 73º percentil, respectivamente), sua classificação permaneceu acima da média dos países de renda média alta e mais alta do que a de outros países africanos – classificou o 68º percentil em 2014.

Com relação à “estabilidade política e violência”, a classificação da África do Sul está abaixo da média dos países de renda média alta, embora tenha mostrado progresso e se aproximou dessa média a partir de 2006.

Da mesma forma, Looney (2014) comparou esses mesmos indicadores sul-africanos aos de “economias emergentes”, como México, Malásia, Turquia e Indonésia. A África do Sul apresentou desempenho melhor do que cada um desses países, em média. Esse resultado evidencia os ganhos políticos conquistados pelo país, bem como seus níveis de governança relativamente elevados ao longo dos anos.

Gráfico 2: Indicadores de governança, África do Sul e média dos países de renda média alta, 1996-2014



Fonte: Indicadores de Governança Mundial, Banco Mundial.

O Índice Ibrahim de Governança Africana (IIAG)⁸ foi outro indicador capaz de evidenciar o progresso da África do Sul na democracia. Este índice mede o desempenho das instituições nos países africanos em comparação com a governança, que, por sua vez, é definida como “a provisão de bens políticos, econômicos e sociais que os cidadãos têm o direito de esperar de seus respectivos estados”⁹. É composta por categorias como “Segurança e Estado de Direito”, “Participação e Direitos Humanos”, “Oportunidades Econômicas Sustentáveis e Desenvolvimento Humano”, que, por sua vez, compõem outras subcategorias. Hoje, a África do Sul ocupa a sétima posição no ranking de 54 países africanos; seu desempenho de governança está bem acima da média

⁸ A série temporal atualizada para este índice começa em 2008.

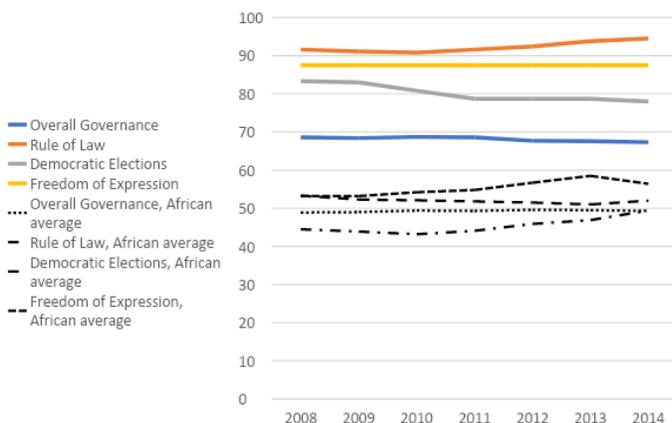
⁹ Olhar <http://iiag.online/>

africana (Gráfico 2), principalmente em subcategorias como “legitimidade dos processos eleitorais” e “realização de eleições livres e justas”.

No entanto, o resultado desses indicadores apresenta alguns paradoxos que tornam ainda mais complexa a análise da associação entre democracia e desenvolvimento econômico. Essa associação, no caso da África do Sul, suscita algumas contradições que testam a visão supostamente linear e inseparável entre democracia e desenvolvimento econômico.

A renda per capita na África do Sul quando o sufrágio universal foi instituído para as eleições de 1994 (consolidada pela Constituição de 1996) era de \$ 3.445,23¹⁰. Era muito superior ao de outros países africanos que haviam promulgado o sufrágio universal décadas antes. Por outro lado, a renda per capita da África do Sul enfrentou uma tendência de queda desde sua transição democrática até 2002 – atingiu US \$ 2.502.277. Assim, embora não se possa negar os avanços alcançados pela África do Sul com a introdução da democracia no país, principalmente na forma de sufrágio universal e direitos políticos dos cidadãos, não é possível estabelecer uma associação simplista e linear entre variáveis caracterizadoras da democracia liberal e econômica crescimento. A democracia é mais do que um “requisito” para o crescimento: é parte de um processo histórico maior de transformação social (Alence 2009).

Gráfico 3: Índice Ibrahim de Governação Africana na África do Sul e a média do continente africano, 2008-2014



Fonte: Portal de Dados IIAG.

¹⁰ Dados do Banco Mundial, em dólares correntes.

Direitos de propriedade

A proteção dos direitos de propriedade ocupa lugar central entre as instituições tratadas no discurso institucionalista neoliberal como essencial para o desenvolvimento econômico. Os regimes de direitos de propriedade são vistos como ferramentas essenciais para estimular o investimento, o trabalho e, portanto, o crescimento econômico (Acemoglu e Robinson 2005; 2012; Aron 2001; Clague et al. 1996; Soto 2000; Knack e Keefer 1995; Gala 2003; North 1990; Tylecote 2016).

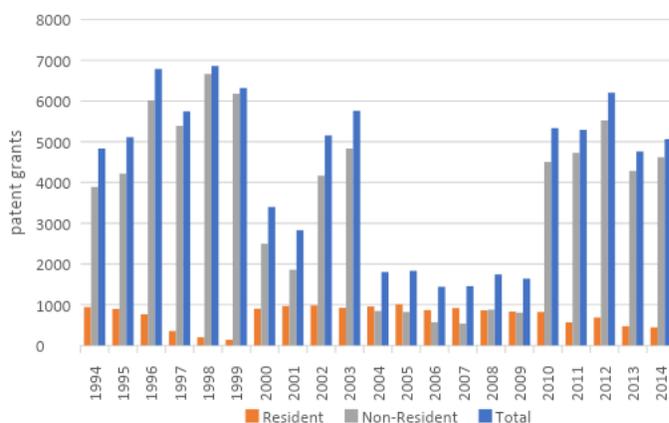
A Lei de Patentes de 1978 foi a primeira lei de patentes promulgada na África do Sul; tratava do registro e concessão de patentes associadas às atividades comerciais, industriais ou agrícolas. A Lei de Direitos Autorais (1978) também foi redigida naquele mesmo ano. A maior parte do conteúdo dessas leis, bem como das leis anteriores associadas à proteção dos direitos de propriedade intelectual – como a Lei de Proteção do Artista de 1967 –, foi revisada na Lei de Alteração das Leis de Propriedade Intelectual de 1997. A introdução e revisão dessas leis têm sido cada vez mais influenciadas a fim de cumprir os padrões de um regime internacional de direitos de propriedade intelectual. A África do Sul tornou-se membro do Tratado de Cooperação de Patentes (PCT) em 1999; esse tratado visa proteger os direitos de patente de invenções desenvolvidas simultaneamente em diferentes países, com base no pedido de patente internacional. É importante ressaltar que antes mesmo de a lei oficial de patentes ser promulgada na África do Sul, o país já era membro da Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial desde 1947. Além disso, o país aderiu à Convenção da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) em 1975.

De acordo com a OMPI, a África do Sul concedeu o número total de 5.748 patentes por meio de seu escritório oficial, entre residentes e não residentes, no ano em que redigiu sua primeira Lei de Patentes, enquanto 6.817 patentes foram concedidas no ano seguinte (1979). O número de patentes concedidas a residentes na África do Sul diminuiu desde sua transição para a democracia em 1994 – de 942 (em 1994) para 140 (em 1999). O número de patentes concedidas aumentou e se estabilizou desde os anos 2000; 822 patentes foram concedidas a residentes sul-africanos em 2010, embora esse número ainda fosse menor do que o registrado em 1994. Esse número diminuiu novamente em 2015, quando 453 patentes foram concedidas a residentes sul-africanos¹¹.

¹¹ Patentes diretas e detidas pela PCT.

A concessão de patentes a não residentes apresentou uma tendência de crescimento em 1994 ($n = 3.889$) e 1998 ($n = 6.663$); depois, houve uma queda acentuada para 1.858 patentes concedidas em 2001. Após 2004, o número de patentes concedidas a não residentes foi menor do que o concedido a residentes; essa tendência se manteve até 2009. É possível perceber um paradoxo entre o nível de renda per capita e a instituição analisada - no caso, direitos de propriedade intelectual medidos por meio de concessão de patentes. A renda per capita no ano em que a África do Sul instituiu sua Lei de Patentes foi de US \$ 1.722.227 e, apesar dos pequenos avanços, esse nível permaneceu quase inalterado até meados da década de 1980, quando registrou US \$ 1.807.977 em 1985.

Gráfico 4: Número total de patentes concedidas na África do Sul, 1994-2014



Fonte: WIPO e Banco Mundial.

Embora o país tenha registrado picos na concessão de patentes em vários pontos da série, principalmente em meados da década de 1990 (6.783 patentes em 1996), a renda per capita manteve a taxa de queda pelo menos até 2002, quando atingiu US \$ 2.540,00 (dólares atuais). Por outro lado, o nível de renda per capita aumentou de US \$ 2.502.277 em 2002 para US \$ 5.760.805 em 2008, já que o número total de patentes concedidas tendeu a cair; variou de 5.759 patentes em 2003 a 1.742 em 2008.

A África do Sul tem apresentado excelente desempenho nas últimas décadas na proteção dos direitos de propriedade intelectual, medido com

base no Índice Internacional de Direitos de Propriedade (Tabela 1)¹². Este índice mede três dimensões básicas, a saber: “ambiente jurídico e político”, “proteção dos direitos físicos” e “proteção dos direitos de propriedade intelectual”. A última dimensão é subdividida em subcategorias, como “proteção de direitos de propriedade intelectual”, “proteção de direitos de patentes” e “proteção de direitos autorais”.

Tabela 1: Índice de proteção de direitos de patente (1960-2005) em países em desenvolvimento.

Países	1960-1990 (médias)	1995	2000	2005
África do Sul	2.94	3.39	4.25	4.25
Brasil	1.22	1.48	3.59	3.59
China	1.33	2.12	3.09	4.08
Índia	1.03	1.23	2.27	3.76
México	1.19	3.14	3.68	3.88
Nigéria	2.50	2.86	2.86	3.18
Rússia	-	3.48	3.68	3.68

Fonte: Park (2008).

A proteção dos direitos de propriedade continua sendo a principal recomendação do discurso institucionalista para o progresso das economias em desenvolvimento. No entanto, é falacioso pensar que isso é bom em si mesmo. Não é incomum que a proteção dos direitos de propriedade intelectual se oponha à promoção da justiça social; portanto, é necessário levar em conta os significativos efeitos sociais decorrentes das restrições impostas ao progresso tecnológico nos países em desenvolvimento. O desempenho econômico dos países em desenvolvimento que não se saíram tão bem na proteção dos direitos de patentes foi melhor do que o da África do Sul. A taxa de crescimento da renda per capita anual da África do Sul, por exemplo, foi uma das mais baixas entre 1994 e 2010 em comparação com outros países do BRICS¹³.

¹² Olhar <https://www.internationalpropertyrightsindex.org/>.

¹³ Ver Bond (2013) para a análise do desempenho sul-africano no contexto do BRICS.

Instituições financeiras

O Banco Central da África do Sul (South Africa Reserve Bank, SARB) foi lançado em 1921 com base na Lei de Moedas e Bancárias de 1920. Quando foi criado em 1921, o país tornou-se a quarta nação a estabelecer um banco central fora da Europa e do Reino Unido; os três restantes foram os Estados Unidos, Japão e Java.

No que diz respeito à independência e autonomia políticas, consideradas elementos essenciais pelo Banco Mundial e pelo FMI, o banco central sul-africano possui um nível de autonomia considerável para o desempenho das suas funções. De acordo com a Constituição de 1996, “na busca de seu objetivo principal, [ele] deve desempenhar suas funções de forma independente e sem medo, favorecimento ou preconceito” (República da África do Sul, 1996). No que diz respeito à sua propriedade, à época de sua criação, o SARB acompanhava a maioria dos bancos centrais do mundo, que tinham em sua maioria acionistas de origem privada.

A regulamentação do sistema bancário sul-africano é realizada pelo SARB, com base na Lei de Bancos de 1990 e na Lei de Bancos Mútuos de 1993. No entanto, houve um desenvolvimento institucional gradual no que diz respeito à regulação das instituições financeiras. Desde o final do século XX e início do século XXI, a África do Sul vem implementando várias mudanças institucionais para atender ao padrão internacional. Essas mudanças voltadas para o mercado foram implementadas no início do século XX, quando o país já tinha um Banco Central estabelecido, antes mesmo que outras nações desenvolvessem o tivessem. No entanto, não foi capaz de atingir o nível de crescimento econômico alcançado nas décadas de 1960-1980. Quando se trata do grupo de instituições do setor financeiro, as relações de causa e efeito entre as instituições e o desenvolvimento econômico da África do Sul se tornam mais paradoxais e muitas vezes difíceis de identificar¹⁴.

Tarifas e níveis de abertura comercial

A África do Sul foi um dos países fundadores do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) em 1948, quando não havia diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento dentro dele. A partir de 1960, quando o GATT admite essa diferenciação para permitir que os países em desenvolvimento recebessem algum tipo de tratamento específico, o governo

14 Quando estabeleceu sua legislação para a regulamentação do setor bancário, por exemplo, a Lei dos Bancos de 1990, a África do Sul já tinha uma renda per capita de aproximadamente US \$ 3.182.

sul-africano optou por manter o status de país desenvolvido dentro do acordo; em termos práticos, significou cortes adicionais e mais rápidos às medidas protecionistas (Hirsch 2005). O período de transição democrática sul-africana foi marcado pela reentrada de sua economia no cenário mundial, a partir de um rápido processo de liberalização do comércio (Bhorat et al. 2013).

A queda das barreiras comerciais foi bastante abrupta após a democratização (Barbosa e Tepassê 2009). O Ministro do Comércio e Indústria de 1994 a 1996, Trevor Manuel, que também foi Ministro das Finanças em 1999, considerou que inserir a economia sul-africana no mundo seria uma tarefa desafiadora, principalmente devido ao legado de uma economia que considerou não competitiva e protecionista (Hirsch 2005). A África do Sul rapidamente se tornou um dos países em desenvolvimento com o mais alto grau de abertura comercial; já excedeu os requisitos de liberalização tarifária exigidos pela Organização Mundial do Comércio desde que se tornou um país-membro (Pons-Vignon e Segatti 2013) (Tabela 2).

Tabela 2: Tarifas médias de importação de produtos manufaturados (%), países em desenvolvimento, 1996-2010 *

Países	1996	2000	2006	2008	2010
África do Sul**	19.8	9.0	8.3	7.4	6.9
Argentina	11.9	12.8	8.6	8.6	9.0
Brasil	13.4	14.7	9.8	10.5	10.7
China	21.7	16.2	8.6	8.2	7.6
Egito	-	23.8	14.1	10.0	9.4
Etiópia	-	-	18.6	17.8	17.8
Índia	37.6	30.4	13.1	8.4	7.2
Rússia	11.9	-	-	9.4	6.5

Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

* Taxas consolidadas aplicadas.

** Os dados de 1996 a 1999 referem-se à *União Aduaneira da África do Sul (SACU)*.

A integração econômica ocorreu, principalmente na África do Sul, após os anos de isolamento provocados pelo regime do *apartheid*, que tornou a política externa um elemento estratégico para o novo governo (Barbosa e

Tepassê 2009). A cooperação na União Aduaneira da África Austral (SACU), cada vez mais apoiada em versões apresentadas pela União Europeia e instituições multilaterais, representa a modalidade de mercado estabelecida no início do século XX; essa modalidade visa a redução de tarifas aduaneiras e barreiras às atividades econômicas (Visentini 2010). Outra iniciativa rumo a uma zona de livre comércio reside na integração à Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) em 1994, que assinou um acordo em 1998 para diminuir as barreiras tarifárias por um período de 12 anos, em conformidade com os padrões da OMC - este processo começou na África do Sul (Hirsch 2005). No entanto, a queda das tarifas não foi suficiente para proporcionar um nível de crescimento da renda per capita comparável ao das décadas anteriores, quando os níveis tarifários médios eram muito mais elevados. A taxa média de crescimento da renda per capita registrada para o período 1960-1980 foi de 2,3%, enquanto a taxa registrada para o período 1994-2010 foi de 1,4%¹⁵.

Instituições de assistência social e proteção ao trabalho

O último ponto a ser analisado diz respeito ao desenvolvimento das instituições de bem-estar social e das que regulam o trabalho na África do Sul, com destaque para a Constituição de 1996, considerada uma das constituições mais progressistas do mundo. As instituições que “apoiam os segmentos mais fracos da sociedade sempre foram necessárias para garantir a estabilidade social” (Chang 2004, 176; Polanyi 2000 [1944]). Esses mecanismos e instituições na África do Sul foram atrasados ainda mais por um regime que marchou contra a História por décadas. A estrutura institucional do *apartheid* contribuiu para abafar os níveis de pobreza, bem como para a desigualdade social e econômica. Esses dois fatores tornaram, e ainda transformam, o estabelecimento amplo e democrático de instituições adequadas de bem-estar social em um desafio. A provisão dessas instituições na África do Sul rural é um tema ainda mais complexo, uma vez que as medidas de controle do *apartheid* destinadas a retirar a população negra dos centros urbanos favoreceu a formação de áreas rurais isoladas com altas taxas de desemprego e condições precárias de moradia e educação (Hirsch 2005).

Para fazer face a este legado de discriminação racial e aos desequilíbrios sociais por ela gerados, a Constituição de 1996 comprometeu-se a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, ao designar a Comissão de Direitos Humanos da África do Sul (SAHRC) como monitor oficial dos serviços

¹⁵ Dados do Banco Mundial.

públicos e agências estatais responsáveis pela aplicação de instituições que reivindicam os direitos socioeconômicos dos cidadãos sul-africanos. Em 1994, o novo governo já havia se comprometido com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que foi um dos maiores tratados voltados à proteção dos direitos econômicos e sociais da época (Seleoane 2001).

O compromisso com o PIDESC estabelece cláusulas relativas às condições de trabalho – sanitárias, ambiente de trabalho, igualdade de oportunidades, remuneração e salários justos, limitação da jornada de trabalho, direito à greve, entre outros –, bem como previdência social, moradia adequada e padrões de saúde, educação adequada, entre outros (Seleoane 2001). A Constituição da África do Sul visava atender a essas condições ao incluir seções específicas para essas instituições, na tentativa de afrouxar os laços de *apartheid* e possibilitar iniciativas políticas de combate à pobreza e à desigualdade.

As instituições reguladoras do trabalho foram gradualmente introduzidas desde então, e tal introdução quebrou padrões que tinham segregado trabalhadores de diferentes raças e sexos por anos. Em 1999, a maioria das principais instituições responsáveis pela regulação do mercado de trabalho sul-africano já havia sido estabelecida, fato que fortaleceu a luta pelos direitos trabalhistas e sindicais com recorde histórico na África do Sul (Quadro 1).

Quadro 1: Novas leis trabalhistas importantes desde 1994

Lei	Objetivos centrais	Ano
<i>Lei das Relações Laborais</i>	Oferece a estrutura para negociação coletiva, direito sindical, direito de greve, solução de controvérsias, entre outros.	1995-1996
<i>Lei das Condições Básicas de Trabalho</i>	Fornecer o quadro para a aplicação de normas mínimas aos trabalhadores não abrangidos pelo LRA e de normas mínimas gerais relativas a horários de trabalho, procedimentos de despedimento, horas extraordinárias e restrições ao trabalho infantil.	1997
<i>Lei de Equidade no Emprego</i>	Eliminação da discriminação racial ou sexual em grandes empresas.	1998
<i>Lei de Desenvolvimento de Competências e Lei de Taxas de Desenvolvimento de Competências</i>	Estabelecimento de níveis de gastos com treinamento e qualificação de trabalhadores pelas empresas.	1998-1999

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados disponíveis em Hirsch (2005).

No entanto, a regulação do mercado de trabalho sul-africano ocorreu em paralelo com a reestruturação econômica e com o desemprego aumentando de 19,3% para 25,8% (1996-2000) (Barbosa e Tepassê 2009; Paola e Pons-Vignon 2013). A esperança de que um regime democrático com instituições de proteção ao trabalho reduzisse o desemprego não correspondia à realidade, o que levou as interpretações neoclássicas a apontarem para uma suposta “rigidez” no mercado de trabalho. Essas instituições, por sua vez, exigiam maior “flexibilidade” e ignoravam as raízes estruturais do desemprego na África do Sul, o baixo crescimento econômico do período e o domínio de setores ligados ao complexo mineral-energético, basicamente intensivos em capital (Paola e Pons-Vignon 2013). Além disso, as instituições de trabalho foram inseridas no contexto de uma “economia dualista”, onde milhares de trabalhadores estavam à margem da economia moderna e industrial, fato que destacou a necessidade de implementação de assistência estatal para questões de pobreza e desigualdade (Hirsch 2005).

Essa assistência veio na forma de um sistema de previdência social substancial, que transferia renda para pessoas com deficiência, dava assistência aos filhos, pensões, entre outros. Em 1997, quando foi lançado o Livro Branco da Previdência Social, o governo sul-africano ampliou seus gastos com diversos programas de assistência social, que saltaram de R\$ 10 bilhões¹⁶ em 1994 para R\$ 38,4 bilhões em 2003 (Hirsch 2005). A transferência de renda proporcionada por essas instituições foi particularmente importante para a população negra, que participava com 60% da renda distribuída na forma de aposentadorias, pensões e programas sociais em 2005 (Barbosa e Tepassê 2009). O número total de beneficiários da assistência social mais que dobrou entre 1996 e 2008 e a parcela dos gastos públicos com saúde e educação no total do gasto público entre 2000 e 2011 variou de 10,9% a 12,7% e de 18,1% a 19,2%, respectivamente (Barbosa e Tepassê 2009; Good Governance Africa 2013).

Conclusão

A partir do debate sobre a associação entre instituições e desenvolvimento econômico, o objetivo principal deste estudo foi apresentar uma visão crítica do discurso econômico dominante veiculado por organizações multilaterais e países desenvolvidos. Essa visão credita o caminho de sucesso percorrido pelas economias avançadas a um conjunto de “boas políticas” e

16 Em rands, a moeda oficial sul-africana.

“boas instituições”, em sua maioria amigáveis ao mercado e baseadas nos modelos anglo-saxões. O estudo seminal do economista sul-coreano Ha-Joon Chang mostrou, em uma perspectiva histórica, que os países desenvolvidos de hoje não seguiram exatamente o caminho que agora defendem para a periferia do capitalismo. Ao contrário, recorreram a políticas ativas de intervenção estatal e proteção da indústria nacional, ao passo que seu desenvolvimento institucional foi lento e muitas vezes teve retrocessos (Chang 2004).

O discurso institucionalista pró-mercado ganhou força nos países em desenvolvimento do capitalismo no final do século XX. Assim, foi possível perceber as transformações ocorridas na África do Sul a partir da década de 1990 como exemplo de país que vivia novos processos de mudança institucional. A transição democrática sul-africana ocorreu quando a discussão sobre o papel das instituições ganhou importância no debate político e econômico. Organizações multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI, começaram a interpretar as crises e as questões estruturais das economias em desenvolvimento como questões institucionais e de governança e, no caso dos países africanos, começaram a igualar as políticas de desenvolvimento às medidas de erradicação da pobreza.

No entanto, o presente estudo também abordou como o desenvolvimento de um conjunto de instituições – tais como democracia, proteção dos direitos de propriedade intelectual, instituições financeiras e um banco central independente, tarifas e liberalização do comércio, e as instituições reguladoras do mercado de trabalho – desde o fim do regime do *apartheid* não resultou necessariamente em melhor desempenho econômico e social. Se, por um lado, é verdade que “as instituições importam”, por outro, é preciso levar em conta que a associação entre as instituições e o desenvolvimento econômico é mais complexa do que o previsto no linear “modelos de tamanho-único” defendidos pela ortodoxia. O primeiro-ministro britânico, Gordon Brown, estava certo quando disse à *The Economist* que pode levar gerações para desenvolver instituições confiáveis. O mesmo aconteceu com as nações desenvolvidas, mas sempre é possível aprender com a história, bem como pensar em programas institucionais capazes de refletir as condições estruturais, políticas, econômicas, sociais e culturais dos países em desenvolvimento, sem cair em modelos neoliberais estereis.

Referências

- Acemoglu, Daron e James Robinson. 2012. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. São Paulo: Elsevier.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, e James Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review*, vol.91, n.5: 1369-1401.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, e James Robinson. 2005. "Institutions as a fundamental cause of long-run growth." In *Handbook of economic growth*, editado por Philippe Aghion e Steven N Durlauf, 386-472. Elsevier.
- _____. 2002. "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution." *Quarterly Journal of Economics*, vol.117, n.4: 1231-1294.
- Alence, Rod. 2009. "Democracy and development in Africa." *The Journal of the International Institute*, vol.16, n.2.
- Aron, Janine. 2001. "Growth and Institutions: a review of the evidence." *The World Bank Research Observer*, vol.15, n.1, feb: 99-135.
- Barbosa, Alexandre de Freitas, e Angela Cristina Tepassê. 2009. "África do Sul pós-apartheid: entre a ortodoxia da política econômica e a afirmação de uma política externa "soberana". In *Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas – Livro 2*, organizado por José Celso Cardoso, Luciana Acioly e Milko Matijascic, 455-506. Brasília : IPEA.
- Bates, Robert H. 1981. *Markets and States in Tropical Africa*. Berkeley, CA: University of California Press.
- _____. 1997. *Open Economy Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Bates, Robert H., John H Coatsworth, e Jeffrey G Willianson. 2007. "Lost Decades: Postindependence Performance in Latin America and Africa." *The Journal of Economic History*, vol.67, n.4, december: 917-943.
- Bhorat, Haroon, Alan Hirsch, Ravi Kanbur, e Mthuli Ncube. 2013. "Economic Policy in South Africa past, present and future." In *Oxford Companion to the Economics of South Africa*, editado por Haroon Bhorat, Alan Hirsch, Ravi Kanbur e Mthuli Ncube. Oxford: Oxford University Press.

- Blackden, Mark C. 1999. *Gender, Growth, and Poverty Reduction*. Africa Region Findings & Good Practice Infobriefs; No. 129, Washington, D.C.: World Bank.
- Boettke, Peter, e Alexander Fink. 2011. "Institutions First." *Journal of Institutional Economics*, vol.7, n.4: 499-504.
- Bond, Patrick. 2013. *BRICS in Africa: anti-imperialist, sub-imperialist or in between? A reader for the Durban summit*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal. .
- _____. 2004. "From racial to class apartheid: South Africa's frustrating decade of freedom." *Monthly Review*, vol.55, n.10.
- _____. 2000. *The elite transition: from apartheid to neoliberalism in South Africa*. Scottsville: Pluto Press e University of Natal Press.
- Buchanan, James M. 2008. "Same Players, Different Game: How Better Rules Make Better Politics." *Constitutional Political Economy*, vol.19: 171-179.
- Castellano, Fernando López. 2012. "Economía política del desarrollo, análisis poscolonial y malos samaritanos". *Revista Problemas del Desarrollo*, 169 (43), junio: 27-50.
- Chang, Ha-Joon. 2004. *Chutando a Escada: A estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp.
- _____. 2007. "Institutional Change and Economic Development: An introduction." In *Institutional Change and Economic Development*, editado por Ha-Joon Chang. New York: United Nations University Press.
- _____. 2011. "Institutions and economic development: theory, policy and history." *Journal of Institutional Economics*, vol.7, n.4: 473-498.
- Christiaensen, Luc, Lionel Demery, e Stefano Paternostro. 2002. *Growth, Distribution, and Poverty in Africa: Messages from the 1990s*. Policy Research Working Paper; No.2810, Washington, D.C.: World Bank.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack, e Mancur Olson. 1996. "Property and Contract Rights in Autocracies and Democracies." *Journal of Economic Growth*, vol.1, n.2: 243-276.
- Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica* , (4): 386-405.
- _____. 1960. "The Problem of Social Cost." *Journal of Law and Economics*, (3): 1-44.

- Coudouel, Aline, Anis A. Dani, e Stefano Paternostro. 2006. *Poverty and Social Impact Analysis of Reform: Lessons and Examples from Implementation*. World Bank, Washington, D.C.: World Bank.
- Dhonte, Pierre, e Ishan Kapur. 1996. "Towards a Market Economy: Structures of Governance." IMF Working Paper, pp.1-16.
- Evans, Peter. 2010. "Constructing the 21st Century Developmental State: potentialities and pitfalls." In *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: potentials and challenges*, editado por Omano Edigheji. Cape Town: HSRC.
- _____. 2004. "Development as Institutional Change: the Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation." *Studies in Comparative Institutional Development*, v.38: 30-53.
- Fallon, Peter, e Luiz A. Pereira de Silva. 1994. *South Africa: Stimulating Economic Growth*. Africa Region Findings & Good Practice Infobriefs; No. 21., Washington, D.C.: World Bank.
- Fonseca-Satter, Guilherme. 2011. *A África do Sul e o sistema-mundo: da Guerra dos Bôeres à globalização*. Lisboa: Centro de Estudos Africanos e Gerpress.
- Gala, Paulo. 2003. "A teoria institucional de Douglass North." *Revista de Economia Política*, vol.23, n.2 (90), junho: 89-108.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University.
- Glaeser, Edward L., Rafael La Porta, Florencio Lopez De-Silanes, e Andrei Shleifer. 2004. "Do Institutions cause growth?" *Journal of Economic Growth*, vol.9, n.3, september: 271-303.
- Good Governance Africa. 2013. *Africa Survey: Africa in figures*. Good Governance Africa. Johannesburg: Good Governance Africa.
- Hirsch, Alan. 2005. *Season of Hope: Economic reform under Mandela and Mbeki*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press.
- Holdt, Karl van. 2013. "South Africa: the transition to violent democracy." *Review of African Political Econom*, vol.40, n.138: 589-604.
- IMF. 2000. *South Africa: selected issues*. IMF Staff Country Report No. 00/42, Washington, D.C.: IMF.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, e Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters." Policy Research Working Paper. n.2196, World Bank, Washington, D.C.

- Knack, Stephen, e Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics & Politics*, vol.7, n.3, november: 207-228.
- Landes, David. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations*. New York: W.W.Norton and Company. .
- Looney, Robert E. 2014. "South Africa's difficult transition." In *Handbook of Emerging Economies*, editado por Robert E. Looney. London and New York: Routledge.
- Marais, Hein. 2011. *South Africa pushed to the limit: the political economy of change*. London and New York: Zed Books.
- Marc, Alexandre, Carol Graham, e Mark Schacter. 1994. *Economic Reforms and the Poor: Social Action Programs and Social Funds in Sub-Saharan Africa*. Africa Region Findings & Good Practice Infobriefs; No. 12., Washington, D.C.: World Bank.
- Medeiros, Carlos Aguiar. 2001. "Instituições, Estado e mercado no processo de desenvolvimento econômico." *Revista de Economia Contemporânea*, vol.5, n.1: 49-76.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1971. "Institutional Change and Economic Growth." *Journal of Economic History*, vol.31, n.1, march: 118-125.
- _____. 1986. "The New Institutional Economics." *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 142, n.1, march: 230-237.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis, e Barry R Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paola, Miriam Di, e Nicolas Pons-Vignon. 2013. "Labour market restructuring in South Africa: low wages, high insecurity." *Review of African Political Economy*, vol.40, n.138: 628-638.
- Park, Walter G. 2008. "International Patent Protection: 1960-2005." *Research Policy*, vol.4, n.37, march: 761-766.
- Pereira, Analúcia Danilevicz. 2010. "A África do Sul independente: segregação, Apartheid e transição pactuada (1910-1994)." In *África do Sul: História, Estado e Sociedade*, organizado por Paulo G. Fagundes Visentini e Analúcia Danilevicz Pereira. Brasília: FUNAG/CESUL.
- Polanyi, Karl. 2000. *A Grande Transformação: As origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus.

- Pons-Vignon, Nicolas, e Aurelia Segatti. 2013. "The art of neoliberalism': accumulation, institutional change and social order since the end of apartheid." *Review of African Political Economy*, vol.40, n.138, dec.: 507-518.
- Porta, Rafael La, Florencio Lopez De-Silanes, Andrei Shleifer, e Robert Vishny. 1999. "The Quality of Government." *Journal of Law, Economics and Organization*, vol.15, n.1, april: 222-279.
- Portes, Alejandro. 2007. "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual." *Desarrollo Económico*, vol.46, n.184, march: 475-503.
- Przeworski, Adam. 2004. "The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Growth?" *European Journal of Sociology*, vol.45, n.2, august: 165-188.
- Republic of South Africa. 1996. "Constitution of the Republic of South Africa." <https://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996>.
- Richter, Rudolf. 2005. "The New Institutional Economics: Its Start, its Meaning, its Prospects." *European Business Organization Law Review*, vol.6, n.2, june: 161-200.
- Riley, Thyra A. 1995. *South Africa: Reducing Financial Constraints to Emerging Enterprises*. Africa Region Findings & Good Practice Infobriefs; No. 48, Washington, D.C.: World Bank.
- Segatti, Aurelia, e Nicolas Pons-Vignon. 2013. "Stuck in stabilization? South Africa's post-apartheid macro-economic policy between ideological conversion and technocratic capture." *Review of African Political Economy*, vol.40, n.138: 537-555.
- Seleoane, Mandla. 2001. *Socio-economic rights in the South Africa Constitution: Theory and practice*. Cape Town: HSRC Press.
- Soto, Hernando de. 2000. *The Mystery of Capital*. London: Bantam Books.
- Taylor, Ian. 2016. "'Meet the new boss: Same as the old boss" South Africa's transition as embourgeoisement." *Brazilian Journal of African Studies*, vol.1, n.1, jun: 11-39.
- Tylecote, Andrew. 2016. "Institutions matter: but which institutions? And how and why do they change?" *Journal of Institutional Economics*, vol.12, n.3, september: 721-742.
- Visentini, Paulo Fagundes. 2010. "Processos de integração na África Austral." In *África do Sul: História, Estado e Sociedade*, organizado por Paulo Fagundes Visentini e Analúcia Danilevich Pereira, 119-130. Brasília: FUNAG/CESUL.

- Williamson, Oliver E. 1979. "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations." *Journal of Law and Economics.*, vol.22, n.2, october: 233-261.
- _____. 1975. *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications.* New York: The Free Press.
- _____. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism.* New York: The Free Press.
- World Bank. 1996. *Poverty in sub-saharan Africa: Issues and Recommendations.* Africa Region Findings, No. 73, Washington, D.C.: World Bank.
- Zanden, Jan Luiten van. 2009. *The Long Road to the Industrial Revolution: The European Economy in a Global Perspective, 1000–1800.* Boston: Brill.

RESUMO

A transição para um regime democrático na África do Sul na década de 1990 encontrou o surgimento das políticas neoliberais e do discurso que abordava as “boas instituições” e a “boa governança” como motores do crescimento econômico. No caso dos países africanos, o discurso de organismos multilaterais como o Banco Mundial e o FMI incluía a ideia de que políticas voltadas para a erradicação da pobreza e o incentivo à educação também significariam desenvolvimento. O objetivo do presente estudo é avaliar em que medida a adequação aos modelos institucionais orientados para o mercado tem contribuído para o desenvolvimento sul-africano, a partir de um conjunto de instituições. Para tanto, o presente estudo realizou uma revisão da literatura sobre a Nova Economia Institucional (NEI), principal propoente das instituições voltadas para o mercado como chave para o desenvolvimento; também analisou a visão crítica desses modelos lineares. Conclui que a associação entre instituições e desenvolvimento econômico é mais complexa do que a estimada em modelos orientados para o mercado aplicados ao institucionalismo dominante, principalmente para países em desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE

Instituições. Desenvolvimento Econômico. África do Sul.

Recebido em 3 de dezembro de 2020

Aceito em 12 de fevereiro de 2021

Traduzido por Larissa Kröner Bresciani Teixeira

A ADMINISTRAÇÃO RAMAPHOSA E O RETORNO AO PROTAGONISMO DA ÁFRICA DO SUL: TENDÊNCIAS E DESAFIOS À POLÍTICA EXTERNA

Anselmo Otavio¹



Introdução

No Estado da Nação de 2018, Cyril Ramaphosa expôs que a África do Sul se encontra diante de desafios como o aumento na taxa de desemprego, a crescente desigualdade social, o baixo crescimento no Produto Interno Bruto (PIB), e a limitada capacidade do governo em expandir investimentos em áreas sociais. Embora não citando — ao menos diretamente — algum nome em específico, é fato que o recém-empossado presidente relacionava tais desafios às gestões anteriores. Inclusive, afirmava que, diferentemente dos anos iniciais após o término do regime racista (*apartheid*), quando houve o declínio da pobreza, nos anos mais recentes o que se via era o aumento desta².

A crítica às administrações anteriores não ficou restrita apenas aos desafios internos, mas também ao papel da África do Sul no sistema internacional. Grosso modo, a nova administração compreendia que Pretória vinha perdendo seu protagonismo, logo, havia a necessidade de mudanças na política externa como meio de reaver tal condição. Reflexo deste descontentamento pode ser encontrado nos meses iniciais da então ministra no Departamento de Relações Internacionais e Cooperação (DIRCO, na sigla em inglês), Lindiwi Sisulu, quando em discurso realizado no Parlamento, em

¹ Escola de Humanidades, Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, Brasil. E-mail: otavio@unisinos.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5560-4168>

² Estado da Nação, ou *State of the Nation*, é o discurso proferido, anualmente, pelo presidente ao Congresso. Seu principal objetivo é expor sobre as medidas e os planos que o governo vem adotando.

2018, expôs a necessidade da África do Sul resgatar seu protagonismo, que, em sua percepção, havia sido conquistado durante a administração Mandela, quando o país era visto como “uma bússola moral e uma voz da razão em um mundo cada vez mais superado por interesses egoístas e mesquinhos” (Sisulu 2018, s.p, tradução nossa)³.

O discurso de Sisulu indicava que a diminuição deste protagonismo era resultado, ainda que indiretamente, das escolhas realizadas durante as gestões anteriores. É com base em tais críticas que este artigo possui como objetivo principal comparar a política externa que vem sendo desenvolvida pela administração Ramaphosa com aquelas adotadas ao longo dos governos de Mandela (1994-1998), Mbeki (1999-2008) e Zuma (2009-2018). Levando em consideração que a gestão atual se encontra em andamento, e baseando-se na análise de fontes primárias e secundárias, busca-se demonstrar que os processos de inserção internacional e regional que vêm sendo realizados trazem como principal característica a busca em fortalecer a interação entre política externa e desenvolvimento econômico, da mesma forma que os governos Mbeki e Zuma, em maior e menor intensidade, fizeram.

Para tal finalidade, e juntamente a esta introdução, o artigo encontra-se estruturado em outras três seções. A primeira diz respeito à compreensão das principais características encontradas na política externa desenvolvida ao longo das administrações Mandela, Mbeki e Zuma. Já a segunda refere-se à administração Ramaphosa, cujo objetivo será demonstrar a existência de pontos que simbolizam convergência ou divergência em sua política externa quando comparada com os governos anteriores. Por fim, a terceira seção corresponde às considerações finais, quando espera-se concluir que a política externa atual mantém contínuos a universalidade na política externa, o multilateralismo e a diplomacia econômica, iniciativas que já eram constantes nas administrações anteriores.

Entre êxitos e desafios na política externa: as administrações Mandela, Mbeki e Zuma

A busca em ampliar as relações internacionais sul-africanas, bem como tornar o país cada vez mais atuante no continente, podem ser considerados como dois dos principais objetivos da África do Sul no pós-*apartheid*. Inicialmente, tais objetivos podem ser encontrados na administração Mandela,

³ Vale ressaltar que em 2019, Sisulu foi substituída por Naledi Pandur como ministra da DIRCO.

este que em 1993, isto é, antes mesmo de assumir a presidência do país, havia publicado no periódico *Foreign Affairs* o artigo *South Africa's Future Foreign Policy*, no qual eram indicados os caminhos que a política externa deveria se pautar. Naquela ocasião, eram destacados pontos estimados pelas potências tradicionais e que ganhavam destaque no pós-Guerra Fria, isto é, os direitos humanos, o multilateralismo, a promoção da democracia, o respeito à soberania dos Estados e a resolução de conflitos por meios pacíficos. Além destes, outra característica que ganhou relevância foi a universalidade na política externa via fortalecimento de parcerias estratégicas e a admissão ou readmissão em organizações internacionais e articulações de cunho multilateral⁴.

Um exemplo desta ampliação pode ser visto nas interações entre a África do Sul e Estados Unidos, e entre Pretória e Irã, Cuba e Líbia, países que auxiliaram o Congresso Nacional Africano (CNA) em sua luta contra o *apartheid*, e que eram amplamente criticados por Washington (Hamill e Lee 2001). No que diz respeito à admissão e/ou readmissão em organizações de âmbito internacional e articulações de cunho multilateral, vale destacar a *Commonwealth*, a Organização das Nações Unidas (ONU), o Movimento dos Países Não-Alinhados, o G77, dentre outros que se transformaram em espaços de maior atuação sul-africana (DIRCO 1996). A valorização do multilateralismo, o fortalecimento de parcerias estratégicas e a defesa de pontos estimados pelas potências tradicionais, não apenas garantiram o protagonismo da África do Sul no cenário internacional, como também alçaram o país ao status de “nação com forte componente moral” (Van Wyk 2002, 182, tradução nossa).

No cenário regional, a busca por uma nova inserção passou a ser considerada como um dos principais objetivos da administração Mandela. Em certa medida, esta nova inserção no continente africano simbolizava o rompimento com uma das principais heranças do regime racista, qual seja, a imagem de África do Sul como a própria encarnação do colonizador europeu no continente, bem como demonstrava que o país é parte integrante da África. Inclusive, como indicado por Mandela, “primeiro e acima de tudo, nós somos parte do continente africano, e os problemas africanos são nossos problemas também” (Mandela 1999, s. p, tradução nossa).

Para tal fim, a estratégia utilizada também se caracterizou pela universalidade na política externa e pela maior valorização do multilateralismo, este refletido na admissão junto à Organização da Unidade Africana (OUA) e na

4 Por universalidade entende-se como o princípio que “ressalta a vontade da África do Sul em estabelecer relações diplomáticas com todos os países do mundo” (Schraeder 2001, 234, tradução nossa).

Southern African Development Community (SADC). Entretanto, diferentemente do êxito conquistado na inserção internacional, tal escolha não garantiu que o protagonismo esperado por Pretória fosse alcançado, visto que a atuação do país em determinados episódios foi amplamente criticada. Um primeiro exemplo pode ser encontrado na Nigéria, país que entrava na década de 1990 marcado pela instabilidade política, caracterizado pelo cancelamento da eleição presidencial — disputada entre o *National Republican Convention* (NRC) e o *Social Democratic Party* (SDC) de Moshood K.O. Abiola (partido vitorioso) —, e pelo golpe militar efetivado por Sani Abacha em 1993.

Inicialmente, Pretória buscou mediar tais grupos via acordos e reuniões, que contaram com a presença de Thabo Mbeki — futuro sucessor de Mandela na presidência da África do Sul — e do Arcebispo Desmond Tutu. Entretanto, a ineficácia destas iniciativas foi vista no chamado “*Ogoni 9*”, caso marcado pelo julgamento falho e sem revisão judicial que culminou no enforcamento do jornalista e ativista político da causa Ogoni, Ken Saro-Wiwa, e mais oito ativistas que eram contrários ao regime imposto por Abacha (Lewis 1999; Barber 2005)⁵.

Neste caso, o *Ogoni 9* foi fundamental na alteração da atuação sul-africana neste episódio. De fato, a partir de então, Pretória pautou-se na busca por apoio externo ao continente para a criação de meios que gerassem o isolamento da Nigéria. Exemplos disso foram o incentivo a criação de sanções por parte da ONU, a insistência pela suspensão deste país da *Commonwealth*, e pelo incentivo para que os países parassem de comprar o petróleo nigeriano. No entanto, mesmo havendo a suspensão na *Commonwealth*, a Nigéria não se tornou isolada, visto que países como os Estados Unidos, a França e a Alemanha mantiveram-se interessados em garantir acesso aos recursos naturais nigerianos, destacadamente o petróleo (Jordam apud Adelman 2004). Além disso, o custo político da estratégia sul-africana ocorreu, principalmente, no continente africano, pois além de não conseguir o isolamento da Nigéria, a busca por sanções a Abuja foi interpretada como unilateral e autoritária, características que remetiam à política externa vigente durante o regime *apartheid* (Van Wyk 2002; Hamill e Lee 2001).

Somado ao caso da Nigéria, outro exemplo a ser destacado refere-se às duas guerras na República Democrática do Congo (RDC). No primeiro conflito, este marcado pela atuação da *Alliance des forces démocratiques pour*

5 A comunidade Ogoni é um grupo minoritário que habita o sudeste da Nigéria, região rica em petróleo e marcada pela ampla exploração deste recurso por parte de multinacionais petrolíferas. Ao longo da década de 1990, esta comunidade se tornou conhecida por lutar contra a degradação do meio ambiente e a negligência econômica, por parte do governo nigeriano, de sua área (Lewis 1999).

la libération du Congo (AFDL, no francês) contra o regime de Mobutu Sese Seko (1965-1996), Pretória buscou atuar via solução pacífica entre governo e oposição, cujo resultado foi o exílio de Mobutu no Marrocos. Já na segunda guerra, resultado da crescente impopularidade da AFDL e da intervenção de países como Burundi, Ruanda e Uganda, o que se viu foi o interesse sul-africano por meios pacíficos ser solapado pela intervenção militar desejada por Zimbábue, Namíbia e Angola (Adelmann 2004).

Além de simbolizar o descompasso entre o êxito no cenário internacional e a dificuldade em alcançar outra inserção regional, as desconfianças com relação à atuação sul-africana nos episódios envolvendo Nigéria e RDC foram fatores que demonstraram a existência do descolamento entre o interesse de Pretória em estar mais presente na África e, de fato, a consecução deste objetivo, visto que a desconfiança com relação ao país mantinha-se presente. É diante deste descompasso que a administração Mbeki desenvolveu sua política externa, e, destacadamente, buscou difundir uma nova ideologia econômica e política para o continente, também conhecido como *African Renaissance*.

Embora já discutido em momentos anteriores na história africana, como realizado por Cheikh Anta Diop, que atrelava o renascimento ao resgate das línguas nativas africanas, o *African Renaissance* difundido por Mbeki pode ser compreendido a partir de duas dimensões. A primeira encontra-se relacionada às transformações vistas tanto no cenário internacional quanto no regional, ambas favoráveis ao continente⁶. No internacional, tal favorecimento relaciona-se a maior presença de potências tradicionais e emergentes no continente africano, motivado, principalmente, pela busca por recursos naturais (Visentini 2013). No âmbito regional, o aumento das eleições democráticas, o declínio ou fim de regimes autoritários, o crescimento econômico e a diminuição do número de guerras, são alguns dos exemplos que simbolizavam um continente em transformação. Já a segunda dimensão diz respeito ao protagonismo da África do Sul neste processo de renascimento, no qual Pretória atuaria na defesa dos interesses africanos no cenário internacional, bem como no convencimento dos países africanos a adotarem mudanças políticas, econômicas e securitárias.

6 Discutindo sobre a conceituação de Renascimento Africano por parte de Anta Diop, Phemelo e Mompoti (2018, 174) destacam que “The language was one of the things that change a worldview”. Thence he resonated that; “the development of our indigenous languages is the prerequisite for a real African renaissance, and in justifying his claim, he was quick to remind Africans of the detrimental effects of using foreign languages as a media of instruction in African schools”.

Diante da proposta indicada pelo *African Renaissance*, a política externa da África do Sul passou por mudanças. Ainda que marcada pela continuidade, uma vez que a defesa dos direitos humanos, da democracia, e a resolução de conflitos por meios pacíficos foram mantidos, em verdade o que se viu foi o maior protagonismo do multilateralismo e da universalidade na política externa. No cenário internacional, o favorecimento de ambas levou à intensificação nas relações com potências emergentes. Embora mantendo fortes laços econômicos com os Estados Unidos e a União Europeia, ao longo da administração Mbeki as relações Sul-Sul passaram a ganhar cada vez mais espaço (DTIC 2020). No âmbito bilateral, o principal exemplo pode ser encontrado no fortalecimento de relações com parcerias consideradas estratégicas, destacadamente, Brasil, Índia e China. Já no multilateral, a valorização de agrupamentos em que o país havia sido integrado durante a administração anterior, como o G77 e Movimento dos Não Alinhados, somou-se à inserção em diversos outros grupos, destacadamente o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC, na sigla em inglês), a Nova Parceria Estratégica Ásia-África, e o Fórum IBAS.

De forma semelhante ao cenário internacional, a estratégia adotada para a inserção na África foi pautada pelo multilateralismo e pela universalidade na política externa. Enquanto o primeiro serviria para demonstrar o caráter não impositivo dos pontos adotados e defendidos pela África do Sul, o segundo garantiria o fortalecimento de laços com países que, seja pela importância histórica, seja pela relevância política, eram mais bem aceitos pela grande maioria dos países africanos (Landsberg 2000). Inicialmente, a efetividade desta estratégia pode ser encontrada na Nova Parceria para o Desenvolvimento Econômico da África (NEPAD, na sigla em inglês), iniciativa criada em 2001 que atrela o desenvolvimento ao respeito à segurança humana, à boa governança, e ao investimento nos setores industrial, agropecuário, meio ambiente, ciência e tecnologia, infraestrutura, dentre outros pontos característicos do cenário pós-Guerra Fria (NEPAD 2001).

O outro exemplo diz respeito à transformação da OUA em União Africana, cujo processo foi marcado pelo predomínio de duas vertentes. A primeira era simbolizada pelo desejo da Líbia em criar os Estados Unidos da África, isto é, mover o continente para a formação de um Estado Federalista. Já a segunda englobava os interesses da Nigéria, país que defendia maior participação da Organização em temas relacionados à segurança, e da África do Sul, cuja percepção era de que a nova Organização deveria ser marcada pela criação de regras, normas, e, fundamentalmente, pelo comprometimento dos países-membros em acatá-las (Otavio e Cardoso 2014; Landsberg 2012a). Grosso modo, a segunda vertente foi predominante, uma vez que pontos

como segurança humana, a valorização e construção de princípios, de instituições, de estruturas políticas e de mecanismos que pudessem regulamentar o comportamento dos Estados passaram a fazer parte da UA.

Os êxitos conquistados anteriormente auxiliaram na formulação de um terceiro exemplo símbolo do interesse sul-africano em ser mais atuante no continente, a Agenda Africana, que pode ser compreendida como a continuidade e intensificação do *African Renaissance* (Otavio 2017). Continuidade, visto que se mantém fiel ao incentivo à criação e adoção de sistemas democráticos pelos países africanos, à busca pela paz e segurança do continente, à criação de meios que levem ao crescimento econômico dos países africanos, dentre outros objetivos defendidos por esta doutrina de renovação africana. Intensificação, pois potencializou a interação entre África do Sul e outros países africanos. Além da manutenção ou ampliação das parcerias estratégicas entre Pretória e países como Argélia, Nigéria, Gana, Tanzânia, Moçambique e Botsuana, tal agenda garantiu ao país estar cada vez mais inserido economicamente no continente, transformando-se em um dos principais parceiros comerciais de países como Botsuana, Moçambique, Zâmbia, Malawi, Namíbia e Zimbábue (Mbekeani 2013).

Em certa medida, as estratégias de inserção internacional e regional pautadas no protagonismo do multilateralismo e da universalidade da política externa, geraram duas consequências para a administração Mbeki que divergiram daquelas encontradas ao longo da gestão Mandela. A primeira relaciona-se ao descontentamento por parte das potências ocidentais, pois a escolha em se aproximar de países amplamente criticados pelo Ocidente, levou a África do Sul a perder a imagem de país com forte dimensão moral (Titus 2009). Em contraste a esta primeira consequência, a segunda foi a intensificação no processo de integração regional, este simbolizado pela parceria com diversos países africanos e o ativismo na criação de iniciativas consideradas importantes para o *African Renaissance*.

As consequências anteriormente indicadas influenciaram a política externa adotada durante a administração Zuma. De fato, a valorização da democracia, do desenvolvimento econômico e da resolução de conflitos continuou atrelada ao protagonismo do multilateralismo e da universalidade na política externa, está simbolizada pelo maior interesse em fortalecer laços com as potências emergentes. Neste caso, o estreitamento dos laços com potências do Sul trouxe como êxito inicial o convite em 2011 para integrar o Grupo dos BRICS. Ainda que economicamente o país estivesse distante de outros membros do Grupo, é fato que o convite para sua entrada refletia a principal características da África do Sul, isto é, de ser uma potência regio-

nal, caracterizada pela sofisticada rede de infraestrutura, e pelo dinamismo comercial, tecnológico e financeiro. Além disso, vale ressaltar que a entrada neste grupo garantiu a Pretória ampliar suas relações econômicas com os outros países-membros, destacadamente a China, país que entre 2005 e 2015 elevou suas exportações e importações (DTIC 2020).

No cenário regional, as relações econômicas resultantes da Agenda Africana não apenas foram mantidas, como também intensificadas ao longo da administração Zuma. Um primeiro exemplo disso pode ser encontrado na formulação dos chamados *Business Forums*, que foram criados junto a países como Nigéria, Senegal, Tanzânia, Namíbia, Zâmbia e Angola. No caso angolano, a administração Zuma buscou atuar no fortalecimento da Câmara de Comércio África do Sul-Angola, bem como na garantia de que empresas sul-africanas atuassem cada vez mais neste país (Zuma 2009). Já um segundo exemplo desta diplomacia econômica pode ser encontrado no destaque dado à NEPAD, a consolidação da Área de Livre Comércio da SADC, lançada ainda durante a administração Mbeki, e no Programa para o Desenvolvimento das Infraestruturas na África (PIDA, na sigla em inglês), iniciativa criada em 2010 e voltada a criar meios que garantam a melhoria na infraestrutura do continente (PIDA 2012).

O desejo pela maior intensificação nas relações econômicas com diversos países africanos pode ser enquadrado como uma das duas características da administração Zuma que demonstravam a continuidade na estratégia sul-africana de inserção regional, uma vez que a outra refere-se à resolução de conflitos através do diálogo, que, no entanto, mostrou-se desafiadora. Reflexo disso pode ser encontrado na Costa do Marfim, país que desde 2002 encontrava-se polarizado entre Laurent Gbagbo e Alassane Ouattara. Neste caso, se inicialmente Pretória apoiou Gbagbo, ao longo deste processo conflitivo passou a apoiar Ouattara. Além da Costa do Marfim, outro exemplo pode ser encontrado na Líbia pós-Gaddafi, quando o país divergiu de seu principal parceiro estratégico, a Nigéria. Enquanto a África do Sul optou por não reconhecer o Conselho de Transição Nacional (CTN) como legítimo representante do povo líbio, Abuja não apenas legitimou o CTN, bem como buscou incentivar outros países africanos a seguirem o mesmo caminho (Landsberg 2012b; 2012c).

De modo geral, quando comparada à gestão Mbeki, a estratégia pautada no multilateralismo e na universalidade na política externa, trouxe consequências divergentes para a administração Zuma. Ainda que no cenário internacional o protagonismo de tais meios garantiu à África do Sul fortalecer laços com as potências emergentes e, conseqüentemente, passar a fazer parte

do BRICS, em verdade, a frustrada atuação na Costa do Marfim e a atuação no caso líbio foram episódios que simbolizavam limites de tal estratégia, especialmente no que diz respeito à inserção no continente africano.

Rumo a uma nova Política Externa? Tendências e desafios na administração Ramaphosa

Paralelamente à renúncia de Zuma no início de 2018, uma das demandas que passou a ganhar preponderância no país e, grosso modo, pode ser compreendida como um dos principais objetivos da administração Ramaphosa, diz respeito à busca pela resolução de desafios socioeconômicos — destacadamente a pobreza e o desemprego. Em certa medida, é fato que os governos anteriores buscaram criar iniciativas direcionadas à mesma finalidade, inclusive, conseguiram melhorar alguns índices. Exemplos disso podem ser encontrados no acesso à água potável, que passou de 58% em 1994, para 91% em 2009, e na abrangência das políticas públicas, visto que em 2015 em torno de 17 milhões de sul-africanos eram apoiados, enquanto em 1994, eram 4 milhões (Cilliers e Aucoin 2016). No entanto, alguns desafios mantiveram-se presentes, como a elevada taxa de desemprego, está refletida na relação entre jovens que entram no mercado de trabalho (anualmente, por volta de 1,2 milhão) e aqueles que, de fato, conseguem ser empregados (cerca de um terço do total) (Ramaphosa 2020).

Na busca em romper com os desafios socioeconômicos, no geral, e o desemprego, em particular, a administração Ramaphosa vem demonstrando que o multilateralismo e a universalidade na política externa continuarão fundamentais para o país, pois tanto um quanto o outro favorecem a expansão da diplomacia econômica. No âmbito multilateral, a importância da diplomacia econômica é encontrada no maior interesse pela *Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation* (IOR-ARC), iniciativa criada na década de 1990, e que, dentre os seus diversos objetivos, busca fortalecer os laços econômicos entre os países-membros (IOR-ARC 2014).

Junto a esta valorização, outro exemplo pode ser encontrado nos BRICS, grupo que em 2018 foi marcado pela presidência sul-africana. Neste caso, a interação entre Pretória e outros países-membros pode ser vista nas relações econômicas, uma vez que entre 2018 e 2019 as exportações sul-africanas para o bloco cresceram mais de 110%, e, neste mesmo período, as importações aumentaram em torno 106% (DTIC 2020). Além disso, vale destacar o acesso a empréstimos junto ao Banco dos BRICS, instituição que

em 2019 emprestou US\$ 790 milhões para projetos sul-africanos, destacadamente aos relacionados a Eskom, empresa da área energética que, além de ficar com mais da metade deste montante, também obteve acesso a mais US\$ 180 milhões para implementação de projetos sobre energia renovável (Pandor 2019).

Nas relações bilaterais, a diplomacia econômica destacada nas relações Sul-Sul é vista no interesse pela maior interação com a China. Reflexo disso pode ser encontrado nas trocas comerciais, cujas cifras demonstram que dos valores encontrados na relação com os BRICS, grande parte é resultado do comércio com Beijing. De fato, entre 2018 e 2019, as trocas comerciais foram marcadas pelo aumento tanto das exportações (122%), quanto das importações (103%) sul-africanas para com a China (DTIC 2020). Além do econômico, vale ressaltar a cooperação no âmbito hospitalar, visto que o governo chinês doou diversos materiais direcionados ao combate à Covid-19 (Pandor 2020).

Paralelamente às relações Sul-Sul, Pretória também busca maior interação com as potências tradicionais. Na relação econômica com Washington, por exemplo, as cifras de exportação e importações sul-africanas foram ampliadas em torno de 106% e 113%, respectivamente. Referente à União Europeia, vale destacar a Alemanha, país para o qual a África do Sul ampliou suas exportações e importações entre 2018 e 2019, em média de 115% e 103%, respectivamente (DICT 2020). Inclusive, em discurso direcionado ao presidente alemão, Frank-Walter Steinmeier, este em visita oficial à África do Sul, em 2018, Ramaphosa expôs sobre a importância estratégica de Berlim no âmbito internacional, visto que ambos defendem o multilateralismo e a promoção da paz, como também no cenário interno, pois a Alemanha é o terceiro maior parceiro comercial do país, e um dos principais investidores, com mais de 600 empresas atuando em solo sul-africano.

Em certa medida, o reflexo deste maior interesse em fortalecer laços com potências tradicionais e emergentes pode ser encontrado na porcentagem investida pela África do Sul nas missões diplomáticas. Em cifras, do total de recursos direcionados ao DIRCO para os anos 2019 e 2020, em torno de 68% encontram-se destinados à manutenção de 125 missões distribuídas em 108 países (Pandor 2019). Neste caso, tal investimento corresponde ao interesse em fazer com que essas missões auxiliem na exportação de bens e serviços sul-africanos, na área do turismo e, destacadamente, no cumprimento da meta referente à entrada de IED no país, em torno de US\$ 100 bilhões, valor estipulado por Ramaphosa quando chegou à presidência da África do Sul.

No âmbito interestatal, vale ressaltar que já em 2018, foram anunciados investimentos por parte da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos (US\$ 10 bilhões), e por parte da China (US\$ 14,7 bilhões) (Shubin 2019). Na relação Estado e empresas, o cumprimento desta meta converge com as chamadas Conferências de Investimento Sul-Africanas, eventos que buscam ampliar o investimento de grandes empresas no país. Neste caso, ressalta-se a conferência de 2019, quando mais de 70 empresas se comprometeram a investir nas mais diversas áreas da economia sul-africana (Ramaphosa 2020).

Paralelamente à diplomacia econômica, a universalidade na política externa e a valorização do multilateralismo podem ser expressas no âmbito político-diplomático. No entanto, diferentemente dos governos Mbeki e Zuma, o que se percebe é a busca da administração Ramaphosa em utilizar tais ferramentas como forma de resgatar o *status* de país com forte dimensão moral, e, nesse sentido, aproximar-se da política externa adotada ao longo da administração Mandela. Em outras palavras, mantém-se o interesse pelo fortalecimento de parcerias estratégicas e pela maior valorização de espaços de cunho multilateral. Contudo, volta a destacar a necessidade de Pretória atuar em prol de pontos característicos da África do Sul pós-*apartheid*, destacadamente, democracia, direitos humanos e a resolução de conflitos.

Por um lado, espera-se que a característica de país com forte dimensão moral garanta a Pretória o protagonismo que, na perspectiva da gestão atual, o país possuía. Por outro lado, contudo, deve-se frisar que tal escolha não necessariamente significa certo alinhamento com as potências tradicionais. Primeiramente, porque o país compreende a tendência característica do cenário internacional atual, isto é, à multipolaridade. Em segundo, e tão relevante quanto a anterior, porque a administração Ramaphosa mantém o interesse em fortalecer laços com os mais diversos tipos de países. Em outras palavras, a busca pelo *status* de forte dimensão moral corresponde ao desejo da África do Sul em ser ativa em temas ou eventos que são vistos como desafiadores no sistema internacional.

Tal constatação pode ser encontrada na causa israelo-palestina, na qual a administração Ramaphosa reafirma que a manutenção do rebaixamento no *status* da Embaixada em Israel para escritório, ocorrido durante a gestão Zuma, reflete o posicionamento sul-africano desfavorável à atuação israelense na Palestina. Junto a esta causa, outro exemplo refere-se a Cuba, país que desde a administração Mandela vinha ganhando destaque. Além da cooperação no combate à Covid-19, uma vez que Cuba enviou mais de 200 profissionais da área de saúde para atuarem na África do Sul (DW 2020), vale

destacar a solidariedade ao povo cubano e a defesa pela remoção do embargo econômico imposto pelos EUA a Havana (Ramaphosa 2018c).

Além dos casos anteriores, outro exemplo que expressa a busca pelo protagonismo no cenário internacional encontra-se relacionado ao biênio 2019/2020, período em que o país ocupa assento não-permanente do Conselho de Segurança da ONU (CSNU). Nesta ocasião, a atual administração vem demonstrando interesse em atuar sobre temas diversos, com destaque para a resolução de conflitos, como os existentes na Síria, Somália e Iêmen; e na defesa da independência do Saara Ocidental (Ramaphosa 2018d). O ativismo acerca do Saara Ocidental e na resolução do conflito existente na Somália, são exemplos que simbolizam a contínua importância do continente africano para a África do Sul. Inclusive, conforme citado pela atual Ministra do DIRCO, Naledi Pandor, “nossa política externa, como a própria a África do Sul, é, e sempre foi, baseada na defesa de um continente africano próspero, pacífico e democrático” (Pandor 2019, s.p, tradução nossa).

Conforme vem sendo destacado neste artigo, a centralidade da África na política externa sul-africana não tem caráter meramente retórico, e desde o início de sua administração, Ramaphosa vem demonstrando a continuidade neste objetivo. Um primeiro exemplo que demonstra o interesse pela integração continental pode ser encontrado na UA, com a África do Sul não apenas assumindo sua presidência no biênio 2020 e 2021, como também demonstrando que neste período atuará em prol de uma das principais iniciativas vinculadas à Organização, a Agenda 2063, criada em 2015 e marcada por diversas aspirações que simbolizam a busca do continente em solucionar desafios nos âmbitos da economia, política e segurança (AU 2015). Vale ressaltar que dentre os objetivos de Pretória no CSNU destaca-se a busca por parcerias direcionadas à realização de um dos objetivos da Agenda 2063, qual seja, silenciar as armas no continente até o término de 2020 (Pandor 2019).

Além de simbolizar um dos principais objetivos da Agenda 2063, tal elemento alinha-se a uma das características da política externa sul-africana, qual seja, a participação nos processos de pacificação. Neste caso, tal objetivo pode ser exemplificado pelo interesse de Pretória em direcionar a presidência da UA à resolução das crises na Líbia e no Sudão do Sul (Africa News 2020). No caso líbio, vale ressaltar que a instabilidade gerada após a morte de Gaddafi não foi encerrada com o CTN, e, nesse sentido, o apoio sul-africano encontra-se no suporte dado ao *AU High Level Committee on Libya* (South Africa 2020a). No que diz respeito ao Sudão do Sul, o apoio dado pela União Africana e a intermediação realizada por Ramaphosa, foram importantes para a assinatura do acordo entre os oponentes, o atual presidente, Salva

Kiir Mayardit, e o opositor, Riek Machar, do *South Sudan People's Liberation Movement* (SPLM-IO, na sigla em inglês) (South Africa 2020b).

Paralelamente à resolução de conflitos, o silenciamento das armas também se relaciona a outra característica que se mantém presente na administração Ramaphosa, no caso, o multilateralismo. De modo geral, desde as críticas realizadas à administração Mandela no que diz respeito à atuação em episódios conflituivos, Pretória pautou-se na articulação com outros países africanos como meio para se tornar cada vez mais presente e atuante no continente. Na administração atual, além de instrumento para estabilização e pacificação da África, o multilateralismo também continua a ser importante na dimensão econômica. Semelhantemente a administração Zuma, tal constatação pode ser encontrada no objetivo de fazer com que a Área de Livre Comércio resultante do acordo Tripartite (TFTA, na sigla em inglês) entre o Mercado Comum da África Oriental (COMESA, na sigla em inglês), a Comunidade da África Oriental (EAC, na sigla em inglês) e a SADC passe a vigorar. Para tal fim, Pretória volta-se à busca de que outros países assinem e ratifiquem o acordo, uma vez que é preciso 14 ratificações para que a TFTA entre em vigor (Pandor 2019).

Além da TFTA, outra iniciativa no âmbito econômico que se mantém importante é a Área de Livre Comércio do Continente Africano (AfCFTA, na sigla em inglês), criada em 2018 pela maioria dos países africanos e prevista para entrar em vigor em 2020. A expectativa acerca da AfCFTA encontra-se relacionada ao aumento da integração continental, visto que buscará ampliar o comércio intra-africano, este que, atualmente, gira em torno de 16% (Fabricius 2020)⁷. Conforme expresso por Pandor (2019a, s.p, tradução nossa), “a entrada da AfCFTA é uma clara demonstração da vontade política entre líderes africanos em integrar a economia do nosso continente, criando novas oportunidades para o aumento no volume comercial entre os países africanos”.

De modo geral, a escolha multilateral na resolução de conflitos e na intensificação da integração econômica, encontra-se relacionada à continuidade na Agenda Africana, iniciativa desenvolvida durante a administração Mbeki e mantida ao longo do governo Zuma. Neste caso, além de atuar nas principais iniciativas de caráter multilateral desenvolvidas no continente, a gestão Ramaphosa vem buscando manter a África do Sul como defensora dos interesses africanos no cenário internacional. Isso é confirmado em seu discurso em 2019, em Biarritz, França, quando destacou a importância dos países-membros do G7 investirem no continente africano (Ramaphosa

7 A título de comparação, o comércio intra-europeu equivale a 68% e o intra-asiático, 60% (Fabricius 2020).

2019). Tal destaque reflete um dos principais objetivos traçados pelo país no pós-*apartheid*, a busca não apenas por fortalecer sua inserção regional, mas, também por manter-se como um ator relevante na resolução de desafios existente na África.

Outra característica encontrada na Agenda Africana que também continua presente na atual administração diz respeito à intensificação da interação entre a África do Sul e outros países africanos. Um exemplo refere-se à relação com Angola, país que desde a administração Zuma mantém-se estratégico para Pretória. Neste caso, vale destacar a intenção e o interesse de Ramaphosa e João Lourenço, atual presidente angolano, em cooperarem nas áreas do extrativismo, comércio, infraestrutura, agricultura, turismo, dentre outras consideradas relevantes para ambos (Africa News 2018). Paralelamente à interação com Angola, outro exemplo de relação bilateral envolve Gana, país com o qual a África do Sul já mantinha mais de vinte acordos de cooperação ou de intenção. Em 2018, Accra e Pretória criaram a Comissão Binacional (BNC), que possui como proposta se reunir a cada dois anos (Ramaphosa 2018e).

Embora havendo o interesse em priorizar o continente africano, tanto o avanço nas relações multilaterais quanto nas bilaterais podem ser impactadas por um desafio que desde a administração Mandela se mantém crescente na África do Sul, no caso, a violência de caráter xenofóbico. Exemplo disso pode ser encontrado em 2008, quando uma onda de violência contra imigrantes, principalmente zimbabuanos, moçambicanos e malauenses, resultou em cerca de 62 pessoas mortas, 670 feridas, e milhares de estabelecimentos saqueados ou destruídos. Além de 2008, vale destacar 2009, quando em torno de 3 mil estrangeiros que habitavam nas proximidades de Cape Town foram expulsos de suas residências, e 2015, cuja morte de 15 foi acompanhada pela expulsão de 2.000 imigrantes que viviam em KawaZulu Natal (Misago, Landau e Monson 2009; Mililo e Misago 2019). Em resposta ao tratamento dispensado aos imigrantes africanos, Pretória passou a ser criticada, como visto pelo então ministro das Relações Exteriores da Nigéria, Olugbenga Ashiru (2011-2013), que em 2012 acusou de xenofobia a deportação de 125 nigerianos que estavam na África do Sul (Landsberg 2012c).

Evidentemente que culpar o imigrante africano por desafios internos à África do Sul é uma visão preconceituosa que, constantemente, as administrações sul-africanas vêm buscando combater. Inclusive, vale ressaltar a ratificação na década de 1990 das Convenções de Genebra e da Unidade Africana sobre direito dos refugiados. Na administração atual, o combate a xenofobia converge com o desenvolvimento do Plano de Ação Nacional para

combater o Racismo, a Discriminação, a Xenofobia e Intolerâncias Relacionadas (NAP, na sigla em inglês). Criado em 2019, o NAP traz como metas a proteção dos direitos humanos, a adoção de iniciativas antirracistas e anti-discriminatórias, destacadamente no campo da educação. Entretanto, no mesmo ano de criação do Plano, diversos nigerianos foram mortos ou expulsos de áreas próximas a Johannesburgo e, como resposta, o que se viu foram alguns nigerianos atacarem comerciantes sul-africanos residentes em Abuja. Em certa medida, este tipo de violência acaba por expor um dos desafios que a administração Ramaphosa terá pela frente, visto que a defesa da integração regional e xenofobia tendem a não caminhar no mesmo sentido.

Conclusão

A busca em ser protagonista no cenário internacional e um importante ator no continente africano podem ser considerados dois dos principais objetivos da África do Sul no pós-*apartheid*. Em linhas gerais, quando comparadas as administrações Mandela, Mbeki e Zuma, os êxitos, bem como os desafios em alcançar tais objetivos, caminharam lado a lado à adoção de estratégias pautadas na valorização do multilateralismo e na universalidade na política externa. Conforme analisado neste artigo, tal constatação pôde ser encontrada, inicialmente, na gestão Mandela, uma vez que o sucesso no cenário internacional contrastou com os desafios na inserção regional, esta caracterizada pela desconfiança acerca dos interesses de Pretória para o continente.

Embora perdendo o *status* de país com forte dimensão moral, as administrações Mbeki e Zuma, em maior ou menor intensidade, também obtiveram sucesso no cenário internacional, visto que a universalidade na política externa levou tais governos a fortalecerem laços com as potências emergentes, que ganhavam cada vez mais destaque no sistema internacional. Entretanto, no cenário continental o que se viu foi o disparate entre o êxito conquistado pelo primeiro, quando a África do Sul obteve sucesso em iniciativas como a transformação da OUA em UA, e na criação da NEPAD e da Agenda Africana; e o fracasso do segundo, visto que tanto na Costa do Marfim, quanto no caso Líbia, Pretória não obteve os resultados esperados.

Embora o multilateralismo e a universalidade na política externa sejam perenes a êxitos e desafios para a efetivação dos objetivos sul-africanos, é fato que ambos se tornaram meios cada vez mais estratégicos para o país, visto que ampliaram as relações internacionais da África do Sul. Inclusive,

esta importância pode ser encontrada na administração Ramaphosa, cujo governo vem direcionando a inserção internacional e continental do país à adoção de tais meios. Nesse sentido, levando em consideração os anos iniciais de sua gestão, é possível destacar três características que, grosso modo, tenderão a ganhar cada vez mais destaque.

A primeira remete a uma das principais características da administração Mandela, isto é, de África do Sul como um país com forte dimensão moral. Neste caso, mesmo objetivando tal status e o considerando como importante para o retorno do protagonismo sul-africano, é possível indicar a tendência de Pretória em não se distanciar da universalidade na política externa. Primeiramente, porque o país compreende a tendência à multipolaridade característica do cenário internacional atual. Em segundo, porque a universalidade simboliza a ruptura com o *apartheid*, pois se durante a vigência do regime racista a tônica foi a exclusão, na África do Sul pós-*apartheid* o que predomina é a manutenção de laços com os mais diversos tipos de países. Nesse sentido, é possível encontrar a tendência ao equilíbrio entre pontos característicos das administrações anteriores, uma vez que a busca pelo *status* de forte dimensão moral caminhará lado a lado à construção ou ao fortalecimento de laços com países que, constantemente, são criticados por potências ocidentais, como visto no caso cubano. Além disso, a dimensão moral é vista como fundamental para legitimar a atuação sul-africana em temas vistos como desafiadores no sistema internacional, este simbolizado pela crítica a Israel no que concerne à invasão em territórios palestinos.

Já a segunda característica refere-se à diplomacia econômica, que vem ganhando cada vez mais destaque na agenda sul-africana. De fato, juntamente ao contínuo interesse por iniciativas como a NEPAD, o PIDA, a TFTA e a AfCFTA, a tendência em valorizar as relações econômicas com o continente africano converge com a criação das Conferências de Investimento Sul-Africanas e o fortalecimento ou desenvolvimento de parcerias estratégicas, como encontrados nos casos de Angola e Gana. Por um lado, o caráter estratégico dessa diplomacia encontra-se relacionado à busca em melhorar o desempenho da economia sul-africana, uma vez que poderá aumentar as trocas comerciais junto ao continente africano e, conseqüentemente, elevar os índices relacionados ao crescimento econômico da África do Sul. Por outro, tal diplomacia é vista como importante no combate ao desemprego, pois a expectativa é a maior entrada de investimento externo direto no país.

Convergindo com as relações econômicas anteriormente indicadas, a terceira característica diz respeito à contínua valorização do continente africano. Além dos laços econômicos e políticos, este refletido pela defesa

da autodeterminação do Saara Ocidental e pela valorização da SADC e da União Africana, vale destacar o âmbito da segurança, cujo processos de paz continuam a ser relevantes para Pretória. Mesmo que esta dimensão se apresente como desafiadora, o destaque dado à busca por silenciar as armas no continente, fator que demonstra a relevância da Agenda 2063 para a administração Ramaphosa, bem como a atuação nos casos líbio, somali e no conflito do Sudão do Sul, são exemplos que demonstram o quão relevante a pacificação da África continua para o país. Entretanto, o maior interesse em ser atuante no continente, bem como em manter-se como a voz africana no cenário internacional, contrasta com um dos desafios que administração Ramaphosa terá que superar, qual seja, a xenofobia, visto que os ataques contra imigrantes africanos contrastam com o desejo por uma África cada vez mais integrada.

Referências

- Adelmann, M. 2004. “Quiet diplomacy – The reasons behind Mbeki’s Zimbabwe policy”. *Afrika Spectrum*, Hamburg: v. 39, n. 2, p. 249-276.
- Africa News. 2020. “AU chair Ramaphosa to prioritise Libya, South Sudan conflicts”. Pointe-Noire, Congo. <https://cutt.ly/Far5YE3>. Acesso em 25 mar. 2020.
- _____. 2020. “South Africa keen to boost cooperation with Angola”. <https://cutt.ly/Jar51IY>. Acesso em 24 fev. 2020.
- African Union (AU). 2015. “Agenda 2063, the Africa we want”. Draft Document.
- Barber, J. 2005. “The new South Africa’s foreign policy: principles and practice.” 2005. *International Affairs*, [S.l.], v. 81, n. 5, p. 1079-1096.
- Cilliers, J. e Autcoine, C. 2016. “Economics, governance and instability in South Africa”. *South Africa: Institute for Security Studies ISS paper V.293*, s/n. <https://bityli.com/KqKuO>.
- Department of International Relations and Cooperation (DIRCO). 1996. “South African Foreign Policy: Discussion Document. Pretoria”. <https://cutt.ly/Var6pOC>. Acesso em 22 maio 2020.
- Department Trade, Industry and Competition Republic of South Africa (DTIC). 2020. “Beyond 20/20 WDS – Reports: Pretória”. <https://cutt.ly/Xar6zvq>. Acesso em 05 mar. 2020.

- Deutsche Welle (DW). 2020. "Covid-19: Médicos cubanos chegam à África do Sul. Boon". <https://cutt.ly/Tar6WYG>. Acesso em 09 jun. 2020.
- Fabricius, P. 2020. "From the Cape to Cairo – it's Ramaphosa's turn". *Fin-week*. Disponível em <<https://bityli.com/imTS2>> Acesso em 03 abr. 2020.
- Hamill, J. e Lee, D. 2001. "A Middle Power Paradox? South African Diplomacy in the Post-apartheid Era". *International Relations*, London, v.15, n. 4, p. 33-59.
- Indian-Ocean Rim Association (IORA-ARC). 2014. *Charter of the Indian Ocean Rim Association*. Australia.
- Landsberg, C. 2012a. "Policy Afro-Continentalism: Pan-Africanism in Post-Settlement South Africa's Foreign". *Journal of African and Asian Studies*, [S.l.], v. 47, n. 4, p. 436-448.
- _____. 2012b. "Continuity and Change in the Foreign Policies of the Mbeki and Zuma Governments". *Africa Insight*, [S.l.], v. 41, n. 4, p. 1-16.
- _____. 2012c. "Nigeria-South Africa Tensions Leave African Leadership Gap". *World Politics Review*, [S.l.], p. 1-3.
- _____. 2000. "Promoting Democracy: The Mandela-Mbeki Doctrine". *Journal of Democracy*, [S.l.], v. 11, n. 3, p. 107-121.
- Lewis, P. M. 1999. "Nigeria: An End to the Permanent Transition?". *Journal of Democracy*, [S.l.], v. 10, n. 1, p. 141-156.
- Mandela, N. 1993a. "South Africa's Future Foreign Policy". *Foreign Affairs*, Tampa, v. 72, n. 5.
- _____. 1993b. "Speech by President Nelson Mandela during a visit to the Finnish Parliament". Helsinki, 15 Mar. <https://cutt.ly/8ar6NYj>. Acesso em 14 maio 2020.
- Phemelo, M. O e Mompati, C. 2018. "Mbeki on African Renaissance: A Vehicle for Africa Development". *African Renaissance*. V. 15, n. 3, p. 173-185.
- Mbekeani, K. K. 2013. *Intra-Regional Trade in Southern Africa: Structure, Performance and Challenges*. Regional Integration Policy.
- Mililo, S. e Misago, J. P. 2019. *Xenophobic Violence in South Africa: 1994-2018*. <https://bityli.com/fVldm>. Acesso em 22 mar. 2020.
- Misago, J. P., Landau, L. B. e Monson, T. 2009. *Towards Tolerance, Law, and Dignity: Addressing Violence against Foreign Nationals in South Africa*. International Organization for Migration.

- New Partnership for Africa's Development (NEPAD). 2001. *The New Partnership for Africa's Development*. Abuja.
- Otavio, A. 2017. "A Diplomacia Sul-Africana em Ação: o papel da Agenda Africana na Inserção Internacional da África do Sul." In *Mundo em Transição: Novos Vértices de Poder, Instituições e Cooperação*, organizado por Mariano, K. L. P., Menezes, R. G. e Moreira Jr., H. Dourados: Ed. UFGD, p. 295-318.
- Otavio, A e Cardoso, N, C, F. 2014. "Reflexões acerca da Primeira Década da União Africana: da transformação à atuação no Burundi, no Sudão e na Somália". *Revista Conjuntura Austral*, Porto Alegre: V. 5, Nffl 26, p. 45-66.
- Pandor, N. 2020. "Humanitarian aid donated by the Government of the People's Republic of China Covid-19: Speaking notes for Minister GNM Pandor". *OR Tambo International*. <https://cutt.ly/UatqPCo>. Acesso em jun. 2020.
- _____. 2019. "Media Statement by the Minister of International Relations and Cooperation, Dr Nadeli Pandor, on the occasion of the Budget Vote Speech". Cape Town. <https://cutt.ly/4atqJfF>. Acesso em 12 jan. 2020.
- Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA). 2012. "Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA): Interconnecting, integrating and transforming a continent". Addis Ababa.
- Ramaphosa, C. 2018a. "State of the Nation". Pretória. <https://bityli.com/lZgPJ>. Acesso em 15 abr 2020.
- _____. 2018b. "President Cyril Ramaphosa's Media Remarks at the conclusion of the German President State Visit to South Africa". Cape Town. <https://cutt.ly/Uatq4fs>. Acesso em 12 jan. 2020.
- _____. 2018c. "ANC President Cyril Ramaphosa's January 8th Statement". Eastern Cape. <https://cutt.ly/natqNx3>. Acesso em 07 maio 2020
- _____. 2018d. "Address by President Cyril Ramaphosa". In: *United Nations (UM) Nelson Mandela Peace Summit, 24 September 2018: Political Declaration adopted at the Nelson Mandela Peace Summit*. New York.
- _____. 2018e. "Press Conference Remarks by President Cyril Ramaphosa at the end of the Official Talks with President Nana Addo Dankwa Akufo-Addo of the Republic of Ghana, Union Buildings". Pretória. <https://cutt.ly/UatwiUo>. Acesso em 20 mar. 2020.

- _____. 2019. “Remarks by President Cyril Ramaphosa at the G7 and Africa Partnership”. Biarritz. <https://cutt.ly/ratwhGu>. Acesso em 06 jan. 2020.
- _____. 2020. “State of the Nation”. Pretória. <https://cutt.ly/YatwnTx>. Acesso em 15 abr. 2020.
- Schraeder, P. J. 2001. “South Africa’s Foreign Policy from International Pariah to Leader of the African Renaissance”. *The Round Table*, n. 359, p. 229-243.
- Shubin, V. 2019. “África do Sul: um novo amanhecer?”. *Revista Brasileira de Estudos Africanos (RBEA)*. Porto Alegre: N. 8, V. 4, p. 33-50.
- Sisulu, L. 2018. *Speech by L N Sisulu Minister of International Relations and Cooperation on the occasion of the Budget Vote of the Ministry of International Relations and Cooperation*. Cape Town. <https://cutt.ly/catwPKt>. Acesso em 05 fev. 2020.
- South Africa. 2020a. “President Ramaphosa in virtual meeting of the AU contact group on Lybia”. Pretória. <https://cutt.ly/oatwN1o>. Acesso em 20 jun. 2020.
- _____. 2020b. “President Cyril Ramaphosa welcomes agreement between President Kiir and Dr. Machar”. Pretória. <https://cutt.ly/NatwKm2>. Acesso em 25 jun. 2020.
- _____. 2019. “The National Action Plan to combat Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance”. Pretória: 2019. <https://bityli.com/qWXbE>. Acesso em 20 abr. 2020.
- Titus, Danny. 2009. *Human Rights in Foreign Policy and Practice The South African Case Considered*. Johannesburg: SAIIA.
- Van Wyk, Jo-Ansie. 2002. “The Saga Continues...The Zimbabwe Issue in South Africa’s Foreign Policy”. *Alternatives Turkish Journal of International Relations*, [S.l], v. 1, n. 4, p. 176-231.
- Visentini, P. G. F. 2013. *A África e as potências emergentes: Nova partilha ou cooperação Sul-Sul*. Porto Alegre: Leitura XXI.
- Zuma, J. 2009. *Closing Address by the President of the Republic of South Africa, HE Jacob Zuma, to the South Africa-Angola Business Forum Seminar Meeting*. Luanda. <https://cutt.ly/Oatw6L5>. Acesso em 14 maio 2013.

RESUMO

O artigo possui como objetivo principal comparar a política externa que vem sendo desenvolvida pela administração Ramaphosa com àquelas adotadas nos governos Mandela, Mbeki e Zuma. Baseando-se em fontes primárias e secundárias e levando em consideração que a gestão atual se encontra em andamento, busca-se demonstrar que os processos de inserção internacional e regional que vem sendo realizados trazem como principal característica a tentativa de fortalecer a interação entre política externa e desenvolvimento econômico, da mesma forma que as administrações Mbeki e Zuma, em maior e menor intensidade, fizeram. Feito isso, espera-se concluir que a política externa atual mantém a universalidade na política externa, o multilateralismo e a diplomacia econômica, estes que já estavam presentes nas administrações anteriores.

PALAVRAS-CHAVES

África do Sul. Política Externa. Administração Ramaphosa.

Recebido em 17 de julho de 2020

Aceito em 15 de outubro de 2020

DEMOCRACIA NA ÁFRICA: O NOTÁVEL CASO DA SOMALILÂNDIA

Pio Penna Filho¹
Henrique Oliveira da Motta²



Introdução

Com a queda do ditador Mohamed Siad Barré em 1991, a Somália foi engolida por uma guerra civil que se estende até os dias atuais. Dezenas de milhares morreram ou exilaram-se e outros muitos estão sem teto em cidades como Mogadishu, Baidoa e Kismayo. O país está há praticamente três décadas sem um governo funcional, e grandes porções de seu território estão sob o controle de grupos paramilitares ou terroristas, como o *al-Shabaab*³, e de senhores da guerra (*Warlords*). Por 6 anos (2008-2013) a Somália liderou o Índice de Estados Frágeis (*Fragile States Index*), elaborado pela revista estadunidense *Foreign Policy* e pelo grupo *Fund for Peace*. Duas missões da ONU foram despachadas para a região nos anos 90 (UNOSOM I e UNOSOM II) e dois governos de transição já foram formados. Além disso, desde 2007 está ativa a *African Union Mission to Somalia* (AMISOM), missão de paz operada pela União Africana para apoiar transições de governo, treinar as forças armadas do país e auxiliar logisticamente a ajuda humanitária. Entretanto, mesmo com tantos esforços dirigidos à solução do conflito e construção de um Estado funcional, a estabilidade política parece um sonho distante, e a sobrevivência de seu governo central é altamente dependente da União Africana e da AMISOM (Forti 2011, 5).

1 Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, Brasil. E-mail: pio-penna@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1339-2539>

2 Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, Brasil. E-mail: henriquemottaunb@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2121-9258>

3 Grupo terrorista islâmico conectado à Al-Qaeda.

Contudo, há um notável caso de estabilidade e paz em uma porção territorial internacionalmente reconhecida como somali. A Somalilândia, região localizada no norte da Somália, declarou sua independência em 1991, após a queda do ditador Mohamed Siad Barré. Desde então, a nação autodeclarada já passou por seis eleições nacionais, construiu instituições funcionais, como um banco central e um poder judiciário, melhorou seus índices educacionais, e conseguiu manter um nível mínimo de estabilidade. Entretanto, mesmo já sendo um *Estado de fato*⁴ segundo a Conferência de Montevidéu sobre os Direitos e Deveres dos Estados⁵, nenhum outro país a reconhece como uma nação soberana.

O objetivo deste estudo de caso é construir uma explicação cronológica sobre como, mesmo em uma situação completamente adversa, sem reconhecimento e cercada por conflitos, a Somalilândia logrou a construção de um Estado minimamente funcional e estável. Mediante literatura já construída sobre tal questão, da análise de relatórios de organizações internacionais e de documentos normativos importantes do país, como sua mais recente constituição, buscar-se-á reconstruir os acontecimentos que levaram a Somalilândia ao seu estado de relativa estabilidade atual. Elementos como a participação da sociedade civil e mecanismos de governança tradicionais somali foram utilizados de forma bem-sucedida nesse processo, amenizando as inevitáveis falhas de uma democracia nascente. Por conseguinte, como escreve Kaplan (2008), o caso da Somalilândia pode trazer importantes lições não só para seus vizinhos, mas também para outras nações pós-coloniais na África e no Oriente Médio.

A Sociedade Tradicional Somali

Para melhor entender os acontecimentos na Somália e Somalilândia, é importante apresentar as formas de organização do povo somali. Tais questões influenciaram de forma profunda os eventos no Chifre da África no período pós-independência, especialmente a construção do Estado da Somalilândia.

O povo somali descende de uma linhagem de povos que por milênios viveram na região costeira do Chifre da África. Sua cultura é uma amálgama de tradições desenvolvidas por meio do contato com civilizações próximas, como as da Península Arábica, nordeste africano, e com povos mais distan-

4 Termo que designa um território com as características de um Estado.

5 Determina os critérios para que se integre um Estado ao direito internacional.

tes, como os do subcontinente indiano e sudeste asiático (Abdullahi 2001, 155). Sua sociedade é definida pelas relações de parentesco agregadas, sendo regida pelo direito costumeiro somali (*Xeer*), práticas islâmicas e a mediação de conflitos mediante comunas (Forti 2011, 8). Embora o islamismo seja majoritário e fervorosamente seguido, Samatar (1989) descreve a existência de um misto de pragmatismo e flexibilidade em meio a tal devoção, muito em decorrência das demandas e inconsistências do estilo de vida pastoral somali.

Sistema de Clãs

Etnicamente a Somália é um dos países mais uniformes da África. Atualmente estima-se que 85% de seus habitantes, incluindo os *somalilanders*, sejam da etnia somali (WPR s.d.). Contudo, isto não significa que não existam clivagens internas. Os somalis se organizam em um complexo sistema de clãs que define a identidade política e social das comunidades (Kaplan 2008, 144). Para que se defina a qual clã pertence um indivíduo, é analisada sua árvore genealógica paterna até que se encontre alguma relação com as principais famílias, ou clãs, somalis (*Darod, Dir, Hawie, Issaq e Rahanweyn*), sendo os *Darods* e os *Issaqs* os maiores clãs da região. Os clãs são a identidade primária de boa parte dos somalis (Walls 2009, 377). Portanto, os anciãos, responsáveis por liderarem seus clãs, são figuras importantes no cenário político do país. Os somalis frequentemente utilizam suas ligações, em qualquer uma dessas camadas, para estimular cooperação, suporte e mobilização dentre suas comunidades.

Por serem unidos em torno de antepassados comuns distantes, indo até mesmo a 15 gerações no passado (Lewis 1959, 276), os clãs são unidades amplas. Naturalmente, estes contam com dezenas de subdivisões. Linhagens mais definidas dentro de um clã acabam por tornarem-se sub-clãs, que costumam possuir senso de identidade. Quando um indivíduo faz parte de um sub-clã, será desse grupo que ele se descreverá como membro (Lewis 1959, 276). A unidade mais básica deste sistema, além dos núcleos familiares, são os grupos pagadores de *dia*. Estes são grupos com um ancestral comum, de quatro a oito gerações passadas, que possuem algumas centenas a poucos milhares de homens (Lewis 1959, 276), sendo formados por meio de um contrato verbal ou escrito. Em caso de um homicídio, por exemplo, são esses grupos que pagarão ou receberão uma compensação, que é chamada de *dia*. A partir dos trabalhos de Lewis (1959) e Forti (2011), é possível elaborar a seguinte ordem de grandeza das afiliações relacionadas ao sistema de clãs somali: 1) o núcleo familiar é a unidade básica, sendo liderado por um ancião; 2) os grupos pagadores de *dia* vêm em seguida, constituindo uma associação

de famílias com um ancestral comum mais próxima; 3) os sub-clãs, quando existentes dentro de um clã maior; 4) os clãs são a identidade mais abrangente dentro deste sistema, abarcando milhares, às vezes milhões de pessoas e possuindo uma miríade de divisões internas.

Instrumentos Político-Normativos Tradicionais

Esse sistema de organização tradicional somali é regido por mecanismos de tomada de decisão consensuais que se desenvolvem sob uma teia de acordos e regras não escritos. Para que se entenda o contexto regional bem como o processo de formação da Somalilândia contemporânea é fundamental compreender tais instrumentos.

O *Xeer* é uma das principais instituições na sociedade somali, sendo uma espécie de direito costumeiro somali (Kaplan 2011, 145). Representa acordos não escritos entre qualquer unidade do sistema de clãs, desde os núcleos familiares aos principais grupos. Rege diversos aspectos da vida, determinando, por exemplo, a compensação devida por uma injúria ou até mesmo a divisão de territórios e o uso de recursos naturais. Quando um incidente ocorre, uma delegação de anciãos conhecida como *ergo* é enviada ao local onde o julgamento ocorrerá (Wojkowska 2006, 54). Seus membros serão os juízes do caso, e devem ser de um clã neutro ou das famílias estendidas das partes em questão, que costumam estar igualmente representadas. Normalmente participam 10 anciãos, sendo 5 do grupo étnico da vítima e 5 do agressor (Lombard 2005). Tais indivíduos costumam ser escolhidos por seu conhecimento, mas não há treinamento específico em leis, podendo estes elaborarem suas próprias doutrinas. Os julgamentos habitualmente são abertos ao público e realizados embaixo de uma árvore. Apresentações orais do caso, testemunhas e o uso de evidências são usados como em qualquer outro sistema legal (Wojkowska 2006, 54).

Esse sistema de direito costumeiro possui muitos problemas. Um clã militarmente mais forte, por exemplo, pode recusar-se a seguir as determinações da *ergo* (Wojkowska 2006, 20), o que faz com que muitos grupos minoritários sejam discriminados. Além disso, em tal sistema existem questões problemáticas envolvendo direitos femininos. Uma mulher alvo de estupro, por exemplo, é frequentemente forçada a casar com seu agressor. Isto é feito para que a honra da mulher seja supostamente protegida e para assegurar o pagamento de um dote por parte da família do agressor à família da vítima (Wojkowska 2006, 21). Apesar de tais aspectos negativos, o *Xeer* é de importância fundamental para a paz na região, pois minimiza conflitos e

cria uma cultura de negociação entre os somalis. Além de que sua flexibilidade e adaptabilidade se encaixam com as dificuldades de um estilo de vida nômade (Forti 2011, 9).

O *Shir*, outro importante mecanismo tradicional somali, tem como sua essência a combinação da estrutura de clãs e do *Xeer*. Tal mecanismo é representado por reuniões cujo fim é tomar decisões de forma consensual e democrática (Lewis 1999, 198). Os encontros são convocados de forma *ad hoc*, podendo durar horas, dias ou até meses. São utilizados para deliberar sobre qualquer questão que possa afetar uma comunidade, como a criação de leis, distribuição de recursos ou a resolução de conflitos. Como descreve I.M. Lewis (1999), é a instituição fundamental de governança na cultura somali. É nele que cada homem casado pode falar em nome de alguma de suas quatro divisões dentro do sistema de clãs. Esta instituição é a representação máxima de uma espécie de ‘democracia pastoral’ somali. No entanto, este sistema, bem como toda a estrutura de clãs somalis, possui organização altamente patriarcal, relegando as mulheres a um papel secundário. Estas possuem suas funções políticas reduzidas a servirem como ponte entre grupos por meio de casamentos.

A Colonização

A situação geopolítica do continente africano é em grande parte resultado direto e indireto de sua colonização. Esta formou novas fronteiras e alterou a dinâmica de poder entre grupos étnicos em todo o continente. Compreender a colonização do Chifre da África é fundamental para que se entenda a situação da região nos dias de hoje. Os acontecimentos que levaram a Somalilândia declarar sua independência estão ligados a este processo.

Franceses, britânicos e italianos estabeleceram domínios na região no fim do século XIX. Anteriormente, os somalis se organizavam em diversas cidades-Estado relativamente independentes entre si, sendo o Sultanato de *Adal* e o Estado de Ajuuraan as mais famosas (Forti 2011, 10). Como escreve Samatar (1989), essas estruturas governamentais centralizadas eram importantes para que a sociedade pastoral somali conseguisse expandir suas redes de comércio e criar uma rede de impostos eficaz. Com o início da presença europeia direta, os territórios que viriam a compor a Somália são divididos em dois. Estes foram chamados de Somalilândia Britânica (atual Somalilândia) ao norte, e Somalilândia Italiana (atual Somália) ao sul.

Entre 1884 e 1960, a Somalilândia foi uma importante possessão britânica, apesar de pequena. A partir de seu território os britânicos conse-

guiraram o gado necessário para abastecer outras colônias, como o Iêmen (Forti 2011, 11). Sua abordagem no protetorado no Chifre da África foi diferente da utilizada pelos franceses e italianos na região. O interesse dos ingleses não era criar na Somalilândia um país-colônia (Ahmed e Green 1999, 115). Dada a dificuldade de centralizar o poder em decorrência do estilo de vida nômade dos somalis, adotou-se uma política de aliar-se a chefes de clãs locais (*Akils*), que fariam a ponte entre a administração imperial e os locais. Na Somalilândia, portanto, os clãs mantiveram seu estilo de vida, continuando a utilizar suas leis e mecanismos de tomada de decisão.

Na Somalilândia Italiana, as mudanças impostas pelos colonizadores foram mais drásticas. Segundo Samatar (1989), suas políticas, movidas por um censo de missão civilizatória, saudosismo romano e busca por prestígio, minaram as estruturas tradicionais somalis, minimizando o poder dos anciãos e, muitas vezes, expropriando suas terras. Com o início da liderança de Mussolini, em 1923, os italianos impuseram um sistema colonial ainda mais rígido com vistas a exportar produtos agrícolas. As terras mais férteis foram confiscadas sem compensação, trabalhadores rurais sujeitos ao trabalho forçado nas plantações. A rápida transição de um sistema de subsistência para um de exportação resultou em escassez de comida e fome generalizada (Walls 2011, 98).

A organização imposta pelos italianos em sua área de controle seguia moldes ocidentais, desconsiderando os costumes e formas de governança locais. Consequentemente, grandes desequilíbrios foram criados. Uma pequena elite somali educada no Ocidente foi formada e passou a controlar a máquina pública (Forti 2011, 12). Além disso, com as mudanças ocorridas na agricultura, muitos se mudaram para as cidades, que passaram a ostentar enormes bairros periféricos antes inexistentes (Kaplan 2008, 146).

A colonização criou uma série de distorções socioeconômicas na sociedade somali, além de acentuar eventuais diferenças políticas entre os clãs do sul (em sua maioria *Darods* e *Hawies*) e os do norte (em sua maioria *Issaqs*). Este seria um legado determinante para os acontecimentos políticos ocorridos nos anos pós-independência.

Independência e a Era Siad Barré

Em 1960, a Somalilândia Britânica declara sua independência no dia 26 de junho. Logo em sequência, no dia 1º de julho, a Somalilândia Italiana segue o mesmo caminho. Ainda no mesmo dia, ambas as nações, agora

independentes, realizaram uma sessão conjunta que resultou na união dos dois países em uma só grande república. Surge assim a República da Somália. As questões políticas foram rapidamente centralizadas em Mogadíscio, que se tornou a capital do país. Uma nova constituição, em que era garantida a liberdade de expressão, a democracia e o multipartidarismo, é criada (Ahmed e Green 1999, 116).

Apesar da união ter sido amplamente apoiada e rapidamente aceita pelos estados do norte, pertencentes à antiga Somalilândia Britânica, não demorou para que surgisse insatisfação na região com o novo cenário. Os sulistas ocupavam a maior parte dos postos de trabalho no governo, além de tomar conta da grande maioria das cadeiras no parlamento (Ahmed e Green 1999, 116). A administração pública como um todo foi centralizada em grupos do sul, o que marginalizou setores da antiga Somalilândia Britânica.

As políticas do novo governo também foram fonte de insatisfações. Poucos esforços foram feitos para amenizar o subdesenvolvimento e as estratificações exageradas do período colonial. Outro fator negativo foi a corrupção latente no setor público. Apontada por muitos como uma herança da administração colonial italiana (fator italiano), minou rapidamente a legitimidade do regime (Ahmed e Green 1999, 116). A recém criada democracia somali, antes representada como um mecanismo criador de união e prosperidade, passou a ser catalisadora de tensões e desigualdades.

Em 1969, o país estava completamente dividido. Nas eleições do ano, a fragmentação era tanta que cerca de 60 partidos políticos disputaram cadeiras no parlamento (Walls 2011, 116). Em outubro do mesmo ano, o presidente Abd ar-Rashid Ali Shirmake é assassinado por seu guarda-costas, o que submerge o país no caos. O incidente suscita discussões sobre a sucessão, e todo o processo eleitoral passa a ser visto com desconfiança por conta das suspeitas de corrupção (Forti 2011, 15). Em meio a esse contexto, Mohamed Siad Barré, general do exército somali, reúne suas tropas e toma Mogadíscio em um golpe militar sem derramamento de sangue.

Barré era membro do Conselho Supremo Revolucionário (SRC, na sigla em inglês), uma ala marxista-leninista do exército somali. Agora no poder, toma como medidas iniciais a revogação da constituição, a dissolução do parlamento e a proibição de qualquer forma de associação política. Barré defendia a aplicação de um “socialismo científico”, buscando substituir, por intermédio do Estado, a função dos clãs de promover segurança, liderança e bem-estar (Barre 1970). Em suma, o ex-general dizia buscar transformar a Somália em um Estado-nação moderno. Suas promessas iniciais também falavam em erradicar o tribalismo e descentralizar o poder futuramente.

Barré contou com o apoio de grande parte da população, que via em sua figura uma saída para as divisões que minavam o desenvolvimento da jovem nação. Contudo, suas promessas de união se esvaíram rapidamente. O regime do SRC contava massivamente com o apoio do clã Darod e manipulou as rivalidades entre clãs para neutralizar qualquer forma de oposição política (Haldén 2008, 24). Além disso, o país, devido ao alinhamento de Barré com a União Soviética, recebia volumosos pacotes de ajuda, que foram utilizados pelo governo para reforçar seu exército e manter-se no poder (Walls 2011, 119).

O experimento socialista realizou reformas bem sucedidas na saúde e educação. Contudo, nacionalizou empresas importantes e as administrou de forma ineficiente. O mau gerenciamento e o favorecimento de grupos específicos tiveram resultados tétricos. Entre os anos de 1974 e 1975, a falta de abastecimento combinada com uma seca resultou em 20.000 mortos no norte (Ahmed e Green 1999, 117). Paradoxalmente, neste momento o exército somali era um dos maiores e mais bem equipados da África por conta do apoio soviético (Drysdale 2000, 17). Confiante por conta deste fator e buscando reforçar o nacionalismo somali, Siad Barré decide, em vez de solucionar o problema da fome em seu país, invadir a região etíope de Ogaden, de grande população somali.

A invasão de Ogaden, em 1977, rapidamente evoluiu para um conflito em larga escala. O governo Etíope, antes uma monarquia liderada por Haile Selassie, o “Rastafari”, era agora controlado por uma junta militar marxista-leninista. Em meio a esse cenário, Cuba e a União Soviética enxergaram uma oportunidade de mudar a dinâmica da região (Walls 2011, 121). Ambos os países cortam seu apoio à Somália e passam a apoiar as forças etíopes. A Etiópia era tradicionalmente um hegemom regional, e aos olhos das potências socialistas seria um aliado mais importante que a Somália.

A derrota somali, ocorrida em 1978, foi humilhante. Fome, devastação e crise econômica recaíram sobre o país, especialmente no norte, onde muitos refugiados se instalaram (Ahmed e Green 1999, 118). A insatisfação dos nortistas com o regime era crescente, e agora, muitos *Issaqs*, clã majoritário do norte, eram marginalizados em seu próprio território.

Naturalmente, movimentos de oposição começaram a se organizar. Na antiga Somalilândia Britânica, surge em 1981 o *Somali National Movement* (SNM), uma organização formada por empresários, clérigos, intelectuais e ex-militares pertencentes ao clã *Issaq*. O grupo buscava a queda de Barré, formando bases nas principais cidades do norte, como Hargeisa e Burao.

Assim como o SNM, outros grupos de oposição surgiram ao redor do país. O governo do ex-general, que antes contava com um certo apoio

doméstico, agora dependia da repressão e da ajuda estrangeira para se manter (Kaplan 2008, 146). Antes aliado da URSS, o regime de Barré agora alinhava-se com os EUA, que passaram a enviar ajuda financeira ao país na primeira metade da década de 1980. Contudo, durante as fases finais da Guerra Fria, o volume do auxílio enviado pelos norte-americanos diminuiu drasticamente. Com vários grupos de oposição organizados e sem apoio financeiro externo, a queda de Siad Barré tornou-se inevitável.

Em 1991, após uma série de batalhas e protestos ao redor do país, Mohamed Siad Barré foge de Mogadíscio. Instantaneamente o país, assim como todas as suas estruturas políticas formais, colapsa. Este é o início da Guerra Civil Somali. O início do conflito não possui uma data exata, mas é certo que confrontos generalizados entre grupos rebeldes e as forças armadas do governo somali iniciaram em 1988 (Menkhaus 2007, 73).

Construção do Estado da Somalilândia até os Dias Atuais

O descontentamento no Norte por conta da união entre as duas Somálias vinha desde os anos 1960, quando clãs do sul tomaram para si cargos chave no Estado, marginalizando os clãs da região, especialmente os *Issaqs* e seus sub-clãs. Com o regime de Barré, as diferenças se acentuaram. Com sua queda, em 1991, o SNM reuniu, na cidade de Burao, os anciões dos clãs e sub-clãs nortistas numa conferência nacional, conhecida como *shir beeeddka*, ou encontro de clãs (Ali 2013, 394). Um fator marcante deste processo foi o comportamento conciliador dos *Issaqs*. Estes, como clã majoritário do norte, poderiam buscar retribuir a violência sofrida, contudo, sob a liderança de seus anciões decidiram pelo fim dos conflitos em suas terras e buscaram utilizar os mecanismos de governança tradicionais somalis para criar pontes com outros clãs. Desde o princípio, esta busca por consenso baseado no sistema de clãs e seus mecanismos informais, bem como o equilíbrio na representação de cada clã foram marcas na construção da ordem política híbrida da região. No fim, o resultado maior da Conferência de Burao foi a proclamação da independência da Somalilândia, que se deu no dia 18 de maio de 1991.

O trauma dos eventos recentes ajudou a criar uma espécie de identidade nacional dentre os nortistas. Além disso, apesar das futuras dificuldades que a recém criada nação enfrentaria, esse espírito de reconciliação gerado em Burao ajudou a engendrar um senso de diferenciação por parte dos habitantes da Somalilândia para com a Somália (Renders e Terlinden 2010, 730).

Com sua separação, a Somalilândia esperava obter o amplo reconhecimento da comunidade internacional. A região havia sido independente por cinco dias em 1960, antes da união com a Somália Italiana ser efetivada. Nesse breve período, 34 países, incluindo os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, reconheceram sua independência (Ali 2013, 338). Em 1991, o SNM argumentava que o país estava apenas retornando às suas fronteiras originais de 1960 e, portanto, esperava não encontrar maiores dificuldades ao buscar estabelecer relações diplomáticas com outras nações. Entretanto, nações africanas e de outras partes do mundo preferiram não dar tal reconhecimento, temendo que a dissolução da união das duas Somálias fosse trazer mais instabilidade.

Sem reconhecimento e com seu território com sérios problemas resultantes das confrontações com o governo central, a Somalilândia possuía um grande desafio pela frente. Todo o processo de independência fora construído a partir de uma série de negociações dentre os clãs que compunham o antigo protetorado britânico, o que tornava o ambiente no país menos dividido. Os *Gadabursi*, os *Dhulbahante*, sub-clãs Dir e Harti, respectivamente, possuíam distinções políticas com relação aos *Issaqs*, que controlavam o SNM. A partir da ação de anciãos de tais clãs e de seus sub-clãs, foram feitas uma série de *shirs* na região da Somalilândia. Essas negociações formaram as bases para a construção do Estado.

Na Conferência de Burao, que declarou a independência, as oscilações da opinião pública eram enormes (Walls 2009, 380). Por conta disso, preocupados com interpretações errôneas dos resultados da reunião, o Comitê Central do encontro reescreveu a declaração final dos anciãos, deixando-a mais clara e incisiva. Decidiu-se que o líder do SNM, Abdirahman Ahmed Ali ‘Tuur’, assumiria a presidência da Somalilândia por dois anos. Esse padrão de *shirs* para resolver questões específicas, depois evoluindo para conferências nacionais é algo que seria repetido diversas vezes durante o processo de construção da paz na região.

Agora sob a liderança do SNM, mais especificamente do presidente Ali ‘Tuur’, a recém emancipada, porém não reconhecida, nação desfrutou de um breve período de estabilidade, otimismo e crescimento econômico. Reuniões e encontros amplos continuaram a ocorrer agora com vistas a construir um consenso sobre qual forma de governo e representação política a Somalilândia deveria seguir (Kaplan 2008, 148). Contudo, em 1992 o governo do SNM começou a enfrentar problemas. Ocorreram disputas entre milícias de sub-clãs *issaqs* em Burao, que evoluíram para lutas mais violentas dentro da cidade. Além disso, o Presidente, ao tentar assegurar o controle da receita do

porto de Berbera⁶, acabou iniciando uma disputa entre dois sub-clãs *Issaqs*. Os *Habar Yoonis*, ao qual pertencia, e os *Lise Musa*, que habitavam há anos a região do porto, ambos sub-clãs *Issaqs*. Após semanas de negociações, uma delegação de anciãos do clã *Gadabursi* intermediou um acordo entre o governo e os dois grupos.

Esse conflito, embora breve, é um ponto muito importante para se compreender a formação da Somalilândia. Os anciãos consolidaram-se como agentes significativos e formais da estrutura política do país. Além disso, o fato de a mediação de um confronto entre sub-clãs *Issaqs* ter sido feita por um clã neutro demonstrou que os *Issaqs* não dominariam a estrutura política do Estado, como temiam membros de clãs minoritários da região (Walls 2011, 137). O comprometimento com o fim das retaliações também foi notável. O termo *xalaydhalay*, que significa algo como apagar os ressentimentos do passado, foi um aspecto muito presente em todo o processo de construção do país. Em termos normativos, uma definição fundamental que emergiu a partir desse conflito foi o estabelecimento de que os principais componentes da infraestrutura, como o porto de Berbera e Zeila, assim como os aeroportos das principais cidades, ficariam sob responsabilidade do governo central estabelecido em Hargeisa.

O próximo passo era continuar a construir as instituições do país. Havia sido definido que o presidente Tuur governaria por dois anos, mas as etapas seguintes ainda estavam indefinidas. Também era importante definir como possíveis conflitos futuros entre clãs seriam resolvidos. Com tais finalidades, foi realizada em 1993, a Conferência de Borama. Com o governo e o SNM enfraquecidos pelo conflito de Berbera, o presidente toma a decisão de atribuir à *Guurti*, um conselho formal de anciãos, a responsabilidade de organizar os próximos passos. Neste momento, o executivo transferiu a responsabilidade de mediar a construção das instituições e da transição para um governo civil a uma instituição tradicional somali. Embora isso não tenha fortalecido o poder do governo, essa foi uma medida importante para unir o país em torno de um projeto de nação (Walls 2009, 383).

Como resultado da Conferência de Borama, foi criada a ‘Somaliland Communities Security and Peace Charter’ (*Axdiga Nabadgaladyada ee Beelaha Somaliland*), que, com base em princípios da *Shir*, moldava as soluções de possíveis conflitos futuros. Também foi instituída a Cartilha Nacional (*Axdi Qarameed*), que serviria como uma constituição interina.

A conferência durou quatro meses, e suas discussões foram dirigidas pelos anciãos e baseadas no consenso (Forti 2011, 19). Temas como o sis-

6 Importante cidade portuária da Somalilândia.

tema de governo foram amplamente discutidos. Certos clãs eram favoráveis a um executivo forte, pendendo para o presidencialismo. Outros defendiam o parlamentarismo. Essa questão também acabaria por ser definida de forma consensual. A Conferência foi de extrema importância, e muitos defendem que lá formou-se um embrião de identidade nacional (Renders e Terlinden 2010, 731).

No fim, as instituições políticas formadas a partir da Conferência de Borama foram uma mistura de elementos tradicionais somalis com mecanismos de governança democráticos. Esse sistema de governo ficou conhecido como *Beel*. Nele, haveria um legislativo bicameral em que a *Guurti* seria institucionalizada, como uma espécie de senado, dividindo as responsabilidades com a Câmara de Deputados (*House of Representatives*). A *Guurti* apontaria o presidente e determinaria medidas para manter a frágil paz na região. Haji Ibrahim Egal, membro do clã *Issaq* e político experiente que havia sido primeiro-ministro da Somália unificada nos anos 1960, foi escolhido para um mandato de três anos passível de renovação.

Entre 1994 e 1997, novos conflitos ocorreram dentro do país. Sub-clãs *Issaqs*, por conta de disputas por fontes de recursos naturais na região de Hargeisa e Burao, iniciaram um confronto armado. Apesar de intervenções da *Guurti*, um consenso não foi atingido. No entanto, organizações da sociedade civil, incluindo grupos de expatriados, pressionaram o governo para que ações mais incisivas fossem tomadas (Forti 2011, 20). A partir disso, estabeleceu-se a Conferência de Hargeisa, em 1997. Após ser definido um cessar fogo, os participantes da reunião, de forma bem-sucedida e sob a tutela do governo de Egal, redefiniram a Constituição da Somalilândia (Forti 2011, 21). Esta reunião, diferente das anteriores, foi financiada pelo governo central em Hargeisa, e não contou com ajuda estrangeira. Além disso, seu número de delegados foi o dobro dos presentes na Conferência de Borama e um número razoável de mulheres pôde observar as discussões, apesar de não poderem votar (Abokor, Bradbury e Yusuf 2015, 461).

O sistema político do país foi de um ordenamento político de bases eleitorais centradas nos clãs para uma democracia multipartidária (Constituição da República da Somalilândia 2001, 18-41). Sob a liderança de Egal e da *Guurti*, cada clã foi consultado, o que deu forte amparo e legitimidade à nova Constituição (Abokor, Bradbury e Yusuf 2015, 463). Em 31 de maio de 2001, foi realizado um referendo em que 97% dos votantes aprovaram o documento produzido na Conferência de Hargeisa, que antes possuía status interino, como a Constituição definitiva da Somalilândia.

Os sistemas tradicionais de governança haviam sido muito efetivos quando o Estado falhava. Contudo, Egal e boa parte da elite, educada no ocidente, enxergavam que um futuro estável dependia do estabelecimento de um equilíbrio adequado entre as heranças socioculturais tradicionais e as aspirações políticas do país. Portanto, tinha-se a consciência de que apresentar o país como um Estado-nação moderno, com um sistema democrático, seria importante para seu sucesso político e o logro do reconhecimento internacional (Renders e Terlinden 2010, 735). Essa mentalidade foi espalhada pelo país, sendo fundamental na aprovação da nova Constituição.

Em 2002, aos 74 anos, Egal veio a falecer. Sua morte acabou por gerar uma conexão nacionalista mais forte dentre os habitantes da Somalilândia. Durante seu mandato, Egal fora criticado diversas vezes por adotar políticas clientelistas e tentar influenciar o resultado de conferências importantes (Renders e Terlinden 2010, 731). No entanto, sua figura era bastante respeitada por ser um estadista ancião, atuante desde os anos 1960, e por ter conduzido o país na difícil década de 1990 (Abokor, Bradbury e Yusuf 2015, 463-464). Compareceram ao seu funeral desde apoiadores importantes a opositores veementes. Em sequência, o Vice-Presidente Dahir Riyale Kahin, do clã *Gadabursi*, cumpriu sua função constitucional e assumiu o poder. Essa transição é marcante, pois foi o primeiro momento em que um indivíduo não *Issaq* exerceu a função de presidente. Riyale seria eleito em 2003 para mais um mandato, e governaria até 2010. As eleições de 2003 haviam sido cobertas de controvérsia, mas após deliberações da *Guurti* e da Suprema Corte, o pleito foi considerado justo (Forti 2011, 22). Observadores neutros concluíram que todos os partidos haviam-se beneficiado de brechas na legislação, mas, mesmo assim, consideraram a eleição justa e definitiva. As eleições para o parlamento em 2005 também foram consideradas confiáveis, marcando a primeira vez que os somalilanders puderam escolher os membros da Câmara de Representantes, que divide o legislativo com a *Guurti* (Kaplan 2009, 150).

Em 2010, as eleições presidenciais também foram consideradas livres e justas por observadores internacionais, e ocorreram sem grandes problemas (Ali 2015, 58). Mohamed Silanyo, um *Issaq*, foi o vencedor. O pleito deveria ter ocorrido em 2008, pois o mandato presidencial é de cinco anos, mas a falta de experiência em organizar eleições causou seu atraso em dois anos (ICG 2010). O governo de Silanyo foi muito criticado. Em seu mandato, a inflação disparou e a economia do país tornou-se mais frágil. Denúncias de corrupção, fraude de dados e violações da liberdade de imprensa também emergiram (Ali 2015, 62).

Novas eleições gerais estavam previstas para 2015. Contudo, em decorrência de uma forte seca e do despreparo de seu comitê organizador, foram adiadas para 2017. Episódios semelhantes de adiamento de eleições representam um problema recorrente na jovem democracia da Somalilândia. Pegg e Walls (2018) argumentam que isto é resultado de dois fatores: a falta de recursos para realizá-las e a ausência de vontade política por parte dos ocupantes de cargos eletivos. A *Guurti*, que atua como um senado, deveria ter membros eleitos a cada seis anos. No entanto, desde que esta regra foi instituída, em 1997, nunca foi realizado um pleito para eleger seus integrantes. A *House of Representatives*, que funciona como um parlamento, não passa por eleições desde 2005. Isto contribui para a fragilização da democracia do país e uma exacerbada dominância presidencial. Além disso, durante as eleições mais recentes, houve uma queixa frequente entre os eleitores sobre uma suposta dificuldade de identificar as diferenças entre os principais partidos do país. As disputas por cargos nos partidos bem como as alianças de conveniência delinearão uma crescente característica oportunista na política da nação e criaram um certo cinismo entre muitos eleitores (Abokor, Bradbury e Yusuf 2015, 463- 464).

Em 2017, as eleições ocorreram de forma bem-sucedida. Musa Bihi Abdi, um *issaq* ex-piloto da força aérea, e indicado de Silanyo, que não disputou a reeleição, foi o vencedor do pleito. As eleições parlamentares, por sua vez, ainda estão para ocorrer, e têm sido adiadas desde 2005. O governo de Abdi herdou de Silanyo desafios importantes. O mandatário anterior criou políticas favoráveis ao seu clã, os *Issaqs*, além de ter desequilibrado a distribuição de cargos públicos entre cada grupo (Ali 2015, 65). Uma possível insurgência da rivalidade entre clãs é uma das grandes ameaças à democracia na Somalilândia, podendo afetar seriamente suas ambições de reconhecimento internacional. Portanto, é fundamental que seu governo tome atitudes conciliadoras nesse âmbito.

Abdi, no entanto, tem buscado melhorar a posição de seu país na esfera internacional de outras formas. Em seu governo houve um estreitamento das relações com os Emirados Árabes Unidos, nação que pode, possivelmente, vir a ser um dos primeiros a reconhecer o país como um Estado soberano. Em 2018, os dois governos fecharam um acordo para a construção de uma base militar na região, mas em decorrência das tensões com a Arábia Saudita e da guerra no Iêmen, o projeto final foi transformado em um aeroporto civil (Reuters 2019). Abdi também se reuniu em duas ocasiões com representantes do governo federal somali de Mogadíscio. A primeira reunião se deu em fevereiro de 2020, e a segunda em junho, quando o Chifre da África já havia sido atingido pela pandemia da COVID-19. Nos encontros, Abdi

expôs os argumentos para a secessão da Somalilândia, citando a Convenção de Montevideo de 1933 e o breve período de independência do país em 1960 (Muse Bihi Abdi Speech [...], 2020). No entanto, pouco progresso foi feito. Ambos os governos buscaram ganhos em outros assuntos, como a divisão de auxílio internacional. Esta é uma questão crucial para a Somalilândia, pois no esquema atual, qualquer tentativa de auxílio ao país deve passar pela Somália primeiro. No fim, pouco foi decidido, mas Abdi obteve uma pequena vitória política por ter recebido tratamento concedido a chefes de Estado durante as reuniões, que se deram na Etiópia e no Djibouti.

Apesar de ser um país repleto de especificidades, o último desafio enfrentado pela Somalilândia é compartilhado com o mundo: a pandemia da COVID-19. Sua resposta foi bastante elogiada por organismos internacionais, como a OMS, enquanto nações vizinhas, como a própria Somália, não conseguiram controlar minimamente o vírus (Mukami 2020). Sem ajuda internacional, o país conseguiu levantar internamente US\$15 milhões para enfrentar a doença, criou campanhas de conscientização e restrições eficientes à circulação nas cidades (Rubin 2020). A boa resposta da Somalilândia pode trazer bons resultados políticos ao país. A União Europeia e os EUA, buscando a estabilidade na região, enviam somas suntuosas ao governo da Somália, que gere tal verba de forma ineficiente (Rubin 2020). Paralelamente, a Somalilândia faz um bom trabalho com pouco, o que pode fazer com que grandes doadores internacionais deem mais atenção ao país e o tratem separadamente com relação à Somália ao fazer doações.

Durante a pandemia, a Somalilândia também suscitou comparações com Taiwan, nação asiática que também busca seu reconhecimento como território independente de seu vizinho maior. A semelhança da situação dos países fez com que estes estabelecessem relações diplomáticas no começo de julho, vislumbrando possíveis acordos nas áreas de pesca, agricultura, mineração e educação (Aspinwall 2020). Este pode vir a ser um ponto de virada na história do país, que passa a contar com um parceiro valioso.

Conclusão

Os desafios a serem enfrentados pelo Estado da Somalilândia são enormes. O país lida com secas mortais frequentes e problemas socioeconômicos profundos persistem. A nação ainda possui a gigantesca tarefa de obter o reconhecimento internacional. Contudo, desde a independência, a Somalilândia conseguiu manter a estabilidade em seu território e organizar

transições de poder entre grupos diferentes, como a ocorrida após a morte do presidente Egal. O equilíbrio do país é contrastado pelo caos generalizado que toma conta da Somália, ao sul.

Os motivos para o sucesso da Somalilândia em comparação com a Somália começam na colonização do país. Na Somalilândia Britânica, os povos da região, embora submetidos a uma dominação cruel, puderam manter seus costumes e formas de governança. Enquanto ao sul, os italianos impuseram suas formas de administração e criaram desequilíbrios significativos na estrutura social. Desta forma, quando confrontados com a tirania de Mohamed Siad Barré, os clãs do norte conseguiram organizar-se mais facilmente.

O pragmatismo dos anciãos após a declaração de independência, em 1991, é outro fator importante para o sucesso da região. As diversas conferências para solucionar controvérsias e construir instituições ocorreram de forma metódica, abordando um assunto apenas quando o anterior já estivesse solucionado (Kaplan 2008, 148). Além disso, o uso de costumes tradicionais somalis em tal processo foi fundamental para seu êxito. Reuniões moldadas a partir da *Shir* e acordos feitos com base no *Xeer* facilitaram o entendimento entre clãs diferentes e sua união em torno de um ideal de nação.

No cenário político, a concepção de que para obter reconhecimento internacional seria necessário o estabelecimento de uma democracia sólida ajudou a manutenção da estabilidade. Ademais, o conflito contínuo ao sul serviu como lembrete da importância de se solucionar controvérsias de forma pacífica. Argumenta-se que isso pode ter feito o papel de um inimigo externo como fator de união interno de um país (Walls 2009, 389).

Ainda sobre a estrutura política, muito se discute se o país deve afastar de suas instituições o sistema de clãs e os mecanismos de decisão tradicionais, pois argumenta-se que estes geram rivalidades dentro da esfera pública. Contudo, por mais imperfeito que tenha sido o processo de construção de paz e de instituições na Somalilândia, seu sucesso é significativo, e demonstra a importância de se realizar tais construções de forma local e *bottom-up*⁷. De tal maneira, surgem menos contestações aos progressos institucionais em construção.

Em suma, enquanto outras tentativas de construção de paz na África movidas por organizações internacionais têm falhado, sendo a Somália um caso marcante, tem-se na Somalilândia um exemplo de constituição de estabilidade encabeçado puramente por líderes nativos. Na região, criou-se um modelo único de democracia, mesclando elementos somalis com prerrogativas ocidentais. Na África, a transição abrupta para regimes democráticos cau-

7 Processos construídos de baixo para cima.

sou instabilidades em muitos países. A Somalilândia é um exemplo de como costumes e estruturas tradicionais devem ser considerados ao se instaurar regimes democráticos em países tão diversos e complexos como os africanos. Desta forma, o país surge como um exemplo interessante de construção de uma estrutura estatal não só para nações pós-coloniais ao redor do mundo.

No que tange à sua busca por reconhecimento, é inegável que o país já cumpre os pré-requisitos legais para ser considerado um Estado *de fato*. A comunidade internacional tende a seguir os posicionamentos da União Africana sobre as fronteiras no continente, e esta tem se mantido firme ao defender que um possível reconhecimento da Somalilândia pode trazer mais instabilidade. Por enquanto, as melhores estratégias para o país são manter-se firme em sua caminhada na construção de uma democracia consolidada. Sucessos como sua resposta à pandemia de 2020, podem acelerar tal processo, e é interessante que o país busque influenciar tomadores de decisão em nações como os EUA, o Reino Unido, e os países escandinavos, que contam com uma ampla rede de expatriados somalis. O Sudão do Sul, que logrou seu reconhecimento em 2011, é um exemplo de lobby internacional bem-sucedido a ser seguido. O governo de Mogadíscio, por sua vez, continua a ser um adversário difícil para o reconhecimento do país ao utilizar sua presença em fóruns internacionais para advogar pela união da Somália.

Não é possível estimar se o sonho de reconhecimento da Somalilândia está distante ou próximo. Talvez venha em anos, ou décadas, ou talvez nunca chegue. Os desafios, tanto internos quanto externos, são muitos. No entanto, o país tem feito muito com pouco, e seu reconhecimento certamente ajudaria seu desenvolvimento, e, possivelmente, a instauração da estabilidade no Chifre da África.

Referências

- Abokor, A. Y, Bradbury e Yusuf. 2003. "Somaliland: Choosing politics over violence." *Review of African Political Economy* [Internet], September, 97 (1), pp. 455-478. 2003. <http://www.jstor.org/stable/4006988>.
- Ali, Nasir. 2013. "Searching for an Identity: Examining the Somaliland Quest for Recognition." *Asian Journal of Humanities and Social Studies*, [s.i.], v. 1, n. 5, p.337-344.
- _____. 2015. "The Cost of Silanyo Election." *Asian Journal of Humanities and Social Sciences*, [s.i.], v. 3, n. 2, p.55-82.

- Ahmed, Ismail e Green, Reginald. 1999. "The heritage of war and state collapse in Somalia and Somaliland." *Third World Quarterly*, Londres, v. 20, n. 1, p.113-127.
- Aspinwall, Nick. 2020. "Taiwan Throws a Diplomatic Curveball by Establishing Ties With Somaliland." *TheDiplomat.Com.*, July 10, 2020. <https://thediplomat.com/2020/07/taiwan-throws-a-diplomatic-curveball-by-establishing-ties-with-somaliland/>.
- Barre, Mohamed Siad. 1970. *My country and my people;: The collected speeches of Major-General Mohamed Siad Barre, President, the Supreme Revolutionary Council, Somali Democratic Republic*. Mogadishu: Ministry of Information and National Guidance.
- Forti, Daniel. 2011 "A Pocket of Stability: Understanding Somaliland." *Occasional Paper Series*, Umhalanga, v. 2, n. 1, p.1-46.
- Haldén, P. 2008. "Somalia: Failed state or nascent states-system?" *Swedish Defense Research Agency* [Internet]. <http://www.foi.se/upload/projects/Africa/FOI-R--2598.pdf>.
- International Crisis Group. 2010. "Somaliland: A Way out of the Electoral Crisis." December 7, 2009. <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/somaliland/somaliland-way-out-electoral-crisis>.
- Kaplan, Seth. 2008. "The remarkable story of Somaliland." *Journal of Democracy*, n. 1 V. 14 pp. 143-157.
- Lewis, I. M. 1959. "Clanship and Contract in Northern Somaliland." *Africa* 29 (3): 274-93. <https://doi.org/10.2307/1157617>.
- Mukami. 2020. "Somaliland Lifts All COVID-19 Restrictions." *Aa.Com.Tr*. June 24, 2020. <https://www.aa.com.tr/en/africa/somaliland-lifts-all-covid-19-restrictions/1887662>.
- "Muse Bihi Abdi Speech at the Consulation Summit on Relations Between Somaliland and Somalia (Text-Video)." 2020. *Www.Americanrhetoric.Com*. June 14, 2020. <https://www.americanrhetoric.com/speeches/musebihiconsulationsummitsomaliland.htm>.
- Pegg, Scott e Walls, Michael. 2018. "Back on track? Somaliland after its 2017 presidential election." *African Affairs*, [S.l.], v. 117, n. 467, p.326-337, 1 abr. 2018. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/afraf/ady011>.
- Renders, M e Terlinden, U. 2010 "Negotiating statehood in a hybrid political order: The case of Somaliland." *Development and Change* (4), pp. 723-746. 2010.

- Republic of Somaliland. 2001 *Constitution of Somaliland*. The Republic of Somaliland National Library.
- Reuters. 2019. “Somaliland UAE Military Base to Be Turned into Civilian Airport,” September 15, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-somalia-emirates/somaliland-uae-military-base-to-be-turned-into-civilian-airport-idUSKBN1W00FI>.
- Rubin, EABW. 2020. “How Taiwan and Somaliland Are Managing COVID-19 without International Aid.” *East African Business Week*. April 28, 2020. <https://www.busiweek.com/how-taiwan-and-somaliland-are-managing-covid19-without-international-aid/>.
- Samatar, A. 1989. *The state and rural transformation in northern Somalia, 1884–1986*. Wisconsin, University of Wisconsin Press.
- Walls, Michael. 2009. “The emergence of a Somali state: Building peace from civil war in Somaliland.” *African Affairs* (432), pp. 371–389. 2009.
- _____. 2011. “Review of State Formation in Somaliland: Bringing Deliberation to Institutionalism.” PhD Thesis, University College London.
- World Population Review (WPR). “Somalia Population.” n.d. <http://world-populationreview.com/countries/somalia-population/>.

RESUMO

O presente trabalho tem como fim a compreensão dos processos que culminaram no sucesso político da autodeclarada República da Somalilândia mediante um estudo de caso. Desde sua independência com relação à Somália em 1991, o país já passou por quatro processos eleitorais, considerados justos e confiáveis, além de ter logrado significativa estabilidade em seu território, mesmo sem nenhum reconhecimento internacional e em condições adversas. Concluiu-se que a mescla de elementos tradicionais com prerrogativas democráticas ocidentais foram fundamentais para a construção da estabilidade na Somalilândia. Costumes e estruturas de governança há muito presentes na cultura somali foram utilizados para solucionar controvérsias quando o Estado falhou, sendo posteriormente incorporados à formalidade sob a forma da *Guurti*, um conselho de anciãos que passou a funcionar como um senado. Diversas negociações e conferências, baseadas em costumes da região, ocorreram durante os anos 1990, unindo os diferentes clãs rivais que habitavam a Somalilândia em torno de um ideal de nação. Ademais, a ideia de que para se obter reconhecimento seria necessário o estabelecimento de uma democracia sólida também contribuiu com o equilíbrio político do país. Em suma, ainda que a nação possua problemas profundos, como miséria, corrupção e falta de reconhecimento, é possível dizer que na Somalilândia surgiu um novo modelo de democracia híbrida até o momento bem-sucedido. E enquanto tentativas de construção de paz na África realizadas por

agentes externos têm falhado, a Somalilândia é um exemplo bem-sucedido conduzido por atores locais utilizando elementos de governança endógenos, o que pode trazer lições e ensinamentos aplicáveis a outros casos no continente.

PALAVRAS-CHAVE

Democracia. Somalilândia. Construção de Estados. Construção de Paz. Somália.

*Recebido em 31 de julho de 2020
Aceito em 5 de dezembro de 2020*

ASCENSÃO REGIONAL ETÍOPE: A POLÍTICA EXTERNA DE MENGISTU HAILÉ MARIAM A ABIY AHMED ALI

Nilton César Fernandes Cardoso¹
Guilherme Geremias da Conceição²
Igor Estima Sardo³



Introdução

O Chifre Africano situa-se no extremo leste do continente africano, em uma formação peninsular que abarca politicamente oito países atualmente: Djibuti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão, Sudão do Sul e Uganda. Historicamente, a região sempre foi visada por potências estrangeiras, decorrente de sua posição geopolítica estratégica, neste caso, a conexão do Mar Vermelho ao Oceano Índico por meio do estreito de Bab-el-Mandeb. No entanto, a história do leste africano, contou com a formação de unidades políticas rudimentares que lograram desenvolver as forças produtivas: entre elas destaca-se os Impérios de Axum e da Abissínia, que se desenvolveram no planalto etíope e ao longo da costa somali (Pereira 2007).

Observa-se pelo exposto que as fronteiras atuais do chifre africano, assim como em boa parte da África, são o resultado de tratados políticos e diplomáticos entre potências europeias. Contudo, no centro do chifre afri-

1 Relações Internacionais e Diplomacia, Universidade de Cabo Verde. Praia, Cabo Verde. E-mail: nilton.cardoso@docente.unicv.edu.cv. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8092-4999>

2 Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil. E-mail: guilhermegconceicao@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9591-5048>

3 Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil. E-mail: igorsardo@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6909-3351>

cano, sobreviveu aos ataques turco-otomano e europeu, o império secular da Abissínia, configurando como um bastião político de soberania, estabilidade, resistência e força. Surgiu assim o mito da força etíope no continente africano, povo que conseguiu repelir as investidas italianas em 1896, na Batalha de Adowa, e garantir a própria independência. Neste sentido que – como será visto mais adiante – a Etiópia constitui um pilar de estabilidade e desenvolvimento ao politicamente instável Chifre da África, visto que sua presença na região e seu aparato estatal e militar remontam a tempos imemoriais (Visentini 2012).

Com uma longa tradição diplomática, a Etiópia se firmou igualmente como um bastião da descolonização do continente africano após a Segunda Guerra Mundial, recepcionando a Organização da Unidade Africana (OUA) na sua capital e advogando pela emancipação das colônias remanescentes no continente. Ainda assim, apesar da altivez diplomática, o Estado etíope expunha contradições: governada por um imperador praticamente absolutista, a maioria da população ainda estava sob o jugo de senhores feudais e da Igreja Ortodoxa etíope. Esta situação mudou drasticamente na primeira metade da década de 1970 com o início do processo revolucionário no país. Após 1974, a monarquia foi derrubada e no lugar um Comitê das Forças Armadas – o Derg – conduzirá a Revolução, o desenvolvimento nacional e a política externa (Halliday e Molineux 1981).

De 1974 aos dias atuais estão assentados os eventos que construíram a República da Etiópia, isto é, o Estado moderno etíope. Antes da revolução de 1974, a política externa etíope ainda era atrelada aos interesses de uma elite fundiária arcaica e ao alinhamento automático com o Ocidente. Após a revolução, a Etiópia buscou um alinhamento com o Leste e um maior desenvolvimento nacional, buscando destruir as estruturas arcaicas do campo e do clero. Com o fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, do apoio econômico e militar da União Soviética, a Etiópia sucumbiu às próprias lutas internas em 1991 e um novo período de redemocratização se iniciou paulatinamente. Para suceder o Derg, os revolucionários de 1991 comandaram o país ainda com as heranças autoritárias do Derg, com exemplos de beligerância externa, falta de transparência na condução da política interna, repressão a movimentos populares, entre outros (Visentini 2018).

A partir da ascensão de Abiy Ahmed Ali ao cargo de primeiro-ministro, em 2018, verifica-se uma aceleração de reformas e abertura política e econômica desde a Revolução. É fato que tais reformas já vinham ocorrendo desde 1991, mas a velocidade que tal remodelação tomou com o primeiro-ministro Ali é notável. Neste sentido, este artigo busca analisar a condução

da política externa da República Democrática Federal da Etiópia desde a Revolução de 1974 até o primeiro ano da administração de Abiy Ahmed Ali, investigando no processo ao que se deve a ascensão regional da Etiópia no chifre africano. Mediante revisão bibliográfica, infere-se que esse processo de reabertura política ocorre pelas necessidades de desenvolvimento nacional e pela ascensão de um novo partido ao cargo de primeiro-ministro.

As variáveis de análise para verificar essa hipótese seriam (i) o ritmo de crescimento econômico do país nas últimas décadas, (ii) a aproximação com a China, (iii) investimentos estrangeiros no país, (iv) pacotes de privatização, (v) reaproximação diplomática com vizinhos e (vi) ofensivas diplomáticas. Conclui-se de maneira assertiva que desde o término da administração Meles Zenawi, em 2012, a Etiópia passou por uma fase de maior abertura na condução de sua política externa justamente pela necessidade de subsídios ao desenvolvimento nacional. Finalmente, este trabalho se justifica em função de seu esforço em entender um fenômeno político recente na dinâmica interestatal do Leste Africano.

As Revoluções Etíopes e o legado do Derg

De 1941 a 1974, a Etiópia foi governada, ininterruptamente, por Hailé Selassié, sucessor do Império Etíope. Selassié, após a retirada das tropas italianas na Segunda Guerra Mundial, buscou restaurar o *status quo ante*, tentando conservar as estruturas arcaicas da monarquia etíope, apoiando-se em líderes fundiários locais, no clero e no apoio internacional do bloco capitalista, no contexto da Guerra Fria. No entanto, a partir de 1973, os alicerces arcaicos da monarquia ruíram com o início da recessão internacional de 1974 (Tareke 2009; Visentini 2012).

Se o ano de 1973 representou a ascensão do Terceiro Mundo com o processo inflacionário internacional das *commodities*, não o foi para o caso específico da Etiópia. De fato, o comércio exterior etíope sempre esteve baseado em produtos primários – como café, couro bovino, khat⁴ e ouro –, mas no ano de 1973 um longo período de estiagem afetou toda a faixa pastoril do Sahel africano – sobretudo a Etiópia –, e quando a instabilidade financeira do Choque Nixon convocou a periferia para reclamar a deterioração dos termos de troca, a Etiópia havia perdido grande parte de sua safra anual.

4 Entorpecente estimulante semelhante à anfetamina. A Organização Mundial da Saúde (OMS) a considera uma droga que causa dependência química, fato que levou muitos países a controlarem sua comercialização.

Em um primeiro momento, o imperador etíope, Hailé Selassié, não procurou ajuda internacional, receoso de que uma imagem da Etiópia fragilizada fosse uma oportunidade de os vizinhos regionais se projetarem sobre o país. O descaso do imperador para com o quadro crítico – que custou a vida de 300 mil etíopes – não ficaria impune (Droz e Rowley 1993).

Neste contexto de apatia política, um comitê revolucionário (Derg), surgido de dentro da cúpula das Forças Armadas, que fazia frente às estruturas arcaicas, articulou um golpe contra a monarquia de Selassié em setembro de 1974. Selassié tentou negociar o poder e protelar o fim da monarquia, mas, em 12 de setembro, o parlamento foi dissolvido, e o próprio Imperador Hailé Selassié deposto e exilado. Aparentemente confusas e apáticas, as movimentações políticas de 1974 representaram o completo desgaste da monarquia etíope, alicerçada nas estruturas arcaicas de uma aristocracia feudal e de uma estrutura política moderna. Neste âmbito, as pressões populares não tinham direção e liderança para convocar um movimento unificado contra o *status quo* – porém, as Forças Armadas tinham. As Forças Armadas sempre estiveram na vanguarda de questionamento das contradições políticas e econômicas da monarquia, e desde meados de 1960 faziam oposição ao imperador (Schwab 1985; Visentini 2012).

Em dezembro de 1974, o Derg apresentou as Diretrizes Políticas sobre o Socialismo Etíope (*Ethiopian Tikdem*), nas quais figuram a coletivização do campo, a nacionalização de todos os bancos, de 13 seguradoras e de cerca de 70 indústrias, bem como a criação de um partido de vanguarda. A medida de maior impacto, sem dúvidas, foi a profunda reforma agrária que o comitê empreendeu. De fato, toda a economia e sociedade etíopes estavam baseadas no setor primário e, desta forma, o Derg necessitava de apoio das comunidades campesinas, além de solapar a aristocracia feudal (Tareke 2009; Visentini 2012).

É notável que, de 1974 a 1977, instaura-se um vácuo de poder na política etíope, o qual reverbera para toda a região oriental africana. Em 1974, a insuficiências do governo revolucionário levou a uma disputa interna pela preponderância política dentro do próprio comitê de vanguarda. Neste ínterim de três anos, a ascensão do amhara Mengistu Hailé Mariam foi patrocinada pela ala mais radical do Derg. Este impasse político de três anos se deu justamente pela indecisão do comitê entre qual política adotar ao regime. Embora fosse um regime declaradamente socialista desde 1974, ainda não havia consenso, dentro do comitê, se a linha marxista-leninista seria tomada, fato que mudaria toda a política externa do país (Schwab 1985; Visentini 2012).

Desde 1953, a Etiópia mantinha laços militares com os Estados Unidos e Israel, ambos desejosos de um Estado etíope estável e conservador que eliminasse a ameaça comunista, por anseio dos EUA, e o nacionalismo árabe, por anseio de Israel. Ademais aos adversários em comum, os EUA viam a Etiópia como um Estado capaz de manter a ordem no Chifre Africano, uma vez que desconfiavam da instabilidade política da Somália. O ano de 1977, contudo, marca o ponto de inflexão da política externa etíope – pelo menos momentaneamente. No começo de 1977, a Etiópia, ao aderir à doutrina marxista-leninista, rompe com os EUA (Visentini 2012).

Em julho do mesmo ano, a revolução começa a reverberar por toda a região: a Somália de Siad Barre invade a porção meridional da Etiópia, no intuito de constituir uma grande Somália, congregando as minorias étnicas no deserto de Ogaden. Tais minorias étnicas, no entanto, já consistiam focos de resistência à Addis Abeba há muito tempo, e, portanto, a invasão somali de 1977 foi uma tentativa oportunista de Siad Barre de apoiar estes focos de resistência e expandir as fronteiras da Somália (Schwab 1985).

Aparentemente indefeso, em função da instabilidade provocada pelos grupos internos, o Derg conseguiu se defender das hostilidades estrangeiras, apoiando-se em um novo aliado: a União Soviética (URSS). A adoção do marxismo-leninismo como doutrina do socialismo e da revolução etíopes tinha um caráter de projeção da política externa. A URSS, desejosa de uma aliada política mais estável na região do chifre africano, apoiou o regime de Mengistu para construir o novo Estado etíope. Em um primeiro momento, assessores soviéticos e cubanos tentaram conciliar os dois beligerantes – haja vista que Siad Barre era adepto do socialismo e aliado soviético desde 1969. Porém, sentindo-se traído pelos interesses conflitantes, em novembro de 1977, Barre expulsa os assessores soviéticos e cubanos e rompe com o bloco socialista. Concomitantemente, a relação diplomática, e militar, entre a Etiópia e a URSS recrudescer. Em março de 1978, graças ao apoio logístico e material soviéticos e de 16 mil soldados cubanos, as forças etíopes expulsaram as forças invasoras somalis (Schwab 1985; Visentini 2012).

Entrementes aos problemas meridionais, a Etiópia também enfrentava focos de resistência internos. A província eritreia, antiga colônia italiana anexada pela Etiópia após a Segunda Guerra Mundial, se aproveitou do vácuo político para se reerguer contra a ocupação etíope. A Eritreia, de certa forma, sempre constituiu um Estado díspar da Etiópia. Apesar de o litoral no Mar Vermelho estar sob domínio etíope por alguns séculos, as diferenças étnicas agravaram as diferenças entre etíopes – de maioria amhara e tigrinos cristãos – e eritreus – de maioria tigrinos cristãos e muçulmanos, influenciados pelo

jugo otomano. Logo, a estrutura política eritreia desejava de se emancipar era formada de dois pilares de identificação: a herança colonial otomana e italiana, e as diferenças étnico-religiosas. Ademais, o conflito etíope-eritreu, a partir da década de 1980, ganhou contornos de mais uma guerra por procuração no contexto da Guerra Fria no continente africano. De um lado, os insurgentes eritreus eram apoiados por EUA, China, Somália, Sudão e Síria, e, por outro lado, a Etiópia era apoiada unicamente por URSS, Coreia do Norte e, em menor medida, Israel (Pool 1998; Visentini 2018).

Neste contexto que, em 1977, a EPLF (*Eritrean People's Liberation Front*, na sigla em inglês) controlou boa parte do interior da província eritreia, enquanto que Mengistu, intransigente quanto à fragmentação política de seu país, controlava apenas a capital Asmara e os portos estratégicos de Massawa e Assab (Schwab 1985). Este cenário, todavia, mudaria com o suporte soviético. A URSS não deixaria o poder central etíope perder sua saída para o mar, justo porque isto significaria a perda de um ponto estratégico no Mar Vermelho. Apoiados pela logística soviética, as forças etíopes, de 1978 a 1982, contiveram as insurreições eritreias (Pool 1998).

A situação do regime socialista etíope começou a erodir em 1984. Neste ano, mais uma seca devastou o campo, demonstrando a fragilidade das políticas de reforma agrária do Derg. De 1985 a 1991, a situação se tornou insustentável, uma vez que o auxílio soviético se dissipou por conta da própria ruína do bloco socialista e da escalada militar que os conflitos internos à Etiópia estavam tomando. De 1985 a 1989, o EPLF retomou boa parte do território eritreu e, ademais às vitórias militares, aliou-se a milícia guerrilheira TPLF (*Tigray People's Liberation Front*, na sigla em inglês), a qual era interna ao território etíope e representante da minoria étnica tigrina, a fim de ambas derrubarem o autoritarismo de Mengistu. Em maio de 1991, Mengistu Hailé Mariam fugiu de Addis Abeba, ao passo que a união do EPLF-TPLF marchou vitoriosa sobre a capital etíope. Desta união de grupos guerrilheiros surgiu a EPRDF (*Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front*, na sigla em inglês), que, desde então, foi hegemônica no parlamento e nas estruturas do Estado etíope (Visentini 2012).

No que tange às discontinuidades, a Revolução de 1974 logrou destruir muitas das estruturas arcaicas da monarquia, como o poder da nobreza feudal e a complacência da política externa etíope com as potências capitalistas. Decerto, a revolução robusteceu a política externa etíope, a qual, após 1974, buscou ser mais incisiva nas questões regionais e diplomática com as potências estrangeiras, dando-lhe um teor mais independente – diferentemente da complacência de Selassié. Na esfera econômica, o Derg obteve êxito

na organização urbana ao administrar associações de proletários – *kebelles* – que corresponderiam à ascensão do industrialismo de Estado (Schwab 1985), e na educação pública, área na qual foi aplicada uma profunda reforma estudantil, em 1980, com vistas à alfabetização – reforma que, inclusive, foi reconhecida pela UNESCO com o Prêmio da Associação Internacional Literária para Alfabetização (Halliday e Molineux 1981). Embora a coletivização do campo tenha se mostrado nefasta em 1984 com o começo da Grande Fome, tal reforma agrária serviu para encetar o fim do feudalismo aristocrático e o começo da urbanização. Desde o início da revolução, portanto, pode-se notar três variáveis: (i) desenvolvimento nacional e transformação socioeconômica; (ii) mudança de orientação na política externa e (iii) alta ofensiva diplomática.

De Meles Zenawi a Hailemariam Desalegn: a reconstrução nacional

De fato, um dos legados do Derg perseverou ao tempo: o autoritarismo. A figura de autoridade, contudo, já é uma característica intrínseca às estruturas da política etíope desde os imperadores axumitas. Mas, particularmente este legado, o Derg não só não soube dissolver, como, de certa forma, utilizou-se dele para equilibrar seu poder. A figura que marca esta continuidade do legado de 1974 é, sem dúvida, Meles Zenawi. Zenawi foi um dos mais proeminentes líderes do TPLF, um guerrilheiro tenaz e resoluto à causa tigrina, e responsável por conduzir o Derg à sua ruína em maio de 1991. A partir de então, Zenawi, e o grosso das elites políticas da EPRDF, conduziram a Etiópia a processos internos e externos à política nacional (Dias 2013). Dentro das variáveis de análise, o ritmo de crescimento do país durante os anos 1990 foi baixo e, igualmente, com baixa participação dos setores privado nacional e estrangeiro; devido ao fim das tensões da Guerra Fria, a África como um todo foi posta à margem da alta política internacional; a Etiópia enfrentou problemas com seus vizinhos no chifre africano, maculando a imagem diplomática do país (Visentini 2018).

Internamente, as elites políticas da EPRDF buscaram, mediante incremento das capacidades estatais, implantar um projeto de fortalecimento do Estado, a partir da promoção de reformas que visavam a integração do país, a fim de se evitar o esfacelamento da pátria, como parecia, à época, que todo o chifre africano estava fadado. Segundo a Constituição de 1995, vigoraria no país um regime de federalismo étnico em que, tanto a liberdade de culto quanto o direito à autodeterminação dariam maior voz ao amálgama de

povos que a Etiópia sempre fora. As regiões passariam a ser dominadas de acordo com a etnia local predominante, e sua língua oficial seguiria de acordo com a maioria. Embora o artigo 39 da Constituição resguardasse esse direito implícito de secessão, Zenawi buscava formar um Estado coeso, usando como pretexto a representação das minorias – haja vista que ele mesmo era representante da minoria tigrina (Dias 2013; Hagemann e Abbink 2011).

No âmbito econômico, o governo Zenawi buscou se acomodar à ordem global em busca de investimentos e acordos de comércio favoráveis, que garantissem a recuperação e o desenvolvimento da economia doméstica. Nesse sentido, em 1991, a economia centralmente planejada foi abandonada e teve início o processo de liberalização econômica. Em 1994, a EPRDF anunciou um Programa de Desenvolvimento Quinquenal com o objetivo de melhorar a infraestrutura e as condições para a realização de investimentos e que contava com a assistência do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. O programa se concentrou especificamente em projetos de saúde, educação, agricultura, construção de rodovias e mineração (Clapham 2006; Vestal 1999).

Na esfera securitária, o país incrementou significativamente suas capacidades estatais, o que gerou impacto positivo em sua política externa e de segurança, a partir dos anos 2000. Além disso, mantinha-se o primado da segurança nacional, com atenção especial aos desafios de segurança produzidos pelos grupos insurgentes internos e pelos países vizinhos patrocinadores dos *proxies*. Nesse contexto, foi construído um forte aparato coercitivo e repressivo interno para conter as ameaças internas dos grupos insurgentes remanescentes, capaz de garantir a integridade territorial e a defesa externa do país. Assim, apesar dos amplos programas de Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (DDR) colocado em prática, a Força Nacional de Defesa Etíope (*Ethiopian National Defense Force*, ENDF, na sigla em inglês) foi formada pela integração do braço armado da EPRDF e de elementos das forças do Derg, baseado na representação equitativa das nações, nacionalidades e dos povos etíopes (Cardoso 2020; Vestal 1999).

Externamente, a queda do Derg em 1991 provocou mais um rápido vácuo de poder que abalou todo o chifre africano, provando, novamente, de que a Etiópia é o pilar de toda a região. Logo em janeiro de 1991, o regime de Siad Barre na Somália, desassistido de qualquer auxílio externo, não aguentou a pressão das disputas internas e colapsou, fragmentando-se em lutas entre senhores da guerra (*warlords*). Toda a parte meridional da Somália – antiga administração italiana – foi tomada por uma convulsão social, enquanto que a parte setentrional – antigo protetorado britânico (Somalilândia) – se

autoproclamou independente e manteve relativa estabilidade política, porém com pouco reconhecimento internacional (Visentini 2012). Desde 1991, ocorreram tentativas de se reestabilizar a porção meridional do país, levado a cabo por diferentes atores. Pode-se citar, por exemplo, a ONU, em resposta à intensificação do conflito e o agravamento da crise humanitária, estabeleceu a Operação das Nações Unidas para a Somália (UNOSOM I) em 1991, com o mandato de garantir a distribuição de alimentos para a população e monitorar o acordo de cessar-fogo entre as facções combatentes. Contudo, a UNOSOM I não logrou restabelecer a ordem no país (Schmidt 2018).

Neste cenário instável no Chifre da África, sobressai-se um projeto político regional que, embora à primeira vista não aparente, no limite ambiciona desenvolver economicamente toda a região do chifre africano: a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (*Intergovernmental Authority on Development*, IGAD, na sigla em inglês) (Visentini 2018). A IGAD foi mais um legado do Derg, fundado em 1986 para combater a estiagem endêmica da região do Sahel. Este é, de fato, um dos fatores mais endêmicos para a desestabilização socioeconômica do chifre africano (Pereira 2007). Dentro da análise das variáveis deste artigo, é interessante pontuar que a IGAD foi um passo em direção à reaproximação com os vizinhos etíopes, um forte componente de ofensiva diplomática e uma tentativa de desenvolvimento regional conjunto.

Neste sentido que primeiramente foi fundada a Autoridade Intergovernamental para a Seca e para o Desenvolvimento (*Intergovernmental Authority for Drought and Development*, IGADD, na sigla em inglês) em 1986 por Djibuti, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão e Uganda. Um primeiro movimento em direção à integração é sinalizado pelo governo nacionalista de Mengistu e pelos demais Estados da região preocupados com a economia primária. A integração regional, em seu estágio embrionário, parecia demonstrar uma preocupação paliativa, mas tinha objetivos de estabilização e desenvolvimento econômico, haja vista as revoluções sociais e econômicas que Estados como Etiópia estava passando. Entretanto, a desestabilização da região ia além da endêmica estiagem do Sahel, tendo em vista que a partir de 1991 a região passou a contar com a desestabilização política e militar dos Estados da Somália e do Sudão, e posteriormente, da Eritreia, em 1998, quando entrou em rota de colisão com a Etiópia (Visentini 2012; 2018).

Em 1994, a IGADD foi renomeada para Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) aumentando seu escopo de atuação, incluindo temas securitários e de defesa na região, além de desenvolvimento econômico, comunicações e transportes. Sendo assim, a integração regional

do Chifre da África tem ímpetos de desenvolver-se economicamente, congregando polos de economia dinâmica – como a Etiópia e o Quênia –, mas antes precisa unir-se em prol da paz e da segurança. Uma análise eclética possibilita verificar que tal integração securitária tem vistas, de fato, à união de mercados nacionais, haja vista que os polos econômicos da região, além de contar com ajudas externas chinesa e estadunidense, necessitam escoar a produção para os Estados vizinhos. A estabilização é o meio lógico para atingir o fim econômico prático (Cardoso 2016; Visentini 2018).

Sendo assim, desde 2002, IGAD que integra os Estados do chifre africano⁵ tentou instalar um governo de transição na Somália para estabilizar a região. O *Transitional Federal Parliament* (TFP) foi criado em 2005 para ter tal incumbência, que, no entanto, logo em 2006 enfrentou a resistência dos senhores da guerra. A Etiópia buscava desde 1977 conter o expansionismo somali e, sobretudo, manter todo o chifre africano, de maneira estável, sob seu guarda-chuva. Na administração Zenawi, com a emancipação eritreia em 1993, a subsequente perda da saída para o mar e o início de conflitos com a Eritreia em 1998, aumentou-se a dependência em relação ao Djibuti como um parceiro do comércio exterior etíope – os dois países são conectados por uma linha férrea desde a época da administração francesa do Djibuti. Neste intuito que, em dezembro de 2006, a Etiópia interveio no país vizinho para dar apoio ao TFP e buscar estabilizar toda a região. No entanto, mesmo contando com apoio diplomático, logístico e militar dos EUA, a Etiópia não logrou asseverar a paz no país vizinho, sendo forçada a se retirar no começo de 2009⁶, em cumprimento do Acordo de Paz de Djibuti firmado em 2008 (Cepik e Schneider 2010).

Novamente, o vácuo de poder do Derg de 1991 reverberou em outra direção: a Eritreia. Zenawi – ex-integrante do TPLF – ascendeu ao poder com auxílio do EPLF e, portanto, acenou positivamente à Eritreia, que em 1993, após um referendo popular, optou pela emancipação política. Em 24 de maio de 1993, o Secretário-Geral do EPLF, Isaias Afewerki, é eleito presidente eritreu, o qual perdura até a atualidade como líder incontestado. Da independência até 1998, Zenawi e Afewerki mantiveram relações amistosas, até que impasses políticos acerca de disputas fronteiriças e o uso compartilhado, entre os dois países, dos portos de Massawa e Assab levaram as nações ao conflito armado, em 1998. Ambos desgastados pelo conflito negociaram a paz em

5 Eritreia, Etiópia, Djibuti, Quênia, Somália, Sudão e Uganda eram membros em 2002.

6 O governo etíope voltou a enviar tropas para Somália em 2014 no âmbito da *African Union Mission in Somalia* (AMISOM). Atualmente o país possui cerca de 4.395 contingentes na AMISOM (Cardoso 2020).

2000 e submeteram a disputa fronteiriça à arbitragem da Corte Internacional de Justiça (CIJ). Em 2002, a Comissão de Fronteiras da Etiópia e da Eritreia deu caso favorável à Eritreia e determinou que a ocupação etíope da cidade de Badme era ilegal. Meles Zenawi não acatou a decisão da CIJ, e ambos os Estados permaneceram sem um tratado de paz formal, até 2018 (Maru 2017; Visentini 2012). Fica patente ainda o legado do Derg de animosidade frente aos Estados vizinhos, dificultando a projeção diplomática do Estado etíope.

Após o encerramento formal da guerra contra a Eritreia, o governo etíope colocou em prática um programa de reformulação da sua política externa e de segurança, visando dar respostas mais assertivas ao novo contexto regional e internacional. Já em 2002, o governo elaborou um Livro Branco (*a Foreign Affairs and National Security Policy and Strategy of Ethiopia*, FANSPS, na sigla em inglês), que reestruturou os conceitos e a abordagem da política externa e de segurança do país. O documento definia que a política externa e de segurança etíope deveria seguir o princípio de *Círculos Concêntricos*, que estabeleceram as prioridades e os posicionamentos do país nos diferentes âmbitos da política regional. De acordo com o documento, podemos perceber três *Círculos Concêntricos*: o primeiro, mais amplo, seria o antagonismo com o Egito⁷ e as preocupações quanto a um Estado islâmico militante na região. O segundo seria composto pelos demais países vizinhos, que poderiam ameaçar o país imediatamente, por meio de invasões ou de desestabilização, via patrocínio de grupos insurgentes (*proxy*). Por fim, terceiro, o círculo mais interno, se refere aos países com os quais a Etiópia possui disputas fronteiriças não resolvidas (Ethiopia 2002; Mohammed 2007).

Em consonância com os princípios contidos na FANSPS, a Etiópia projetou forças sobre o conflito civil que ocorria no Sudão nas regiões de Darfur – desde 2007 – e de Abyei – desde 2011. Neste contexto, o país participa das operações da UNISFA (*United Nations Interim Security Force for Abyei*) com 3.900 efetivos, com 1.900 contingentes na UNAMID (*United Nations-African Union Mission in Darfur*) e com 2.158 efetivos na UNMISS (*United Nations Mission in South Sudan*)⁸. Demonstra-se mais uma vez que a estabilização de seus territórios contíguos e a ofensiva diplomática, sempre

7 O Egito possui um papel central nas estratégias de política externa e de segurança da Etiópia. Reflexo disso pode ser encontrado na FANSPS que dedicada onze páginas ao país (Maru 2017).

8 Desde janeiro de 2016, a Etiópia ocupa a primeira posição do ranking de países contribuintes de tropas (TCCs) para as Operações de Paz da ONU, em nível mundial. Atualmente, Adis Abeba possui cerca de 7.554 contingentes em três Operações de Paz das Nações Unidas (UNISFA, UNMISS e UNAMID), além de cerca de 4.385 efetivos na missão da UA na Somália (AMISOM) (Cardoso 2020).

foram uma política compartilhada entre líderes etíopes. Em linhas gerais, a política externa de segurança e de defesa etíope durante o governo de Meles Zenawi foi guiada por um conjunto de princípios “de defesa nacional” contidos na Constituição de 1995, os quais foram reforçados no Livro Branco publicado em 2002 (Dias 2013; Woodward 2013).

Em 20 de agosto de 2012, o primeiro-ministro da Etiópia, Meles Zenawi, faleceu devido a complicações infecciosas. Imediatamente, Hailemariam Desalegn, vice-Secretário-Geral do EPDRF, sucede-o para a chefia do governo. Zenawi representava uma das continuidades da ruptura do Derg. Com sua morte, um processo de reformas institucionais no Estado etíope começa a tomar corpo. Em um primeiro momento, no entanto, a escolha de Desalegn como sucessor de Zenawi foi resultado de um cálculo político pouco ruminado: primeiro de tudo, era preciso manter o equilíbrio do federalismo étnico da Constituição de 1995 – Desalegn era tigrino, minoria setentrional; em segundo lugar, Desalegn era a escolha óbvia para suceder Meles Zenawi – haja vista que Desalegn era vice-Secretário-Geral do partido preponderante do parlamento etíope (Dias 2013).

De 2012 a 2018, no entanto, Desalegn se mostrou, no campo da política externa, mais hábil que seu antecessor. Com apoio da China – a qual ofereceu empréstimos a juros baixos –, Desalegn empreendeu a modernização do complexo energético do país, além de procurar alternativas à logística de comércio exterior ao promover acordos bilaterais com Quênia, Djibuti e Somalilândia. Neste intuito, Desalegn empreendeu, mediante a IGAD, a construção de ferrovias, de rodovias e de um oleoduto por meio de um corredor Juba-Lamu – conhecido como *Corridor of Lamu Port-South Sudan-Ethiopia*, ou LAPSSSET, na sigla em inglês –, que ligará os poços de petróleo sul-sudaneses e o porto queniano de Lamu, passando por território etíope (Cardoso 2020; Visentini 2018). Ademais aos trabalhos de infraestrutura, Desalegn também é creditado por manter a economia etíope em um crescimento acima de dois dígitos em 2013 (10,5%), 2014 (10,2%) e 2015 (10,3%) (World Bank 2020).

No escopo das variáveis deste trabalho, Desalegn fez uma administração que acelerou o ritmo de crescimento econômico do país, aproximação com a China, atração de capital estrangeiro, reaproximação parcial com os vizinhos do chifre africano e ainda uma tímida ofensiva diplomática. No âmbito regional, pode-se citar, por exemplo, a criação de diversos fóruns e parcerias para auxiliar na construção da capacidade de segurança do Sudão do Sul, discutindo e resolvendo as ameaças securitárias comuns. A Etiópia também tem treinado oficiais do Exército Sul Sudanês (*South Sudanese Army*, SSA, na sigla em inglês), pilotos, especialistas técnicos e engenheiros em Adis

Abeba e tem enviado oficiais e especialistas em segurança para Juba, a fim de apoiar o processo de transformação do SSA. Por sua vez, o Sudão do Sul comprou armas leves e munições, bem como tanques reformados e outros equipamentos militares da Etiópia (Cardoso 2020; Makonnen e Lulie 2014).

O rápido crescimento da economia etíope na última década, com expansão dos setores de serviços e de agricultura, contribuiu para o aumento dos investimentos públicos em infraestrutura e para o incremento da interdependência entre Adis Abeba e os seus vizinhos. Como exemplo, pode-se citar, o aumento do volume de investimentos privados etíopes nos Estados vizinhos, particularmente no Sudão, Sudão do Sul, Djibuti e no Quênia, nos setores de energia e de transporte. Isso contribuiu também para aumento das demandas etíopes em relação ao uso dos portos da região, sobretudo do Djibuti, para o seu comércio externo. Nesse contexto, o governo etíope modernizou recentemente a ferrovia que liga Adis Abeba ao Djibuti, e vêm expandindo a rede de rodovias capilarizadas de acesso ao interior do país, com planos para expandir também a rede ferroviária interna (Cardoso 2020).

Em suma, isto demonstra que Hailemariam pode ter encaminhado o processo de reformas institucionais, embasando-se em uma diplomacia mais conciliadora com seus vizinhos e com um projeto de parque industrial mais amplo e moderno. No entanto, seu desempenho enquanto primeiro-ministro etíope se mostrava como um entrave do processo político que se encaminhava, fator que o levou a renunciar à sua condição em 15 de fevereiro de 2018⁹ (Dias 2013).

Abiy Ahmed Ali: a ascensão regional

De fato, a ascensão de Abiy Ahmed Ali ao cargo de primeiro-ministro etíope, em 2 de abril de 2018, marca o triunfo das reformas política e econômica. Abiy, de ascendência oromo¹⁰, empreende uma política externa ainda mais conciliatória e proativa do que de seus antecessores. Fato que consuma o exposto é o Acordo de Paz de 9 de julho de 2018 entre Etiópia e Eritreia, o qual encerrou 16 anos de uma paz mal negociada entre os dois países e

9 Um dos motivos que levaram à renúncia de Hailemariam Desalegn foram os protestos populares contra o governo que tiveram início em 2015, resultando em uma grave crise política com profundas implicações para a política interna e externa do país. Em linhas gerais, as lideranças dos movimentos pediam reformas políticas e sociais, uma maior participação política e criticavam os supostos privilégios da elite tigrina (Cardoso 2020).

10 Oromo é a maioria étnica no sul do país, que durante séculos foi subjugada aos interesses do norte do país.

rendeu a Ali as honras do 100º Nobel da Paz, em 2019. Esta atitude, em consonância com outros acordos bilaterais com Estados fronteiriços banhados pelo Índico, é o reflexo da necessidade da Etiópia em participar do comércio internacional e de se projetar na região do chifre africano como um componente basilar da paz e da estabilidade (Reuters 2018).

Em consonância e continuidade com seu predecessor, Ali (i) estreitou laços com a China para (ii) atrair capital estrangeiro no intuito de continuar com projetos de infraestrutura e modernização, como a Grande Barragem da Renascença Etíope (GBRE), (iii) realizou pacotes de privatização em telecomunicações, transportes, energia e logística, desta forma, (iv) mantendo um bom desempenho econômico em 2018 (6,8%) e 2019 (8,2%) (World Bank 2020). Ademais, como causa e reflexo de subsídios à economia nacional, também engendrou uma reorientação na postura das políticas interna e externa.

Ali, desde sua posse, tomou medidas de reforma interna – como a nomeação da diplomata Sahle-Work Zewde para a presidência honorífica do país em outubro de 2018 – e de integração regional – como a normalização das relações com a Eritreia, em julho, e a aproximação multilateral com Sudão do Sul e com o Quênia para construção de um corredor comercial, e com a Somalilândia para utilização do porto de Berbera (Visentini 2012; 2018).

Na esfera econômica, Ali implementou uma reforma de setores estatais e abriu o capital de empresas nas áreas de telecomunicações, transportes, energia e logística. Por um lado, setores estratégicos ainda serão mantidos com 51% das ações sob o controle do Estado – tais como a *Ethiopian Airlines*, serviços de Internet e energia –, entretanto, setores menos estratégicos poderão ser completamente privatizados – tais como ferrovias, parques industriais, hotéis, etc. (Maasho 2018; Saigal 2018). Ali realiza este movimento para manter a solvência externa do país e impulsionar o crescimento, inclusive, abrindo o primeiro mercado de capitais do país a partir de 2020 (Zekele 2019).

No campo da cooperação regional, o que se observou foi um aprofundamento significativo dos projetos econômicos nos setores comerciais, de telecomunicações, de transportes, de habitação e de energia. Cabe salientar que antes mesmo da ascensão política de Ali, o crescimento econômico do país colhia os frutos das administrações anteriores, seja na expansão da agricultura ou com o aumento significativo dos investimentos públicos, o que levou a Etiópia a ampliar o volume de suas aplicações privadas no Sudão, Sudão do Sul, Djibuti e no Quênia. Além de acordos entre Adis Abeba e Juba, nas áreas citadas anteriormente, e do estabelecimento de voos regulares entre a Etiópia e o Sudão do Sul pela *Ethiopian Airlines*, corporações financeiras

como o Banco Comercial da Etiópia (CBE) e o *United Bank* (UB) começaram a operar no país vizinho. O Estado etíope, que já fornecia eletricidade (desde 2011) e água potável (desde 2014) para o Djibuti, fortaleceu esta transmissão de abastecimento, a qual transporta diariamente cerca de 100.000 metros cúbicos de água (Cardoso 2020).

Neste sentido, de necessidade do desenvolvimento nacional, que, desde 2003, as taxas de crescimento da economia etíope são as segundas maiores de todo o continente africano. Além disso, a população do país é uma das maiores do continente e uma das que mais cresce anualmente (Visentini 2007). Somam-se estes dois fatos às mudanças climáticas que vêm ocorrendo no mundo desde os anos 1950, o controle de água pelo governo etíope se torna uma de suas prioridades de plano quinquenal. É neste aspecto que a administração Ali, desde 2018, realiza uma ofensiva diplomática, junto a uma reaproximação com seus vizinhos, para garantir os interesses nacionais, tais como a construção da maior hidrelétrica do continente africano, a Grande Barragem da Renascença Etíope (GBRE), com a capacidade de produção de 6.000 MW, que irá fornecer energia elétrica barata não só para a Etiópia, mas também para o Sudão, Sudão do Sul, Djibuti, Quênia e Egito. No entanto, a construção de tal barragem engendra até os dias atuais uma disputa internacional com os demais países ribeirinhos a jusante (Cardoso 2020; Rahman 2012).

Logo em 2010, o governo Zenawi anunciou que estaria prevista a construção de uma barragem no Nilo Azul – rio tributário do Nilo que tem sua nascente no planalto etíope –, fato que causou controvérsias aos governos de países banhados pelo Nilo a jusante – sobretudo o governo egípcio. Em 2014, as obras da GBRE, a despeito do lobby egípcio, foram encetadas com auxílio de capital chinês. Após três anos de obras, tendo 60% de suas instalações concluídas, o governo egípcio ainda contesta a arbitrariedade do governo etíope (Rahman 2012).

A disputa energética das águas da Bacia do Nilo remonta ao início do século XX, quando acordos entre os países ribeirinhos e o Reino Unido foram discutidos em 1902, mas pouco foi firmado formalmente. Em 1922, o Egito conseguiu emancipar-se da Inglaterra, aproveitando-se da fragilidade da metrópole após a Primeira Guerra Mundial. Neste intuito, em 1929, o Egito firma um tratado com a Inglaterra, que concede liberdade e monopólio irrestritos para deliberar a respeito das questões econômicas e energéticas do rio Nilo. Em 1956, o Sudão logra emancipar-se igualmente da antiga metrópole e, habilmente, o governo de Nasser negocia as questões de compartilhamento da exploração econômica e energética do rio Nilo em um tratado

de 1959, o qual divide a possibilidade de uso das vantagens hídricas entre os dois Estados. Observa-se, até aqui, que o uso da bacia do Nilo como fonte de recursos energéticos tem sido um quase monopólio das antigas colônias britânicas que estavam diretamente banhadas ao rio principal, enquanto que os demais Estados rio acima foram excluídos das negociações diplomáticas, seja porque ainda eram colônias – e, portanto, nações não soberanas –, seja porque eram Estados sem condições econômicas de explorar o uso da energia hídrica (Maupin 2016; Rahman 2012).

Sendo assim, desde fevereiro de 1999, os Estados a montante do rio Nilo congregaram-se para reclamar seu direito de uso do rio e contestar o suposto direito arbitrário de veto do Estado egípcio. Etiópia, Quênia, Ruanda, Burundi, Tanzânia e Uganda fazem frente à posição hegemônica que o Egito toma na foz do Nilo e, juntos, formam a *Nile Basin Initiative* (NBI), um mecanismo regional de diálogo e de gerenciamento d'águas do rio. É notável que o Estado egípcio desfrute de uma situação cômoda, herdada do período colonial inglês, a qual perpetua há quase um século. Apenas recentemente, com a organização dos Estados africanos banhados pelo rio Nilo é que o *status quo* é questionado. As medidas etíopes, no entanto, não podem ser premeditadas e inconsequentes, haja vista que a GBRE, quando concluída, demorará 10 anos para encher seu reservatório, período o qual os países rio abaixo perderão em vazão de água. Ademais ao enchimento da barragem, a formação do lago da barragem etíope causará perdas permanentes aos países a jusante, em função do aumento da evaporação natural de água pela superfície de contato (Rahman 2012).

Ali tem se movido de maneira contumaz para assegurar os interesses nacionais frente à hegemonia egípcia. Entretanto, até o momento, a disputa diplomaticamente a respeito do uso do potencial hídrico do rio Nilo ainda não foi resolvida entre Egito, Sudão e Etiópia. Do ponto de vista regional, Ali obteve ainda outras vitórias, tais como a paz com Eritreia, modernização da ferrovia Etiópia-Djibuti e acordos bilaterais de uso dos portos do Sudão, da Somalilândia e do Quênia. É notável que a falta de acesso ao mar dificulte o desenvolvimento etíope e, neste intuito, Ali busca se reaproximar dos vizinhos para assegurar alternativas para escoar subsídios ao desenvolvimento nacional (Visentini 2018).

Ainda do ponto de vista regional, Etiópia se utiliza muito da IGAD para manter a paz regional e, assim, atingir finalidades de desenvolvimento e cooperação. No tocante ao aspecto securitário da IGAD, não se pode, simploriamente, caracterizá-la como um equilíbrio de poder regional, haja vista que não há inimigos externos, mas sim internos. Em uma abordagem securitária

defensiva, os atores regionais unir-se-iam em prol da defesa de uma ameaça maior que busca ampliar poder. No entanto, a percepção de ameaça no chifre africano se dá por parte de conflitos localizados – falência do Estado somali, guerra civil sul-sudanesa, terrorismo etc. – e de Estados contestadores – Eritreia de Afewerki e Sudão de al-Bashir. A segurança coletiva pode, até certo ponto, se configurar como uma balança de poder em relação à Eritreia e ao Sudão, uma vez que a integração garanta a coesão da região, impedindo que os membros busquem o uso da força para resolver litígios, ao invés de soluções pacíficas (Visentini 2018).

A IGAD, após a desestabilização da região em 1991, focou seus esforços em uma agenda securitária. Devem ser destacados aqui 4 fatores regionais que ameaçam o desenvolvimento econômico do Chifre Africano: (i) a falência do Estado somali e sua fragmentação política interna; (ii) a beligerância do Estado eritreu, comandado por Isaias Afewerki desde a independência do país; (iii) a guerra civil sudanesa que conduziu, em 2011, à independência da porção meridional do país e (iv) a presença de grupos terroristas, os quais formaram milícias armadas opositoras aos governos da região – entre elas, destaca-se *al-Shabaab*. Neste sentido, que a IGAD, que em um primeiro momento tinha uma agenda ambiental e socioeconômica, se viu insuficiente para minorar os problemas da região, tendo que se mover para um escopo não só mais amplo, mas também mais focado à segurança coletiva do chifre africano (Visentini 2018).

No entanto, a IGAD ainda não empreende muitos projetos no sentido econômico, uma vez que a integração econômica entre os atores regionais só é possível com a harmonização de políticas de comércio e de macroeconomia. De fato, a IGAD possui finalidades econômicas, mas tal fim só é possível com a estabilização política dos conflitos regionais. Sendo assim, a IGAD tem finalidades socioeconômicas de desenvolver a região, mas ainda está em uma etapa de estabilização regional, mediante uma agenda securitária (Visentini 2018).

Finalmente, outro fator da administração Ali foi o recente reatamento das relações diplomáticas com a Eritreia. Ainda nos primeiros meses de seu governo, o Primeiro-ministro etíope reconheceu formalmente a decisão da Comissão de Fronteiras Eritreia–Etiópia (EEBC) de 2002, sobre a demarcação de limites territoriais entre os dois Estados, além de celebrar um novo acordo de paz com o presidente eritreu, Isaias Afewerki, visando ao restabelecimento das relações diplomáticas entre as duas nações e a reabertura de suas fronteiras. Após o reconhecimento das definições da EEBC, em 5 de junho de 2018, autoridades eritreias, como a delegação chefiada pelo ministro das

relações exteriores, Osman Saleh, e etíopes, trocaram visitas oficiais e uma série de compromissos foram firmados, no bojo do Acordo de Paz e Amizade, tais como o encerramento do estado de guerra; a cooperação política, econômica, cultural e securitária, bem como a reabertura de suas embaixadas nas respectivas capitais; o restabelecimento das linhas de comércio, transporte e comunicação; e a cooperação para a promoção da paz e da segurança na região (Cardoso 2020).

Enquanto que, para a Etiópia, a reaproximação simboliza o fim do financiamento de grupos insurgentes e da guerra *proxy* em seu território (ameaças à integridade nacional do país); e a utilização de portos eritreus como alternativas ao porto de Djibuti, para a Eritreia, a normalização das relações diplomáticas com o vizinho possui como pano de fundo o fim do isolamento regional e internacional do país e uma maior participação nos processos de integração em curso na região, com a sua readmissão na IGAD; além da atração de investimentos direto externos para a modernização de sua infraestrutura em setores estratégicos, como o setor portuário, por exemplo (Cardoso 2020).

Até o final de 2018, foram retomados os voos da *Ethiopian Airlines* para Asmara, concedida a utilização dos portos eritreus de Assab e Mas-sawa pela Etiópia, restabelecidas as linhas telefônicas entre os dois Estados e retiradas as tropas de suas fronteiras. Desdobramentos relacionados ao protagonismo diplomático de Ali e à paz entre os dois países foram visíveis também no âmbito regional, e em setembro do mesmo ano, foi assinado um acordo tripartite entre Etiópia, Eritreia e Somália no quadro da estabilidade econômica, política e securitária da região por meio do estabelecimento de um *Joint High-Level Committee*, integrado pelos ministros das relações exteriores dos três Estados. Foram mediados pela Etiópia também, um acordo visando à normalização das relações entre os governos da Eritreia e do Djibuti, rompidas em 2008, após as disputas pela ilha Doumeira; e um encontro entre o presidente sul-sudanês, Salva Kiir, e o líder do Movimento Popular de Libertação do Sudão-Oposição (*Sudan Opposition People's Liberation Movement*, SPLM-IO, na sigla em inglês), Riek Machar, em Adis Abeba (Cardoso 2020).

Conclusão

Como visto, a Etiópia, devido a sua posição geográfica estratégica e suas capacidades, continuou sendo um ator relevante na política regional após 1991, exercendo um papel central para a polarização no Chifre da

África. Após os desgastes de décadas de guerras, a elite política da EPRDF buscou reconstruir as capacidades do Estado para responder de forma mais assertiva aos desafios internos e externos. Assim, desde o início dos anos 2000, o país incrementou significativamente suas capacidades estatais, o que gerou impactos positivos em sua política externa e, por conseguinte, para as dinâmicas política, econômica e de segurança no chifre africano.

Portanto, a política externa etíope no período pós-2000 tem se focado em situações que se vinculam diretamente aos problemas internos e à estabilidade do país. A participação nas Operações de Paz da ONU e da UA nos países vizinhos (Somália, Sudão e Sudão do Sul) e a intervenção militar unilateral na Somália são indicadores que parecem sustentar esta percepção. Além disso, a cooperação com as potências centrais, sobretudo com os EUA, no combate ao terrorismo na região tem refletido essa postura de utilizar a diplomacia de forma pragmática para os interesses nacionais.

Abiy Ahmed Ali está no cargo de primeiro-ministro etíope desde 2 de abril de 2018 e já implementa reformas na política interna, na esfera econômica e na política externa. Desde 1974, com Mengistu Hailé Mariam, a Etiópia fundou as bases de um moderno Estado e, lentamente, de Meles Zenawi a Abiy Ahmed Ali o legado do Derg é transformado, dialeticamente, nas bases de desenvolvimento nacional da Etiópia do século XXI em um movimento caracterizado como reformista por unir e transformar a herança socialista do período revolucionário interna e externamente.

Abiy Ahmed Ali (i) estreitou laços com a China para (ii) atrair capital estrangeiro no intuito de continuar com projetos de modernização (iii) realizou pacotes de privatização em telecomunicações, transportes, energia e logística, desta forma, (iv) mantendo um bom desempenho econômico em 2018 (6,8%) e 2019 (8,2%) (World Bank 2020). Ademais, como causa e reflexo de subsídios à economia nacional, na política externa, Ali (v) reaproximou-se dos vizinhos contíguos, firmando a paz e acordos bilaterais de cooperação comercial, logística e de defesa em uma (vi) ofensiva diplomática visando garantir os interesses nacionais. Estas variáveis reforçam e corroboram a hipótese deste trabalho, e pode-se concluir que as reformas de Desalegn e Abiy ocorrem por uma necessidade de modernização e desenvolvimento nacional, mudando a orientação de política externa do país. Mediante revisão bibliográfica, este artigo, portanto, atinge seus objetivos em elucidar a condução da política externa etíope desde Mengistu Hailé Mariam até Abiy Ahmed Ali, a fim de verificar as causas e processos da modernização do Estado etíope como um fenômeno das reformas empreendidas por Ali. Não obstante, este trabalho se justificou pela necessidade de se entender fenômenos recentes no continente africano.

Referências

- Cardoso, Nilton C. Fernandes. 2016. “Segurança regional e integração no Chifre da África: IGAD e os processos de paz no Sudão e na Somália.” In *A (in)segurança da África e sua importância para a defesa do Brasil*, organizado por Paulo Fagundes Visentini, Eduardo Glaser Migon e Analúcia Danilevicz Pereira. Porto Alegre: NERINT/UFRGS.
- _____. 2020. *Segurança Regional no Chifre da África: conflitos, atores, agendas e ameaças*. Porto Alegre: CEBRAFRICA/CEGOV.
- Cepik, Marco, e Luiza Schneider. 2010. “O Papel da Etiópia no Chifre da África: uma Potência Regional capaz de impor a Paz?” *Revista Conjuntura Austral* 1, no. 1: 19-26. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.16166>.
- Clapham, Christopher. 2006. “Ethiopia.” In *Big African States: Angola, DRC, Nigeria, South Africa, Sudan*, editado por Christopher Clapham, Jeffrey Herbst e Greg Mills, 17-38. Johannesburg: Wits University Press.
- Dias, Alexandra Magnólia. 2013. “A reconstrução da Etiópia e influência regional na era Meles Zenawi.” *Janus Anuário* 2013 (Março): 44-45. http://janusonline.pt/images/anuario2013/2013_1_18.pdf.
- Droz, Bernard, e Anthony Rowley. 1993. *História do Século XX: 4.º volume – Crises e Mutações (de 1973 aos nossos dias)*. Tradução de João Fagundes. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Ethiopia. 2002. *Foreign Affairs and National Security Policy and Strategy*. Addis Ababa: The Federal Democratic Republic of Ethiopia. <https://chilot.me/wp-content/uploads/2011/08/national-security-policy-and-strategy.pdf> (acesso em 3 de dezembro de 2020).
- Halliday, Fred, e Maxine Molineux. 1981. *The Ethiopian Revolution*. Londres: Verso Editions and NLB.
- Hagmann, Tobias, e Jon Abbink. 2011. “Twenty years of revolutionary democratic Ethiopia, 1991 to 2011.” *Journal of Eastern African Studies* 5, no. 4: 579-595. <https://doi.org/10.1080/17531055.2011.642515>.
- Maasho, Aaron. “UPDATE 3-Ethiopia opens up telecoms, airline to private, foreign investors.” *Reuters*, June 5, 2018. <https://www.reuters.com/article/ethiopia-privatisation/update-3-ethiopia-opens-up-telecoms-airline-to-private-foreign-investors-idUKL5N1T75Z4?edition-redirect=uk> (acesso em 13 de dezembro de 2020).

- Makonnen, Tewodros, e Halelujah Lulie. 2014. "Ethiopia, regional integration and the COMESA Free Trade Area." *South African Institute of International Affairs (SAIIA) Occasional Paper*, no. 198. <https://saiia.org.za/research/ethiopia-regional-integration-and-the-comesa-free-trade-area/>.
- Maru, Mehari Taddele. 2017. "A regional power in the making: Ethiopian diplomacy in the Horn of Africa." *South African Institute of International Affairs (SAIIA) Occasional Paper*, no. 261. <https://saiia.org.za/research/a-regional-power-in-the-making-ethiopian-diplomacy-in-the-horn-of-africa/>.
- Maupin, Agathe. 2016. "Energy dialogues in Africa: is the Grand Ethiopian Renaissance Dam transforming Ethiopia's regional role?" *South African Institute of International Affairs (SAIIA) Occasional Paper*, no. 228. <https://saiia.org.za/research/energy-dialogues-in-africa-is-the-grand-ethiopian-renaissance-dam-transforming-ethiopia-s-regional-role/>.
- Mohammed, Abdul. 2007. "Ethiopia's Strategic Dilemma in the Horn of Africa." *Social Science Research Council (SSRC)*, February 20, 2007. <https://items.ssrc.org/crisis-in-the-horn-of-africa/ethiopias-strategic-dilemma-in-the-horn-of-africa/>.
- Pereira, Analúcia Danilevicz. 2007. "A África pré-colonial." In *Breve História da África*, por Paulo Gilberto Fagundes Visentini, Luiz Dario Teixeira Ribeiro e Analúcia Danilevicz Pereira. Editora Leitura XXI.
- Pool, David. 1998. "The Eritrean People's Liberation Front." In *African Guerrillas*, editado por Christopher Clapham. Oxford (UK): James Currey.
- Rahman, Majeed A. 2012. "Water Security: Ethiopia–Egypt Transboundary Challenges over the Nile River Basin." *Journal of Asian and African Studies* 48, no. 1: 35-46. <https://doi.org/10.1177/0021909612438517>.
- Reuters. 2018. "Foes Ethiopia, Eritrea pledge to open embassies as leaders embrace." *Reuters*, July 8, 2018. <https://www.reuters.com/article/us-ethiopia-eritrea/foes-ethiopia-eritrea-pledge-to-open-embassies-as-leaders-embrace-idUSKBN1JY05X> (acesso em 5 de dezembro de 2020).
- Saigal, Kaninka. 2018. "Ethiopia pushes its privatization agenda." *Euromoney*, October 1, 2018. <https://www.euromoney.com/article/b1b4sjz-8r9bn8h/ethiopia-pushes-its-privatization-agenda> (acesso em 13 de dezembro de 2020).

- Schmidt, Elizabeth. 2018. *Foreign intervention in Africa after the Cold War: sovereignty, responsibility and the war on terror*. Ohio: Ohio University Press.
- Schwab, Peter. 1985. *Ethiopia: Politics, Economics and Society*. London: Francis Pinter Publisher.
- Tareke, Gebru. 2009. *The Ethiopian Revolution: war in the Horn of Africa*. London: Yale University Press.
- Vestal, Theodore M. 1999. *Ethiopia: A Post-Cold War African State*. Westport: Greenwood.
- Visentini, Paulo Gilberto Fagundes. 2007. “A África independente e a Guerra Fria.” In *Breve História da África*, por Paulo Gilberto Fagundes Visentini, Luiz Dario Teixeira Ribeiro e Analúcia Danilevicz Pereira. Editora Leitura XXI.
- _____. 2012. *As revoluções africanas: Angola, Moçambique e Etiópia*. São Paulo: Ed. UNESP.
- Visentini, Paulo Gilberto Fagundes et al. 2018. *Guia da Política Externa dos Estados Africanos*. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- World Bank. 2020. “GDP growth (annual %) - Ethiopia.” *World Bank*. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=ET> (acesso em 12 de dezembro de 2020).
- Zekele, Metassebia Hailu. 2019. “The 2020 Plan of Ethiopia’s Stock Exchange Market is approaching.” *Further Africa*, August 5, 2019. <https://furtherafrica.com/2019/08/05/the-2020-plan-of-ethiopias-stock-exchange-market-is-approaching/> (acesso em 13 de dezembro de 2020).

RESUMO

Este artigo pretende analisar a condução da política externa da República Democrática Federal da Etiópia desde a Revolução de 1974 até o primeiro ano da administração de Abiy Ahmed Ali, investigando no processo ao que se deve a maior abertura política e econômica do país. Mediante revisão bibliográfica, infere-se que esse processo de reabertura política ocorre pelas necessidades de desenvolvimento nacional e pela ascensão de um novo chefe de Estado. As variáveis de análise para verificar essa hipótese seriam o ritmo de crescimento do país nas últimas décadas, a aproximação com a China, investimentos estrangeiros no país, pacotes de privatização, reaproximação diplomática com vizinhos e ofensivas diplomáticas. Conclui-se de maneira assertiva que desde o término da administração Meles Zenawi, a Etiópia passa por uma fase de maior abertura na condução de sua política externa justamente pela necessidade de subsídios ao desenvolvimento nacional. Finalmente, este trabalho se justifica em função de seu esforço em entender um fenômeno político recente na dinâmica interestatal do Leste Africano.

PALAVRAS-CHAVE

Ascensão Regional. Dinâmica Interestatal. Chifre da África.

Recebido em 13 de janeiro de 2021

Aceito em 12 de fevereiro de 2021

O PARADOXAL GOVERNO DA “NOVA DISPENSAÇÃO” NO ZIMBÁBUE: VIOLÊNCIA POLÍTICA, IMPUNIDADE ENDÊMICA E SILENCIAMENTOS, 2017-2020

Terence M. Mashingaidze¹



Introdução

Quando o presidente Emmerson Mnangagwa chegou ao poder após a transição auxiliada pelos militares em 2017, que removeu do cargo o presidente de longo mandato Robert Mugabe, sua nova retórica destacava uma rejeição entusiasmada à linguagem divisiva e à política combativa do antecessor. O reinado de 37 anos do presidente Mugabe fora baseado na noção contenciosa da inevitabilidade da violência para manter o poder político no nível do Estado-nação (Blair 2002; Meredith 2002; Chan 2003; Holland 2008; Ndlovu-Gatsheni 2015). Apesar de ser um líder popular no período posterior à luta de libertação nacional com fortes credenciais pan-africanistas, Mugabe bloqueou e desmobilizou organizações políticas alternativas ao empregar abertamente violência física e discursiva contra possíveis oponentes por grande parte do seu mandato à frente do Zimbábue pós-colonial. Esta violência motivada politicamente foi acompanhada de má gestão econômica, hiperinflação e fuga de capitais no que ficou conhecido como a crise zimbabuana na era pós 2000 (Ndlovu-Gatsheni 2003; Raftopoulos 2006).

Por uma questão de hábito político, pouco antes das greves trabalhistas de 1998, Mugabe ameaçou os sindicalistas, gabando-se de que o partido governante, União Nacional Africana do Zimbábue – Frente Patriótica

1 Departamento de História, Midlands State University, Gweru, Zimbábue. E-mail: mashingaidzet@staff.msu.ac.zw. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7594-6090>

(ZANU-PF) “tinha diplomas [acadêmicos] em violência” (Blair 2002; Fleming 2014). Emblemático de sua arbitrariedade foram os massacres de *Gukurahundi* instigados pelo Estado na década de 1980 nas províncias de Matabeleland e Midlands, os quais resultaram na morte de aproximadamente 20.000 pessoas Ndebele, assim como as represálias eleitorais em todo o país contra a oposição ressurgente Movimento pela Mudança Democrática (MMD) e seus apoiadores em 2008 (CCJP 1997; Sachikonye 2011).

Apesar de ter sido um facilitador sempre presente para a política excludente exposta acima desde a luta pela libertação nacional, quando serviu como assistente especial de Mugabe e posteriormente como um ministro de longa data e Vice-Presidente da era pós-colonial, Mnangagwa buscou, cuidadosamente, criar uma nova imagem para si mesmo como um político transformador diante de seus cidadãos após assumir a presidência. Em diversas ocasiões, logo após assumir o poder, Mnangagwa afirmou ser “tão macio quanto lã” (Mubangizi 2018). Ele aproveitou o apelo público e a euforia do golpe que pôs fim ao governo de Mugabe para se auto consagrar como o novo líder do país. Assim, imediatamente após a transição auxiliada pelos militares, ele costumava brincar que “a voz do povo é a voz de Deus” (Ndawana 2018).

Mais importante ainda, Presidente Mnangagwa buscou desescalar tensões políticas domésticas de longa data ao pedir por paz e maior inclusão nos assuntos nacionais, assim como prometia por eleições livres e justas. Como forma de reverter o isolacionismo de duas décadas de Mugabe, o novo presidente tentou atrair a comunidade internacional de volta para o país por meio do *slogan* “Zimbábue está aberto para negócios”. No discurso inaugural como presidente no dia 24 de novembro de 2017, Mnangagwa declarou que:

Ainda que não possamos mudar o passado, há muito que podemos fazer no presente e no futuro para dar a nossa nação um rumo diferente e positivo. Quando o fizermos, não devemos nunca permanecer reféns do nosso passado. Assim, eu humildemente apelo a todos que deixemos o passado ser passado, prontos para abraçarmos um novo destino. A tarefa em mãos é a de reconstruir nosso grande país. Tarefa que compete a ninguém senão nós mesmos. Eu imploro a todos que declarem que NUNCA NOVAMENTE, as circunstâncias que colocaram o Zimbábue em uma posição desfavorável possam ocorrer novamente ou ofuscar suas perspectivas. *Nós devemos trabalhar juntos, você, eu, todos nós que construímos essa Nação...* Os valores de Unidade e Paz compartilhados por todos os zimbabuenses são os fundamentos duradouros para o objetivo desejado do desenvolvimento, o qual é, por sua vez, o terceiro pilar da tríade Unidade, Paz e Desenvolvimento, defendido pelo meu partido ZANU-PF [todos os grifos em itálico foram feitos pelo autor] (Mnangagwa 25 de novembro de 2017).

A tentativa de atrair e unificar públicos diversos e contraditórios mencionados no discurso acima resume a essência do que foi definido de forma otimista como a Nova Dispensação no discurso público da era pós-Mugabe. Entretanto, a ética de esquecer e perdoar presente no mesmo discurso, o qual se tornou uma assinatura retórica do Presidente Mnangagwa, comprometeu a novidade da sua dispensação ao levarmos em conta a cicatrização das feridas históricas da nação e o legado sombrio de violência política e incitada pelo Estado contra seus próprios cidadãos.

Parece que o presidente não queria que os zimbabuanos tivessem conversas francas sobre seu passado dilacerado pela impunidade, mas é essencial e catártico que tanto as vítimas quanto os perpetradores tenham conversas abertas sobre danos por motivos políticos. Ao comentar sobre a Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul Pós-Apartheid (*Truth and Reconciliation Commission*, TRC, em inglês), Antijie Krog (1998, 24), observou que “uma comunidade não deveria apagar parte do seu passado, pois deixa um vácuo que será preenchido por mentiras e afirmações contraditórias e confusas sobre o que aconteceu”. As sociedades não podem simplesmente limpar as dores do passado e os perpetradores devem ser responsabilizados pelos seus erros, pois para “romper efetivamente com o passado, uma bússola moral deve ser estabelecida entre o passado e o futuro” (1998, 24).

Ainda que o TRC da África do Sul seja celebrado por tratar dos legados traumáticos do *Apartheid*, especialmente ao afirmar a importância da verdade em sociedades pós-conflito, os seus limites se tornaram aparentes ao longo dos anos (Swart e van Marle 2017). O TRC não conseguiu trazer justiça às vítimas do *Apartheid* e das políticas dos supremacistas brancos por causa do seu princípio de “amnésia da verdade”, o qual permitiu que a maioria dos responsáveis pela violência contra a maioria negra do país ficasse impune (Bowsher 2020). Novamente, o TRC da África do Sul teve um mandato limitado, o que excluiu as vítimas de violência das reparações históricas em forma de indenizações, restituições, tratamentos pós-traumáticos e causas judiciais. Essa sensibilidade institucionalizada é crucial porque “... a violência e a violação não são apenas contidas no tempo, mas têm efeitos que excedem em muito o momento original da violência” (Srinivasan 1990, 305).

As seções seguintes do artigo buscam mostrar que a noção de Nova Dispensação do Presidente Mnangagwa foi uma reformulação pouco diferente do *status quo* anterior, visto que seu governo não resolveu de forma significativa o conturbado histórico de direitos humanos do país. A violência instigada pelo Estado, tortura e desaparecimentos forçados de ativistas de direitos humanos e pessoas percebidas como da oposição ainda se fazem

presentes. O novo governo não abriu espaço cívico para garantir liberdades básicas de reunião e associação. Os procedimentos de notificação e autorização policial de manifestações e acesso concomitante a espaços públicos permaneceram deliberadamente incipientes, enquanto os processos para a realização de manifestações pacíficas eram às vezes arbitrariamente impedidos pela polícia.

Impunidade Endêmica e Silêncios como Herança da Era Mugabe

A tarefa do Presidente Mnangagwa de fazer com que os zimbabuenses esqueçam seu passado doloroso e sigam em frente sob o *slogan* inclusivo de “unidade, paz e desenvolvimento” foi uma prática bem estabelecida na arquitetura de construção da paz defeituosa do país, largamente caracterizado por pronunciamentos oficiais de reconciliação, ordens de clemência e anistia para os responsáveis pela violência política (Mashingaidze 2017). Ao assumir o poder em 1980, após uma prolongada e violenta luta de libertação nacional, o então primeiro-ministro Robert Mugabe declarou a outrora muito elogiada política de reconciliação nacional, convocando seus conterrâneos a esquecerem o passado traumático e se perdoarem para reconstruir coletivamente a nação (Fisher 2010; Mashingaidze 2010). Os maiores beneficiários dessa política foram os membros do *establishment* do setor de segurança da Rodésia, os quais haviam torturado, assediado e punido massivamente africanos negros por meio de medidas de contrainsurgência.

Nos anos subsequentes, o governo Mugabe recorreu regularmente a políticas de anistia e ordens de clemência para proteger o Estado e perpetradores de violência alinhados politicamente com o partido governista. Isto ocorreu como consequência dos ciclos episódicos de violência no período pós-colonial, como o massacre de *Gukurahundi* na década de 1980, a violência eleitoral em 2000/2001 e a violência nacional orquestrada pelo Estado em junho de 2008 contra membros do MMD e apoiadores (Makumbe e Compagnon 2000). As anistias e ordens de clemências concedidas pelo Estado inevitavelmente fomentaram uma cultura de impunidade entre perpetradores de violação de direitos humanos alinhados com o partido governista. Apoiadores do governo, como veteranos de guerra, implicados e posteriormente perdoados no episódio de violência contra o MMD no ano 2000, acabaram por repetir os mesmos crimes nas eleições parciais de 2001 e nas eleições presidenciais de 2002 (Reeler 2004; Feltoe 2004).

Em grande parte, as medidas negociadas pela elite para a reconciliação da sociedade pós-conflito são uma farsa para as vítimas de violência com motivação política, pois elas são obrigadas a sublimar suas dores e “seguir em frente com a vida”, não restabelecidas e não curadas. Essas medidas desconsideram as dores individuais e ignoram a responsabilidade do perpetrador, focando na sociedade como uma abstração que se auto imola por personagens desconhecidos. Esse tipo de abordagem contraria um dos princípios-chave estabelecidos no Tribunal de Nuremberg após a Segunda Guerra Mundial: “a justiça tem um foco individual e não julga violências de grupo” (Aoláin e Turner 2007, 31). Nesse sentido, Jürgen Habermas afirma que culpa coletiva não existe. Quem quer que seja responsável precisa responder individualmente (Krog 1998, 24). Essas perspectivas são uma alternativa aos pronunciamentos oficiais de reconciliação, propondo a realocação, onde possível, tanto da responsabilidade dos perpetradores pela violência quanto do sofrimento das vítimas, para o centro do debate sobre políticas pós-conflito. O TRC da África do Sul, apesar das limitações apontadas acima, exemplificou essa abordagem ao tratar todas as vítimas do Apartheid de forma igualitária:

Não há vítimas de primeira e segunda classe. A mãe cujo filho foi morto se opondo ao apartheid é igual à mãe cujo filho morreu o defendendo. Brancos e negros, pessoas “de cor” e indígenas, alfabetizados ou não, rural ou urbano, todos foram respeitados da mesma forma. Assim, o TRC ensinou ao país que luto, solidão, perplexidade e dor não conhecem cor ou credo, pois a ferida é a mesma para todos. Essa é uma abordagem que rompe com o pensamento internacional com relação às “vítimas” e permanece como a conquista do TRC menos reconhecida (Krog 1998, 290).

Além de excluir as possibilidades de contar histórias verdadeiras e de reconciliação, o governo Mugabe impediu comunidades afligidas pela violência de sepultarem seus membros ou criar memoriais em nome das vítimas do massacre de *Gukurahundi*. Tal recusa em relembrar os danos à comunidade foram uma arma poderosa contra os sobreviventes, pois memoriais servem como reparações simbólicas (Hopwood 2011, 6).

A perpetuação da amnésia histórica pelo governo de Mnangagwa com relação à violência com motivações políticas não demonstra uma consciência ética verdadeira. Na verdade, a postura do governo mostra a incapacidade de prestar contas de possíveis constrangimentos decorrentes de excessos políticos, assim como a falta de coragem moral para confrontar o notório comportamento político de aliados, representantes e apoiadores. A insistência da liderança zimbabuense em esquecer os atos de violência obriga os cidadãos

afetados a esquecerem suas dores. Essa abordagem é insensível porque o passado nunca é passado para as vítimas de violência política, especialmente em circunstâncias nas quais elas são frequentemente confrontadas com a memória da perda de entes queridos, meio de sobrevivência prejudicados e de suas próprias vidas afetadas pelos efeitos debilitantes de lesões corporais. A maioria das vítimas leva a vida nas mesmas localidades espaciais onde elas experimentaram violência, no que Pierre Nora (1996, 1) chama de “*milieu de mémoire*, localidades nas quais a memória é uma parte real da vida cotidiana”. Mashingaidze (2017) argumenta que desprezar os danos infligidos e o luto força os sobreviventes a situações crescentemente degradantes de existência.

Essencialmente, esperar que as vítimas perdoem seus algozes e esqueçam de suas dores é um ato de negacionismo, porque silencia a voz das vítimas, incapazes de expor a opressão e o abuso (Tarusarira 2019). Onde fosse possível, Estados e governos deveriam permitir que as vítimas de violência política grave tivessem acesso a espaços empáticos para narrar suas perdas, danos e dores. O arcebispo Desmond Tutu, diretor do TRC da África do Sul, identificou de forma profética as conexões intrincadas entre verdade, cura e reconciliação ao dizer:

Eu espero que o trabalho da Comissão, ao abrir a ferida para limpá-la, impeça assim que a ferida apodreça. Não podemos ser levianos e dizer que o passado é passado, porque não o será, e voltará para nos assombrar. A verdadeira reconciliação nunca é fácil, pois é baseada no perdão, o qual é custoso. O perdão por sua vez depende do arrependimento, o qual precisa ser baseado no reconhecimento de que ocorreu foi errado, portanto, no reconhecimento da verdade. Você não pode perdoar o que você não conhece (Tutu 1995).

O silenciamento de discussões públicas e abertas sobre as dores do passado no Zimbábue foi uma estratégia para ganhar tempo que acabou, na realidade, neutralizando a culpabilidade dos responsáveis. Também comprometeu a potencialidade afirmativa do testemunho dos sobreviventes e das interpretações das vítimas sobre seus abusos, e, no longo prazo, borrou as linhas entre vítima e perpetradores.

Violência sem fim na Nova Dispensação

Violência sancionada pelo Estado, tortura, estupro e assassinato de oponentes políticos persistiram durante a Nova Dispensação e isso fortaleceu uma “perigosa baixa tolerância por dissidentes” (Kingsley e Moyo 2019). No

dia primeiro de agosto de 2018, soldados usando munição real assassinaram seis apoiadores do MMD que se manifestavam contra uma possível fraude eleitoral e atrasos na divulgação dos resultados das eleições presidenciais realizadas recentemente. Os soldados dispararam indiscriminadamente contra os manifestantes, a maioria atingidos nas costas. Alguns espectadores também foram mortos (Rogers 2019, 118). Em resposta, o Presidente Mnangagwa montou rapidamente uma polêmica comissão de investigação internacional de seis membros, presidida pelo ex-presidente da África do Sul, Kgalema Motlante. Três dos comissários locais pareciam membros do partido, visto que um era um bem conhecido e ativo apoiador do governo, outro era um opositor ao MMD (cujos apoiadores haviam sido mortos), enquanto o terceiro mantinha relações próximas com as estruturas de governo. Entre os três membros internacionais um era general militar tanzaniano com fortes laços com o exército zimbabuense.

As referências da comissão de investigação também eram inapropriadas: elas focaram no que havia tornado “necessário” o uso de força física em detrimento de quem havia “autorizado”. A autoridade presidencial era necessária para o uso do exército, particularmente na esfera doméstica. Presume-se que o vice-presidente, que era também o Ministro da Defesa, autorizou o uso do exército sem o conhecimento do presidente. O presidente é o chefe das forças armadas. Portanto, parece que ao formar a comissão de investigação o presidente e seus conselheiros estavam tentando evitar responsabilidades e a exposição do vice-presidente como possível mandatário das ações (Matyszak 2019). Quase dois anos após a comissão apresentar o seu relatório final a respeito das mortes, nenhum dos soldados que participou da ação foi julgado ou processado.

O país presenciou novas ações de violência por parte das forças de segurança em meados de janeiro de 2019 quando o Congresso Zimbabuense de Sindicatos organizou greves contra aumentos repentinos de preço, salários decrescentes e o aumento do custo de vida no país. Em resposta, o governo impôs três dias de bloqueio da internet a fim de desmobilizar a organização dos civis. O governo também utilizou as forças de segurança para realizar um toque de recolher. No entanto, essas forças de segurança logo passaram a realizar sequestros e desaparecimentos forçados de ativistas opositores e sindicalistas líderes de manifestações. Até a saída das forças das comunidades, elas haviam realizado 17 assassinatos, 17 estupros e 26 desaparecimentos. Mais de mil pessoas foram presas por prisões de arrastão (Nichols 2019). O presidente, que estava fora do país em conversas com possíveis investidores,

falhou em condenar a brutalidade das forças de segurança. Ele “utilizou o Twitter para denunciar a ‘devassa violência e vandalismo’ - não dos soldados, mas dos sindicalistas” (Rogers 2019, 118).

A polícia lançou mão de mais violência contra protestos pacíficos e desarmados de apoiadores do MMD em 16 de agosto de 2019. Os presentes protestavam contra o aumento do custo de vida em meio à escalada da inflação, escassez de combustível, água e eletricidade. Diversas organizações, incluídos a Sociedade Legal do Zimbábue (*Law Society of Zimbabwe*, LSZ, em inglês) criticaram a brutalidade da polícia contra os participantes do protesto e afirmaram que “não há justificativa para ataques implacáveis e arbitrários serem perpetrados contra cidadãos desarmados” (Nicodamus 2019). A brutalidade da política contra os participantes significou o encolhimento do espaço cívico e uma ferida para a imagem da ‘Nova Dispensação’ defendida pelo governo de Mnangagwa. Os ataques instigados pelo Estado contra cidadãos e a detenção ilegal violaram a Seção 50 da Constituição do Zimbábue, na qual consta que uma pessoa detida ou presa deve ser informada no momento da prisão das queixas prestadas contra ela. Essa pessoa também deve ser tratada de forma humana, como colocado na seção 53 da mesma constituição, a qual afirma que “nenhuma pessoa pode ser sujeitada a tortura física ou psicológica ou tratamento ou punição desumana e degradante” (Constitution of Zimbabwe 2013).

Desaparecimentos forçados

Além das ações demonstradas anteriormente, entre janeiro de 2019 e maio de 2020, o país presenciou uma série de sequestros, tortura e desaparecimentos forçados de detratores do governo por “assaltantes desconhecidos”. Em Outubro de 2019, 50 ativistas, incluindo Dr Peter Magombeyi, o qual liderava a greve dos médicos por melhores pagamentos e condições de trabalho, foram raptados (Zenda 2019). A greve dos médicos prejudicou o governo ao paralisar o setor de saúde. Em 13 de Maio de 2020, a deputada de Harare West, Joana Mamombe, e outras duas colegas do MMD, Cecilia Chimbi e Netsai Marova, foram raptadas da custódia policial da Estação Central de Polícia de Harare por “assaltantes desconhecidos”. Elas estavam presas em instalações policiais por organizarem uma manifestação não autorizada contra a piora da fome e da pobreza no país. A polícia afirma que as mulheres haviam violado as restrições de *lockdown* no contexto de pandemia de COVID-19 ao motivar reuniões públicas. As mulheres foram encontradas dois dias depois, em estado de choque e gravemente machucadas no Centro

de Negócios de Muchapondwa em Bindura, distante mais de 80 quilômetros de Harare. Elas também haviam sido sexualmente abusadas (Moyo 2020). O caso foi condenado pela União Europeia, Estados Unidos e associações da sociedade civil africanas (European Union Delegation to the Republic of Zimbabwe 2020).

Apesar das evidências do envolvimento das forças de segurança do Estado nos sequestros e desaparecimentos forçados de ativistas, o governo, como de costume, ofereceu desculpas pouco convincentes, declarando a existência de uma Terceira Mão composta por membros do antigo *establishment* ou apoiadores de Mugabe conhecido como a Fação G40 (Ndlovu 2019, 180 e 196). Por vezes, esses oficiais do governo afirmaram que ativistas forjaram o próprio sequestro a fim de constranger o governo e permanecer no holofote político. Nick Mangwana, o Secretário Permanente do Ministério de Informação, Publicidade e Serviços de Comunicação negou o envolvimento do governo nos desaparecimentos:

Por que o governo iria torturar pessoas por participarem de uma demonstração pública com pouca aderência? Não há razão para o governo agir dessa forma, pois ao fazê-lo estaria atirando no próprio pé. De forma oposta, alguns têm a ganhar ao infligir ao governo do Zimbábue uma reputação negativa. Não há dúvida... que o que esse governo enfrenta é uma campanha de difamação. O perpetrador de tal campanha é a oposição ou remanescentes do antigo regime que são ainda bastante amargurados quanto ao sucesso das políticas do presidente Mnangagwa, incluindo a de reengajamento. Há também a possibilidade que esses partidos estejam atuando conjuntamente para orquestrar suas artes das trevas (Mangwana 2020).

Apesar das refutações presentes na declaração acima, o governo do Zimbábue não investigou ou processou ninguém pelos numerosos casos de abdução, tortura e desaparecimentos forçados que ocorreram durante a Nova Dispensação. Assim como o governo de Mugabe, a Nova Dispensação continuou a renegar seu mandato constitucional e obrigações internacionais de investigar e processar crimes de motivação política cometidos por agentes de segurança e outros atores políticos, especialmente aqueles alinhados com o partido governante (Gwinyai 2020; Masuku 2020; New-zimbabwe.com. 2020; Taruvinga 2020). Isso mostra que a máquina de repressão da era Mugabe permaneceu intacta sob a Nova Dispensação. O advogado zimbabuense Douglas Coltart argumentou acertadamente contra o persistente desrespeito aos direitos humanos:

Há pouco respeito pelo Estado de Direito (*rule of law*) no Zimbábue. As instituições que protegem o Estado de Direito estão fundamentalmente quebradas e estão sendo usadas, de forma oposta, para destruir a lei. O que nós temos no Zimbábue é o que chamamos de *rule by law*: na qual a lei é usada como um instrumento coercitivo para perpetuar a opressão e a injustiça (Newsday 2020).

Conclusão

O presente artigo mostrou que apesar das declarações ocasionais e retóricas de liberdade por parte do Presidente Mnangagwa e do partido governista ZANU-PF, o Zimbábue continua preso ao seu passado de mentiras. O governo da Nova Dispensação falhou em se reinventar como um agente transformador capaz de guiar o país em direção a um futuro livre, transparente e inclusivo. O Zimbábue permaneceu fiel à cartilha de Robert Mugabe para manter o poder político: ataques públicos, tortura, sequestros e desaparecimentos forçados de opositores. Dessa forma, a chamada Nova Dispensação conduzida ao longo da transição de governo assistida pelos militares em 2017 não foi um ponto de virada, mas uma roupagem populista para a perpetuação de práticas brutais herdadas da era Mugabe.

A transição implicada na noção da Nova Dispensação não foi baseada em uma rejeição moral aos excessos do regime anterior por causa da cultura securocrática e arquitetura legal que incentiva a impunidade e a continuidade dos seus efeitos posteriores. A fim de alcançar um futuro de paz, o governo do Zimbábue deve reduzir o uso da força mediante a diminuição das intervenções militares na esfera pública. O exército deve ser apenas uma força de defesa externa, comprometida com formas não violentas de resolução de conflitos (Harris 2004). O governo Mnangagwa deve resolver o déficit de dignidade humana do país por meio do estabelecimento de uma cultura de paz. Ou seja, “um conjunto de valores, atitudes, modos de comportamento e modos de vida que rejeitam a violência e previnem conflitos ao abordar suas raízes para resolver problemas mediante o diálogo e a negociação, seja por meio de indivíduos, grupos ou nações” (United Nations Document A/53/370 apud Harris 2011, 122). Assim como na era Mugabe, o novo governo tem falhado na tarefa de estabelecer uma cultura de paz em função da impunidade endêmica decorrente de suas práticas políticas.

Referências

- Aoláin, Fionnuala, N. e Catherine Turner. 2007. "Gender, Truth and Transition." *UCLA Women's Law Journal* 16, no. 2, 229-279. <https://escholarship.org/uc/item/3f0919dd>.
- Blair, David. 2002. *Degrees in Violence: Robert Mugabe and the Struggle for Power in Zimbabwe*. London and New York: Continuum.
- Bowsher, Josh. 2020. "The South African TRC as Neoliberal Reconciliation: Victim Subjectivities and the Synchronization of Affects", *Social and Legal Studies* 29, no. 1, 41-64. <https://doi.org/10.1177/0964663918822139>.
- Chan, Stephen. 2003. *Robert Mugabe: A Life of Power and Violence*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Catholic Commission for Justice and Peace (CCJP) in Zimbabwe and the Legal Resources Foundation. 1997. *Breaking the Silence: Building True Peace. A Report on the Disturbances in Matabeleland and the Midlands, 1980 to 1988*. Harare: Legal Resources Foundation.
- Constitution of Zimbabwe. 2013. Amendment (No. 20) Act, 2013. <http://www.zhrc.org.zw/wp-content/uploads/2017/07/Constitution-of-Zimbabwe.pdf>
- European Union Delegation to the Republic of Zimbabwe. 2020. "Joint Local Statement on Human Rights situation in Zimbabwe." May, 20. https://eeas.europa.eu/delegations/zimbabwe_en/79712/Joint%20Local%20Statement%20on%20Human%20Rights%20situation%20in%20Zimbabwe.
- Feltoe, George. 2004. "The Onslaught against Democracy and Rule of Law in Zimbabwe in 2000." In *Zimbabwe: The Past is the Future*, editado por David Harold-Barry, 193-224. Harare: Weaver Press.
- Fisher, Josephine L. 2010. *Pioneers, Settlers, Aliens, and Exiles: The Decolonisation of White Identity in Zimbabwe*. Canberra: ANU Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt24hd4n>.
- Fleming, Lucy. 2014. "Mugabe turns 90: Nine things you may not know." *BBC*, February 21, 2014. <https://www.bbc.com/news/world-africa-26257237>.
- Gwinyai, Regis, T. 2020. "AMH Voices: The more things change, the more they remain the same." *Newsday*, June 15. <https://www.newsday.co.zw/2020/06/amhvoices-the-more-things-change-the-more-they-remain-the-same/>.

- Harris, Geoff. 2011. “Ministries of peacemaking in sub-Saharan Africa: Rationale, functions and establishment”. *African Security Review* 20, no. 1, 122-133. <https://doi.org/10.1080/10246029.2011.561024>.
- _____. (ed.). 2004. *Achieving Security in Sub-Saharan Africa: Cost Effective Alternatives to the Military*, Pretória: Institute of Security Studies.
- Holland, Heidi. 2008. *Dinner with Mugabe: The Untold Story of a Freedom Fighter who became a Tyrant*. New York: Penguin Group.
- Hopwood, Julian. 2011. *We Can't be sure who killed us: Memory and Memorialisation in Post-Conflict Northern Uganda*. New York: International Centre for Transitional Justice. https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-JRP_UGA_Memorialization_pb2011.pdf.
- Krog, Antjie. 1998. *Country of My Skull*. Cape Town: Random House.
- Kingsley, Patrick e Moyo, Jeffrey. 2019. “A Coup Offered Hope to Zimbabwe: Has Its New President Delivered?” *The New York Times*, August 10, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/08/10/world/africa/zimbabwe-president-emmeron-mnangagwa-mugabe.html>.
- Makumbe, John M e Compagnon Daniel. 2000. *Behind the Smokescreen: The Politics of the 1990 General Elections*. Harare: University of Zimbabwe Publications.
- Mangwana, Nick. 2020. “The MDC Trio: The Unanswered Questions.” *Newsdze Zimbabwe*, May 24, 2020. <http://www.newsdezimbabwe.co.uk/2020/05/mdc-trio-unanswered-questions.html>.
- Mashingaidze, Terence M. 2017. “Silences and Denials as Impediments to Peace in Post-Colonial Zimbabwe, 1980-2016.” *Kujenga Amani*, February 17, 2017. <https://kujenga-amani.ssrc.org/2017/02/17/silence-and-denial-as-impediments-to-peace-in-post-colonial-zimbabwe-1980-2016/>.
- _____. 2010. “Zimbabwe’s Illusive National Healing and Reconciliation Processes,” *Conflict Trends* 2010, no. 1, 19-27. <https://www.accord.org.za/publication/conflict-trends-2010-1/>.
- Masuku, Admire. 2020. “Abductions: A Chip off the old block.” *Zimbabwe Independent*, May 22, 2020. <https://www.theindependent.co.zw/2020/05/22/abductions-a-chip-off-the-old-block/>.
- Matyszak, Derik. 2019. “Zimbabwe: The Motlanthe Commission’s anniversary of shame.” *Institute for Security Studies*, August 12, 2019. <https://issafrica.org/iss-today/the-motlanthe-commissions-anniversary-of-shame>.

- Meredith, Martin. 2002. *Robert Mugabe: Power, Plunder and Tyranny in Zimbabwe*. Johannesburg: Jonathan Ball Publishers.
- Mnangagwa, Emmerson D. 2017. "President Mnangagwa's inauguration speech in full." *The Chronicle*, November 25, 2017. <https://www.chronicle.co.zw/president-mnangagwas-inauguration-speech-in-full/>.
- Mubangizi, Odomaro. 2018. "'Soft as wool': Crocodile Mnangagwa's Political Conversion?" *Pambazuka News*, June 29, 2018. <https://www.pambazuka.org/democracy-governance/'soft-wool'-crocodile-mnangagwa's-political-conversion.>
- Moyo, Thandekile. 2020. "Brutal Attacks on women in Zimbabwe evoke memories of Gukurahundi tactics." *Daily Maverick*, May 21, 2020. <https://www.dailymaverick.co.za/article/2020-05-21-brutal-attacks-on-women-in-zimbabwe-evoke-memories-of-gukurahundi-tactics/>.
- Ndawana, Cyprian. 2018. "Mnangagwa cannot claim to be a Paul without acknowledging past deeds." *Newsday*, June 13, 2018. <https://www.newsday.co.zw/2018/06/mnangagwa-cannot-claim-to-be-a-paul-without-acknowledging-past-deeds/>.
- Ndlovu-Gatsheni, Sabelo J. 2003. "Dynamics of the Zimbabwe Crisis in the 21st Century." *African Journal in Conflict Resolution* 3, no. 1, 99-134. <https://www accord.org.za/ajcr-issues/dynamics-of-the-zimbabwe-crisis-in-the-21st-century/>.
- Ndlovu-Gatsheni, Sabelo J. (ed.). 2015. *Mugabeism?: History, Politics, and Power in Zimbabwe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Newsday. 2020. "Let's simply respect the Constitution: Coltart." *Newsday*, June 22, 2020. <https://www.newsday.co.zw/2020/06/lets-simply-respect-the-constitution-coltart/>.
- New-zimbabwe.com. 2020. "Rights Violations Continue Unabated in Zimbabwe." *Newzimbabwe*, June 20. <https://www.newzimbabwe.com/rights-violations-continue-unabated-in-zimbabwe/>.
- Ndlovu, Ray. 2019. *In the Jaws of a Crocodile: Emmerson Mnangagwa's Rise to Power in Zimbabwe*. Cape Town: Struik Publishers.
- Nichols, Brian A. 2019. "It's not sanctions, it's corruption, lack of reforms." *Newsday*, October 24, 2019. <https://www.newsday.co.zw/2019/10/its-not-sanctions-its-corruption-lack-of-reforms-2/>.

- Nicodamus, Pearl. 2019. “Police violence on demonstrators criticised by legal experts.” *SADC News*, August 31. <https://sadcnews.org/2019/08/31/police-violence-on-demonstrators-criticised-by-legal-experts/>.
- Nora, Pierre (ed.). 1996. *Realms of Memory: Rethinking the French Past (Vol. I: Conflicts and Divisions)*. New York: Columbia University Press.
- Raftopoulos, B. 2006. “The Zimbabwean Crisis and the Challenges for the Left”, *Journal of Southern African Studies* 32, no. 2, 203-219. <https://www.jstor.org/stable/25065088>.
- Rogers, Douglas. 2019. *Two weeks in November: The Astonishing Untold Story of the Operation that Toppled Mugabe*. London: Short Books.
- Reeler, Antony P. 2004. “Sticks and Stones, Skeletons and Ghosts”. In *Zimbabwe: The Past is the Future*, editado por David Harold-Barry, 225-38. Harare: Weaver Press.
- Sachikonye, Lloyd. 2011. *When a state turns on its citizens: 60 years of institutionalised violence in Zimbabwe*. Johannesburg: Jacana Media.
- Srinivasan, Amrit. 1990. “The Survivor in the study of Violence”. In *Mirrors of Violence Communities, Riots and Survivors in South Asia*, editado por Veena Das, 305-20. New Delhi: Oxford University Press.
- Swart, Mia e van Marle, Karin, eds. 2017. *The Limits of Transition: The South African Truth and Reconciliation Commission 20 Years on*. Leiden: Brill/Nijhoff.
- Tarusarira, Joram. 2019. “The Anatomy of Apology and Forgiveness: Towards Transformative Apology and Forgiveness”, *International Journal of Transitional Justice*, 13.
- Taruvunga, Mary. 2020. “Chin’ono Surviving On Biscuits, Water As Relatives Barred From Bringing Food.” *Newzimbabwe.com*, August 12. <https://www.newzimbabwe.com/chinono-surviving-on-biscuits-water-as-relatives-barred-from-bringing-food/>.
- Tutu, Desmond M. 1995. “Statement by Archbishop Desmond Tutu on his Appointment to the Truth and Reconciliation Commission”. *Department of Justice and Constitutional Development*. November 30. <https://www.justice.gov.za/trc/media/pr/1995/p951130a.htm>.
- Zenda, Cyril. 2019. “Who is behind the spate of activist abductions in Zimbabwe?” *TRT World*, October 7, 2019. <https://www.trtworld.com/magazine/who-is-behind-the-spate-of-activist-abductions-in-zimbabwe-30433>.

RESUMO

O presente artigo busca discutir a capacidade e o compromisso do governo pós-Mugabe no Zimbábue com a tarefa de reconciliar os zimbabuenses e curar as feridas históricas do país, assim como seu legado assombroso de violência com motivações políticas. Após a transição de governo assistida pelos militares em novembro de 2017, a retórica do novo presidente Emmerson Mnangagwa, assinalou uma rejeição à violência e à política agressiva do seu antecessor, o presidente de longa data Robert Mugabe. Apesar de ter sido um importante facilitador do Presidente Mugabe desde a luta pela libertação nacional na década de 1970 até a era pós-colonial, o presidente Mnangagwa reapresentou a si mesmo como um político transformador, que queria desescalar as tensões políticas domésticas por meio da paz e de uma maior inclusão na gestão dos assuntos nacionais. Ele também instou seus compatriotas a esquecerem as dores da violência política do passado e seguirem em frente sob o *slogan* inclusivo de unidade, paz e desenvolvimento. Apesar dessa retórica conciliatória, ainda que pautada pela amnésia histórica, a qual tentou unificar os grupos políticos opositores do país, o governo comandado por Mnangagwa, popularmente conhecido como a “Nova Dispensação”, perpetuou a brutalidade da era Mugabe de violência, sequestros e desaparecimentos forçados de opositores políticos. Assim, o artigo argumenta que a mudança implícita no governo da Nova Dispensação representou um gesto populista, visto que o Zimbábue continuou a promover a impunidade diante das situações de violência instigada pelo Estado contra opositores políticos, situações marcadas pelo silenciamento e pelo negacionismo governamental.

PALAVRAS-CHAVE

Zimbábue. Violência. Nova dispensação. Impunidade. Silenciamentos. Negacionismo.

Recebido em 6 de julho de 2020

Aceito em 9 de janeiro de 2021

RELAÇÕES BRICS-NIGÉRIA E OS *NEXT ELEVEN*: AS DINÂMICAS DE PODER ECONÔMICO ANTES E DEPOIS DAS DISRUPÇÕES DA PANDEMIA DE COVID-19

Sharkdam Wapmuk¹
Oluwatooni Akinkuotu²
Vincent Ibonye³



Introdução

O artigo do Goldman Sachs 2003, *Sonhando com os BRICs: O Caminho até 2050*, liderado por Jim O'Neill, propôs que os países BRICs constituiriam o futuro motor do crescimento econômico global, e previu que seu crescimento, em termos de dólares americanos, superará o dos países do G7 até 2040 (Qobo 2011, 6). Superando a avaliação da equipe de Jim O'Neill de que a China deveria ultrapassar a Alemanha até 2007, o Japão até 2015 e os EUA até 2039, a China ultrapassou o Japão em 2009 para se tornar a segunda maior economia do mundo. Implícito no documento do Goldman Sachs estava o ponto de vista de que os tipos de políticas e instituições implementadas pelos países do BRIC para apoiar o crescimento sustentariam sua

1 Departamento de Estudos de Defesa e Segurança, Nigerian Defence Academy. Kaduna, Nigéria. E-mail: sharksnaw@yahoo.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7553-8716>

2 Oxford University Press. Oxford, Reino Unido. E-mail: oluwatooni.a@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1558-3902>

3 Escola de Assuntos Públicos e Internacionais, Jilin University. Jilin, China. E-mail: vincen-tibonye@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5364-6508>

ascensão. Desde quando O'Neill cunhou a sigla BRIC, passando por sua mudança para BRICS, a fim de refletir a inclusão da África do Sul, o BRICS tem servido não apenas como uma plataforma diplomática para compromissos e negociações bilaterais e multilaterais dos Estados membros, mas também como um veículo para conduzir suas interações políticas, econômicas e socioculturais com outros países, como a Nigéria.

Apesar de países como a China terem atingido metas muito antes da linha do tempo projetada, o artigo do Goldman Sachs sobre os BRICs foi criticado por não apenas agrupar, em uma categoria especial, quatro países com pouco em comum em termos de história de crescimento, território, tamanho populacional, entre outras fraquezas inerentes, mas também por combinar numerosas variáveis complexas em uma previsão de longo prazo que compreende uma série de pressupostos políticos não científicos e, portanto, questionáveis (Bremmer e Keat 2009, 67). Reconhecendo sua omissão de outras economias emergentes naquela época, O'Neill, mais tarde, denotou esses potenciais pesos-pesados econômicos como os *Next Eleven* (Próximos Onze, em português) ou N-11 (Wilson e Stupnytska 2007). Quatro anos após o *Sonhando com os BRICs*, o mapeamento subsequente do Goldman Sachs dessa diferente camada de economias, consideradas em ascensão em seu documento de 2007, intitulado *O N-11: Mais do que um Acrônimo*, focalizou um grupo de países que poderiam se tornar centros de crescimento futuro devido a suas características demográficas. De acordo com o documento, "Nigéria e Indonésia têm a escala para serem importantes, se conseguirem apresentar crescimento sustentado" (Wilson e Stupnytska 2007). Os outros países na designação N-11 são Bangladesh, Egito, Irã, México, Paquistão, Filipinas, Coreia do Sul, Turquia e Vietnã, representando uma mistura de democracias e de regimes autoritários. Em comparação com o *Sonhando com os BRICs*, o documento tem uma visão mais ampla em sua reflexão sobre tendências relacionadas à demografia, tecnologia, energia, urbanização, infraestrutura e capital humano, e o que esses países podem fazer para sustentar seu crescimento.

Desde a apresentação de O'Neill, das peças de publicação da Chatham House às conferências realizadas pelo Woodrow Wilson Center, não falta atenção acadêmica e política nem o foco em qual das cinco principais economias nacionais emergentes seguirá a tendência dos BRICS de impulsionar as relações regionais Sul-Sul. Embora a atenção global tenha sido voltada para o papel dos BRICS durante o surto da Covid-19, pouca atenção tem sido dada a outras regiões. Isto, em parte, tem sido um reflexo severo não apenas do viés da indústria global da mídia, mas também da gravidade dos recentes eventos sanitários globais e de como os países com potencial para causar

um impacto econômico e político significativo na economia mundial têm se posicionado como resultado de uma mudança no foco global em direção à saúde da população e à saúde econômica. Como os serviços de saúde de baixa qualidade se tornam cada vez mais uma característica significativa que impede o progresso na melhoria da saúde e das atividades econômicas em países em todos os níveis de renda, existe o medo de que regiões mais necessitadas estejam sendo afogadas do quadro global por discussões e debates que em grande parte acontecem de Washington a Pequim.

Sob essa luz, o relevante para este estudo é a análise sobre a posição da Nigéria nos *Next Eleven* em relação aos BRICS. Com base na suposição de que o grupo dos “*Next Eleven*” estava no caminho certo para alcançar os BRICS a níveis de crescimento sustentado, o lançamento do relatório dos *Next Eleven* por O’Neill trouxe à tona as perspectivas do surgimento de outro grupo de poder ou da ampliação dos BRICS no futuro. É neste contexto que o artigo examina os elementos de poder da Nigéria que poderiam ser aproveitados para impulsionar a nação a alcançar a grandeza, e conclui observando que as perspectivas do surgimento do país como potência econômica e o futuro de suas relações com o bloco de poder global emergente, como os BRICS, estão ligadas à sua superação dos desafios críticos que tornaram o país prostrado mesmo antes das interrupções da COVID-19 em sua economia.

Os BRICS e os “*Next Eleven*”: Sucesso e Impacto dos BRICS

Desde 2003, quando o Brasil, a Rússia, a Índia, a China e (incluída posteriormente) a África do Sul (BRICS) foram nomeados como os países em desenvolvimento mais rápidos e com maior potencial econômico, eles continuaram a se desenvolver, embora em taxas diferentes, e têm incentivado os analistas a olhar para a próxima camada de economias emergentes. Esta situação levou o economista-chefe do Goldman Sachs, Jim O’Neill, a cunhar o agora famoso acrônimo BRIC(S) não apenas em reconhecimento aos sucessos individuais e coletivos desses países na atividade de mercado, mas também pelo fato de que eles estavam realmente se desenvolvendo a um ritmo suficientemente rápido para ajudar a manter a economia global flutuando em meio à crise financeira na Europa e nos EUA à época. Em um nível, tem sido argumentado que enquanto as antigas potências econômicas (G7 – EUA, Japão, Alemanha, França, Grã-Bretanha, Canadá e Itália) enfrentavam dificuldades econômicas, perturbadas por crises e perdendo o domínio no mercado mundial, as economias de mercado emergentes do Brasil, Índia, Rússia e China – com seus recursos especiais, população e

vantagens de mercado – agarravam a oportunidade e melhoravam muito seus respectivos poderes nacionais. Em outro nível, também tem sido argumentado que a ascensão dos BRICS decorre do crescente descontentamento e ressentimento das economias em desenvolvimento contra as instituições econômicas internacionais tradicionais (Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial), especialmente dada a propensão destas últimas em minar as instituições econômicas das primeiras por meio de políticas econômicas estranguladoras (Folarin, Ibietan e Chidozie 2014).

O conceito “BRICS” teve algum sucesso como uma previsão de investimento durante uma época em que algumas economias em todo o mundo enfrentavam enormes déficits orçamentários, crescimento econômico anêmico e aumento do desemprego. Isto se deveu, em parte, ao agrupamento de quatro (agora cinco) nações aparentemente não relacionadas em uma categoria econômica que, segundo o que os economistas têm projetado, alcançarão muito bem os países da OCDE em suas proezas econômicas em 40 a 50 anos. Alguns analistas financeiros, particularmente do novo fundo Castlestone, argumentaram que os retornos dos BRICS superaram praticamente qualquer outro produto de capital desde que o conceito foi criado (Johnson 2012). Acredita-se agora que as projeções dos BRICS do Goldman Sachs eram, de fato, conservadoras e justificavam uma revisão. Novas projeções mostram os BRICS como um grupo que cresce mais rapidamente do que antes.

Como resultado, a China supera os EUA mais cedo (2027 vs 2035) e ultrapassa mais dramaticamente do que antes (em 2050, projeta-se que será 84% maior, no lugar dos 41% previstos), ao passo que a Índia também essencialmente alcança os EUA até 2050, enquanto antes se projetava que alcançaria apenas 72% da economia dos EUA. As projeções tanto da Rússia como do Brasil também são um pouco maiores (Wilson e Stupnytska 2007, 138, tradução nossa).

Não há dúvida de que as nações BRICS contribuíram para o crescimento da economia global. Em 2012, Brasil, China, Índia e Rússia foram responsáveis por um quarto da produção global, um número que deverá aumentar para aproximadamente um terço até o final da década. Os analistas econômicos haviam previsto que a China se tornaria muito provavelmente a maior economia do mundo antes disso. Caso a Índia continue a crescer ao lado de muitos dos populosos mercados emergentes do mundo, as projeções a colocam entre as principais potências econômicas mundiais (The Economist 2013). Previa-se que os BRICS seriam responsáveis por 37% do crescimento global no período 2011-16, com a China contribuindo sozinha com 22% (Thornton 2012). Em termos de rentabilidade comercial, a China

liderou o caminho, com 61% líquidos esperando um aumento em 2012, um pouco à frente de Brasil (60%), Índia (57%) e Rússia (42%) (Thornton 2012). A análise do desenvolvimento econômico da China havia colocado seu produto interno bruto em quase 40 trilhões de RMB (£4 tri; \$ 6,3 tri), partindo de um patamar de menos de 10 trilhões de RMB, e subindo da 6^{ffi} para a 2^{ffi} posição no ranking mundial. Seu comércio exterior havia aumentado de menos de US\$ 500 bilhões para quase US\$ 3.000 bilhões, colocando a China mais uma vez em segundo lugar no mundo (Fubin 2011). Apesar deste crescimento, a China precisa de sua cooperação com os outros BRICS e com países não-BRICS, tanto quanto eles precisam da participação da China no mundo. O crescimento anual do PIB da Índia foi de cerca de 6,5% em 2012; a Rússia havia despertado após seu período inicial de choque; o PIB do Brasil estava liderando a América do Sul; a África do Sul havia dado aos BRICS um maior alcance e acesso aos mercados africanos (Fubin 2011). De fato, em uma conferência sobre mercados de alto crescimento organizada pela *The Economist*, O'Neill descreveu os BRICS como “o motor de tudo o que é positivo na economia mundial” e que deveria ser agrupado ao lado da Indonésia, México, Coreia do Sul e Turquia como “mercados de crescimento” (Thornton 2012).

Os “Next Eleven”

Em resposta ao clamor dos analistas por uma repetição de um impacto do tipo BRICS e a busca pelo próximo grupo de países com impacto transformador semelhante na economia mundial, o Goldman Sachs publicou um documento de acompanhamento que identificou o que O'Neill chamou de os “Next Eleven” (N-11) mercados de crescimento. De acordo com Wilson e Stupnytska (2007), a lógica por trás da seleção dos países N-11 era simplesmente que eles eram o próximo conjunto de países de grande população depois dos BRICS. O Goldman Sachs identificou os *Next Eleven* (N-11) de forma a incluir Bangladesh, Egito, Indonésia, Irã, Coreia do Sul, México, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Turquia e Vietnã. Como economias emergentes, todas as nações BRICS tinham mais incentivo para participar e manter relações comerciais ativas com os EUA, entre si, e com outros países do mundo.

A diferença no caso do N-11 é sua diversidade, tornando difícil para os analistas, particularmente o Goldman Sachs, generalizarem. Consequentemente, Lawson, Heacock e Stupnytska, em 2007, fizeram uso de certas medidas (energia, urbanização, infraestrutura, saúde e tecnologia) para apresentar interessantes histórias de crescimento da N-11 que, embora possam não

ter o mesmo impacto transformador na economia mundial que os BRICS, têm apresentado respostas a questões de globalização e cooperação. Em um mundo multipolar no qual os monopólios do poder econômico e político estão se difundindo, a ideia das nações N-11 é mais uma abordagem dos sistemas não atlânticos que esperam influenciar e moldar as normas de governança global para atender aos seus interesses.

Nigéria e os BRICS

Nigéria e Brasil

A partir dos anos 2000, os laços econômicos entre a Nigéria e o Brasil têm se baseado em três fatores-chave: o reconhecimento do Brasil como uma potência emergente na comunidade internacional; o desejo da Nigéria de maximizar seus laços com o Brasil em direção ao desenvolvimento nacional; e a necessidade brasileira de recursos da Nigéria para suas demandas internas de industrialização. Um acordo bilateral entre os dois países em setembro de 2005 viu o valor do comércio bilateral aumentar para mais de US\$ 2 bilhões (Lohor 2005). Entre 2003 e 2005, o valor das exportações de *commodities* da Nigéria para o Brasil subiu de cerca de US\$ 1,5 bilhão para US\$ 5 bilhões, colocando a Nigéria como o quinto maior exportador de mercadorias para o Brasil, depois de nações desenvolvidas como os EUA e a Alemanha, entre outras. Por parte do Brasil, o valor das exportações para a Nigéria subiu a um ritmo diferente, atingindo US\$ 643.000 em 2005. O campo da energia é um ponto de comércio mútuo para ambos os países, considerando o interesse da Nigéria em desenvolver fontes alternativas de combustível e a expertise do Brasil no desenvolvimento de combustíveis bio-fósseis evidenciada em seu uso de etanol (Relatório de Imprensa do Grupo dos Quinze 2006). O comércio entre os países foi de cerca de US\$ 8,2 bilhões em 2008 e subiu para US\$ 9,6 bilhões (N 1,5 trilhões) até 2012 (Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Nigéria 2012). Enquanto o valor das importações nigerianas do Brasil foi de US\$ 1,2 bilhão, suas exportações para o Brasil tiveram valor de US\$ 8,4 bilhões (Vanguard News 5 out. 2012). Segundo o banco de dados COMTRADE das Nações Unidas sobre comércio internacional, enquanto as exportações da Nigéria para o Brasil foram de US\$851,59 milhões durante 2019, suas importações do Brasil foram de US\$705,21 milhões no mesmo ano (COMTRADE 2019a; COMTRADE 2019b). A Nigéria é o segundo maior

parceiro comercial do Brasil na África Sub-Sahariana e o 11º no mundo. O Brasil surgiu como o segundo maior importador de petróleo bruto nigeriano, depois da Índia.

O petróleo e o gás tradicionalmente constituem a principal mercadoria de exportação da Nigéria para o Brasil. Atualmente, a Nigéria é o maior fornecedor de petróleo do Brasil. Em agosto de 2009, o falecido Presidente Umaru Musa Yar' Adua fez uma visita oficial ao Brasil, durante a qual foram realizadas discussões sobre a possibilidade de utilizar o comércio de petróleo para o desenvolvimento de infraestrutura; o interesse da Nigéria na vasta capacidade de geração hidrolétrica do Brasil e a questão da sustentabilidade energética. O Brasil participou posteriormente de licitações abertas para controle de alguns blocos petrolíferos da Nigéria, estabelecendo uma Comissão de Energia entre eles para facilitar a transformação do setor energético da Nigéria. Em 2012, houve a visita igualmente bem-sucedida da Presidente do Brasil à Nigéria, precedida por uma delegação de investimento preparatória do terceiro maior conglomerado do país, o Grupo Queiroz Galvão, cujos interesses na Nigéria atravessam vários setores, incluindo transporte, energia e imobiliário, entre outros (Yemi 2012). Hoje, a orientação do governo do presidente Bolsonaro para a expansão do agronegócio se reflete no “Green Imperative”, um programa bilateral de desenvolvimento agrícola de US\$ 1 bilhão entre os dois países. Concebido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), a parceria de 10 anos procura expandir a agroindústria da Nigéria, empregando um plano de negócios integrado que inclui treinamento da força de trabalho, a introdução de uma lógica financeira e o aumento da produtividade por via da modernização do campo (Romildo 2019).

Nigéria e Rússia

A relação entre os dois países, que começou discretamente ainda nos anos 60, tornou-se uma parceria estratégica em 2010. Durante a visita do ex-presidente Obasanjo à Rússia, de 5 a 7 de março de 2001, foi estabelecido o marco legal para a eventual criação da Comissão Intergovernamental de Cooperação Econômica e Científico-Técnica (ICESTC) entre os dois países. Dos vários intercâmbios de alto nível que se seguiram nos anos seguintes, a visita do então Ministro das Relações Exteriores da Nigéria, Chefe Ojo Maduekwe a Moscou, em março de 2009, com base no escopo do ICESTC, e as discussões com seu homólogo russo, Sergei Lavrov, culminaram na visita do Presidente russo, Dmitry Medvedev, à Nigéria em 24 de junho de 2009 – a primeira visita do tipo de um líder russo à nação mais populosa da África. Seu ponto alto foi a assinatura, em 29 de junho de 2009, de seis acordos

bilaterais que incluíam: o Acordo de Promoção e Proteção de Investimentos; o Memorando e Artigos de Associação sobre Joint Venture entre a Nigeria National Petroleum Corporation (NNPC) e a Gazprom, etc.

Entre 1999 e 2003, o comércio entre os dois países cresceu de US\$ 30,1 milhões para US\$ 80,6 milhões. Mas, segundo Oleg Vlasov, Conselheiro na Embaixada da Federação Russa na Nigéria, a taxa de crescimento não refletiu as oportunidades disponíveis em ambos os países (The Guardian, Nigéria, 2005, 17). O comércio entre os dois países subiu de US\$ 300 milhões em 2010 para cerca de US\$ 350 milhões (cerca de N56 bilhões) em 2013 (The Nigerian Voice 18 fev. 2016).

Mais recentemente, a Cúpula de Sochi, realizada em outubro de 2019, viu a entrada de ambos os países em 13 Memorandos de Entendimento (MOU) em múltiplos campos. Enquanto a Nigéria busca a recuperação econômica, um acordo que poderia ter o impacto mais profundo seria no setor petrolífero, modernizando a relação entre a NNPC e a gigante petrolífera russa Lukoil, para uma parceria governo-a-governo, trabalhando em operações de upstream; para reformar as refinarias não funcionais da Nigéria, bem como para reviver e fortalecer um empreendimento (inicialmente avaliado em US\$ 1-2,5 bilhões) entre a NNPC e a Gazprom da Rússia para a exploração, produção e transporte de petróleo e gás, processamento de gás e construção de usinas elétricas na Nigéria (Ogunmade 2019). Na indústria de aço nigeriana, o projeto da Ajaokuta Steel Rolling Mill seria reavivado pelo grupo russo de construção e engenharia MetProm, que concordou em completar a montagem da usina e colocá-la em atividade. Outro importante acordo alcançado abrange a assistência a longo prazo das Russian Railways na restauração das ferrovias e do material rodante da Nigéria e na expansão de sua rede ferroviária com novas linhas (The Guardian News 25 out. 2019).

Nigéria e Índia

Do número de intercâmbios de alto nível registrados entre a Nigéria e a Índia desde 1962, a visita do Ministro das Relações Exteriores da Índia, Shri Jaswant Singh, à Nigéria em março de 2000 viu a reativação da Comissão Mista Índia-Nigéria e a revitalização da indústria de Nigeria Machine Tools em Osogbo. Posteriormente, a visita oficial do Primeiro Ministro indiano, Sr. Manmohan Singh, de 13 a 17 de outubro de 2007, resultou na assinatura de vários acordos, que ficaram conhecidos como a Declaração de Abuja sobre Parceria Estratégica entre a Nigéria e a Índia, e outros memorandos de entendimento, que, em geral, enunciam uma visão abrangente da parceria estratégica Índia-Nigéria com ênfase em uma parceria energética mais estreita.

A Nigéria e a Índia têm mantido relações bilaterais estreitas mesmo durante a era pandêmica da COVID-19. Os dois países adotaram e adaptaram-se ao novo normal, incluindo plataformas virtuais para reuniões diplomáticas e de negócios (Alto Comissariado da Índia 2020).

O período da COVID também proporcionou uma oportunidade para a exploração de voos diretos da Nigéria para a Índia por uma companhia aérea nigeriana. De fato, mesmo antes do surgimento da COVID-19, a Nigéria surgiu como uma das principais fontes de petróleo bruto da Índia, fornecendo cerca de 8-12 por cento de suas necessidades (Alto Comissariado da Índia, Abuja, Nigéria 16 de março de 2011). Entre 2005 e 2007, as empresas indianas participaram de rodadas de licitação para os blocos de petróleo da Nigéria e obtiveram uma série deles. A ONGC Mittal Energy Limited (OMEL) ganhou três blocos (OPL279, OPL285 e OPL297); Sterling dois (OPL2005 e OPL2006); e Essar um (OPL226). A ONGC Videsh Limited (OVL) já tem três blocos na Nigéria – OPL279 e OPL285 (ganhos em 2005) e OPL246 (ganho em novembro de 2006) (Vines et al. 2009). O governo indiano aprovou o pedido da OVL de investir US\$ 359 milhões durante a primeira fase de exploração nos dois blocos de águas profundas, cujos orçamentos da OVL foram de US\$ 1.195 milhões para a OPL279 e US\$ 164 milhões para a OPL285, incluindo o bônus de assinatura e o custo de aquisição. A zona de desenvolvimento conjunto Nigéria-São Tomé foi apoiada pela OVL por meio de uma participação de 15% em um dos blocos de petróleo da zona, marcando assim a entrada da OVL na Nigéria.

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores da Nigéria, o comércio indo-nigeriano atingiu um pico de US\$ 10,2 bilhões entre 2008 e 2009, e mergulhou para US\$ 8,7 bilhões de 2009 a 2010 tendo sido impactado pela crise financeira global. De 2010 a 2011, o comércio bilateral aumentou em 50% em comparação com o mesmo período do ano anterior. Entre 2011 e 2012, as estimativas comerciais entre os dois países foram de US\$ 12 bilhões. O comércio entre eles aumentou significativamente, atingindo US\$ 16,36 bilhões em 2014/2015, enquanto os investimentos indianos na Nigéria totalizaram US\$ 5 bilhões. O comércio entre os dois países chegou a US\$ 11,76 bilhões em 2017-18.

Em geral, a balança comercial tem sido vantajosa para a Nigéria, em grande parte porque a Índia importa enormemente o petróleo bruto do país. Além disso, a Índia é um importante fornecedor de produtos farmacêuticos para a Nigéria, mesmo quando suas empresas farmacêuticas situadas na Nigéria participam da importação de medicamentos. Em junho de 2011, a empresa indiana de telecomunicações Bharti Airtel firmou uma parceria com

o Ecobank para lançar serviços bancários móveis, assim como uma grande variedade de serviços financeiros móveis (Chima 2011). Com um investimento de US\$ 600 milhões na indústria de telecomunicações da Nigéria, a Bharti Airtel adquiriu a representação da Zain Telecom na África por US\$ 10,7 bilhões, vindo a expandir-se para o setor mais amplo de tecnologia da informação. O Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (NIIT), pertencente à Índia, realiza anualmente o treinamento de cerca de 15.000 nigerianos em tecnologia da informação e comunicação.

Nigéria e China

Desde a histórica visita do General Yakubu Gowon à China em 1974 (Bukarambe 2005, 233), as relações entre os dois países têm progredido. A capacidade de fabricação e de exportação chinesa aumentou e entre 1978 e 1979, sob o comando do General Olusegun Obasanjo, foram realizadas interações de alto nível entre os dois países para resolver um desequilíbrio comercial que surgiu e que vinha se desenvolvendo. Durante os anos 80 até o início dos anos 90, o volume de comércio entre a Nigéria e a China continuou a avançar a um ritmo lento até o ponto da transição da China em 1993 de um exportador líquido de petróleo bruto para o segundo maior importador de petróleo bruto do mundo. Sob o governo do General Sani Abacha, a necessidade de fontes alternativas de influxos estrangeiros levou a Nigéria a buscar fervorosamente a cooperação com a China, de tal forma que, em 1994, foi fundada a Câmara de Comércio Nigéria-China (Ogunsanwo 2008, 200); em 1995, a China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC) conseguiu um contrato no valor de US\$ 529 milhões para a reabilitação do sistema ferroviário da Nigéria (Ogunsanwo 2008). Em 1997, os dois países celebraram acordos de proteção e cooperação na geração de eletricidade, produção de aço e indústria petrolífera (Utomi 2008, 40).

Logo após o retorno de altos funcionários nigerianos da conferência de outubro de 2000 do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) realizado em Pequim, ambos os países firmaram acordos estabelecendo escritórios de comércio e investimento em seus respectivos países. Em 2005, as relações entre Nigéria e China alcançaram uma “parceria estratégica” (Obayuwana 2013, 9) ancorada em uma relação mútua sobre comércio, transferência de bens e tecnologia, e cooperação para o desenvolvimento. No final de 2008, o valor total dos investimentos chineses na Nigéria era de US\$ 6 bilhões (Mthembu-Salter 2009, 6) – um pico atribuível à política “petróleo por infraestrutura” de Obasanjo, que exigia que os chineses incorporassem o provimento de projetos de infraestrutura para licitações de petróleo bruto

nigeriano (Wong 2009, 1). Em 2012, a Nigéria tornou-se o terceiro maior parceiro comercial africano da China, com um volume de comércio entre eles de US\$ 10,57 bilhões, além de US\$ 8,7 bilhões em investimentos diretos não financeiros dos chineses (Obayuwana 2013, 9), embora o controle de qualidade das importações da China continue a representar um problema para a cooperação comercial. O compromisso da China com os laços econômicos com a Nigéria é evidente em importantes parcerias de desenvolvimento em setores críticos da nação. No setor siderúrgico, a usina de rolos de aço a frio de US\$ 1,3 bilhões estabelecida pela empresa chinesa Western Metal Products Company Limited (WEMPCO) em Ibafo, Estado de Ogun, está pronta para operação (Momoh e Coker 2012, 4).

O ano de 2016 marcou a visita do Presidente Muhammadu Buhari à China, durante a qual foi assinado o acordo de troca de Naira e Yuan (Renminbi), levando alguns a argumentarem que sua consumação, entre o Banco Central da Nigéria (CBN) e o Banco Industrial e Comercial da China Ltd (ICBC) (o maior credor do mundo por ativos totais e capitalização de mercado), levanta questões de soberania (The Guardian News 18 abr. 2016). No setor de energia, a North South Power Company e a Sinohydro Corporation Limited assinaram um acordo de US\$ 478.657.941,28 de dólares para a instalação de 300 megawatts de energia solar em Shiroro, Estado do Níger. Potencialmente desbloqueando um adicional de 3.600MW de energia para a rede nacional, tendo a China concordado em reavivar o projeto do Gasoduto Trans-Sahariano (TSGP) inicialmente firmado com a Rússia, mas paralisado pela atividade terrorista através da fronteira Nigéria-Níger. A respeito disso, a NNPC fechou um acordo de financiamento de US\$ 2,8 bilhões com o Banco Industrial e Comercial da China (ICBC), o Banco da China e o Banco Chinês de Infraestrutura para a construção do gasoduto Ajaokuta-Kaduna-Kano (AKK), que forma a primeira seção do TSGP, de 4.401 km de extensão, que exportará gás natural para clientes na Europa (Nyabiage 2020). Mais uma vez, um acordo importante no fórum empresarial Nigéria-China foi o acordo de US\$ 363 milhões de dólares para o estabelecimento de um parque industrial agrícola e de downstream no estado de Kogi (Dailypost 15 abr. 2016).

Nigéria e África do Sul

A relação entre a Nigéria e a África do Sul entrou em uma nova era com a entronização da democracia em ambos os países, e as eleições de Thabo Mbeki e Olusegun Obasanjo em 1999. O trabalho em equipe entre os dois líderes foi fundamental para o estabelecimento da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) em 2001 e a transformação da Organização de

Unidade Africana (OUA) na União Africana (UA) em 2002 (Adebajo 2006, 1). Os dois países também estabeleceram uma Comissão Binacional para promover relações mais profundas entre si. A África do Sul é atualmente o sétimo maior parceiro comercial da Nigéria, com um volume comercial de 1,909 milhões de euros ou cerca de 2,1% do comércio mundial (FMI). As estatísticas mostram que o comércio entre os dois países cresceu de menos de US\$ 12 milhões em 1994 para cerca de US\$ 100 milhões antes de atingir um pico de US\$ 400 milhões em 2001 (Kan-Onwordi 2007, 60).

O Departamento de Relações e Cooperação Internacional da África do Sul também afirma que o comércio entre os dois países aumentou de R1.813.578.000 em 1999 para quase R11 bilhões em 2007. E a balança comercial favorece a Nigéria, apesar de sua baixa base tecnológica e infraestrutura precária. As exportações sul-africanas para a Nigéria foram de R707.253.060 e R2.960.113.000 em 2000 e 2004 respectivamente, enquanto suas importações da Nigéria foram de R1.281.293.000 e 5.195.147.000 durante o mesmo período (Ibeanu, Umezurike e Nwosu 2007, 32). O maior investidor sul-africano na economia doméstica nigeriana é a Rede de Telefonia Móvel (MTN). De acordo com Onuoha (2008), durante o período 2003/2004, a MTN registrou um lucro, após impostos, em sua operação nigeriana de R2,4 bilhões, representando 55,8% do lucro total de seus empreendimentos fora da África do Sul. Em 2003, a Nigéria havia se tornado o terceiro maior parceiro comercial da África do Sul e o maior importador continental na África, depois do Zimbábue e de Moçambique. Em comparação com mais de 100 empresas sul-africanas atualmente operando na Nigéria, apenas um punhado de empresas nigerianas como Union Bank, First Bank, Philips Consulting, News Media, Financial Standard e ThisDay Newspapers conseguiram estabelecer negócios na África do Sul (Weekly Trust 2003), que tem recusado o gesto recíproco da Nigéria em abrir seu espaço de mercado para empresas sul-africanas.

Observando que as tendências xenófobas da África do Sul contra a Nigéria se repetem em suas relações bilaterais, o atrito entre as economias dos dois países teve um certo impacto nas relações comerciais e de investimento entre eles. A essa luz, a visita oficial do presidente sul-africano, Jacob Zuma de 8 a 10 de março de 2016, foi vista como necessária para resolver uma grande disputa envolvendo a decisão da Nigéria de impor uma multa de US\$ 5,2 bilhões, que mais tarde foi reduzida para US\$ 3,9 bilhões à sul-africana MTN, devido a sua falha em registrar linhas telefônicas, conforme exigido por lei. A visita oficial do Presidente Zuma proporcionou uma oportunidade para fortalecer a relação econômica entre a Nigéria e a África do Sul. Entre outras, questões bilaterais, continentais e multilaterais de interesses como

insegurança, terrorismo, comércio e investimentos, mudança climática e integração africana foram discutidas entre os presidentes Zuma e Buhari.

Como observado, há algumas variações na natureza e no caráter das relações entre a Nigéria e os membros individuais dos BRICS. Os interesses econômicos têm sido um importante motor das relações entre cada um dos BRICS e a Nigéria, com uma forte ênfase na segurança energética, particularmente por países como a China e a Índia. A Nigéria assinou acordos econômicos com os diferentes Estados BRICS e vários deles evoluíram para parcerias estratégicas. Quase todos os Estados BRICS tendem a retratar suas relações com a Nigéria como mutuamente benéficas, desprovidas de exploração, e no espírito de cooperação Sul-Sul. Por exemplo, as autoridades indianas têm enfatizado que a orientação da política externa da Índia é projetada para promover “o interesse nacional esclarecido”; enquanto os formuladores de políticas indianas destacam claramente que a segurança energética é um elemento importante da política externa da Índia, particularmente no contexto do mundo em desenvolvimento. Enquanto isto sugere a natureza do interesse dos países BRICS em seus compromissos, os nigerianos aspiram a juntar-se aos 20 principais países até 2020, ou seja, a emergir como uma potência econômica.

Prospectos e Desafios enquanto a Nigéria emerge como uma Potência Econômica

Dos elementos de poder tangíveis e não tangíveis que a Nigéria possui, e que poderia aproveitar para emergir como uma potência econômica, o primeiro grande elemento é sua população, que se traduz como um mercado de larga escala para fabricantes de bens e serviços. Uma grande atração dos países desenvolvidos e emergentes para a Nigéria é a enorme base de mercado que foi colocada em mais de 170 milhões. O segundo elemento importante na vantagem da Nigéria é sua localização geográfica. Em termos de tamanho geográfico, o país tem 923,768 km². O país também é dotado de um clima favorável que suporta a rica produção agrícola de uma variedade de culturas de rendimento (milho, inhame, sorgo, mandioca, arroz, painço, amêndoas de palma, algodão, cacau, borracha e amendoim) enquanto seu acesso ao mar é uma vantagem para fins econômicos e militares. Além disso, a Nigéria é abençoada com recursos naturais como hidrocarbonetos, incluindo minerais sólidos como estanho, gás, minério de ferro, carvão, calcário, zinco, nióbio (The World Factbook 2008). Saliu (2010, 152) enfatizou este ponto argumen-

tando que, como alguns países estão posicionados como fontes de recursos naturais estratégicos, eles adquiriram alguma medida de poder e influência no sistema internacional. No entanto, não é suficiente para a Nigéria possuir enormes recursos estratégicos sem aproveitar o mesmo para o desenvolvimento nacional em geral.

Quanto à força e tamanho militares, embora a capacidade da Nigéria seja atualmente limitada em termos de produção de armas, ela não é apenas um ator altamente respeitado e experiente em operações internacionais de manutenção da paz em todo o mundo, mas também seu impacto, especialmente por via do mecanismo sub-regional, tem sido substancial. Desde que aderiu às Nações Unidas em 1960, a Nigéria participou de cerca de 25 operações de manutenção da paz da ONU em todo o mundo e produziu nada menos que onze comandantes de força (Galadima 2011, 302). O país ocupa a presidência da Organização Especial das Nações Unidas de Manutenção da Paz desde 1989, gastando enormes recursos humanos e materiais em apoio às operações de manutenção da paz. A Nigéria gastou mais de US\$ 10 bilhões na manutenção da paz somente entre 1990-2000 e perdeu dezenas de seu pessoal.

Um caso pode ser apresentado para a economia nigeriana como um determinante do poder e influência de uma nação. As exportações da Nigéria valeram US\$ 98,364 bilhões no quarto trimestre de 2013 (Economy Watch 2013), o que foi muito maior do que a maioria dos países do continente. O país produz 1,8-2,3 milhões de barris de petróleo bruto por dia (p/d), uma importante *commodity* que representa 95% das receitas de exportação nigerianas (Munyama 2009). O concorrente africano mais próximo da Nigéria nas exportações de petróleo, a Angola, produziu uma média de 1,9 milhões b/d em 2008 (Mthembu-Salter 2009, 4). Com reservas de petróleo estimadas em 32-36 bilhões de barris, incluindo enormes reservas de gás natural estimadas em 100-188 milhões de pés cúbicos de reservas, a impressão que se tem é que o Estado nigeriano é rico e seus cidadãos desfrutam de uma boa vida. Ao contrário, mesmo após um exercício de reformas que elevou o PIB anual da Nigéria no ano que terminou em dezembro de 2013 para um valor estimado de N80,3 trilhões (US\$ 509,9 bilhões), tornando-o o mais alto da África e a 26ª maior economia do mundo, seu desempenho econômico fica abaixo das expectativas.

Dados recentes da “Nigeria in Times of COVID-19: Laying Foundations for a Strong Recovery” (2019) mostram que cerca de 83 milhões de pessoas (equivalente a 4 em cada 10 nigerianos) viviam abaixo da linha nacional de pobreza em 2019. O relatório afirma ainda que com mais de

75% dos pobres vivendo no norte do país, sua dependência da economia informal ou da pequena agricultura os coloca em risco quando se considera a profunda e complexa relação que a região tem com a política, a agitação e a segurança. Basicamente, as populações que vivem na beira da linha da pobreza podem facilmente se juntar a esses 83 milhões se ou quando ocorre um choque. Como muitos países em desenvolvimento dentro dos BRICS e do N-11, a Nigéria enfrenta muitas realidades que a deixam altamente vulnerável a casos diários potencialmente grandes e mortes, tais como um grande tamanho populacional⁴, altas taxas de pobreza em relação à renda nacional⁵ e um fraco sistema nacional de saúde coordenado.

Antes do surto da COVID-19, esperava-se que o número de nigerianos pobres aumentasse em 2,3 milhões (devido ao crescimento da população), já que a taxa de pobreza aumentou em cerca de 0,1% de 40,1% em 2019 para 40,2% em 2020 (Cortes et al. jun. 2020). Entretanto, devido à recessão relatada, o número de nigerianos pobres deverá aumentar para 7,2 milhões, implicando em uma duplicação da taxa de pobreza para 2,4 pontos percentuais em 2020 (Cortes et al. jun. 2020). A previsão global relatada por profissionais do desenvolvimento e economistas é igualmente sombria. A previsão de base do *Global Economic Prospects* do Banco Mundial em junho de 2020 prevê uma contração de 5,2% do PIB global em 2020, descrita como a recessão global mais profunda das últimas décadas. Aparentemente, o relatório parece indicar que o dano já foi feito, pois espera-se que recessões profundas deixem cicatrizes duradouras por meio de baixo investimento, uma erosão do capital humano por via da perda de renda e escolaridade, uma erosão na riqueza dos investidores, e a fragmentação do comércio global e das ligações de abastecimento (Banco Mundial 2020). À medida que o número de perdas de vidas humanas aumenta, o surto continua a afetar a economia da Nigéria de várias maneiras diferentes, ao mesmo tempo em que perturba a atividade regional.

As medidas de distanciamento social implementadas pelo governo federal e a ordem presidencial para pôr o país em “*lockdown*” por períodos de duas semanas, destinadas a reduzir a propagação do vírus a nível comunitário e a pressão sobre um sistema nacional de saúde já fraco, tiveram efeitos

4 Índia: como o segundo país mais populoso do mundo tem o quinto maior número de mortos, relata a BBC. Até 12 de agosto de 2020, a Índia registrou mais de 50.000 novas infecções todos os dias nas duas semanas anteriores, e superou dois milhões de casos totais (BBC News 2020).

5 Seus vizinhos BRICS e N-11 não podem escapar de considerações econômicas semelhantes visto que as populações da África do Sul, 55,5 milhões, e do México que vivem abaixo da linha de pobreza de renda nacional têm taxas altas semelhantes à da Nigéria.

mais adversos relacionadas a outras medidas, levando as atividades econômicas e sociais à estagnação. Isto incluiu a queda no consumo doméstico, pois as restrições ao movimento forçaram os consumidores a gastar menos em bens e serviços de luxo (hotéis, restaurantes) e mais em bens e serviços essenciais. Como as expectativas de renda futura caíram⁶, particularmente para os trabalhadores com contratos de curto prazo e para os da economia informal, esperava-se que a erosão da riqueza levasse a um declínio em ativos como ações e patrimônio familiar. Considerando as grandes inseguranças que vêm com a incerteza sobre a duração da pandemia, uma queda nos preços das ações persiste à medida que a Bolsa de Valores nigeriana registra seu pior desempenho desde a crise financeira de 2008. Uma consequência não intencional das medidas de contenção do governo federal foi um declínio acentuado na produção. Propaga-se que as rupturas das cadeias de abastecimento devido ao “*lockdown*” começarão a ter um efeito imenso na estação de plantio e no rendimento agrícola no próximo ano.

Antes da pandemia, lembramos que o governo federal vinha lutando com um coquetel de desafios macroeconômicos e microeconômicos. Estes incluem a fraca recuperação do choque dos preços do petróleo de 2014, já que o crescimento do PIB dançou em torno de 2,3% em 2019. Embora a economia estivesse se recuperando gradualmente da recessão de 2016, a renda per capita ainda estava caindo à medida que o crescimento econômico não acompanhava o crescimento populacional (Cortes et al. jun. 2020). A taxa de crescimento do PIB da Nigéria melhorou ligeiramente em 2019, refletindo o aumento da produção de serviços. De acordo com o relatório OCHA (2021, 1) intitulado “*Nigeria in Times of COVID-19: Laying Foundations for a Strong Recovery*”, 2019 viu algum fortalecimento na recuperação econômica, já que o crescimento anual do PIB atingiu 2,2%. Em fevereiro de 2020, o FMI revisou a taxa de crescimento do PIB de 2,5% para 2% em 2020, como resultado dos preços relativamente baixos do petróleo e do espaço fiscal limitado (Onyekwena e Ekeruche 2020).

A análise de Onyekwena e Ekeruche destaca a relação de 60% entre serviço da dívida e receita da Nigéria, em abril de 2020, como uma fonte de preocupação para os formuladores de políticas. O relatório deles afirma que

6 O impacto inevitável sobre o mercado de trabalho mostra até que ponto o emprego em determinados setores da economia é tão instável quanto crítico para a sustentabilidade econômica. As perdas de empregos relatadas em organizações privadas, em que o pessoal tem seus contratos rescindidos e/ou seus salários cortados, levaram a interrupções nos mercados e cadeias de suprimento. Por exemplo, os jornais Punch alegadamente demitiram cerca de 40 membros da sua equipe no final de maio devido a uma queda maciça na receita gerada pelos anúncios que estavam sendo usados para manter os custos gerais de pessoal.

isto provavelmente piorará em meio à queda acentuada da receita associada à queda dos preços do petróleo, o que, por sua vez, irá agravar o impacto econômico da pandemia e tornará mais difícil para o governo resistir à crise. Em junho de 2020, Ayoade observou que os mercados petrolíferos estavam em uma tendência decrescente devido à queda da demanda, impulsionada pela COVID, registrando a maior baixa em 18 anos no comércio, a menos de 22 dólares por barril (Ayoade 2020), e a subsequente queda no volume e valor das exportações líquidas da Nigéria.

Para aliviar o peso das medidas preventivas do governo sobre as empresas, o governo implantou várias medidas, a saber, o pacote de estímulo fiscal do Banco Central da Nigéria (CBN). Isto incluiu uma linha de crédito de 50 bilhões de nairas (US\$ 138,89 milhões) para famílias e pequenas e médias empresas mais afetadas pela pandemia, um empréstimo de 100 bilhões de nairas (US\$ 277,78 milhões) para o setor de saúde, e um trilhão de nairas (US\$ 2,78 bilhões) para o setor manufatureiro (Onyekwena e Ekeruche 2020). Ayoade lista outras iniciativas do CBN, tais como a moratória adicional de um ano sobre as instalações de intervenção do CBN, a redução da taxa de juros sobre as instalações de intervenção de 9% para 5%; a ativação do Projeto InfraCo de N1,5 trilhão para a construção de infraestrutura crítica; o fortalecimento da política de taxa de empréstimo para depósitos, a intervenção adicional de N100 bilhões em empréstimos de saúde para empresas farmacêuticas; e o empréstimo N1 trilhão para impulsionar a fabricação e a produção local em setores críticos (Ayoade 2020).

É aqui que a força econômica do governo pode ser medida para avaliar até que ponto as políticas governamentais podem mitigar os impactos da pandemia em geral e das contrações econômicas, e lançar as bases para uma forte recuperação. Muitos comentaristas acreditam que o grau em que o governo pode ir mais longe em sua medida está muito além do grau que chegou até o momento, visto que as recomendações sobre reformas políticas vitais para apoiar o crescimento econômico e a criação de empregos a médio prazo foram solicitadas por Cortes et. al. (junho de 2020). Seu relatório discute opções de políticas em cinco áreas críticas que podem ajudar a Nigéria a se recuperar do impacto da pandemia de COVID-19 enquanto constrói uma economia mais forte. Estas incluem:

- Conter o surto e preparar-se para um surto mais grave
- Melhorar a gestão macroeconômica para aumentar a confiança dos investidores
- Salvar e mobilizar receitas
- Repriorização dos gastos públicos para proteger os investimentos críticos de desenvolvimento e estimular a atividade econômica
- Proteger as comunidades pobres e vulneráveis

Embora antes de 2020, a classificação do Índice de Desenvolvimento Humano da Nigéria tenha desempenhado um papel significativo na avaliação quantitativa e qualitativa do desenvolvimento das capacidades humanas em relação ao crescimento econômico, uma análise mais aprofundada da pesquisa e da análise de desenvolvimento causada pela COVID mostra um lado mais humano do impacto das contrações econômicas. O ranking do IDH de 2008 foi um desolador 154^o no mundo, com uma expectativa de vida de apenas 47 anos, e a taxa de mortalidade de menores de cinco anos em 2005 foi de um terrível 194 por 1.000 nascidos vivos (Mthembu-Salter 2009, 4).

Quase dez anos depois, o Índice Multidimensional de Pobreza Global (IPM) de 2019, indica que 46,0% da população da Nigéria está vivendo abaixo da linha nacional de pobreza. Sem dúvida, isto não pinta o quadro de uma economia saudável – um fator importante a ser considerado para que a Nigéria se torne uma grande potência econômica – e mostra que a gestão e a recuperação do impacto da pandemia do coronavírus e do choque do preço do petróleo associado a ela exigirá a intervenção tanto do setor público quanto do privado. Outros elementos intangíveis, muito importantes, embora não quantificáveis, nas permutações de poder incluem a qualidade da liderança, o nível de apoio que o país desfruta no sistema internacional, o nível de participação do cidadão e sua utilização da diplomacia com prudência para atingir seus objetivos nacionais.

Conclusão

Neste artigo, examinamos a relação da Nigéria com os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) como um bloco de potência global emergente. Observamos que o sucesso econômico registrado pelos BRICS levou os analistas a clamarem por uma repetição de um impacto do tipo BRICS, levando à busca do próximo grupo de países, que o Goldman Sachs identificou como os Próximos 11 (N-11) mercados de crescimento. O documento também

observa que os estudiosos tentaram fazer uso de medidas como energia, urbanização, infraestrutura, saúde e tecnologia para avaliar o desempenho e as perspectivas do N-II, servindo de trampolim para a ascensão de membros deste grupo como potências econômicas. Em essência, a expectativa é que os países do N-II possam replicar as interessantes histórias de crescimento dos BRICS. A realidade, entretanto, é que estas medidas foram, na melhor das hipóteses, generalizadas. De importância neste documento é a posição da Nigéria em relação aos BRICS e a natureza de suas relações com os países BRICS individualmente.

Sem dúvida, certos elementos de poder, incluindo geografia, tamanho da população e os recursos econômicos, força militar e experiência diplomática, estão à disposição da Nigéria para alcançar grandeza como potência econômica, influência e reconhecimento. O documento ressaltou o fato de que os desafios colocados pela queda dos preços do petróleo no mercado internacional e suas implicações para o crescimento econômico e o desenvolvimento da Nigéria foram ainda mais exacerbados pela pandemia de COVID. O artigo conclui observando que, dada a dinâmica do poder econômico, os países que procuram melhorar seu status de poder econômico foram além da sigla e se concentraram no desenvolvimento econômico estratégico que, por sua vez, foi baseado em suas aptidões e capacidades tecnológicas. Consequentemente, as perspectivas de emergência da Nigéria como potência econômica e o futuro de suas relações com o bloco global de potência emergente, como os BRICS, estão ligadas à sua superação dos desafios críticos que tornaram o país prostrado mesmo antes do surgimento das disrupções da COVID-19.

Referências

- Adebajo, A. 2006. *Prophets of Africa's Renaissance: Nigeria and South Africa as Regional Hegemons*, Occasional Paper Series No. 3. Lagos: Nigerian Institute of International Affairs.
- Ayoade, O. 2020. *The Economic Repercussion of Coronavirus Pandemic on Nigerians*. Pulitzer Center on Crisis Reporting: <https://pulitzercenter.org/reporting/economic-repercussion-coronavirus-pandemic-nigerians>.
- BBC News. 2020. *Coronavirus pandemic: Tracking the global outbreak*. BBC News: <https://www.bbc.co.uk/news/world-51235105>.
- Bremmer, I. e Keat, P. 2009. *The Fat Tail*. Oxford: Oxford University Press.

- Bukarambe, B. 2005. "Nigeria-China Relations: The unacknowledged Sino-dynamics". In *New Horizons for Nigeria in World Affairs*, editado por Ogwu, J., 233-234. Lagos: Nigerian Institute of International Affairs.
- Chima, O. 2011. "ECOBANK partner Airtel on mobile banking", *This Day*, Lagos, June 07, 2011.
- COMTRADE. 2019a. *Nigeria exports to Brazil*. <https://tradingeconomics.com/nigeria/exports/brazil>.
- _____. 2019b. *Nigeria imports from Brazil*. <https://tradingeconomics.com/nigeria/imports/brazil>.
- Cortes, M. et al. 2020. *Nigeria in Times of COVID-19 : Laying Foundations for a Strong Recovery*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Folarin, S., Ibieta, J. e Chidozie, F. 2014. *Nigeria and the BRICS: Regional Dynamics in Developing Economies' Studies*. eprint.covenantuniversity.edu.ng.
- Fubin, P. Y. 2011. *China and the BRICs - golden years ahead*. <http://www.bbc.co.uk/news/business-15911603>.
- Galadima, H. S. 2011. "Nigeria in International Peacekeeping". In *Nigeria in the Global Arena: Past, Present and Future*, editado por Agbu, Osita and Oche, Ogaba, 301-327. Lagos: FOG Ventures.
- High Commission of India, Abuja-Nigeria. 2020. *India-Nigeria: Partners Against the Pandemic*. <https://hciajuja.gov.in/pdf/Publication%20on%20India%20Nigeria%20during%20Pandemic.pdf>.
- Indian High Commission, Abuja, Nigeria, 16 mar. 2011.
- Ibeanu, O., Umezurike, C., e Nwosu, B. 2007. "Interest, Competition and Cooperation in Nigeria-South Africa Relations: An Analysis of the Diplomacy of Transitional States", *Nigerian Journal of International Affairs*, Volume 33, Number 1, 9-43.
- Johnson, S., 2012. *Next 11 and Civets vie to be Next Bric Thing*. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e70d1e04-bd04-11df-954b-00144feab49a.html#axzzzh8bktp1J>.
- Kan-Onwordi, T. 2007. "Nigeria-South Africa Trade." *Zenith Economic Quarterly*, Volume 2, Number 9, Janeiro, 56-60.
- Lawson, S., Heacock, D. e Stupnytska, A. 2007. *Beyond the BRICS: A Look at the Next 11*, s.l.: Goldman Sachs.
- Lohor, J. 2005. "Nigeria, Brazil Sign Bilateral Agreements", *This Day Online*, Nigeria, 6 set. 2005.

- Mthembu-Salter, G. 2009. "Elephants, Ants and Superpowers: Nigeria's Relations with China", *South African Institute of International Affairs, Occasional paper No. 42*.
- Nigeria and Brazil work Together to double their bilateral trade volume by 2015*. www.nigeriabrazilchamber.org/index.php/about/item/12-Nigeria-and-Brazil-work-together-to-double-their-bilateral-trade-volume-by-2015.
- Nyabiage, J. 2020. "Work begins on Nigeria's China-funded US\$2.8 billion gas pipeline," *South China Morning Post*, 2 jul. 2020 <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3091533/work-begins-nigerias-china-funded-us28-billion-gas-pipeline>.
- O'Neill, J. 2001. "Building Better Global Economic BRICs", *Goldman Sachs Global Economics Paper*, 66, 30 Nov. 2001. <http://www2.goldmansachs.com/our-thinking/brics/building-better.html>.3.
- Obayuwana, O. 2013. "What Nigeria will gain from Jonathan's visit to China", *The Guardian*, 11 jul. 2013.
- OCHA. 2021. *Nigeria Situation Report, 21 Jan 2021*. The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs Retrieved from <https://reliefweb.int/report/nigeria/nigeria-situation-report-21-jan-2021> em 4 fev. 2021.
- OECD. 2020. *The impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance*. Paris: Secretary-General of the OECD.
- Ogunmade, O. 2019. "Nigeria: Buhari, Putin Sign Pact On Military," *This Day*, 24 out. 2019. <https://allafrica.com/stories/201910240086.html>.
- Ogunsanwo, A. 2008. "A Tale of Two Giants: Nigeria and China". In *Crouching Tiger, Hidden Dragon?* editado por Ampiah K e S Naidu. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press.
- Onuoha, J. 2008. *Beyond Diplomacy: Contemporary Issues in International Relations*, 2008 Nsukka: Great AP Express Publishers.
- Onyekwena, C. e Ekeruche, M. 2020. *Understanding the impact of the COVID-19 outbreak on the Nigerian economy*. Brooking institute: <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2020/04/08/understanding-the-impact-of-the-covid-19-outbreak-on-the-nigerian-economy/>.
- Press report from Group of 15: The summit level group of developing countries', Geneva.

- Qobo, M. 2011. "Emerging Powers and the Changing Global Environment: Leadership, Norms and Institutions", *Occasional Paper No. 91*, South African Institute of International Affairs, Emerging Powers and Global Challenges Programme, September 2011.
- Romildo, J. 2019. "Chancellor underscores Nigeria's role in Brazil-Africa ties," *Agência Brasil*, 11 dez. 2019 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/internacional/noticia/2019-12/chancellor-underscores-nigerias-role-brazil-africa-ties>.
- The Economist. 2013. "Welcome to the post-BRIC world". <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2013/05/global-economy>.
- The Guardian News. 2016. "Gains, Pitfalls Of Nigeria's Currency Swap Deal With China", 18 abr. 2016.
- The Guardian News. 2019. "Buhari returns to Abuja after Russia-Africa Summit at Sochi," 25 out. 2019. <https://guardian.ng/news/buhari-returns-to-abuja-after-russia-africa-summit-at-sochi/>.
- Thornton, G. 2012. *The BRICs: Propping Up the Global Economy*, s.l.: Grant Thornton International Ltd.
- Vines, A., Wong, L., Weimer, M. e Campos, I. 2009. *Thirst for African Oil: Asian National Oil Companies in Nigeria and Angola*- A Chatham House Report, London: Chatham House.
- WHO-OECD – World Bank. 2018. *Delivering quality health services: A global imperative for universal health coverage*. WHO-OECD-World Bank joint publication.
- WHO. 2020. *WHO: People living longer and healthier lives but COVID-19 threatens to throw progress off track*. WHO: <https://www.who.int/news-room/detail/13-05-2020-people-living-longer-and-healthier-lives-but-covid-19-threatens-to-throw-progress-off-track>.
- _____. 2020. *Coronavirus disease (COVID-19) Situation Report – 206*. Geneva: WHO.
- Wilson, D. e Stupnytska, A., 2007. *The N-11: More Than an Acronym*, New York: Goldman Sachs.
- World Bank 2013. *Health Expenditure, Total (percentage of GDP)*. <http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.TOTL.ZS>.
- _____. 2020. *June 2020: Global Economic Prospects*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

RESUMO

Desde o surgimento dos BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – ocorreram muitas mudanças no ambiente global. Os BRICS não têm servido apenas como plataforma diplomática para seus compromissos multilaterais e negociações de seus países membros, mas também como um veículo para impulsionar as interações políticas, econômicas e socioculturais dos membros com outros países, como a Nigéria. O lançamento de Jim O’Neill do relatório dos *Next Eleven* (Próximos Onze, em português) trouxe à tona as perspectivas do surgimento de outro grupo de poder ou do futuro alargamento dos BRICS. Com base na proposição anterior de que o grupo dos *Next Eleven* (de onze países) estão no caminho certo para alcançar os BRICS, contanto que sustentem seus níveis de crescimento, este artigo examina a posição da Nigéria nos Próximos Onze vis-à-vis aos BRICS, com referência particular às perspectivas de seu surgimento como uma potência econômica antes e depois da pandemia de COVID-19. Conforme observado, apesar de a Nigéria possuir elementos críticos de poder que incluem geografia, tamanho da população e recursos econômicos, força militar e experiência diplomática, ainda não conseguiu aproveitá-los para alcançar prosperidade e grandeza. Conclui-se, portanto, que as perspectivas do país, incluindo o futuro de suas relações com blocos de potências emergentes globais, como os BRICS, dependem de sua superação de desafios críticos que prostraram o país antes mesmo das rupturas de sua economia provocadas pela pandemia de COVID-19.

PALAVRAS-CHAVE

Nigéria-BRICS. Poder econômico. Pandemia de COVID-19.

Recebido em 15 de novembro de 2020

Aceito em 4 de fevereiro de 2021

Traduzido por Artur Holzschuh Frantz

DIMENSÕES DAS REFORMAS ELEITORAIS NA NIGÉRIA

Emmanuel Olugbade Ojo¹



Introdução

Um dos problemas fundamentais que os Estados africanos pós-coloniais, incluindo a Nigéria, enfrentam é qual a melhor forma de sustentar e, eventualmente, consolidar a democracia – neste caso, um-homem-um-voto – por meio de eleições creíveis (Kolawole 2007, 15). Sem dúvida, esta tarefa simples tornou-se hercúlea em todo o continente africano, poucos Estados poderiam reivindicar ter conduzido eleições genuinamente livres e justas como é universalmente percebido. A tendência em muitos casos é substituir uma variante corrompida dela e justificar sua eficácia na plataforma de conveniência para meramente garantir a legitimidade governamental (Iwu 2008, 37). Um país que representa perfeitamente essa negatividade que serve ao nosso propósito imediato aqui é o Zimbábue (Vale 2005, 14). Este é um país onde um antigo combatente pela liberdade ganhou o poder e se recusou a dispensá-lo mesmo depois de anos de exercício e apesar da lei natural dos rendimentos decrescentes, que diariamente afetava sua capacidade de prover uma governança real. Foi simplesmente o caso de um libertador que se tornou opressor (Femi 2007, 11). A imagem não mudou até que Robert Mugabe, que estava ganhando todas as eleições, foi removido na velhice por um golpe militar antes de sua eventual morte.

Na Nigéria, que é o foco deste estudo, tem sido muito difícil para os presidentes eleitos mexerem com o mandato estabelecido constitucionalmente de no máximo dois mandatos (de oito anos), mesmo quando desejam uma extensão do mandato como o ex-presidente Olusegun Obasanjo tacitamente tentou (1999-2007). No entanto, eleições sucessivas dificilmente são livres e justas. Os imperativos das reformas eleitorais na Nigéria podem ser resumidos assim:

¹ Departamento de Ciência Política, University of Ilorin, Ilorin, Nigéria. E-mail: eojo12000@yahoo.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4430-6354>

A Nigéria tem um histórico de eleições violentas e profundamente falhas. Pelo menos 300 pessoas foram mortas na violência ligada às últimas eleições gerais em 2007 [...]. Desde novembro de 2010, mais de 50 pessoas foram mortas na violência ligada às primárias de partidos políticos e campanhas eleitorais e o nível de violência deverá aumentar durante a corrida eleitoral até a votação de abril (ver declaração conjunta da Global Watchdog e da Nigeria Bar Association NBA em 2011, *The Nation* 14 de março de 2011, 4, tradução nossa).

Em um trabalho perspicaz, Adekanye (1990, 2, tradução nossa) resumiu o problema assim: “as eleições no país têm se caracterizado frequentemente por tensões políticas, crises, assassinatos e altos níveis de violência”.

A triste realidade na Nigéria, a maior democracia da África, não está desligada de sua capacidade e vontade política de realizar eleições livres, justas e pacíficas. Desde a independência em 1960, “a violência e uma miríade de irregularidades têm prejudicado persistentemente o processo de eleição dos líderes do país” (Onwudiwe e Berwind-Dart 2010, 2). O problema é que a ambição feroz entre os políticos nigerianos certamente é parte do problema. Além disso, “as eleições têm sido sobre o poder: controlá-lo, miná-lo e distribuí-lo” (Samuel 2016). Num país não só plural, mas profundamente dividido, ansiando por integração nacional em todas as suas ramificações.

Em vista do exposto, sobretudo o objetivo deste trabalho é justificar os imperativos das reformas eleitorais com suas dimensões na Nigéria. O artigo está organizado em várias seções. Com as observações introdutórias acima, o artigo prossegue com uma exploração da democracia e das eleições, revelando o nexos entre elas. A terceira parte do documento é uma revisão da conduta das eleições gerais na Nigéria entre 1999, quando a democracia nascente foi inaugurada, até as eleições recentes de 2019. A quarta parte se detém no real foco do artigo, que são as várias dimensões que as reformas eleitorais devem assumir no interesse da política para que o sistema não sofra outra reversão à ditadura e autocracia.

Democracia e eleições: um nexos

Na literatura existente sobre consolidação democrática, em geral, eleições e democracia estão interligadas. A psicologia do processo eletivo reside no fato de dar aos cidadãos um senso de relevância. Isso os imbuí de um senso gratificante de participação e participação nas políticas públicas por meio de seus representantes eleitos. Em outras palavras, a ligação entre

eleições e democracia é clara; até agora, nenhum outro método para selecionar a liderança de uma sociedade democraticamente governada foi provado ou demonstrado ser superior (Ogunsanwo 2003, 11). Assim, uma grande ênfase foi colocada na realização de eleições regulares e isso, muitas vezes, levou ao equívoco de que elas são um fim em si mesmas e não um meio para um fim. É geralmente aceito que as eleições são uma marca da democracia e um importante instrumento através do qual os líderes são eleitos para cargos públicos. No entanto, reconhecemos que a mera existência de partidos políticos e a realização de eleições regulares, embora sejam ingredientes importantes da democracia, não significam em si mesmas democracia. Continuam a ser, no entanto, pilares centrais da sua institucionalização e consolidação, sem eles a democracia não pode existir. Em teoria, as eleições são percebidas como um reforço da governança democrática, mas na prática algumas eleições são meramente uma farsa voltada para legitimar o governo autoritário (Molomo 2006, 23-24; Ojo 2006, 105-123).

Por assim dizer, as eleições concebidas de forma ampla referem-se ao processo de seleção da elite pela massa da população em qualquer sistema político. Além do papel de recrutamento da elite, há uma espécie de aceitação geral de que as eleições são meios pelos quais o compromisso popular com o regime pode ser mobilizado (Anifowose 2003, 21). De uma maneira mais explícita, as funções essenciais das eleições podem ser resumidas da seguinte forma:

- recrutamento de políticos e tomadores de decisão públicos;
- constituição de governos;
- fornecimento de representação;
- influência de decisões políticas;
- educação de eleitores;
- construção de legitimidade;
- fortalecimento das elites;
- fornecimento de sucessão na liderança;
- extensão da participação a muitas pessoas (Anifowose 2003, 21).

No entanto, para que uma eleição desempenhe a função de utilidade democrática em um governo, esse governo deve, por uma questão de necessidade, permitir que a mídia tenha o poder de decidir como as notícias devem ser cobertas, quem deve ser e quem não deve ser convidado a comentar (Olurode 1990, 3). Em outras palavras, a liberdade de imprensa é condição

sine qua non para uma eleição livre e justa e, por extensão, para a sustentação e consolidação democrática (Ojo 2003; 2007b, 72-86).

Em essência, um voto é democrático se seu procedimento for democrático. O procedimento é democrático se todas as seguintes condições ou partes substanciais delas forem atendidas:

- (a) Cada preferência é revelada livremente, ou seja, o processo é gratuito.
- (b) Existe um campo de jogo nivelado (competitivo) para todos os candidatos concorrentes e seus partidos.
- (c) Cada voto válido conta.
- (d) Não há um único voto cuja preferência determine automaticamente a maioria, ou seja, não há autocracia.
- (e) Nenhum voto “proxy” é permitido.

A fraude no processo de agregação é frequentemente organizada sistematicamente e sua enormidade tem correlatos claros, a saber:

- (a) Quanto maior o grau de centralização do poder, maior é a possibilidade de fraude eleitoral que pode ocorrer.
- (b) Quanto maior o tamanho do governo, maior a variedade de fraude eleitoral.
- (c) Quanto menor o grau de responsabilidade dos governos/representantes, maior o nível de corrupção.
- (d) Em um ambiente de pobreza, o voto, recurso democrático vinculado ao papel decisório, pode adquirir valor de mercado, determinado pela competição entre os ricos que desejam adquirir poder além da riqueza. Assim, a pobreza pode consolidar uma plutocracia (corrupta) (Olurode e Anifowose 2004, vii; Ojo 2006, 105-123).

No entanto, as eleições devem permitir a uma sociedade democrática traduzir as preferências dos seus cidadãos em políticas sensatas. Na realidade, porém, as eleições nem sempre produzem esses resultados. Conforme observado em Magstadt e Schotten (Anifowose 2003, 40), entre as limitações inerentes às eleições como veículos de escolha pública estão as seguintes:

- (a) Os candidatos podem descobrir que não podem cumprir suas promessas uma vez eleitos para o cargo - certas promessas podem ser impossíveis de implementar porque os candidatos exageraram deliberadamente sobre o que poderia ser realizado ou porque simplesmente subestimaram as forças de resistência.
- (b) Se a opinião pública, uma das questões mais importantes da atualidade, estiver mal definida, os funcionários recém-eleitos mal divididos podem não receber um mandato claro dos eleitores. E mesmo que tal mandato seja conferido, uma autoridade eleita pode considerar a opinião pública sobre uma questão específica equivocada e ignorá-la ou tentar mudá-la.
- (c) Depois de ser eleito, um candidato pode simplesmente mudar de opinião sobre a conveniência ou a viabilidade de uma política específica. A influência de novos grupos de interesse, a exposição a mais e melhores informações e a compreensão da intrincada relação entre as várias políticas interna e externa podem ter um impacto profundo sobre uma autoridade recém-eleita.

Estender ainda mais a nossa tipologia do nexos entre eleições e democracia pode não servir a nenhum propósito útil, mais especialmente em uma situação em que os estudiosos da “*stasiology*” não conseguiram chegar a um consenso (Ojo 2007, 4-131). Passamos agora para uma breve revisão das eleições na Quarta República.

Dimensões das reformas eleitorais

A eleição falha de 2007, que foi atestada por diversos interessados tanto locais quanto internacionais, realmente necessitou de um intenso apelo para a reestruturação do sistema eleitoral (Pham 2007, 53). Mas é preciso enfatizar que a Nigéria tentou reformas eleitorais no passado, mas geralmente sob o regime militar, cujo verdadeiro motivo era reivindicar alguma missão reformista duvidosa para tentar justificar sua tomada ilegal do poder. E é por isso que nada mudou realmente. Por trás da fachada desse esforço de reforma estava um desejo calculado de nunca vê-los ter sucesso, para que pudessem continuar a segurar desesperadamente o poder. O último desses painéis foi a Comissão de Inquérito de Justiça Babalakin sobre os assuntos da Comissão Eleitoral Federal, FEDECO em 1986 (Tinubu 2007, 8).

Apesar de muitos memorandos úteis e informativos apresentados ao painel, não havia nenhum documento oficial do governo sobre as recomendações. E por causa dessa má-fé, as chamadas reformas do final dos anos 80 e início dos anos 90, por exemplo, falharam, terminando com a anulação perversa da eleição de 12 de junho de 1993, considerada a eleição mais livre e justa que a nação já testemunhou². E depois disso, as coisas pioraram cada vez mais, culminando no que geralmente se acredita ser a “eleição” nacional mais falha e comprometida da história da Nigéria, sob a vigilância de um militar interessado em si mesmo – isto é, “soldado que renasceu” político – Chefe Olusegun Obasanjo (Tinubu 2007, 8). Com essa realidade existencial da política nigeriana, o beneficiário das desacreditadas pesquisas de 2007 – o presidente Umaru Musa Yar-Adua – ao assumir o cargo, reconheceu a natureza pervertida do sistema eleitoral do país que, no entanto, justificou sua inauguração de um ‘maggie’ de 22 membros para recomendar uma agenda de reforma de longo alcance³.

Para fins de registro, os Termos de Referência (TdR) do Comitê de Reforma Eleitoral são destacados a seguir:

- i. realizar uma revisão da história da Nigéria com as eleições gerais e identificar os fatores que afetam a qualidade e a credibilidade das eleições e seu impacto no processo democrático;
- ii. examinar as disposições relevantes da Constituição de 1999, a Lei Eleitoral e outra legislação que se relaciona com o processo eleitoral e avaliar o seu impacto na qualidade e credibilidade das eleições gerais;
- iii. examinar os papéis das instituições, agências e partes interessadas na formação e impacto na qualidade e credibilidade do processo eleitoral. Estes devem incluir o Governo, Comissões Eleitorais, Agências de Segurança, Partidos Políticos e Comunidade Internacional Não Governamental;

2 Ver *The Punch*, 12 de jun. 2008.

3 Os nomes do Comitê de Reforma Eleitoral de 22 homens, inaugurado em 29 de agosto de 2007, são: Mohamadu Lawal Uwais - Presidente e ex-Chefe de Justiça; Godwin Ononiba; Olisa Agbakoba; Okon Uya; Ahmadu Kurfi; Musiliu Smith; Bolaji Akinyemi; Gambo Balarade Abdullahi; Grace Alele-Williams; Toyin Olakunmi; Jibril Ibrahim; Oladayo Popoola; Ahmed Lemu; Attahiru Jega; Ndamusa Alao; John E. Odah; Abduraheem Ujo, ‘Dije Bala; Aliyu Umar; Steven Dike; Festus Okoye; Hassan Kukar. Para obter informações sobre os antecedentes de cada membro da Comissão, que tem um ano para cumprir a sua missão, ver *The Nation*, (Lagos), 23 de agosto de 2007, pp.1 e 2.

- iv. examinar os sistemas eleitorais relevantes para a experiência da Nigéria e identificar as melhores práticas que teriam um impacto positivo na qualidade e credibilidade do processo eleitoral da Nação;
- v. fazer recomendações gerais e específicas (incluindo, mas não se limitando a, disposições constitucionais e legislativas e/ou emendas), para garantir:
 - a. uma Comissão Eleitoral verdadeiramente independente, dotada de autonomia administrativa e financeira;
 - b. um processo eleitoral que permitiria a realização de eleições de acordo com os padrões internacionais aceitáveis;
 - c. processos legais que assegurem que as disputas eleitorais sejam concluídas antes da posse de novos funcionários eleitos; e
 - d. mecanismos para reduzir as tensões pós-eleitorais incluindo a possibilidade de introduzir o conceito de representação proporcional na constituição dos governos.
- vi. fazer quaisquer outras alterações julgadas necessárias pelo Comitê.

Passamos agora para as áreas críticas onde a agenda de reforma pode ser executada no interesse da política. Começamos com a Comissão Eleitoral Nacional Independente (INEC) constitucionalmente responsável pela administração das eleições na Nigéria.

Comissão Eleitoral Nacional Independente (INEC)

Em uma pesquisa de opinião nacional realizada pela IFES-Nigéria (2007), mais especialmente após as eleições⁴, observadores eleitorais questionaram a independência e imparcialidade do INEC. Os resultados da pes-

⁴ Ver *An Election Programme to Fail: Preliminary Report on the Presidential and National Assembly Elections held on Saturday, April 21, 2007 (2007 April)*. Obtido em 23 julho, 2007 de http://www.american.edu/ia/idem/nigeria/reort_070421.pdf. Os resultados desta pesquisa são baseados em entrevistas face a face conduzidas sob a direção do IFES em *Practical Sampling International*. As entrevistas foram com 2.410 nigerianos de 18 anos de idade ou mais e foram conduzidas entre 13 e 25 de fevereiro de 2007. As entrevistas foram conduzidas em todos os 36 estados nigerianos e no Território da Capital Federal e são representativas da população adulta nigeriana. A pesquisa foi paga pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) no âmbito do Programa IFES “Nigerian Election Support 2007” Program. Ver, Monografia da IFES “What Nigerians Think: Nigerian Public Opinion in the Pre-Election Environment”, April 2007, IFES – Nigeria, Abuja.

quais mostram que essas dúvidas são compartilhadas por muitos do público quando solicitados a escolher entre duas afirmações opostas – se o INEC é um órgão neutro orientado em seu trabalho apenas pela lei ou se o INEC toma decisões que favorecem determinadas pessoas ou interesses – uma pequena maioria seleciona a afirmação de que o INEC é tendencioso (53%), enquanto quatro em cada dez (40%) se inclina mais para a descrição do INEC como um órgão neutro. Não surpreendentemente, quase todos aqueles que têm pouca ou nenhuma confiança no INEC selecionam a declaração que descreve o viés sobre a imagem do INEC como um órgão neutro (93%) vs. (31%). No entanto, mesmo muitos dos que expressam confiança no INEC, duvidam da sua independência. Quase um terço (31%) dos que afirmam ter pelo menos uma confiança moderada no INEC também afirmam que o INEC favorece pessoas ou interesses específicos. Com uma descoberta empírica⁵, demonstrando evidências de que há baixa confiança no INEC, qualquer reestruturação eleitoral significativa deve começar com o administrador eleitoral – INEC.

O problema fundamental com o INEC, que o torna alvo potencial de reestruturação e reforma, é basicamente constitucional. Sem dúvida, qualquer administrador eleitoral como o INEC que terá um desempenho digno de crédito deve ser independente, imparcial, transparente e realmente responsável. Mas o tipo de obstáculos constitucionais no caminho do INEC é assustador. Por exemplo, a Seção 156 (i) (a) da constituição de 1999 (conforme a emenda) estabelece que aqueles a serem nomeados como Comissários Eleitorais devem ser qualificados para serem membros da Câmara dos Representantes. A interpretação disso, que pode não estar de acordo com o espírito e a letra da constituição, é que aqueles nomeados como membros da comissão eleitoral devem ser membros do partido, uma vez que a filiação partidária é um dos principais critérios para ser eleito para a Câmara dos Representantes na Nigéria (Adejumo 2007). Não só isso, seção 14 (2) 9; no terceiro cronograma, a primeira parte dos órgãos executivos federais na constituição nigeriana de 1999 autoriza o presidente da República Federal da Nigéria a nomear comissários eleitorais residentes para todos os Estados (36) da federação e do Território da Capital Federal (FCT), Abuja sem recurso à Assembleia Nacional para aprovação. Sem dúvida, esta disposição deu a qualquer partido no poder e mais especialmente ao presidente em exercício a influência para nomear qualquer um que esteja disposto a cumprir com suas ordens

Ligada também ao problema constitucional está a dimensão estrutural e institucional da gestão eleitoral. É sabido que o INEC está longe de ser independente do órgão Executivo do governo. Isto não está alheio ao fato de

5 Ver An Election Programme to Fail: Preliminary Report on the Presidential and National Assembly Elections held on Saturday, April 21, 2007 (2007 April), página 29.

o presidente do INEC e os 37 Comissários Eleitorais Residentes (CERs) não terem sido apenas nomeados pelo presidente, mas ainda subordinados a ele. Também em termos de autonomia financeira, a comissão ainda tem um longo caminho a percorrer, se algum dia for independente. Por exemplo, para o bom funcionamento da comissão, seu “destino” financeiro está à mercê do Ministro Federal das Finanças, que também é nomeado pelo presidente. O Executivo, chefiado pelo Sr. Presidente, não apenas determina os níveis de financiamento e desembolso para a Comissão, mas também quando e como a alocação ao INEC deve ser liberada. É por essa lacuna constitucional que o órgão teve um desempenho lamentável na administração das eleições gerais de 2007 (Ijim-Agbor 2007, 79-94).

Portanto, o INEC deve ser independente e ser visto como sendo legalmente, estruturalmente, financeiramente e em praticamente todas as ramificações. Os funcionários que vão liderar o corpo eleitoral nacional e os comissários nacionais devem ser nomeados de uma forma que realmente lhes confira o traje de independência e, mais criticamente, independência de pensamento e ação. Para conseguir isso, as nomeações de Comissários Eleitorais e seus principais oficiais devem ser enraizadas em um sistema que não permite que um presidente ou governador em exercício nomeie árbitros eleitorais que irão supervisionar as eleições nas quais são participantes ou pessoalmente interessados (Tinubu 2007). Somente sob tal sistema a confiança do povo no processo eleitoral será restaurada.

Na mesma linha, a constituição de 1999 precisa ser emendada para conceder ao INEC autonomia real. O respaldo legal pode ter que prover para o INEC que seja estruturalmente autônomo e tenha autonomia financeira e não apenas administrativa. O arranjo deve ser semelhante ao fundo consolidado do judiciário, que não pode ser alterado pelo braço executivo do governo.

Talvez mais crítico seja o imperativo de aprofundar a implantação de tecnologia na gestão do cadastro eleitoral, votação e processos de comparação de resultados. Embora isso deva ser feito com cautela; o voto eletrônico em um país em desenvolvimento como a Nigéria pode enfrentar uma série de desafios que incluem, mas não se limitam a hackear máquinas de votação, hackear dados de campanha eleitoral e hackear a própria votação online. Seja como for, o INEC precisa encontrar uma forma de processar os infratores eleitorais. O corpo eleitoral deve encontrar uma maneira de lidar com uma situação em que os Oficiais de Retorno sejam obrigados a declarar vencedores sob coação. Portanto, é uma notícia animadora que o INEC esteja propondo 34 emendas ao Projeto de Emenda da Lei Eleitoral de 2010.

Partidos políticos

Sem dúvida, os partidos políticos em todas as regiões e climas do mundo são componentes importantes da democracia liberal e dos processos eleitorais. Os partidos políticos produzem os candidatos, definem os parâmetros de questões e agenda dentro dos quais as eleições devem ser disputadas e, além disso, espera-se que desempenhem essas funções de uma eleição para outra (International IDEA 2000, 226-227). O crescimento da prática democrática moderna gira em torno dos partidos políticos, que se destacam como plataformas organizadas de articulação de aspirações e angariação de votos eleitorais. Embora a ideia de candidatura independente seja praticada em algumas democracias, ela permanece uma exceção à regra de organização política ou à máquina por meio da qual o governo é formado e o poder é adquirido.

De acordo com a constituição nigeriana de 1999, apenas os partidos políticos devidamente registrados e licenciados pela Comissão Eleitoral Nacional Independente (INEC) podem participar e apresentar candidatos às eleições em todos os cargos da federação. Em outras palavras, qualquer nigeriano que pretenda um cargo eletivo deve ser um membro portador de cartão de tal partido. A candidatura independente não está prevista na constituição. Em outras palavras, os partidos políticos são realmente imperativos na democracia nascente da Nigéria. Como esperado, eles tendem a desempenhar um papel crítico na promoção do pensamento democrático e na democratização dos sistemas políticos. Eles são instrumentos que ligam os governantes aos governados. Os partidos são, portanto, meios organizacionais básicos pelos quais as pessoas competem nas eleições pelos direitos de formular e implementar seus objetivos de política por meio do sistema político. Na verdade, de acordo com os principais estudiosos da política partidária, a democracia é uma função de partidos concorrentes e em conflito e na qual existe uma ligação estrutural entre os partidos de mobilização de massa e a participação política, como é o caso da Europa (Manafu 1998, 1-26).

O problema, porém, é que há um elo perdido na política nigeriana. Além disso, os partidos políticos nigerianos não desempenham hoje as funções acima mencionadas. Praticamente todos os partidos políticos existentes não estão bem organizados para serem um catalisador para a sustentação e consolidação democrática. Eles também não competem nas questões que perseguirão se forem eleitos para um cargo público. As partes falharam em oferecer alternativas de políticas conforme o esperado. Conseqüentemente, as eleições não são disputadas principalmente por problemas centrais. Além disso, conforme refletido nas sucessivas eleições gerais, o resultado das elei-

ções não reflete, na sua maioria, o que as pessoas preferem, indo pelas reações espontâneas aos resultados muito contestados. Certamente, os partidos não conseguem ter seus governantes eleitos comprometidos com suas promessas de campanha. Consequentemente, permanece uma grande lacuna entre o que é prometido e o que realmente é entregue (Manafu 1998, 2).

Considerando que, de acordo com o modelo majoritário de democracia, os partidos são essenciais para fazer com que o governo responda à opinião pública. Assim, quatro princípios claramente identificados de governo partidário responsável postulados por Jerry Goldman et al. (Janda, Berry e Goldman 1992), definem os papéis ideais dos partidos em uma democracia. Esses incluem:

- as partes devem apresentar programas claros e coerentes;
- os eleitores devem escolher os candidatos de acordo com os programas do partido;
- a parte vencedora deve realizar seus programas uma vez no cargo;
- os eleitores devem responsabilizar o partido do governo na eleição pela execução de seu programa (Janda, Berry e Goldman 1992, 294).

Em linha com estes princípios do governo partidário responsável, os partidos políticos devem observar as seguintes funções básicas:

- Indicar candidatos. Esta é uma função crucial, a fim de evitar uma situação em que o eleitorado se depare com um conjunto desconcertante de candidatos auto-indicados.
- Estruturar a escolha dos eleitores. Os partidos políticos mantinham um governo democrático permitindo que os eleitores tivessem escolhas com base nas propostas dos candidatos ou em seus manifestos partidários.
- Coordenar as ações dos funcionários do governo. Não se espera que os líderes dos braços legislativo e executivo do governo estejam de acordo o tempo todo. Os partidos políticos oferecem uma plataforma para preencher as lacunas, garantir a separação funcional do poder e produzir partidos coordenados que irão melhorar a sorte dos cidadãos (Janda, Berry e Goldman 1992, 294).

É em vista da doença acima mencionada dos partidos políticos no regime democrático atual que agora torna-se necessário avaliar sua forma-

ção, desenvolvimento e perspectivas na tentativa da Nigéria de alcançar uma democracia sustentável e consolidada. Uma das principais características observáveis da política partidária na Nigéria é a ausência de classe ideológica. Portanto, a tendência é que esses partidos se vejam como uma força competidora em uma sociedade civil multiétnica. Na verdade, notamos igualmente que esses partidos interpretaram as competições políticas em termos da sobrevivência das entidades étnicas, caso em que os partidos políticos podem ter solidariedade étnica institucional em vez de uma perspectiva nacional. Eles quase replicam a descrição de Larry Diamond dos partidos políticos e sistemas partidários até a Segunda República, portanto, “eles tendiam a refletir peculiaridades étnicas e regionais muito de perto para fornecer uma nova base transversal para o conflito político” (Oyediran e Agbaje 1991, 20). Corroborando Larry Diamond, Anthony Akinola observa que os partidos políticos da Primeira República foram “severamente limitados em suas capacidades de integrar os componentes daquela grande diversidade de sociedades conhecida como Nigéria” (Akinola 1989). De fato, conforme afirmado por Chudi Nwazurike, eles (os partidos políticos) “mal passaram no teste crítico para a democracia competitiva – a disposição de jogar de acordo com as regras – em buscar o poder de forma justa e direta em todo o país por meio de um processo eleitoral intemperante (Oyediran e Agbaje 1991). O relatório do Political Bureau em seu comentário sobre os partidos políticos nigerianos da época afirmou que:

O padrão nigeriano exibiu virtualmente as piores formas de uma democracia instável. A maioria dos partidos tinha bases estreitas, ligados a algum grande e inatacável líder que tendia a marcar a organização não com uma grande visão ideológica, mas com seus preconceitos pessoais. Além disso, cada um tinha uma orientação étnica, mobilização em massa e confrontação (FRN 1987, 124-132, tradução nossa).

Todos esses problemas e medos fazem com que os partidos políticos nigerianos estejam longe de serem catalisadores da integração nacional e da estabilidade democrática.

Além disso, dos oito fenômenos identificados por Celestine Mongu (1999), como alimentando o ceticismo coletivo sobre o projeto de democratização da África (na verdade, da Nigéria), o ponto sobre a fraqueza dos partidos políticos ficou em destaque. Espera-se que um partido político contemporâneo atenda a quatro critérios, que os partidos nigerianos não têm:

- (a) Continuidade, isto é, tendo uma vida útil que se estende além da de seus fundadores.
- (b) Organização nacional que busca atrair uma ampla gama de eleitores em todo o país, a fim de ser capaz de realizar seu objetivo principal de conquistar o poder por meio das urnas ou do consentimento do povo.
- (c) Deve desejar exercer poder. Um partido político não deve existir apenas para desempenhar o mesmo papel de um grupo de pressão.
- (d) Por último, deve fazer um esforço consistente para angariar apoio popular significativo (Mongu 1999).

Como observado anteriormente neste artigo, uma das maiores maldições da política partidária é a fluidez ideológica dos políticos, o que faz com que muitos políticos se comportem como morcegos políticos mudando de filiação partidária em resposta à sorte política de seu grupo. Oyeleye Oyediran (1991), no entanto, identifica dois fatores como sendo responsáveis por isso:

- (a) o primeiro é a base para a formação de partidos políticos; e
- (b) a segunda é o calibre e o comportamento dos líderes políticos, independentemente de terem ou não cargos eletivos (Ayandiji 2004, 83-100).

Sem dúvida, a observação de Oyediran é válida mesmo na atual dispensação, que, no entanto, exigiu reformas (Adejumo e Kehinde 2007). Assim, se a democracia nascente da Nigéria for eventualmente consolidada, a questão da democracia interna em todos os partidos políticos registrados deve ser levada a sério. O INEC deve garantir que legalmente todos os partidos cumpram esse requisito antes de os candidatos serem apresentados às eleições. A falta de democracia interna sempre foi objeto de litígio após as eleições, quando os candidatos reclamam que foram marginalizados durante as primárias. As primárias partidárias devem ser levadas a sério (Ojo 2019). Não se pode esperar que um partido que carece de credenciais democráticas internamente conduza um governo democrático se eventualmente vencer as eleições. Apenas para as eleições de 2019, de acordo com o INEC, havia até 809 petições pré-eleitorais protocoladas antes das eleições gerais, o corpo eleitoral reformado deve fornecer procedimentos claros para as primárias do partido e as consequências das violações (Egburonu 2020, 15).

Influência do dinheiro na política

Um outro problema fundamental que necessita urgentemente de reforma é a *cankerworm* gêmea da influência debilitante do dinheiro e da corrupção no processo eleitoral que teve um impacto negativo no corpo político. Atualmente, o financiamento político está realmente corrompido. A corrupção em praticamente todos os sistemas políticos vis-à-vis os processos eleitorais se manifesta de uma das seguintes maneiras:

- (a) Contribuições políticas que infringem as leis existentes sobre financiamento político.
- (b) O uso para objetivos de campanha ou partido de dinheiro que um detentor de cargo político recebeu de uma transação corrupta.
- (c) Uso não autorizado de recursos do Estado para fins políticos partidários.
- (d) Aceitação de dinheiro em troca de um favor não autorizado ou promessa de um favor no caso de eleição para um cargo.
- (e) Contribuições de fontes de má reputação, e
- (f) Gastar dinheiro com fins proibidos, como compra de votos (Pinto-Duschinsky 2004, 1-23).

Enquanto isso, a tendência dos políticos de lutar para ganhar eleições, mesmo nas primárias do partido, a todo custo, faz contestações desesperadas para se envolver em todos os tipos de práticas ilícitas, incluindo a oferta de incentivos financeiros e materiais aos eleitores. O chefe Olusegun Obasanjo, ex-presidente da Nigéria, confirmou isso quando afirmou que:

Com tantos recursos sendo implantados para capturar cargos eletivos, não é difícil ver a correlação entre política e o potencial de corrupção de alto nível. Os maiores perdedores são as pessoas comuns, aqueles eleitores cuja fé e investimento no sistema são sequestrados e subvertidos porque o dinheiro, não sua vontade, passa a ser o fator determinante nas eleições. Não podemos passar da política de dinheiro e materialismo para a política de ideias, questões e desenvolvimento? (Obasanjo 1992, 138, tradução nossa).

O chefe Obasanjo também lamentou o custo de realizar eleições na Nigéria assim:

Mais preocupante, porém, é a total ausência de controle sobre os gastos de candidatos e partidos com as eleições. Eu disse que nos preparamos para as eleições como se estivéssemos indo para a guerra, e posso afirmar sem hesitação, valendo-me de minha vida anterior, que os partidos e candidatos gastaram juntos nas últimas eleições mais do que seria necessário para uma luta bem-sucedida guerra (Obasanjo 1992, 138, tradução nossa).

No entanto, em uma tentativa ousada de reduzir o problema de compra de votos pelos candidatos, o ato eleitoral de 2006 estabeleceu um teto sobre quanto um candidato pode gastar para disputar uma eleição, a seção 93 subseções 92 (7) estipulou claramente que as despesas máximas a serem incorridas por um candidato em uma eleição presidencial serão N500.000.000; Eleição para governador N100.000.000; Assento senatorial N20.000.000; enquanto a cadeira para Câmara dos Representantes será N10, 000.000, respectivamente. No caso de eleição para a Assembleia Estadual, o valor máximo das despesas eleitorais a serem incorridas será N5.000.000, o mesmo valor para a presidência dos governos locais e N500.000 para a eleição do conselho (Lei Eleitoral de 2006, A48).

Lucrando com a pobreza do povo, os políticos nigerianos são bem conhecidos por distribuir alimentos e outros materiais de consumo aos eleitores pouco antes das eleições e às vezes no dia da eleição, contrariando as disposições da lei eleitoral existente (conforme emenda) que proíbe tais práticas. Abundam também os casos em que os candidatos jogaram algum dinheiro para o ar durante os comícios de campanha, fazendo com que as pessoas corressesem por ele e se machucassem no processo (Adejumo 1995, 125-145). Sem dúvida, uma das áreas críticas que requerem reforma é a questão do dinheiro no que diz respeito ao financiamento dos partidos e despesas de campanha. Isso pode ser melhorado não apenas por lei, mas por mecanismos institucionais que podem monitorar adequadamente o cumprimento estrito da lei. O maior obstáculo aqui é a incapacidade do INEC de monitorar os gastos eleitorais dos partidos e seus candidatos; ainda mais em um sistema em desenvolvimento em que os registros não são mantidos juntamente com o sigilo criminal dos candidatos.

Fortalecendo o Estado fraco

Como corolário do que já foi declarado, um Estado fraco não pode administrar com sucesso uma eleição livre e confiável com credibilidade. O fato de a administração eleitoral alcançar legitimidade governamental após as urnas sempre foi uma preocupação séria para os acadêmicos eleitorais

(Elklit e Reynolds 2000, 1-37). É bem sabido que a maioria dos novos Estados da África, Ásia e América Latina são fracos demais para a atribuição. Portanto, a capacidade do Estado é um pré-requisito importante para o sucesso das pesquisas. Diz-se que o poder do Estado consiste nos seguintes cinco elementos:

- (i) monopólio do poder coercitivo da sociedade, ou seja, controle do instrumento de coerção;
- (ii) o direito de aumentar os impostos e cobrar receitas;
- (iii) o poder de promulgação legal, ou seja, o poder de fazer leis;
- (iv) soberania sobre o território e a sociedade; e
- (v) controle das instituições do Estado ou aparelho do Estado, burocracia (Onyeoziri 2005, 3).

Esses cinco elementos tomados em conjunto constituem a base do poder estatal e conferem-lhe a qualidade de Estado. Mas os Estados-nação que se qualificam para o status de um Estado podem diferir em seu grau de estatura, alguns são Estados fortes, outros são fracos. Sem dúvida, a Nigéria se enquadra na categoria de Estados fracos. Como outros em sua categoria, a Nigéria administra um sistema no qual as regras formais (leis, regras e práticas administrativas oficialmente declaradas, etc.) são aplicadas copiosamente e de maneira frouxa, em vez de rigorosa e consistentemente. É aquele em que se pode obter vantagem privada e barganhas privadas relativas à aplicação ou não das regras, como quando um empresário suborna um agente fiscal, além de dinheiro, outro incentivo é o sentimento de parentesco e outro é o favor de superiores.

O efeito consequente é que, em alguns casos, os indivíduos podem ser muito mais poderosos do que o Estado em que o primado do direito é abusado impunemente. Casos como esse eram numerosos demais para serem mencionados em eleições sucessivas. Enquanto isso, o Estado precisa ser fortalecido e a justiça aplicada a tempo, sem medo ou favor. Isso deve ser feito de forma que, após qualquer eleição geral, as partes prejudicadas possam ter acesso aos tribunais de petições eleitorais, que devem ser capazes de julgar tais casos antes da posse de um novo governo; e também justiça vista a ser feita em relação aos crimes eleitorais.

Na mesma perspectiva, todo o aparato de segurança do Estado deve ser reorientado sobre quais devem ser seus papéis constitucionais antes, durante e depois das eleições. A experiência com as últimas eleições gerais não foi palatável, os agentes de segurança foram tendenciosos atendendo às imposições do partido no poder. O efeito consequente disso foi uma taxa

sem precedentes de violência eleitoral em todo o país. Na verdade, o ritmo e o caráter da violência eleitoral, resultante da campanha representacional, votação e conflitos de resultados, têm sido um problema terminal da política nigeriana desde a década de 1950 (Albert 2007, 132). Segundo fontes do INEC, a violência resultou em 265 casos de violência eleitoral, registrados em todo o país durante as eleições para o governo e para a Assembleia da República, apenas nas eleições de 14 de abril de 2007. No mesmo período, 1.093 pessoas foram presas, 11 civis mortos e 39 policiais também perderam a vida. Colocando de forma diferente; quando o corpo de um homem é o bandido de outro, as agências de segurança desgraçadas, mal treinadas e mal pagas nunca podem ajudar na manutenção da lei e da ordem. A agenda de reforma deve levar os aplicadores da lei junto. É assim que o Estado nigeriano ficará mais forte.

O judiciário e eleições credíveis

O judiciário é uma instituição cardeal em nossa democracia estabelecida. Isso não está desvinculado do fato de que o governo constitucional deve, em parte, ser um governo judicial (Hague et al. 1983, 279). Como terceiro órgão ou ramo do governo, a constituição confere a ele, *inter alia*, os poderes de interpretar e aplicar todas as leis do país em relação a questões criminais e civis e disputas entre indivíduos e grupos, entre indivíduos e autoridades políticas, bem como entre autoridades políticas em uma relação paralela ou em uma relação vertical, como entre um estado e o governo federal em um sistema federal (Awa 1996, 8). Assim, é o guardião do Estado de Direito e o defensor da justiça, do jogo limpo e da equidade. Esta é a razão pela qual nas constituições nigerianas goza de maior grau de independência dos braços executivo e legislativo do governo, exceto durante o interregno militar (Ojo 2000, 1).

Enquanto isso, além de meras postulações teóricas, o judiciário nigeriano manifestou uma série de deficiências que eminentemente o qualificam para uma reforma e revisão total. Em uma sociedade relativamente complexa, como a Nigéria, as pessoas são indicadas até mesmo para a Suprema Corte não por mérito, mas por motivos nebulosos de equilíbrio religioso e étnico, caráter federal, antiguidade, representação zonal e laços da velha escola (Osuntokun 2008). O efeito disso é a lealdade dividida e a incapacidade de defender o solene princípio e a ética da independência judicial. Esta é uma das limitações do judiciário na Nigéria.

Em segundo lugar, enquanto não houver independência fiscal ou financeira do judiciário, ele continuará sujeito ao controle da bolsa. Isso

não é ideal para um judiciário eficiente. Vimos recentemente na Nigéria, especialmente após as eleições mal conduzidas e violentamente fraudadas e manipuladas de 2007, que o judiciário é talvez a única instituição que se mantém entre a resistência justificável à manipulação eleitoral e a anarquia (Osuntokun 2008). A Lei Eleitoral de 2006 torna o Judiciário o árbitro final das disputas eleitorais. Mas, onde o judiciário está demorando muito para resolver os casos eleitorais diante deles, permitindo assim que as pessoas erradas ocupem cargos de poder por anos indevidamente antes que a trégua venha, o caminho dos petionários é desnecessário; somado a isso, estão várias denúncias de corrupção tanto contra o tribunal como contra a bancada. Até que essas questões sejam abordadas, uma eleição livre e justa pode não ser facilmente alcançável na Nigéria.

Conclusão

Em última análise, deve haver um mecanismo de resolução de disputas durante e após as eleições (Mukele 2007, 4). É assim que deve ser um sistema eleitoral reestruturado. Seja como for, é preciso enfatizar que, qualquer que seja a reforma ou reestruturação implementada, os nigerianos precisam ser reorientados – tanto os seguidores quanto os liderados – sobre o que é necessário para ter uma eleição confiável. O problema é que os nigerianos não são democratas, portanto, a possibilidade de haver democracia torna-se uma miragem. É apenas quando a reorientação é feita, o que leva tempo, que um tipo de cultura política congruente com a sustentação democrática pode evoluir. Acima de tudo, o nível atual de pobreza excruciante é desnecessário. Os pobres serão receptivos às reformas, enquanto os ricos as acharão úteis para perpetuar as atrocidades eleitorais. A reestruturação prevista não deve perder de vista o estado precário da economia. É aqui que as organizações da sociedade civil precisam ser reanimadas e galvanizadas para que possam desempenhar bem suas funções. Sem dúvida, as dimensões da reforma eleitoral discutidas neste artigo estão longe de ser exaustivas, mas sim salientes para a obtenção de um sistema melhor e melhorado, mais ainda, clamar por um sistema humano perfeito é antecipar o Eldorado e a utopia que nunca é o objetivo da reforma, mas sim a melhoria do sistema existente.

Uma agenda de reforma eleitoral holística sem dúvida traria um INEC que seria autônomo e protegido da manipulação política, especialmente do partido político no poder. Normalmente, deve haver uma cláusula na lei estabelecendo que, no exercício de suas funções, ela não estará sujeita às ordens de qualquer outra pessoa ou autoridade. O cargo de presidente e

de comissários deve ser protegido de forma que não seja fácil ou possível despedi-los aos impulsos e caprichos do executivo. Não só que o arcabouço legal seja suficientemente claro no corpo eleitoral para que este possa tomar decisões rápidas. Além disso, tal comissão deve ter poderes para contratar e demitir pessoal, sem se restringir a oficiais destacados e funcionários *ad hoc* que não possam ser efetivamente disciplinados.

Referências

- Adejumo, S. e Kehinde, M. 2007. “Building Democracy without Democrats: Political Parties and Threats of Democratic Reversal in Nigeria”, *Journal of African Elections*, Special Issue, Nigeria’s 2007 General Elections, Vol. 6, No. 2 (Oct.).
- Adejumo, S. 1995. “The Two Political Parties and the Electoral Process in Nigeria: 1989-1993”. In *The State and Democracy in Africa*, editado por Georges Nzongla-Ntalaja e M.C. Lee, Harare AAPS Books.
- _____. 2007. *When Votes Do Not Count: The 2007 General Elections in Nigeria*. Uppsala: The Nordic Africa Institute.
- Adekanye, J.B. 1990. “Election in Nigeria: Problems and Strategies”, *Journal of Electoral and Political Behaviour* (Nigeria), Vol. 1 No. 1.
- Akinola, A. 1989. “A Critique of Nigeria’s Two Party System”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 27, No.1 (March).
- Anifowose, R. 2003. “Theoretical Perspectives on Elections”. In *2003 General Elections and Democratic Consolidation in Nigeria*, por Remi Anifowose e Tunde Babawale. Lagos: Friedrich Elbert Stiffing, Franked Publishers.
- Awa, E. 1996. “Democracy in Nigeria: A Political Scientist’s View”. In *Governance and Development in Nigeria – Essays in Honour of Prof. B.J. Dudley*, editado por Oyediran, O. Ibadan: Oyediran Consult International.
- Ayandiji, D. A. 2004. “Party and Electoral Politics”. In *Nigeria’s Struggle for Democracy and Good Governance (A festchrift for Oyeleye Oyediran)*, editado por Agbaje, A.A.B., Larry Diamond e Ebere Onwudiwe. Ibadan: Ibadan university Press.
- Egburonu, Sam. 2020. “Challenges facing INEC’s e-voting vision”, *The Nation*, Lagos, (Sunday March 15).

- Elklit, J. e Reynolds, A. 2000. "The Impact of Election Administration in the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda", being a paper prepared for delivery at the 2000 *Annual Meeting of the American Political Science Association*.
- Federal Republic of Nigeria. 1987. Report of the Political Bureau, Lagos.
- _____. 2006. *Electoral Act 2006*, An official Gazette printed and published by the Federal Government Printers, Lagos, Nigeria.
- Femi, O. 2007. "Go Robert Mugabe, Go", *The Nation*, Lagos, September 8.
- Hague, R. et al. 1983. *Comparative Government and Politics*, 3rd edition, London: Macmillan.
- IFES-Nigeria. 2007. *A Nigerian Perspective in the 2007 Presidential and Parliamentary Elections: Results from Pre- and Post-Election Surveys*, Abuja, August (Monograph).
- Ijim-Agbo, U. 2007. "The Independent National Electoral Commission as an (Im)Partial Umpire in the Conduct of the 2007 Elections", *Journal of African Elections*. (Special Issue), Nigeria's 2007 General Elections, Vol. 6, No. 2 (Oct.).
- International IDEA. 2000. *Democracy in Nigeria: Continuing Dialogue(s) for Nation Building*, Stockholm, Sweden.
- Janda, K., Berry, J.M., e Goldman, J. 1992. *The Challenge of Democracy, Government in America*, 3rd Edition, Houghton Mifflin Company, USA.
- Kolawole, D. 2007. "Democracy, Elections, Majoritarianism and the Nigerian Factor", *The Nation*, Lagos, (July 13).
- Manafu, A. 1998. "Comparing the U.S. and European Political Parties", *Indian Journal of Politics*, vol. xxxii, Nos. 1 & 2.
- Molomo, M. G. 2006. "Democracy and Botswana's Electoral System", *Journal of African Elections (Special Issue)*, in Elections and Democracy in Botswana, Vol. 5, No. 2 (December).
- Mongu, C. 1999. "Eight Problems with African Politics". *Democratization in Africa*, editado por Larry Diamond e Mark Plattner. London: The John Hopkins University Press.
- Obasanjo, O. e Mabogunje, A. 1992, *Elements of Democracy*, ALF Publications, Abeokuta, Nigeria.
- Ogunsanwo, A. 2003. "Keynote Address". 2003 *General Elections and Democratic Consolidation in Nigeria*, editado por Remi Anifowose e Tunde Babawale. Lagos: Friedrich Elbert Stiffing, Franked Publishers.

- Ojo, Emmanuel O. 2000. "The Judiciary, Phenomenon of Corruption and Sustenance of democratic Values in Nigeria." A Prognosis, being a paper presented to the Faculty of Business and Social Sciences Seminar series for 1998/1999 Academic Session, University of Ilorin, (February).
- _____. 2019. "Party Primaries and Candidate Selection in Nigeria, 1999-2009" *POLAC Historical Review*, Vol. 3 No. 1 (July-Dec).
- _____. 2003, "Governance and Legitimacy Crisis in Nigeria", *Research for Development*, Vol. 19 Nos 1 & 2 (December).
- _____. 2012. "Fraud-Free Election as the Bastion of Democracy and Good Governance". *Fraud-Free Election, being proceedings of a 2-day workshop on preventions of Electoral Fraud in 2011 General Elections in Nigeria*, editado por Mudasiru Salami e Akanni Waliyulah Oladotun, 16-17 March, held at Mustapha Akanbi Foundation, Ilorin, Kwara State, Nigeria.
- _____. 2003. "The Mass Media and the Challenges of Sustainable Democratic Values in Nigeria: Possibilities and Limitations", *Media Culture and Society*, London: Sage Publications, Vol. 25.
- _____. 2006. "Vote Buying in Nigeria", *Money, Politics and Corruption in Nigeria*. Abuja: IFES
- _____. 2007a. "Fourth Estate of the Realm or Wreck: Media, Government and the Nigerian State", *Babcock Journal of Mass Communication*, Vol. 1, No. 2 (Jan.).
- _____. 2007b. "Nigeria's 2007 General Elections and Succession Crisis: Implications for the Nascent Democracy", *Journal of African Elections*, Vol. 6, No. 2 (Oct.).
- _____. 2007c. "Elections: An Exploration of Theoretical Postulations", *Journal of African Elections*. (Special Issue), Nigeria's 2007 General Elections, Vol. 6, No. 2 (Oct.).
- Olurode, L. 1990. *A Political Economy of Nigeria's 1983 Elections*. Lagos: John West Publications Limited.
- Olurode, L. e Anifowose, R. (eds.). 2004. *Issues in Nigeria's 1999 general Elections*. Lagos: John West Publishers Ltd, Rebonik Publications Ltd.
- Onwudiwe, E. e Berwind-Dart, C. 2010. "Breaking the Cycle of Electoral Violence in Nigeria", *US Institute of Peace* (Special Report 63), US Embassy, Lagos.

- Onyeoziri, F. 2005. "Federalism and State Capacity in Nigeria", *Ibadan Journal of the Social Sciences*, Vol. 3, No.2 (September).
- Osuntokun, J. 2008. "Judiciary and the Sustenance of Democracy", *The Nation*, Lagos (serialized between March 20-April 3).
- Oyeleye, O. e A.A.B. Agbaje. 1991. "Two Partyism and Democratic Transition in Nigeria", *Journal of Modern African Studies*, Vol. 29, No. 2.
- People. 2007. "The Maurice Iwu Story" The Truth about 2007 Polls, Great and Gamaliel Alliance Limited, Garki, Abuja, (July).
- Pham, P. J. 2007. "Nigeria Crisis of Legitimacy", *The Guardian*, (April 29), Lagos.
- Pinto-Duschinsky, M. 2004. "Financing Politics: A Global View" in Political finance and Democracy in Nigeria, *Centre for Law and Social Action* (CLASA), Lagos.
- Samuel, S. T. 2016. "Political Thuggery and Election in Nigeria and the Law". <http://nials-nigeria.org/journals/shakynla%20GTersoo%20samuel.pdf>. Acesso em 24 mar. 2016.
- Tinubu, B. A. 2007. "Thoughts on the Electoral Reform Panel", *Sunday Tribune*, (Sept. 9), Ibadan.
- US Department of State. 2001. *Reports on Nigeria in 2010*, Lagos, Consulate General of the US, Nigeria, Lagos.
- Vale, P. 2005. "South Africa and Zimbabwe: Democracy in the Littoral Zone", *Journal of African Elections* (Special issue on Zimbabwe's 2005 General Election), Vol. 4, No. 2 (Oct).

RESUMO

Sem dúvida, as sucessivas eleições gerais na Nigéria estão muito abaixo do padrão mínimo internacionalmente aclamado para uma eleição livre e justa. Considerando que, a democracia que é o desejo dos nigerianos sobreviverá apenas se suas regras básicas e elementares - eleição livre e justa para os cidadãos - em termos de um-homem-um-voto para que os cidadãos exerçam sua escolha sejam observadas - infelizmente, "um número de eleições não atenderam nem mesmo o mínimo requisito em um Estado falho". É neste contexto que este artigo tenta agora um prognóstico das dimensões das reformas eleitorais e dos prováveis desafios para que a democracia nascente sitiada possa resistir à possibilidade de reversão para a autocracia. Para atingir esse objetivo, o artigo foi organizado em várias seções. Com uma visão geral introdutória, que trata dos imperativos de uma eleição livre e justa na Nigéria, o artigo prossegue com breves postulações teóricas que incomodam o nexo entre democracia e eleições confiáveis. O documento, entretanto, avança para as dimensões da reestruturação das instituições eleitorais para serem capazes de garantir eleições

livres e justas com credibilidade. Algumas áreas de concentração para reestruturação incluem: uma revisão dos atos eleitorais, reordenamento do INEC, partidos políticos e democracia interna, a influência debilitante do dinheiro na política, mas especialmente compra de votos, fortalecimento do estado fraco e o papel do judiciário em eleições credíveis, entre outros. O documento, entretanto, infere que mesmo que todas as dimensões da reestruturação sejam realizadas, o Estado deve ser fortalecido a partir de seu atual status extremamente fraco com a adoção de TI, enquanto os nigerianos precisam receber uma reorientação para que possam absorver uma cultura política congruente em relação à democracia.

PALAVRAS-CHAVE

Democracia. Eleição. Reforma. Reestruturação. Consolidação.

Recebido em 23 de novembro, 2020

Aceito em 14 de janeiro, 2021

POLÍTICA PARTIDÁRIA, *STAKEHOLDERS* PASSIVOS E CAMPANHA ELEITORAL VINGATIVA PARA GOVERNADOR NO ESTADO DE EKITI, NIGÉRIA

Mike Opeyemi Omilusi ¹



Introdução

Dois meses antes da eleição para governador em julho de 2018 no estado de Ekiti, Nigéria, precisamente após a emergência do candidato do *All Progressives Congress* (APC), as mídias sociais, estações locais de TV e rádio e várias discussões informais já estavam inundadas por slogans incomuns criados pelos membros do APC e “simpatizantes”, exigindo uma reformulação do modelo de “eleição livre e justa de 2014”, que se acredita ter sido inventado e coreografado pelo então Governo Federal para a vitória do candidato do governo, do Partido Democrático do Povo (PDP). Este foi um eufemismo mal mascarado por uma intenção aparentemente resolvida de afirmar o “poder federal”² para lidar com a oposição, como alegadamente feito contra o então governo em exercício do APC no estado em 2014. De fato, o uso de agências de segurança para intimidar e prender membros da oposição e a chamada tecnologia fotocromica³ – *na impressão da cédula de voto e a qualidade da tinta indelével* – para manipular o resultado da votação – tinha sido alegado nas

1 Departamento de Ciência Política, Ekiti State University. Ado Ekiti, Nigéria. E-mail: watermike2003@yahoo.co.uk. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7201-9099>

2 *Federal Might*, ou “poder federal”, no léxico político da Nigéria, retrata um caso de emprego de aparato governamental no centro, incluindo recursos financeiros e segurança, para influenciar o resultado das eleições contra os partidos de oposição.

3 Isto foi exaustivamente explorado em meu trabalho anterior e considerado estranho à democracia eleitoral do país, enquanto sua autenticidade foi questionada por observadores curiosos (Omilusi 2016, 124). A alegação não foi provada por nenhum mecanismo tecnológico ou legal até o momento.

eleições de 2014. Quatro anos mais tarde, os gladiadores políticos se armaram para lutar em uma competição que parecia ser um teste decisivo não apenas para a popularidade e aceitação dos políticos locais, mas também para as perspectivas da presidência de Buhari antes das eleições gerais de 2019.

Era esperado que o APC quisesse usar o estado de Ekiti para fortalecer suas chances antes das eleições presidenciais, mas mais convincente era a opinião de que o presidente Muhammadu Buhari estava ansioso para frustrar o desejo do governador em exercício, Ayodele Fayose do estado de Ekiti, de manter o controle do PDP sobre os assuntos do Estado (Adeoye 2018). Em uma democracia em consolidação, com um executivo poderoso como o da Nigéria, as eleições de meio de mandato para governador obviamente lançaram luz sobre até que ponto um presidente em exercício está disposto a usar o “poder federal” ou a inclinar a escala eleitoral a favor de seu partido, como foi amplamente divulgado nas eleições estaduais de Ekiti de 2014. A eleição governamental foi, portanto, vista por algumas pessoas como o campo de batalha para uma “guerra por procuração” entre o presidente e o governador do estado de Ekiti. Isto significa que, como em outras eleições de meio de mandato para governador, as eleições realizadas em Ekiti forneceram uma indicação antecipada de fatores essenciais que poderiam determinar a conduta e o resultado da corrida presidencial subsequente.

Este estudo interroga a eleição para governador de Ekiti de 2018 como uma janela para espreitar o partido governista/oposicionista, iniciando uma dura disputa política, e nos bastidores de algumas partes interessadas passivas (*stakeholders*)⁴ na política eleitoral da Nigéria. As chamadas partes interessadas podem ser identificadas como os verdadeiros motores da mudança do regime democrático em Ekiti? Existem outras variáveis externas que influenciam a escolha do partido ou candidato pelos eleitores? As variáveis são mutuamente exclusivas ou complementares? Na verdade, qual é a estrutura de poder subjacente que determina os resultados eleitorais em Ekiti? Este estudo tem a ambição de preparar o cenário para uma investigação mais ampla, que é necessária para encontrar respostas a estes problemas de pesquisa abrangentes. Através do uso de uma narrativa analítica e com a compreensão do “modelo eleitoral” de democratização como uma técnica de mudança de regime contemporânea, este trabalho revela que o eleitorado de Ekiti é frequentemente influenciado pelas escolhas e estratégias de diferentes atores políticos significativos e que as vigorosas atividades eleitorais desses

4 Estou sendo específico sobre os funcionários públicos, acadêmicos, mídia, agentes de segurança e profissionais da sociedade civil que, além de seus compromissos públicos professos ou estatutários, também estão partidariamente envolvidos na determinação do resultado da eleição.

atores que aproveitam o período eleitoral para explorar a vulnerabilidade do eleitor para mobilização e votação constituem uma característica dominante do comportamento político de Ekiti.

Motivação e Preocupações

A eleição para governador no estado de Ekiti em 2018 apresentou uma oportunidade interessante para uma análise mais aprofundada da democracia eleitoral. Ela atraiu um interesse significativo por causa da competição acirrada esperada dos principais partidos políticos e candidatos em disputa, bem como a preocupação com a violência relacionada às eleições. Embora a Comissão Nacional Eleitoral Independente (*Independent National Electoral Commission*, INEC, na sigla em inglês) tenha assegurado ao povo de Ekiti que iria garantir que a eleição para governador no dia 14 de julho fosse conduzida da maneira mais transparente e credível (*This Day* 19 mai. 2018, 7), muitos céticos ainda alimentavam o medo, notadamente quando o ritmo das atividades políticas no Estado aumentava justamente quando os casos de assassinatos, destruição de materiais de campanha e comícios violentos começaram a irromper. A campanha do discurso de ódio e o insondável nível de propaganda em que os membros do partido se encontravam em desacordo nas mídias sociais não tinham precedentes no estado. Assim, os artifícios ensurdecadores e a retórica pedante que acompanharam as perspectivas e os resultados da eleição serviram como um barômetro adequado para especular sobre a direção da eleição de 2019.

Além dos membros visíveis do partido e gladiadores políticos, havia outros atores significativos cujas atividades moldaram o processo eleitoral. Este estudo é, portanto, guiado por uma questão primordial sobre o impacto que alguns *stakeholders* passivos e a influência externa antecipatória, codificada no poder federal, geralmente tiveram sobre o resultado eleitoral. Ao interrogar isto, o pesquisador estava mais interessado em como a interface da determinação das pessoas em fazer um consenso político e variáveis de intervenção poderia fazer ou desordenar uma eleição em uma comunidade homogênea como a de Ekiti. Como pesquisador, porém, seu medo inicial era de como manter a neutralidade de acordo com a ética da pesquisa em uma eleição em que ele era formal e clandestinamente multi-tarefa. A outra preocupação era que as partes interessadas (doravante referidas como informantes) não o retratassem como espião na eventual publicação deste estudo, mesmo que nomes específicos não sejam mencionados. Em geral, um dos principais argumentos deste estudo é que, independentemente do não-par-

tidarismo projetado, seu impacto (*stakeholders* passivos) sobre a política e a sociedade no atual período democrático não pode ser subestimado. Além disso, o processo de seleção dos candidatos (e sua apresentação) pelos eleitores teve como base outros fatores, incluindo o valor econômico, o efeito “*bandwagon*” e os benefícios pessoais.

Figura 1: Mapa de Ekiti ⁵



Metodologia/Área de estudo

O estudo adota o método qualitativo de geração de dados. Ele emprega o método de observação participante de coleta de dados. Em alguns casos, as evidências para este estudo basearam-se em discussões *improvisadas* e informais de grupos focais (FGDs), conversas individuais e atividades internas dos grupos *ad hoc* aos quais o pesquisador pertencia. Em uma pesquisa separada com outros colegas, o pesquisador participou das primárias de três partidos políticos enquanto coletava dados dos delegados do partido. Ele também contou essencialmente, através do acompanhamento da mídia, com o *Facebook*, para extrair postagens de políticos e simpatizantes do partido, particularmente entre 8 de maio e 13 de julho de 2018. As evidências sobre as quais este estudo faz sua apresentação mais autorizada são obtidas principalmente de diferentes informantes-chave, incluindo eleitores, políticos, correspondentes de mídia, agentes de segurança, acadêmicos, membros de grupos da sociedade civil e observadores eleitorais.

⁵ O estado de Ekiti está na zona geopolítica sudoeste da Nigéria, tendo Ado Ekiti como sua capital. O estado foi fundado em 1º de outubro de 1996, a partir do antigo estado de Ondo. Ele compreende 16 áreas governamentais locais.

Objetivos do estudo

Como um pesquisador com experiência anterior de trabalho com grupos da sociedade civil, formuladores de políticas e políticos no Estado, percebe-se que uma combinação de fatores sociais, políticos, econômicos e históricos determina o consenso eleitoral entre os eleitores em Ekiti, aparentemente reforçando sua homogeneidade nesse nível de tomada de decisão coletiva. Os objetivos do presente estudo, portanto, são: (1) examinar a natureza da campanha eleitoral dentro do contexto do partido governante/oposição de jogos de poder em uma disputa política; (2) interrogar como a dinâmica do poder eleitoral e as relações entre os eleitores de Ekiti e os gladiadores políticos (elites) se desenrolaram durante a eleição; (3) explorar a estrutura de poder subjacente e os fatores sociopolíticos que determinam os resultados eleitorais em Ekiti; (4) examinar a potência ou não dos engajamentos por trás das cenas de alguns *stakeholders* passivos identificados como motores da mudança de regime na política eleitoral de Ekiti; (5) determinar o quão mutuamente exclusivas ou complementares as variáveis externas e o *consenso orquestrado dos* eleitores de Ekiti foram na eleição de 2018.

A natureza e as nuances de uma campanha vingativa: a comparação maldosa do APC

Os líderes dos dois partidos políticos dominantes ressaltaram a importância estratégica das eleições em Ekiti. Em um comício em Ado Ekiti, os líderes do PDP se gabaram de que a derrota do APC em 2019 começaria nas eleições em Ekiti (Oluwole 2018). Como em campanhas eleitorais anteriores, desprovidas de questões e contestação de ideias, os dois partidos mais visíveis recorreram à propaganda e à falsidade absoluta para convencer o eleitorado. Foi uma campanha mordaz desde o sopro do apito. O ritmo das campanhas esticou os laços políticos até o limite. Além das campanhas regulares de promessas, os gladiadores recorreram à chantagem direta e ao assassinato de caráter para vilanizar seus oponentes. As alegações e contra-alegações foram bem equilibradas em todas as linhas. Para o *All Progressives Congress* (APC), a eleição estadual de 14 de julho em Ekiti foi como a batalha épica de dois amargos e antigos rivais de futebol (Akinsuyi 2018). Como apropriadamente capturado por Alamu (2018a, 3):

Desde o início, a campanha de Fayemi foi projetada como um jogo de rancor com o próprio governador eleito, este sendo citado como dizendo que Fayose seria enjaulado no dia das eleições. Ao fundo, estava uma presidência imperdoável, muito envergonhada, para não dizer amargurada, pelas intermináveis provocações de Fayose e, muitas vezes, pelas tiradas malcriadas.

Embora Fayose não estivesse contestando diretamente a eleição para governador, o governador não escondeu seu interesse declarado em assegurar que seu deputado, Kolapo Olusola, o sucedesse (Lashore 2018). Muitos observadores políticos acreditam que o cenário foi preparado para uma batalha épica devido à crença entre os membros do APC de que a eleição para governador de 2014, na qual Ayo Fayose derrotou o atual candidato Fayemi, foi manipulada pelo então Governo Federal do PDP em favor de seu candidato, e que o exercício de 2018 foi o tempo de vingança (Bello 2018).

Dito de outra forma, significava: o que quer que fosse que o governo central do PDP tivesse utilizado em Ekiti, em termos de poder, para registrar aquela vitória inacreditável (em todas as 16 áreas do governo local) contra um governador do APC em exercício, deveria ser devolvido a Ekiti pelo atual governo central do APC (Nwosu 2018). Por exemplo, os observadores alegaram que a presença do Ministro da Defesa, Mansur Dan-Ali, no Conselho Nacional de Campanha para a eleição do governador em Ekiti tinha como objetivo utilizar os militares para coagir, assediar e intimidar o eleitorado e, por fim, manipular a eleição a favor do partido no poder. O mesmo se aplicava ao Ministro do Interior que superintende a Polícia, os órgãos paramilitares e de segurança.

Temia-se que a relação não tão cordial entre Fayose e o presidente Muhammadu Buhari sobre os desenvolvimentos políticos do país pudesse ter preparado o terreno para a chamado poderoso arranjo da presidência para usar a eleição para vingar-se do governador de Ekiti (Bello 2018). De fato, alguns políticos do estado descreveram a disputa de 2019 como “o quadro geral”, argumentando que “a eleição de 2018 em Ekiti daria o tom para o que eventualmente aconteceria no estado nas eleições gerais de 2019” (Egbas 2018, 12). No sábado, 14 de abril de 2018, Fayemi tomou posse de Ado Ekiti e disse à multidão crescente nas ruas que havia esquecido algo na casa do governo que só ele poderia recuperar. De acordo com o então candidato, “Vamos usar o poder local, estadual e federal para tomar posse de Ekiti de um governo voraz sendo dirigido por bandidos” (Egbas 2018, 15).

De fato, os soldados de infantaria de vários campos engajaram-se em qualquer meio (certo ou errado) para comercializar e promover seus

mandantes, incluindo ataques pessoais. É importante ressaltar que as mídias sociais oferecem um potencial maciço para a liberdade de expressão, e isto foi massivamente explorado nas eleições em Ekiti. Os cartazes tradicionais foram complementados por *websites* modernos; os potenciais eleitores foram contatados através do *Facebook*, *Twitter* e do *WhatsApp*. Porque é muito mais fácil atingir com mais precisão os eleitores potenciais com informações *on-line*, seja com base na demografia, geografia ou associações ou comportamento, os membros do partido e simpatizantes concentraram-se mais nas mídias sociais. Entretanto, em vez de promover seus candidatos com base em manifestos identificáveis, muitos recorreram ao discurso de ódio ou ao que eu chamei de campanha vingativa (sendo o foco deste estudo) para provocar ou denegrir os oponentes. Abaixo estão as mensagens de campanha capturadas do *Facebook* entre 8 de maio e 13 de julho de 2018:

Quadro 1: Mensagens de campanha capturadas do Facebook entre 8 de maio e 13 de julho de 2018

<i>Bouuda</i> Ayo Fayose, Olusola Kolapo Eleha, Partido Destrutivo do Povo, muito perto da entrada do Mar Vermelho da política de Ekiti, 14 de julho significa JKF/OBE
Assim como em 2014, diga a Fayose que usaremos a Polícia e os soldados nesta eleição. (Niyi Adebayo, ex-governador no comício do APC em 19 de junho)
Exatamente quatro anos atrás, os políticos simpatizantes da causa do APC foram intimidados, molestados e detidos! O 14 de julho será um jogo de volta!!!
#Ekiti2018 Deixe o covarde engajar todos os funcionários públicos, artesãos, motoristas de <i>okada</i> hoje, ele não pode no dia das eleições. Este é o fim de um terror que reina em Ekiti. <i>JKF leekan si</i>
Um governador que trouxe violência que quase tirou a vida do Príncipe Adeyeye e Olu-bolade durante as primárias está agora colocando uma maldição sobre quem trará violência a Ekiti durante as eleições, por que ele tem medo de si mesmo? É o Karma, o que você faz às pessoas será feito a você Sr. ditador. Corra de canto a canto, chore de manhã até a manhã seguinte, você já está perdido, seu jogo acabou. <i>JKF legbegbe, JKF leekan si.</i>
... Se você acha que foi certo em 2014, é hipócrita condená-lo em 2018
Oshoko deve saber que um novo xerife está na cidade, seu nome é Adam Oshiomhole... Um veterano no ato de brincadeiras rudes.

Tudo o que vai, volta. Em 2014, Fayemi também foi atingido por gás lacrimogêneo e o céu não caiu.
...Em 2014, você estava confortável com soldados, DSS e Polícia Móvel, mas agora, não está. Você pode deixar Ekiti!
...Assim como a eleição para governador de Ekiti em 2014, esta também deve ser livre, justa e pacífica. Ninguém deve ter medo dos soldados da paz, por favor!
...A eleição em Ekiti é no próximo sábado da semana, a surpresa iminente paira sobre nós. PDP pronto para conhecer seu Waterloo
... Seria uma injustiça ver o pessoal do Exército na minha unidade de votação em 2014 e não vê-los em 2018...#Eu preciso de soldados#
...A vingança é sempre a mais doce
...2014 foi para os ladrões, 2018 é para os proprietários...Oshiomhole

Fonte: Compilado pelo autor.

A eleição foi tão intensamente pessoal quanto foi profundamente polarizadora. Contextualmente, houve uma medida de desespero por parte dos principais combatentes, em parte porque o APC exigiu uma eleição vitoriosa para desmascarar a crescente impressão de que não havia conseguido lidar com problemas de governança e que os eleitores estavam prontos para expulsá-lo na primeira oportunidade (Olukotun 2018). Fayose e o PDP também lutaram o que consideravam ser a batalha de suas vidas, em parte porque o partido estava ansioso para mostrar que tinha se transformado em uma alternativa séria ao APC no poder e para mostrar a possibilidade de recuperar o poder no centro em 2019 (Olukotun 2018). Em uma nota geral, no entanto, enquanto o PDP preconizava sua campanha sobre “continuidade”, pedindo às pessoas que votassem em Olusola para continuar com as “boas obras de Fayose”, o APC sustentou que Ekiti usaria a eleição de 14 de julho para “rejeitar a continuidade da pobreza, fome, má administração e má governança” (Adeyemi 2018, 7).

Votar para o Diabo que você conhece? O Clichê de Eu-prefiro-alguém-que-me-possua-a-alguém-que-me-demita

Como várias pessoas têm argumentado, notícias falsas não são novas, mas o que é novo é sua escala e natureza participativa. Não foi, portanto,

surpreendente que os políticos tenham feito propaganda, usando alegações persuasivas, mensagens, ideias, opiniões, afirmações, acusações e exageros com o objetivo principal de influenciar e, se possível, manipular as mentes e as emoções do público ou daqueles a quem são dirigidos. As contra-mensagens e propagandas do PDP ou notícias falsas prontamente encapsulam esta asserção. Para muitos de seus apoiadores e membros, foi um estratagema calculado para ganhar mais votos de simpatia, particularmente entre os funcionários públicos e os eleitores indecisos – se houver – naquele momento material.

Ayodele Fayose declarou certa vez que seu desempenho tornaria a vitória de seu deputado, Kolapo Olusola, uma conquista fácil na eleição para governador em 14 de julho (Ojomoyela 2018). Ele a enquadrou como uma disputa entre o bem e o mal, como um teste de força e poder e vontade entre ele e o Presidente Muhammadu Buhari, entre o APC e o PDP, e finalmente entre ele e Fayemi (Dare 2018). Semanas antes do dia das eleições, a bem alimentada máquina de propaganda de Fayose havia afirmado repetidamente que a pesquisa seria manipulada pela Comissão Eleitoral Nacional Independente (INEC) em benefício do APC e do Governo Federal (Dare 2018). Fayose alegou que o APC tinha planos de contratar estudantes da Universidade Federal de Ado Ekiti como pessoal *ad hoc* com o objetivo principal de utilizá-los para manipular a eleição. Ele pediu à comunidade internacional que intervisse para garantir que a eleição não fosse manipulada (Menas Associates 2018). Ele até falou a um funcionário visitante do Consulado dos Estados Unidos, Lagos, Osman Tat, dos planos do Governo Federal, liderado pelo *All Progressives Congress*, para usar o poder federal para manipular a eleição:

Eles planejam fazer isso porque sabem que em uma eleição transparente e confiável, o APC não pode vencer no estado de Ekiti. Somos populares e nosso partido, o *Peoples Democratic Party*, é popular por causa de nosso desempenho no governo e de minha marca política (Vanguard 2018, 6).

Que o Dr. Fayemi demitiria professores e trabalhadores se eleito para o cargo ou que o *okada* seria proibido de operar no estado se Fayemi se tornasse governador reverberava entre os apoiadores do candidato do PDP e amedrontava grupos-alvo. Estas afirmações alarmistas do PDP deixaram o APC com a enorme tarefa de tranquilizar trabalhadores, professores e *motoristas de okada* de que seus empregos estavam seguros com o Dr. Fayemi no comando (Oluwole 2018). Algumas pessoas pensaram que Fayemi havia perdido as eleições de 2014, em parte devido ao controverso teste de com-

petência de sua administração destinado a funcionários públicos. Os líderes do Sindicato Nigeriano de Professores, Sindicato Nacional de Funcionários do Governo Local (*National Union of Local Government Employees*, NULGE, na sigla em inglês) e o trabalho organizado levantaram-se contra Fayemi por causa da política, pois eram da opinião de que o governo pretendia usar o teste para podar a força de trabalho.

A questão tornou-se uma canção cantada entre os funcionários públicos, especialmente professores e trabalhadores do governo local, no período que antecedeu as eleições. O mecanismo de propaganda foi substancialmente alimentado pela organização da campanha do PDP que havia capitalizado sobre este segmento dos eleitores para levar a vitória para casa. Em certo momento, a Conferência da Associação de Diretores de Escolas Secundárias da Nigéria, em uma mensagem *online* para os membros, orientou todos os professores a submeterem seus nomes, títulos de eleitor, números de telefone e números de contas a seus presidentes de zona eleitoral como condições para a aprovação de suas bolsas de estudo (The Eagle Online 2018). No início de julho, o DSS, agindo com base em uma dica, deu um golpe na Escola de Gramática Olaoluwa, Ado Ekiti e prendeu três professores que supostamente estavam coletando PVC de outros professores (Ojomoyela 2018).

Como previsto, Fayemi ridicularizou Fayose pelo atraso dos salários dos principais funcionários públicos, trabalhadores do governo local e professores de cinco e nove meses, lamentando que nenhum trabalhador tenha arrecadado salários para o ano (2018). Ele disse que foi um ato de irresponsabilidade e insinceridade o governador estar se autodenominando amigo dos funcionários públicos e professores e ainda lhes devendo salários em atraso, apesar de ter recebido alívio financeiro do Governo Federal (Ani 2018). Fayemi afirmou que nunca demitiu um único trabalhador, mas contratou médicos, professores, funcionários públicos e transferiu professores do governo local para onde poderiam prosperar profissionalmente para avançar em suas carreiras.

O governo estadual havia procurado antecipar a ambição do ex-ministro de Minas e Desenvolvimento do Aço quando iniciou uma sondagem de seu mandato como governador do estado, levantando algumas alegações pelas quais foi emitido um relatório, acusando-o e proibindo-o de ocupar cargos públicos por dez anos. Embora isso tenha se tornado um assunto de disputa legal, o engajamento e os esforços da campanha Fayemi para eliminar a difamação deste singular ataque do grupo de continuidade de Fayose tinha sido enervante (Vista Post Nigeria 2018). O Sr. Fayose também tentou semear a semente da discórdia entre o APC e o povo de Ekiti, acusando-o de

reter fundos destinados a pagar os salários dos trabalhadores. Ele sempre se vangloriou de não deixar o cargo devendo a um único trabalhador de Ekiti. Quando se tornou evidente que pagar todos os salários pendentes seria difícil, ele ofereceu a desculpa da “frustração” causada pelo governo federal ao não liberar os fundos para sua administração.

O medo de que a lei estadual contra o pastoreio aberto pudesse ser abolida e as terras de Ekiti concedidas como colônia de gado aos pastores também foi contrabandeada para a narrativa contra o candidato do APC, assim retratando Fayemi como um homem leal à Buhari que muito provavelmente converteria as terras ancestrais de Ekiti em colônia de gado para os pastores.

Stakeholders Passivos e Engajamentos Críticos nos Bastidores

A qualidade da política participativa e da democracia pode parecer estar em decadência globalmente, no Norte e no Sul, no que tem sido chamado de “déficit democrático” ou uma “recessão democrática” (Friedman 2008). Normalmente, os participantes eleitorais incluem partidos políticos, o órgão de gestão eleitoral, a sociedade civil, observadores eleitorais provenientes de várias instituições, a mídia e o governo. Este estudo foca em algumas partes interessadas passivas nas eleições. De particular importância são os funcionários públicos, acadêmicos partidários, organizações da sociedade civil, eleitores, a mídia e as agências de segurança.

Funcionários Públicos

A força de trabalho de 50.000 pessoas na folha de pagamento do governo do estado de Ekiti tornou-se um fator decisivo crucial na eleição. Conseqüentemente, algumas semanas antes da eleição, os funcionários públicos tornaram-se “lindas noivas” procuradas por todos os políticos. Promessas e garantias de melhorar o bem-estar dos trabalhadores, pagamento imediato de salários e subsídios, treinamento e retreinamento de trabalhadores, foram feitas (Adeyemi 2018). De fato, a esperada votação em bloco que poderia decidir a eleição foi atribuída à dos funcionários públicos porque eles geralmente decidem para onde iria o pêndulo da balança em Ekiti, como manifestado na eleição para governador de 2014. Havia uma plataforma do *Osoko Mass Movement* no *WhatsApp* composta por professores, funcionários do governo local e diversos outros. Alguns professores foram pressionados a se juntarem ao grupo. Muitos dos meus informantes não esconderam sua

preferência pelo candidato do PDP, e podem ter influenciado seus parentes dependentes a votar nele. “Pelo menos, o diabo que conheço é melhor do que o anjo que não conheço”, disse um deles a este pesquisador. Como aludido anteriormente, enquanto Fayemi estava no cargo, havia um Teste de Avaliação de Necessidades que ele queria que os professores das escolas públicas participassem, o que não lhes agradava. Ele também introduziu o exame como uma condição para promover os funcionários públicos. Isto constitui a base para a rejeição de sua reeleição em 2014 e ressentimento a sua segunda tentativa. Um fenômeno de tendência em Ekiti era que, muitas vezes, ninguém conseguia diferenciar os políticos dos funcionários públicos, já que muitos destes últimos se mobilizavam abertamente para os partidos, enquanto alguns privilegiados financiavam as reuniões dos partidos locais.

Agências de Segurança

Uma área que atraiu interesse considerável foi a participação das agências de segurança, particularmente das forças armadas. Embora o papel das forças armadas e sua influência em ambientes democráticos tenha continuado a suscitar preocupação, seu envolvimento durante as eleições é sempre avaliado com sentimentos contraditórios pelo público em geral. A eficácia das forças de segurança é significativa, pois muitas vezes desempenha um papel na forma como as respostas aos resultados das eleições são gerenciadas. Na Nigéria, como observado ao longo dos anos, as agências de segurança que deveriam manter a lei e a ordem durante as eleições são agora ominosamente partidárias. Para as eleições de 2018 em Ekiti, a polícia enviou 30.000 agentes, dois helicópteros e 250 veículos de patrulha, incluindo cinco tanques blindados.

Em algumas unidades de votação visitadas, agentes de segurança conspiraram com políticos/partidários que distribuíam abertamente dinheiro aos eleitores para influenciá-los para o seu lado. Em uma determinada unidade em Ado Ekiti, onde interagi com alguns policiais, sua indiferença em comprar votos era ominoso. Um deles me disse que ele estava lá apenas para “manter a segurança dos eleitores e dos materiais do INEC e nada mais”. Mesmo quando os boletins de voto foram arrancados e rasgados por um membro excessivamente zeloso do partido durante a contagem, eles explicaram sua impotência com o fato de que não estavam armados para o exercício. Um de meus informantes (um alto oficial de segurança) aludiu ao fato de que os dois partidos dominantes disponibilizaram assistência financeira para as agências de segurança em diferentes níveis de autoridade/notificação considerados mais paternalistas por um possível “favor” durante uma eleição.

Um relatório dizia que “em locais específicos do estado considerados como bastiões do PDP, um destacamento generoso de soldados, muitos deles abandonando a camuflagem do exército, teve o prazer de intimidar o eleitorado” (Soyombo 2018, 23).

Mídia

Durante o processo eleitoral, a mídia permaneceu na vanguarda da apresentação de diferentes opiniões – os principais jornais, estações de televisão e rádio apresentaram diferentes pontos de vista, e levaram opiniões de figuras políticas de todo o espectro. As estações de rádio locais eram muito frequentemente paroquiais. A rádio estatal e uma rádio privada do estado faziam uma política extremamente partidária, enquanto o discurso de ódio tornou-se quase um cardápio diário com o qual eles alimentavam os ouvintes. Como os residentes/votantes eram viciados em programas de rádio, eles sempre foram uma fonte de *notícias confiáveis* para eles. Minha interação informal com alguns correspondentes da mídia impressa no estado também desvendou sua inclinação política; assim também, em suas reportagens, em particular, apresentam histórias. Uma ligação para um de meus informantes (entre os correspondentes) em seu relatório pós-eleitoral atestou esta observação, quando ele disse: “precisamos responder às insinuações destas pessoas sobre a eleição”.

Acadêmicos partidários

Na Universidade Estadual de Ekiti, um grupo de membros do corpo docente reuniu-se no início de junho de 2018 para definir estratégias de apoio ao candidato do APC, através da mobilização do pessoal da Universidade e de membros de suas comunidades. Um grupo de *WhatsApp* chamado JKF EKSU FORUM foi criado para coordenar uma comunicação eficaz. Eles reuniram-se com organizações de estudantes e vários outros sindicatos dentro e fora da Universidade. Anúncios/jingles foram colocados nas estações de rádio locais que faziam a prospecção de seus candidatos. Também foram fornecidos e distribuídos presentes aos possíveis eleitores. Poucos dias antes da eleição, estes funcionários acadêmicos e não-acadêmicos mobilizaram muitos estudantes para uma interface com o candidato do APC no centro da capital do estado, condenando todas as consequências em uma sociedade onde a caça às bruxas é quase uma norma.

No Politécnico Federal, Ado-Ekiti, um grupo semelhante havia sido formado anteriormente, e um fórum de *WhatsApp* foi criado, onde as infor-

mações relativas à eleição foram compartilhadas. Suas atividades, e as de outras instituições do estado, foram estrategicamente complementadas pelo capítulo da EKSU. Embora autopatrocinado, o fórum ocasionalmente se articulava com políticos notáveis para apoio. Como muitos dos líderes do grupo são professores influentes nas instituições, a capacidade de influenciar estudantes e colegas de trabalho pode não se perder no processo eleitoral, particularmente na escolha do candidato da oposição.

Grupos simpáticos da sociedade civil

Em uma conversa com um amigo em maio de 2018, ele havia chamado minha atenção para um anúncio de recrutamento de observadores eleitorais colocado em uma página do *Facebook* por uma das ONGs do estado, apontando a preferência gritante de seu diretor por um determinado candidato em seus cargos anteriores. Ele questionou a possível neutralidade de tal exercício, pedindo-me que o engajassem no assunto. Minha ligação ao referido diretor confirmou seu medo: “não se preocupe com eles, deixe-os continuar a dizer o que quiserem; todos apoiam um ou outro candidato”.

Várias organizações da sociedade civil, descontentes com o estilo de governança de Fayose, engajaram-se em atividades clandestinas para reunir apoio ao partido da oposição. Uma mente perspicaz pode não achar difícil identificar a direção em que seu pêndulo partidário estava oscilando. Da mesma forma, aqueles cujo desencanto com o governo central da APC, decorrente de sua incapacidade de conter os assassinatos irresponsáveis em todo o país, trouxeram o sentimento à eleição de Ekiti com uma preferência por um homem (Fayose) que aparentemente representava uma voz destemida da oposição. Isto tornou-se óbvio através de diferentes opiniões expressas e informações políticas compartilhadas pelos membros, em um canal do grupo *WhatsApp*, da Coalizão de Organizações da Sociedade Civil Ekiti (*Coalition of Ekiti Civil Society Organisations*, COECSO, em inglês) – um órgão central do OSCs no Estado.

Observadores eleitorais

Em minhas quase duas décadas de recrutamento e treinamento de observadores eleitorais no Estado de Ekiti, sempre tivemos dificuldade em identificar (seja por traçar um perfil ou por engajamento direto) indivíduos absolutamente não partidários – sem simpatia por um candidato/partido ou pelo outro. Talvez seja um fenômeno universal. Em um estado politicamente ativo como Ekiti, basta optar por aqueles que não são políticos no sentido real

da palavra. Nas pesquisas para governador de 2018, observadores eleitorais foram recrutados e treinados por ONGs proeminentes⁶ de dentro e de fora do estado. Em meu engajamento com alguns deles durante o treinamento, enquanto a eleição estava em andamento e após a declaração do resultado, seu apoio (observadores), assim como os políticos praticantes, foram fortemente divididos entre os dois partidos dominantes no Estado. Esta observação foi reforçada pelo fato de que alguns dos candidatos até então pré-selecionados para treinamento como observadores eleitorais acabaram sendo funcionários *ad hoc* do INEC ou agentes de partidos políticos.

Sociologia Política de Ekiti, Impacto da ‘campanha vingativa’ e Emergência do ‘Consenso Orquestrado’⁷

O estado de Ekiti é uma das comunidades com maior índice de alfabetização da Nigéria e é considerada como uma entidade politicamente sofisticada dentro da federação. Espera-se que sua política se torne um interesse de pesquisa tanto para observadores políticos, quanto para formuladores de políticas e estudiosos (Omilusi 2016). A julgar pela intensidade e mentalidade quase fatalista que muitas vezes é levada a discutir os assuntos de seu estado em diferentes fóruns, especialmente as plataformas de mídia social, Odere (2018) afirma que não há dúvida de que os nativos do estado de Ekiti estão intrincados e sem desculpas amarrados às suas saias.

No entanto, um clichê interessante muitas vezes citado é o surgimento de “uma nova sociologia” em Ekiti que merece ser explorada mais a fundo pelos meios acadêmicos e outros observadores políticos (Sogunle 2014). Um fenômeno observável entre a população de Ekiti, no entanto, é que muitas pessoas dependem do governo e dos políticos indicados para a sobrevivência diária. A política, ao invés da tão falada educação, tornou-se a principal indústria no estado de Ekiti, especialmente para os jovens em plena atividade – tanto os desempregados certificados como os outros desem-

6 Eles incluem o *Africa Centre for Strategy, Alliance for Credible Elections, Leadership and Development, Transition Monitoring Group (TMG)* e *YIAGA*, entre outros.

7 Com isto, quero dizer um consenso não ocasionado por debates lógicos em reuniões formais de partes interessadas/reuniões da prefeitura, pois é a prática em democracias avançadas, mas sim um produto de narrativas impostas bem coordenadas, propaganda grosseira, a mercantilização dos votos e insinuações insignificantes projetadas pelos gladiadores políticos e pelo maquinário do partido - e enganosamente compradas pela massa crítica dos eleitores. Embora os *stakeholders* passivos também exerçam sua franquia, eles são categorizados de forma diferente da comunidade de eleitores neste estudo.

pregados. Para muitos deles, é mais desejável seguir uma carreira na política – da qual eles se orgulham como profissão escolhida – para ter acesso a dinheiro fácil no lugar de um emprego de carreira ou aquisição de habilidades em empreendedorismo (Omilusi 2016). Oke (2018) observa que a vida sociopolítica de Ekiti é vista dentro de dois prismas: agrária e retrógrada, por um lado, repositório de sabedoria e conhecimento, por outro. Cada líder político, desde a criação do estado em 1996, escolheu onde colocar o povo dos dois prismas. Para Oke (2018), Fayose construiu e projetou o estado à imagem do primeiro.

O bem-estar social consistia em esmolas espontâneas para os moradores carentes e empobrecidos. Para ele, a demagogia era democracia por outros meios, já que nem ele nem o povo de Ekiti tinham a sofisticação para entender ou exigir algo melhor. Funcionou, e Fayose tornou-se um campeão local na exaltada sede de governador do Reino do estado de Ekiti, onde a política era feita no casco, e tudo era reduzido ao menor denominador comum.

Não é à toa, Alamu (2018b) afirma que Ekiti vive da velha glória de ter o maior número de professores *per capita* da Nigéria: “Hoje, com tantos jovens pouco instruídos quanto outros estados, o estado iguala-se ao resto do país à ignorância por ignorância, e no processo consegue tornar sua peculiar marca de ignorância ainda mais sexy” (Alamu 2018b, 3). Sogunle (2014, 32) acrescenta algumas razões para isto:

Um olhar rápido revelará que a composição demográfica atual dos residentes do estado de Ekiti não indica que a tipologia [*sic*] frequentemente elogiada de Ekiti seja um foco de pessoas com realizações educacionais substanciais, com cada família tendo pelo menos um professor. A realidade da situação é que estes nativos altamente educados teriam emigrado, com seus descendentes de 1^{ffi} e 2^{ffi} geração para outros climas como Lagos, Abuja, Port Harcourt, até mesmo Ife, Ibadan etc. e no exterior nos EUA, Reino Unido, Alemanha, França, Singapura, Emirados Árabes Unidos, Canadá etc. em outras partes do mundo para pastagens mais verdes deixando na base uma população residual substancial e o influente eleitorado de pessoas chamadas NEET (nem na Educação, Emprego ou Treinamento, ou “*Not in Education, Employment, or Training*”, na sigla em inglês) que são facilmente suscetíveis a questões de pão e arroz sobre direitos.

Os estudos eleitorais, como foi afirmado por Oculi (2014), mostram que indicadores específicos de desenvolvimento econômico, notadamente: urbanização de base industrial; a disseminação da riqueza privada nas mãos dos capitalistas e de uma classe média com alta renda; altos índices de alfabetização e aumento da capacidade de organização da campanha e mobilização

dos eleitores “facilitaram a ação política e aumentaram as capacidades dos cidadãos para uma ação política sustentada” (Ginsberg apud Oculi 2014, 262). À medida que eleitores e políticos se fraturaram em reações pré-eleitorais desesperadas que pareciam os últimos pontapés de um cavalo moribundo; eles se envolveram em “frívolas mentiras baratas, contra-acusações, aprofundamento de conspirações, gangues e a ameaça do uso da violência” (Opeyeoluwa 2018, 5). A campanha vingativa havia preparado os eleitores para qualquer eventualidade e autenticava sua preocupação quanto a quem o “poder federal” iria favorecer⁸.

É sob esta luz que a campanha pré-eleitoral em Ekiti é examinada. Pesquisas anteriores mostraram que a percepção dos eleitores sobre a justiça eleitoral tem um impacto sobre suas atitudes e comportamentos. Isto também pode influenciar a escolha que eles fazem nas eleições subsequentes. Além de gerar tensão antes das eleições, pode-se dizer que a “campanha vingativa” teve impacto no processo eleitoral como um todo, particularmente no que diz respeito aos eleitores indecisos que sentiram que o alinhamento com o poder/governo do centro seria uma decisão melhor. E para os políticos que consideravam estar fora do poder (sede do governo) por quatro anos uma missão suicida, a deserção era uma opção com uma recompensa proporcional previsível após as eleições. Ela reflete a política de clientelismo que permeia muitos países africanos. O “bom” governo é aquele que pode recompensar os indivíduos em detrimento do bem público. Em outras palavras, para os políticos desertores, a única forma de “prestação de contas” é o nível ao qual aqueles que ajudaram a conseguir com que o líder e sua facção “reeleitos” pudessem se beneficiar.

Para os cidadãos, suas preferências e a demanda agregada por bens públicos não são fixas. São os resultados estratégicos dos políticos empreendedores que estabelecem os termos da escolha pública, empregando a persuasão e a discussão. Tal demanda também pode preparar o caminho para incentivos temporários durante uma eleição. Para as elites também, os incentivos que as movem a pressionar por mudanças de regime não são moldados apenas por sua probabilidade de ganhar ou perder poder, mas também por seu bem-estar material sob o regime existente. A aquisição do patrocínio material indica, assim, a importância dos quadros de elite dentro da coalizão governante. Isto explica, como medida temporária, as deserções

8 Alguns eleitores expressaram sua preocupação com a natureza intimidadora de tais postagens nas mídias sociais, dando crédito à alegação de supressão da oposição, como foi feito em 2014. Entretanto, em vez de dissuadir os eleitores a sair, a participação foi maior do que a das eleições de 2014. Isto é um indicativo de que o “poder federal” como instrumento de intimidação foi uma constante durante a eleição.

incessantes de um partido para o outro – uma espécie de alinhamento para garantir o benefício econômico até as próximas eleições. O nível de deserções antes da eleição para governador em 2018 parecia sem precedentes no estado, particularmente do partido no poder. Embora os desertores fossem sempre descartados como irrelevantes ou inconsequentes, eles trouxeram comemoração ao partido de oposição receptor.

Capitalizando sobre a vulnerabilidade do eleitorado, que ironicamente tem uma preferência muito mais forte por transferências privadas do que por bens públicos ao fazer uma escolha eleitoral, os gladiadores políticos geralmente encontram neles uma comunidade política disposta a manipulá-la. Por exemplo, enquanto o governador Fayose, duas semanas antes das eleições, aprovou a promoção de 46.000 trabalhadores e disponibilizou formulários de emprego para 2.000 novos recrutamentos, Fayemi prometeu pagar aos trabalhadores o acumulado de salários em atraso dentro de seis meses se eleito. Mesmo quando parecia irrealizável, diante da crise econômica do estado – em que o governo devia cinco a oito meses de salários em atraso –, os trabalhadores/eleitorado acharam essas questões atraentes. Curiosamente, para a entrevista de promoção, enquanto o exercício deveria ter sido tanto na forma de entrevistas escritas quanto orais, seguindo as regras do funcionalismo público, o aspecto escrito foi eliminado, e a única pergunta oral foi “em quem votarão durante a eleição?” (Adeyemi 2018, 15). Um dos funcionários públicos promovidos confirmou isso:

Quase todos nós respondemos a mesma pergunta, e uma vez que você garantiu que votaria em Eleka, você passou na entrevista. Acabo de receber minha carta, mas todos nós sabemos que é tudo política, porque ele cancelou todas as promoções que Fayemi concedeu pouco antes de sua eleição (The Guardian 2018, 7).

O que então orientou a decisão do eleitorado na escolha de seus candidatos, apesar da desonestidade gritante? Foi uma decisão coletiva ou individual? De acordo com Cohen (1998), uma decisão é coletiva quando emerge de acordos de escolhas coletivas vinculantes que estabelecem condições de livre raciocínio público entre iguais que são governados pelas decisões. Mouffe (2000) é da opinião que, desde que os procedimentos das deliberações (discurso político) garantam imparcialidade, igualdade, abertura e falta de coerção, eles guiarão a deliberação em direção ao interesse geral, que pode ser acordado por todos os participantes – produzindo assim resultados legítimos. Chambers (2012) argumenta que a deliberação deve ser prática – no sentido de ser destinada a uma decisão vinculativa – para que os cidadãos invistam

cognitivamente no processo. Mesmo quando tal deliberação não ocorre entre pessoas autorizadas a tomar uma decisão vinculativa, ela deve pelo menos ser motivada por uma preocupação sobre *o que fazer* quanto a um assunto que as afete. A eleição em Ekiti, como poderia ser deduzido das apresentações iniciais, fornece a base sobre a qual o desespero, o clientelismo político e a flexibilidade da massa crítica do eleitorado podem ser medidos.

A jornada de Ekiti para a cultura cívica, tal como foi apresentada por Alamu (2018b, 56) é sem dúvida “imperfeita e sem princípios, mas eles admiravelmente e coincidentemente manifestaram as características democráticas corretas de reservar o direito e a independência para mudar seus governos”. Entretanto, as variáveis intervenientes, essencialmente a compra de votos⁹, proporcionaram uma base estratégica e influente na escolha feita pelo eleitorado nas eleições de 2018. Tal distorção torna a genuinidade de sua escolha inacessível, particularmente quando elas são muito fracas, muito díspares e desanimadoras para fazer um consenso deliberativo fora da influência prepotente da elite. Em 2014, apesar do poder federal aludido anteriormente, parecia haver um consenso entre os eleitores para rejeitar a candidatura do então titular, tornando uma derrota de 16-0 contra os governos locais uma novidade na política eleitoral da Nigéria.

Conclusão

Foi feita uma tentativa de interrogar algumas variáveis pertinentes que moldaram a eleição de Ekiti em 2018 e seu impacto no processo eleitoral. O estudo prevê, ainda, a elaboração e o desenvolvimento do corpo de conhecimento, concentrando-se principalmente nas atividades eleitorais e nas atividades encobertas ou ostensivas de alguns *stakeholders* passivos. Este não é um relato exaustivo do que constitui as partes passivas interessadas que podem ter influenciado o resultado da eleição. Ainda assim, espero que ao dar uma visão sobre o funcionamento político interno e as artimanhas deste grupo revele uma parte significativa de nossa democracia eleitoral.

Entretanto, a hipótese central abordada neste estudo afirma que os atores políticos, tais como políticos, partidos políticos e outras elites de ins-

⁹ Embora nenhuma eleição seja possível sem o financiamento de atividades ao seu redor, a distribuição desenfreada de dinheiro pode descarrilar seu objetivo principal, que é garantir que o eleitorado vote livremente e que os candidatos que obtiverem a maioria dos votos sejam declarados vencedores. Todos os principais partidos políticos participaram livremente da compra de votos, o que garantiu que as eleições fossem realizadas com as ofertas mais altas, que invariavelmente eram aquelas com bolsos sem fundo.

tituições políticas estabelecidas geralmente encontram uma comunidade política manipulável disposta nos eleitores de Ekiti – que ironicamente têm uma preferência muito mais forte por transferências privadas (ganhos) do que por bens públicos ao fazer uma escolha eleitoral. Contudo, as eleições devem fazer parte de uma estrutura política mais ampla que promova a boa governança, o Estado de Direito e a participação igualitária na política. A eleição de 2018 em Ekiti pode ter minado este prisma, dados os fatores motivadores que interferiram na escolha dos eleitores. Também é estabelecido que quando os cidadãos e grupos destituídos de poder são confrontados com a escolha de mudar sua condição através do voto, variáveis intervencionistas como as defendidas neste estudo, inibem/acentuem o processo; com o resultado da eleição sugestivo “orquestrado”, ao invés de consenso deliberado pelos eleitores. Pelo efeito *bandwagon*, a eleição em Ekiti teve uma influência significativa na eleição presidencial de 2019 quando, pela primeira vez desde 2003, outro partido que não o PDP, venceu no estado. De fato, uma repetição das eleições gerais de 2015 ocorreu quando o APC ganhou todos os círculos eleitorais federais e estaduais, deixando o PDP sem nada.

Em geral, estabelece-se que os processos eleitorais são um elemento essencial de mudança democrática, consolidação e estabilidade. Embora a organização e a ocorrência de eleições tendam a aumentar a confiança política por pouco tempo, o eleitorado está inclinado a registrar seu desencanto por outros meios, particularmente nas jovens democracias, porque os atores políticos muitas vezes se desviam do caminho da prestação de contas e da prestação de serviços. Pela porcentagem frequentemente inescrupulosa que periodicamente agracia as urnas eleitorais, eles votam contra os candidatos em exercício – para várias questões mundanas – ao invés de um interesse genuíno em votar em outra pessoa. Isto, de forma descritiva, é a epítome da democracia eleitoral nigeriana depois de quase três décadas de governo militar autoritário. Um sintoma desta tendência observável também se manifesta no rápido giro do regime no estado de Ekiti, tendo produzido quatorze governadores/administradores/governadores em exercício nos primeiros dezoito anos de sua existência, ao contrário de outros estados criados ao mesmo tempo.

Referências

Adeoye, Gbenro. 2018. “Ekiti election renews old rivalry.” *The Punch*, 26 maio 2018. <https://punchng.com/ekiti-election-renews-old-rivalry/>.

- Adeyemi, Muiyiwa. 2018. "Ekiti governorship: Campaigns of vitriol, propaganda." *The Guardian*, 17 jul. 2018. <https://guardian.ng/politics/ekiti-governorship-campaigns-of-vitriol-propaganda/>.
- Akinsuyi, Michael. 2018. "Ekiti 2018: One Costly Mistake and a Million Errors." *The Eagle Online*, 2 maio 2018. <https://theeagleonline.com.ng/ekiti-2018-one-costly-mistake-and-a-million-errors-by-michael-akinsuyi/>.
- Alamu, Tatalo. 2018a. "On the origins of the present crisis." *The Nation*, 19 ago. 2018. <https://thenationonlineng.net/on-the-origins-of-the-present-crisis/>.
- _____. 2018b. "Sweet and stale palm-wine from Ekiti." *The Nation*, 22 jul. 2018. <https://thenationonlineng.net/sweet-and-stale-palm-wine-from-ekiti/>.
- Ani, Emmanuel. 2018. "Ekiti election: Fayose will be caged, APC ready to defeat PDP – Fayemi." *Daily Post*, 21 jun. 2018. <https://dailypost.ng/2018/06/21/ekiti-election-fayose-will-caged-apc-ready-defeat-pdp-fayemi/>.
- Bello, Niyi. 2018. "Nigeria: Interrogating INEC's Preparedness for Ekiti Guber Poll." *The Guardian*, 14 jun. 2018. <https://guardian.ng/politics/interrogating-inecs-preparedness-for-ekiti-guber-poll/>.
- Chambers, Simone. 2012. "Deliberation and Mass Democracy." In *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, editado por Jane Mansbridge e John Parkinson, 52-71. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, Joshua. 1998. "Democracy and Liberty." In *Deliberative Democracy*, editado por Jon Elster, 185-231. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dare, Olatunji. 2018. "Ekiti: The morning after." *The Nation*, 17 jul. 2018. <https://thenationonlineng.net/ekiti-the-morning-after-2/>.
- Egbas, Jude. 2018. "Can Fayemi return as Ekiti Governor?" *Pulse*, 16 abr. 2018. <https://www.pulse.ng/news/politics/can-fayemi-return-as-ekiti-governor-id8260324.html>.
- Friedman, Thomas, L. 2008. "The Democratic Recession." *The New York Times*, 7 maio 2008. <https://www.nytimes.com/2008/05/07/opinion/07friedman.html>.
- Lashore, Laleye. 2018. "Ekiti election: Why the odds favour PDP." *The Tribune*, 15 jun. 2018. <https://tribuneonlineng.com/ekiti-election-why-the-odds-favour-pdp/>.

- Menas Associates. 2018. "The Ekiti State litmus test for Nigeria's 2019 elections." *Menas Associates*, 26 maio 2018. <https://www.menas.co.uk/blog/ekiti-state-nigeria-elections/>.
- Mouffe, Chantal. 2000. "Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism." *Reihe Politikwissenschaft – Political Science Series*. https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_72.pdf
- Nwosu, Steve. 2018. "Ekiti returns to a familiar path." *The Sun*, 23 maio 2018. <https://www.sunnewsonline.com/ekiti-returns-to-a-familiar-path/>.
- Oculi, Okello. 2014. "Ekiti, Its Discontents and Aspirations." *Paper for presentation at a Seminar by the Centre for Democracy and Development, CDD, Abuja*.
- Odere, Femi. 2018. "Ekiti 2018: The long and arduous road ahead." *The Cable*, 4 maio 2018. <https://www.thecable.ng/ekiti-2018-long-arduous-road-ahead>.
- Ojomoyela, Rotimi. 2018. "Ekiti governorship election: A week after." *Vanguard*, 21 jul. 2018. <https://www.vanguardngr.com/2018/07/ekiti-governorship-election-a-week-after/>.
- Oke, Tayo. 2018. "ICYMI: Fayemi, not APC, won Ekiti election." *The Punch*, 17 jul. 2018. <https://punchng.com/fayemi-not-apc-won-ekiti-election/>.
- Olukotun, Ayo. 2018. "Ekiti and danger signals for 2019 election." *The Punch*, 20 jul. 2018. <https://punchng.com/ekiti-and-danger-signals-for-2019-election/>.
- Oluwole, Josiah. 2018. "Analysis: Ekiti Election: Intrigues as Fayose, Fayemi personalize contest." *Premium Times*, 11 jul. 2018. <https://www.premiumtimesng.com/news/headlines/275745-analysis-ekiti-election-intrigues-as-fayose-fayemi-personalise-contest.html>.
- Omilusi, Mike. 2016. *Politics, Power and Political Parties in Nigeria*. Ado-Ekiti: Olugbenga Press and Publishers.
- Opeyeoluwa, Rotimi. 2018. "Ekiti 2018: APC In Disarray." *Sahara Reporters*, 12 maio 2018. <http://saharareporters.com/2018/05/12/ekiti-2018-apc-disarray>.
- Sogunle, Kehinde. 2014. "Exploring the new sociology arising from the Ekiti elections." *Rise Networks*, 14 jul. 2014. <https://risenetworks.org/exploring-the-new-sociology-arising-from-the-ekiti-elections/>.
- Soyombo, Fisayo. 2018. "In Ekiti, Stomach Infrastructure Has Changed Hands." *Sahara Reporters*, 16 jul. 2018. <http://saharareporters.com/2018/07/16/ekiti-stomach-infrastructure-has-changed-hands-%E2%80%9dfisayo-soyombo>.

- The Eagle Online. 2018. "Ekiti 2018: Subversion Of Teachers' Democratic Choice Illegal, Fayemi Tells Fayose." *The Eagle Online*, 28 jun. 2018. <https://theeagleonline.com.ng/ekiti-2018-subversion-of-teachers-democratic-choice-illegal-fayemi-tells-fayose/>.
- This Day. 2018. "Ekiti Election Will be Transparent." *This Day*, 19 maio 2018. <https://www.thisdaylive.com/index.php/2018/05/19/ekiti-election-will-be-transparent/>.
- Vanguard. 2018. "US reiterates interest in Ekiti election...as envoy visits Fayose again." *Vanguard*, 17 maio 2018. <https://www.vanguardngr.com/2018/05/991366/>.
- Vista Post Nigeria. 2018. "Analysis: Ekiti Election: Intrigues As Fayose, Fayemi Personalise Contest." *Vista Post Nigeria*, 11 jul. 2018.

RESUMO

O presente estudo interroga a eleição para governador no estado de Ekiti em 2018 como uma janela para espreitar o partido governante/oposição em uma dura disputa política e nos bastidores de alguns participantes passivos na política eleitoral da Nigéria. Ele examina como a dinâmica do poder eleitoral e as relações entre os eleitores de Ekiti e os gladiadores políticos (elites) se desenvolveram durante a eleição. O estudo também explora a potência, ou não, de alguns *stakeholders* passivos identificados como motivadores da mudança de regime eleitoral e a estrutura de poder subjacente e fatores sócio-políticos que determinam os resultados eleitorais em Ekiti. Os dados foram obtidos principalmente de diferentes informantes, incluindo eleitores, políticos, correspondentes de mídia, acadêmicos, agentes de segurança, membros de grupos da sociedade civil e observadores eleitorais. Através do uso de uma narrativa analítica e com a compreensão do "modelo eleitoral" de democratização como uma técnica de mudança de regime contemporânea, este trabalho revela que o eleitorado de Ekiti é frequentemente influenciado pelas escolhas e estratégias de diferentes atores políticos significativos. Assim, as vigorosas atividades eleitorais desses atores que aproveitam o período eleitoral para explorar a vulnerabilidade dos eleitores para mobilização e votação constituem uma característica dominante do comportamento político em Ekiti.

PALAVRAS-CHAVE

Eleição. Campanha Vingativa. *Stakeholders*. Política Partidária.

Recebido em 28 de novembro de 2020

Aceito em 21 de janeiro de 2021

Traduzido por Mariana Reali Vitola

INTERESSE NACIONAL, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A IMPRENSA NIGERIANA NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO CONTEMPORÂNEO

Aondover Eric Msughter¹
Hamza A. Pate²



Introdução

Na Nigéria, além do Executivo, Judiciário e Legislativo, a mídia é considerada o Quarto Poder da Nação. O artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos prevê a liberdade de expressão como parte dos direitos humanos fundamentais. No âmbito da União Africana (UA), o direito à liberdade de informação e de expressão também é reconhecido. A Constituição da Nigéria de 1999 (conforme emendada) garante igualmente a liberdade de expressão, especificamente a Seção 39 da Constituição, que atribui direitos, poderes, funções e obrigações à imprensa. As constituições nigerianas desde então têm mantido esse papel. A seção 22 da mesma Constituição reconhece a mídia como o “Quarto Poder da Nação”. Portanto, significa que a mídia supervisiona o governo e suas agências, mantendo-os, assim, em alerta. A Lei de Liberdade de Informação estabelece que a informação deve ser disponibilizada e que os cidadãos devem se sentir livres para expressar suas opiniões pessoais. A fim de responder aos objetivos do presente estudo, a principal

1 Departamento de Comunicação de Massa, Bayero University Kano. Kano, Nigéria. E-mail: aondover7@gmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5261-9871>

2 Departamento de Comunicação de Massa, School of Management and Information Technology. Yola, Nigéria. E-mail: hamzapate@ymail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1006-3577>

questão a se considerar é: Quão eficiente é a mídia nigeriana na sua função de guardião da liberdade de expressão na sociedade? Os dados analisados neste documento incluem decisões judiciais relevantes contidas em relatórios e periódicos jurídicos, documentos técnicos e fontes não jurídicas.

As Nações Unidas estabeleceram o dia 3 de maio como o Dia Mundial da Liberdade de Imprensa, em reconhecimento às contribuições da mídia para o desenvolvimento nacional e global. Em sua declaração no Dia Mundial da Liberdade de Imprensa, o presidente George W. Bush (2008) mencionou que a liberdade de imprensa foi consagrada na Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos da América. O ex-presidente americano Thomas Jefferson declarou que, se tivesse escolha, preferiria mídia sem governo do que governo sem mídia (Akinwale 2010). A imprensa é uma instituição vibrante que fornece plataformas para negociações de poder no espaço público e que prepara o terreno para o discurso público sobre questões populares. Iredia (2015) afirma que a imensa contribuição da mídia para o sucesso da luta pela independência da Nigéria, o papel heróico que também desempenhou no fim da ditadura militar no país e sua busca sem fim desde o retorno à democracia, em 1999, em tornar o governo do país responsável perante o povo nigeriano são questões que enfatizam a postura pragmática da mídia nigeriana no processo de desenvolvimento de seu país. Por sua vocação profissional, Pate (2017) acrescentou que os jornalistas devem gozar de autonomia, independência, flexibilidade e facilidade para operações confiáveis.

O Contexto

De acordo com Pate (2017), o desafio da liberdade de expressão continua assustador para todos os países e especialmente para a Nigéria, com sua grande população de 198,8 milhões de pessoas, mais de 400 grupos étnicos, duas religiões principais, dezenas de partidos políticos, 36 estados federados e outras plataformas complexas de diversidade. O cenário multicultural nigeriano é caracterizado pela diversidade, heterogeneidade e pluralismo nas culturas, orientações e atitudes das pessoas (Pate 2017).

Nwanne (2014) considera que a Nigéria ainda não é uma sociedade livre e aberta, apesar da disponibilidade de diversos pontos de vista decorrentes de uma notável abundância de órgãos de imprensa no país. Assim, várias organizações de imprensa na Nigéria carecem de liberdade completa devido à censura, aos múltiplos centros de poder existentes e às instituições políticas instáveis. Apesar da proliferação de organizações de imprensa, as

disposições constitucionais para a liberdade de imprensa não foram totalmente aplicadas. A evidência empírica apresentada por Iredia (2015) mostra que nenhum outro grupo desempenhou um papel mais crucial do que a mídia na luta pela independência da Nigéria. Ele argumentou que os grandes líderes dos movimentos nacionalistas na África, e outros ativistas políticos, reconheceram o imenso poder da mídia. Na Nigéria, a imprensa no período colonial foi protagonizada por líderes de movimentos nacionalistas como Herbert Macaulay, Nnamdi Azikiwe, Ernest Ikoli, Obafemi Awolowo, Anthony Enahoro e Ibrahim Imman que, segundo Jibo e Simbine (2003), usaram a imprensa para lutar corajosamente para desafiar a base do domínio colonial e libertar os nigerianos desse jugo. Portanto, a conquista da independência foi, em grande parte, devido à mídia.

A Constituição da Nigéria de 1999, Seção 39, Subseção 1, declara que “Todas as pessoas têm direito à liberdade de expressão, incluindo a liberdade de ter opinião e de receber e transmitir idéias e informações sem interferência”. No entanto, Oboh (2018) defende que a reivindicação dos jornalistas nigerianos por liberdade de imprensa não é correta. Ele argumentou que os direitos que os jornalistas nigerianos têm de informar sobre eventos e questões da sociedade são os mesmos que outros nigerianos têm apenas por serem cidadãos. Apontando que a Constituição nigeriana de 1999, Seção 39, Subseção 3, declarou que, “Nada nesta seção (seção 39) invalidará qualquer lei na Constituição que seja razoavelmente justificável em uma sociedade democrática”.

O que está implicado na subseção 3 na seção 39 da Constituição nigeriana de 1999 é que os jornalistas não têm direito a nenhum direito a mais na Constituição que não esteja disponível para os demais cidadãos. Por exemplo, não é ético que jornalistas divulguem as fontes de suas informações. Mas será considerado desrespeito ao tribunal na Nigéria um jornalista ocultar informações de um juiz que permitiriam ele ou ela decidir juridicamente sobre um caso. Isso ocorre porque os jornalistas não têm direitos legais para protegê-los contra as disposições anti-imprensa na Constituição da Nigéria de 1999, ao contrário da Constituição dos Estados Unidos, em que os jornalistas não podem ser obrigados pelo judiciário a divulgar as fontes de suas informações. Pate e Idris (2017, 137-138) observaram que a “Constituição não concedeu aos jornalistas um *framework* específico de segurança e proteção, além dos direitos de todos os cidadãos, assim, todos os jornalistas, em princípio, se beneficiam do direito à vida e da proibição de desaparecimento forçado e tortura”.

A mídia pode contar com a liberdade de expressão da seção 39 (1) da Constituição, que estabelece que toda pessoa deve ter direito à liberdade de expressão, incluindo a liberdade de ter opiniões e de receber e transmitir idéias e informações sem interferência. A interpretação contextualizada desta disposição, conforme apresentado neste trabalho, entretanto, mostra que não se trata de liberdade de imprensa, mas de liberdade de expressão. Argumentar que os profissionais da mídia são cidadãos e, portanto, estão cobertos pela disposição geral sobre liberdade de expressão, que está disponível para todos, é simplista. Em qualquer caso, há evidências de que a própria Constituição não vê a mídia e o público como um só; portanto, atribuiu funções ao público em geral antes de isolar a mídia para seu próprio mandato. A Seção 13 da Constituição estabelece que todos, incluindo todos os órgãos do governo e todas as autoridades e pessoas que exercem poderes legislativos, executivos ou judiciais, devem obedecer, observar e aplicar as disposições do Capítulo 2 da Constituição. Para reiterar ainda mais, ao longo da linha da seção 22, a mídia é apresentada como um órgão sobre o qual repousa a observância das disposições do capítulo para diferenciar a mídia do público em geral. Tendo, assim, efetuado tal diferenciação, não se deve esperar que a mídia e derive o seu empoderamento a partir do público. Em vez disso, deve haver uma disposição exclusiva sobre a liberdade de imprensa para permitir que a mídia cumpra o mandato específico que lhe é conferido pela seção 22 (Iredia 2015).

Nesse sentido, Oboh (2018) estabeleceu que a única Lei de Liberdade de Informação adicional aplicada às disposições existentes sobre liberdade de imprensa na Constituição nigeriana de 1999 é o direito que os jornalistas têm de pedir a um funcionário público que divulgue as informações que estão em seu ou à sua disposição e que sejam consideradas de interesse público. O mesmo funcionário público que se baseia na disposição da seção 39, subseção 3, poderia se recusar a fornecer as informações aos jornalistas com a justificativa que tal divulgação equivaleria a uma violação de outras leis que são razoavelmente justificáveis, como a lei de Segurança do Estado, Ato Secreto Oficial, Documentos Confidenciais, Áreas Protegidas e outros. A literatura jurídica também estabelece que as agências de mídia na Nigéria são: Agências de Notícias da Nigéria, Atos NTA, Decreto da Voz da Nigéria, National Broadcasting Commission (NBC), entre outras. Além disso, de acordo com essa literatura, o presidente é a pessoa que nomeia o chefe do executivo das agências. Em alguns casos, há uma representação da associação profissional para nomear membros para representar outros. Portanto, em uma situação em que o presidente deve nomear o chefe do executivo das agências, a expectativa é de que a mídia seja tutelada. De fato, a mídia pode desfrutar de algum nível de liberdade, mas essa liberdade pode não ser absoluta. Assim,

a situação da mídia na Nigéria em relação à liberdade de expressão é como se usasse a mão esquerda para recuperar o que foi dado pela mão direita.

Interrogando a Mídia Nigeriana e as Administrações Militares

A relação que existia entre os meios de comunicação de massa e as administrações militares é melhor descrita nas palavras de Okoye (2003) como um “caso de gato e rato”. Vários fatores explicam essa descrição, entre os quais a desconfiança mútua de ambas as partes, muito sigilo do governo, corrupção de funcionários do governo, recusa do governo em confiar à mídia assuntos de interesse nacional e restrições indevidas impostas pelo governo por meio de legislações desagradáveis e ações extrajudiciais para conter o que o governo percebeu como a influência negativa da imprensa (Suntai, Agbu e Targema 2018).

A mídia nigeriana teve suas piores experiências durante esta época (Targema e Ayih 2017). Foi uma época caracterizada pela presença de vários decretos repressivos e detestáveis para amordaçar a imprensa. Tratamentos desumanos, como agressão física, assédio e molestamento de jornalistas; prisões, detenções e, em alguns casos, assassinato de jornalistas; o confisco ou proscrição de edições de publicações, bem como a repressão aos meios de comunicação, tornaram-se a ordem do dia. Casos famosos incluem: a prisão, açoitamento e a cabeça raspada de Minere Amakiri por militares em 1974; a prisão de Tunde Thompson e Nduka Irabor em 1984; e a morte de Dele Giwa por meio de um pacote-bomba em 1986. Suntai, Agbu e Targema (2018) observam que havia muitos editores e repórteres que estavam dentro e fora da custódia policial entre 1966 e 1984, não importa o quão breve sua permanência com a polícia.

Os regimes militares subsequentes não foram exceção. Na verdade, eles foram os piores em seu relacionamento com a imprensa. Vários meios de comunicação foram fechados durante os regimes do General Babangida e Abacha. Nas palavras de Abayomi (2003), o regime do general Abacha reprimiu os jornais à vontade, proibiu publicações, apreendeu exemplares de revistas, prendeu muitos jornalistas sob alegações de participação em conspirações de golpe. Alguns dos decretos repressivos promulgados para restringir a imprensa pelos vários regimes militares incluem: Lei de Proibição de Jornal de Circulação de 1967, Proteção de Funcionários Públicos contra Falsa Publicação Decreto nº 11 de 1976, Proteção de Funcionários Públicos

contra Falsa Publicação Decreto nº 4 de 1984, Decreto sobre Detenção de Pessoas nº 2 de 1984, Decreto sobre Registro de Jornal nº 44 de 1993, entre vários outros (Abayomi 2003).

Segundo Suntain, Agbu e Targema (2018), esses decretos foram pedras no calçado para os jornalistas, visto que foram, em diversas ocasiões, invocados para aplicar penalidades severas aos inadimplentes. Observando este ponto com grande amargura, Oyebode, conforme citado em Suntain, Agbu e Targema (2018), estabeleceu que, de fato, os anos Abacha foram uma saga aparentemente interminável de invasões, vandalização, fechamentos, falsas acusações, prisões, prisão sem julgamento, exílios forçados e incontáveis crimes hediondos contra pessoas que empunham armas não mais letais que suas canetas, gravadores ou laptops. Este foi o destino da imprensa durante a era da militarização na Nigéria.

Imprensa Nigeriana sob o Sistema Democrático

A evidência empírica de Suntain, Agbu e Targema (2018) mostra que a Nigéria teve duas experiências anteriores com o governo civil antes da presente dispensação – ou seja, a Primeira República, 1960-1966, e a Segunda República, 1979-1983. Em geral, a relação imprensa-Estado com governantes civis tem sido melhor. Por exemplo, um estudo de Okoye (2003) revela que o governo Tafawa Balewa pontuou 40% no índice apresentado pelo autor, enquanto Shagari e Obasanjo (segunda era) pontuaram 61% e 62% respectivamente. Quando comparado com os regimes militares, Aguiyi Ironsi obteve 43%, Yakubu Gowon 42%, Murtala Mohamed / Olusegun Obasanjo 41%, Muhammadu Buhari 26%, Ibrahim Badamasi Babangida 32%, Sani Abacha 11% e Abdulsalam Abubakar 49%; torna-se óbvio que as relações imprensa-Estado têm sido mais cordiais com governantes civis. No entanto, essa discussão está mais preocupada com o regime atual, de 1999-2019. Temegha (2011), comentando sobre a segunda era de Obasanjo, observa que:

O que se sabe sobre a postura de Olusegun Obasanjo como um homem de Estado é que durante sua presidência de oito anos, a imprensa nigeriana e os nigerianos em geral desfrutaram de um pouco de liberdade. A imprensa tinha liberdade de expressão e o povo era livre para associação (Temegha 2011, 47).

Isso pode soar como bajulação, mas uma observação crítica e uma análise comparativa da relação entre a mídia e o Estado sob o regime militar

com a era atual esclarecem todas as dúvidas. Sambe (2008) tem uma visão semelhante quando observa que, desde a morte súbita do déspota (Abacha) e a subsequente tomada do reinado do governo pelo general Abdusalami Abubakar, que acabou sendo entregue a um governo eleito, houve algum tipo de prorrogação para a mídia. Okoye (2003) observou, na fase inicial do sistema democrático, que:

Dois anos depois, a administração Obasanjo esforçou-se para entregar aos nigerianos os “dividendos da democracia”. O governo também reconstruiu consideravelmente a cordialidade com a mídia, que suportou o maior impacto do desgoverno militar ao longo dos anos. A liberdade de expressão floresceu mais uma vez (Okoye 2003, 7).

Houve suspiros de alívio durante a transição para o regime civil, pois a maioria dos decretos repressivos estava sendo repelida, com as relações entre a mídia e o Estado aparentemente mais cordiais. No entanto, uma observação cuidadosa da relação mídia-Estado, especialmente no que diz respeito ao tratamento dispensado aos jornalistas, indica que a liberdade de expressão não foi totalmente garantida durante o primeiro e o segundo mandatos do Chefe Obasanjo. Há muitos casos em que jornalistas entraram em confronto com agentes de segurança e, em alguns casos, eles foram tratados severamente, mesmo no sistema democrático. Ekuma (2012) estabeleceu que, ao invés do regime democrático posterior, deixar de humilhar e oprimir os homens da imprensa e também conferir liberdade de expressão e informação, sem constrangimentos, a situação de alguns jornalistas no país durante o regime democrático é ainda preocupante.

Na mesma perspectiva, Olaide (2011) observa que ataques ilegais a jornalistas e organizações de mídia são muito comuns na Nigéria, apesar do advento do regime civil em 1999. Incidentes como agressões físicas a jornalistas, apreensão ou destruição de equipamento jornalístico, invasões ou o fechamento de escritórios de mídia e o confisco de publicações ainda ocorrem. Idumange (2013) expôs alguns das centenas de relatos de agressão sofridas por jornalistas, coletadas no o *Media Right Monitor*, um órgão da *Media Right Agenda*: espancamento de Suleiman Osasuji, jornalista esportivo do jornal *All Sports* em 14 de outubro, 2003; agressão, prisão e detenção de Savannah Peters, repórter do *Island News* por soldados da 81ª Divisão Guarnição, Dodan Barracks, Ikoyi em 17 de maio de 2014; a prisão de Segun Omolehin, presidente do estado de Kogi do NUJ pela polícia em Lokoja em 22 de junho de 2005; a invasão da *DAAR Communication Limited* em Abuja em 14 de maio de 2006 por agentes de segurança do Estado para apreender uma fita-mes-

tre de um documentário, prisão e detenção de Fiddis Mbah, da BBC, e Tade Oludayo da *Silver Bird Television*, em 10 de janeiro de 2008, pelos agentes de segurança, além de vários outros casos (Olaide 2011; Idumange 2013).

Afora esses casos, a relutância do governo de Obasanjo em sancionar a Lei de Liberdade de Informação não contribuiu para expandir as fronteiras da liberdade de imprensa, embora tenham havido melhorias. O curto governo de Yar'Adua/Jonathan não tem um histórico comprometedor em relação à imprensa e pode receber uma pontuação positiva por facilitar a liberdade de expressão. Em maio de 2011, o presidente Goodluck Jonathan sancionou a Lei de Liberdade de Informação. O fato é considerado um feito positivo na luta para realizar a liberdade de imprensa, pois a lei dá ímpeto a jornalistas e membros da sociedade civil para investigar profundamente questões que são de domínio público.

O presidente Muhammadu Buhari continuou com esse espírito. Durante sua gestão (2015-2019), o governo reiterou seu compromisso com a garantia da liberdade de expressão. No entanto, a ameaça do discurso de ódio que aumenta no país a cada dia exigiu várias tentativas por parte das forças do Estado e agências interessadas de reavaliar os debates em torno da liberdade de expressão. No topo da agenda do governo está a necessidade de conter o discurso de ódio na grande mídia e nas várias plataformas de mídia social. Esforços nessa direção incluem o projeto de lei para estabelecer uma comissão nacional independente de discurso de ódio e o projeto de lei de mídia social. Embora esses projetos de lei ainda estejam sendo debatidos na Assembleia Nacional, o seu impacto sobre a limitação da liberdade de expressão será grande, já que contêm graves penalidades para os inadimplentes que, se eventualmente aprovadas em lei e totalmente implementadas, podem ajudar muito a limitar a liberdade de expressão. O artigo aponta que esses são retrocessos em relação às medidas recentes de garantia da liberdade de expressão no país. A demolição das instalações da Breeze FM Lafia em 2017 também é ilustrativo desse retrocesso, embora a ação tenha sido marcada por uma série de polêmicas, reclamações e contra-argumentos. Abaixo estão algumas fotos da demolição.

Figura 1: Fotos da Breeze FM Lafia, demolida pela Nasarawa State Urban Development Board



Fonte: Suntai, Agbu e Targema (2018).

Discussão sobre a situação da liberdade de imprensa na Nigéria

Oyeleye (2004) explorou a relação turbulenta entre a imprensa, o processo político e os atores políticos no contexto da complexa estrutura da sociedade nigeriana. A popularidade das organizações de imprensa na Nigéria começou em 1859, quando Henry Townsend estabeleceu o primeiro jornal conhecido (Iwe Iroyin) em Abeokuta, no oeste da Nigéria (Akinwale 2010). Em 1863, Robert Campbell fundou outro jornal (The Anglo-African), que serviu de canal para promover “a interação entre a Grã-Bretanha e a África”. Ambos os jornais prepararam o cenário para o surgimento de organizações de imprensa locais, com o estabelecimento em 1880 do Lagos Times e do Gold Coast Colony Advertiser por Richard Beale Blaize. O sucesso do Lagos Times inspirou o surgimento de vários outros jornais. O chefe Remi Aboderin fundou o jornal The Punch em 1973, seguido por outras publicações incluindo National Concord (1980), Business Concord (1982), The Guardian (1983), African Concord (1984), African Economic Digest (1988), Hints (1989), Weekend Concord (1989), Tell (1991), Tempo (1993), The News (1993), PM News (1994), The Week (1994), This Day (1995), entre outros (Akinwale 2010). A mídia eletrônica na Nigéria começou na década de 1950 com o estabelecimento da Western Nigeria Television, seguido por uma proliferação de estações de rádio e televisão em todo o país.

Ukaegbu (2007) considera que diferentes organizações de imprensa trouxeram ao conhecimento do público o estado deplorável da sociedade nigeriana. Eles usaram o jornalismo crítico para expor questões que vão desde a pobreza e o crime a estradas ruins e outras deficiências nas cidades nigerianas. Um jornal capturou vividamente a situação dos passageiros em uma estrada federal, declarando que o semblante desesperado e desamparado dos nigerianos, detidos desconfortavelmente contra sua vontade, lembrava um rebanho de ovelhas sem pastor (Leba 2006). A relação entre a imprensa e os governos nigerianos sempre foi bastante antagonista. Tudo começou com restrições moderadas à liberdade de imprensa durante a era colonial e evoluiu para uma repressão total na era pós-colonial. Com o estabelecimento da mídia estatal e da censura da imprensa, a imprensa nigeriana tornou-se fraca, partidária e etnocêntrica. Governos sucessivos empregaram a imprensa como um instrumento de propaganda (Akinwale 2010). A Organização de Imprensa da Nigéria tentou efetuar mudanças na Comissão Nacional de Mídia de Massa (NMMC) após as eleições gerais de 1999, mas sem sucesso. O NMMC define informações legais e relatórios equilibrados à luz dos interesses do Estado. Da mesma forma, o Decreto de Registro de Jornais exige uma taxa não reembolsável de cento e cinquenta mil nairas (N 150.000 ou \$ 2.640) para quem deseja abrir um jornal. Em 1984, o governo nigeriano publicou o Decreto 2, que autorizava o Inspetor-Geral da Polícia a deter indefinidamente e sem julgamento qualquer pessoa considerada como um risco para a segurança do Estado (Akinwale 2010).

Ojo (2006) afirma que o governo usou o Decreto 60 para estabelecer o Conselho de Imprensa da Nigéria (NPC) em 1999 e o encarregou de fazer cumprir a ética profissional. Imediatamente, o Sindicato Nigeriano de Jornalistas (NUJ) e a Associação de Proprietários de Jornais da Nigéria (NPAN) rejeitaram a criação do Conselho de Imprensa porque o decreto continha várias disposições consideradas contrárias à operação de uma imprensa livre. O NPC tinha poderes para credenciar e registrar jornalistas. Ao solicitar o registro, esperava-se que os editores apresentassem suas declarações de missão e objetivos, e o registro poderia ser negado se seus objetivos não atendessem ao NPC. As penalidades por operar sem atender aos padrões do Conselho eram uma multa de 250.000 nairas (\$2.500) ou três anos de prisão. A revisão feita acima direciona a importância da Teoria Libertária defendida neste artigo.

A Teoria Libertária surgiu na Europa no século 17, em oposição à Teoria da Imprensa Autoritária. Este foi o período em que os Monarcas governaram a maior parte da Europa com uma série de leis anti-imprensa que visavam restringir a liberdade de expressão. Proponentes da teoria, como John Milton,

John Stuart Mill e John Locke defenderam “um mercado livre de ideias”, onde tanto as boas quanto as más ideias fluiriam livremente, com a convicção de que as boas ideias naturalmente “venderão” e serão preferidas pelas massas às custas das más ideias (McQuail 2005; Sambe 2008; Nwabueze 2014). Como resultado, qualquer limitação à liberdade de expressão (formal ou informal) viola os princípios desta teoria da imprensa. A teoria é uma teoria normativa; portanto, serve para explicar o funcionamento da mídia dentro do ambiente operacional. Embora seja uma teoria da imprensa relativamente antiga, o libertarianismo não está totalmente realizado na maioria das democracias africanas pós-independência. Isso condiz com a realidade, uma vez que uma série de ditaduras militares prosperou na maioria dos Estados africanos pós-independência, onde os princípios autoritários foram tidos em alta conta em uma tentativa de amordaçar a imprensa e, por extensão, a sociedade civil, para ter um controle firme do poder. O libertarianismo era, portanto, um luxo inacessível. No entanto, tendo os governos militares se tornado uma coisa do passado, existe uma tendência de que as novas democracias permitiriam algum espaço para que o libertarianismo prosperasse na mídia.

Colocando outros países ao lado da Nigéria, nos Estados Unidos da América, por exemplo, a Primeira Emenda da Constituição prevê especificamente que o Congresso não fará nenhuma lei que restrinja a imprensa. Embora os tribunais tenham lutado por muito tempo naquele país para determinar se os autores da Constituição pretendiam diferenciar liberdade de imprensa de liberdade de expressão, alguns estudiosos do direito, incluindo o juiz Potter Stewart, da Suprema Corte dos Estados Unidos, têm defendido, de forma persuasiva, proteções especiais à imprensa distintas daqueles atribuídos à fala. Em Gana, a Seção 162 (4) da Constituição do país autoriza expressamente o funcionamento da mídia. Nas palavras da seção, os editores e editoras de jornais e outras instituições da mídia não devem estar sujeitos ao controle ou interferência do governo, nem devem ser penalizados ou perseguidos por suas opiniões editoriais e pontos de vista ou conteúdo de sua publicação. No Malawi, a seção 36 da Constituição estabelece que os meios de comunicação têm o direito de reportar e publicar livremente, no nível doméstico e no estrangeiro, e a ter todas as facilidades possíveis para o acesso à informação pública. A situação no Malawi é provavelmente a mais adequada, visto que o país previu a liberdade de expressão na seção 35 da sua Constituição e deu apenas um passo à frente para providenciar a liberdade de imprensa na seção 36.

Portanto, o Malawi e outros países que têm disposições específicas para a liberdade de expressão em suas constituições, não obstante haver uma disposição geral para a liberdade de expressão, estabeleceram claramente que

a liberdade de imprensa e a liberdade de expressão não são coexistentes. Se, portanto, as mídias nos EUA, Gana, Malawi e alguns outros países são mais corajosas em suas facilidades da mudança social em seus países, o apoio estatutário que eles têm não pode ser perdido. Na Nigéria, por outro lado, há ampla evidência de que a mídia não é livre. A partir dos Atos, Leis e Regulamentos que regem a prática da mídia no país é claro que sempre houve uma política oficial excessivamente zelosa para amordaçar legalmente a mídia. A tendência, na verdade, remonta à era colonial, quando a Portaria do Jornal de 1903, Portaria da Sedição de 1909 e o Código Penal de 1916 surgiram. Uma das primeiras etapas do governador colonial, Frederick Lugard, após a fusão dos Protetorados do Norte e do Sul da Nigéria foi consolidar todas as leis existentes para promulgar a Lei dos Jornais de 1917 com o único propósito de regulamentar a existência de jornais por meio do processo de registro.

A lei foi alterada em 1964 para acomodar jornais de propriedade do governo, que não existiam antes, e em 1993 foi alterada novamente para aumentar as penalidades por violação de quaisquer disposições da lei. Outras leis que regem a prática da mídia na Nigéria, como as de Sedição, Pornografia, Segredos Oficiais, Direitos Autorais e Difamação foram promulgadas de forma semelhante, essencialmente para reprimir a imprensa e evitar críticas ao governo no poder (Iredia 2015). No caso da lei da difamação, alguns profissionais da mídia pensam que a lei pode tornar a mídia do país tímida porque prevê uma pena maior para a mídia usada do que a pessoa que realmente cometeu o crime. Na verdade, já em 1961, a Suprema Corte da Nigéria considerou que os meios de comunicação de massa não têm imunidade especial; eles devem assumir total responsabilidade por suas ações (Momoh 2004). A mídia também é virtualmente responsável apenas pela dimensão mais séria da difamação ou calúnia, e não por ofensa, porque todo ato difamatório na mídia, sendo um registro permanente, não requer nenhuma prova especial e, como dizem os advogados, é acionável *per se*.

Na Nigéria, os jornalistas também são ocasionalmente confrontados com questões como Desrespeito ao Tribunal. Em 2012, por exemplo, um juiz do tribunal de magistrados ordenou à polícia que prendesse e detivesse sete correspondentes judiciais em Lagos, no sudoeste da Nigéria. O juiz acusou os jornalistas de supostamente atrapalharem as sessões judiciais com suas câmeras e telefones, pois eles estariam ocupados clicando para fotos exclusivas, o que acabou enfurecendo o juiz, que proferiu a ordem. Com base na diretriz, que foi interpretada como Desrespeito ao Tribunal, os jornalistas foram transferidos das instalações do tribunal em Ikeja GRA para o comando da polícia da Área F para eventual detenção (Udom 2012).

Além das leis, existem também vários órgãos reguladores, como o Conselho Nigeriano de Imprensa (NPC), a Comissão Nacional de Radiodifusão, o Conselho de Censores de Filme e Vídeo e a Comissão de Direitos Autorais, constituídos essencialmente para colocar os meios de comunicação em cheque constantemente. No caso do Conselho de Imprensa da Nigéria (NPC), que regulamenta a mídia impressa, ele foi criado supostamente para proteger o público e a imprensa, mas é difícil encontrar um exemplo de que o NPC esteja sempre ao lado dos agentes da mídia, apesar dos inúmeros ataques contra eles na Nigéria. Curiosamente, nenhum profissional da mídia espera a proteção do conselho em vista da decisão judicial de que sua lei de funcionamento é opressiva, autoritária e grosseiramente incompatível com o padrão de uma sociedade (Iriekpen 2010). Por sua vez, a Comissão Nacional de Radiodifusão (NBC), que regulamenta a radiodifusão no país, penaliza apenas os meios de comunicação da oposição e também por motivos frívolos. Em 2009, os tribunais precisaram salvar a Rádio Adaba FM 88.5, uma estação baseada em Akure, das garras do órgão regulador. De acordo com Sowole (2009), a decisão da NBC de fechar a estação foi revertida pelo Juiz C. Okeke do Tribunal Superior Federal de Akure, que manteve o argumento da estação de que a NBC violou seu direito constitucional de audiência justa, de liberdade contra a discriminação, e de liberdade de expressão.

No que se refere à mídia pública, suas leis de funcionamento são igualmente restritivas, deixando os operativos com pouco ou nenhum espaço para iniciativa pessoal e discrição. Por exemplo, a Lei da Autoridade de Televisão da Nigéria, que estabelece a principal emissora de televisão pública, diz em sua seção 12 que o Ministro pode dar à Autoridade orientações de caráter geral ou relacionadas a questões políticas em relação ao exercício pela Autoridade de suas funções no âmbito desta lei, e será dever da Autoridade cumprir tais orientações (Iredia 2015). A mesma disposição que é reproduzida nas leis que estabelecem a Corporação de Rádio Federal da Nigéria e a Voz da Nigéria acabou por ser a base para a qual as organizações são, vez por outra, profissionalmente mal orientadas, especialmente para manipular seus boletins de notícias (Iwokwagh 2005). Talvez algumas das leis e regulamentos da mídia até agora identificados caiam na categoria que a seção 45 da Constituição da Nigéria diz que pode ser razoavelmente justificável em uma sociedade democrática no interesse da defesa, segurança pública, ordem pública, moralidade pública ou saúde pública, ou com o propósito de proteger os direitos e a liberdade de outras pessoas, mas sua implementação, conforme mostrado acima, é frequentemente hostil à prática da mídia na Nigéria.

Aparentemente, como qualquer outra profissão, a mídia certamente tem defeitos, como o sensacionalismo, reportagens imprecisas, práticas cor-

ruptas e outros vícios. Ela também tem uma infinidade de restrições; entre elas o controle de propriedade, baixos salários, bem como recursos humanos e materiais inadequados. Apesar disso, a mídia pode ser extremamente útil para a sociedade porque é o órgão mais eficaz de esclarecimento público, o qual pode capacitar as pessoas a serem racionais, sábias e úteis para si mesmas e para a sociedade. Felizmente, desde 2011, a Nigéria juntou-se aos países que operam um regime de liberdade de informação que pode ajudar a mídia a educar ainda mais o público. No entanto, é lamentável que a Lei de Liberdade de Informação (2011), que prevê o acesso irrestrito à informação pública, não tenha mudado substancialmente a situação porque as modalidades de implementação da lei ainda não foram institucionalizadas. No que tange à capacidade da mídia nigeriana de ser “incisiva” e assumir funções “explosivas”, o presente estudo afirma que há poucos indícios nesse sentido. Como evidenciado pela literatura, a liberdade de expressão na Nigéria é um mero mito.

Conclusão

Para que a democracia seja fortalecida, a mídia tem um papel muito importante a desempenhar. Nesse contexto, o artigo sustenta que, para que a mídia facilite o desenvolvimento, o interesse nacional deve ser colocado em primeiro lugar a fim de atingir os objetivos nacionais que abrirão o caminho para o pragmatismo político. A mídia deve projetar o interesse da nação enquanto cumpre suas responsabilidades sociais. O interesse nacional deve ser altamente reconhecido pela mídia e deve permanecer uma grande prioridade. Como o Quarto Poder da Nação, a mídia deve se esforçar para desempenhar seu papel na agenda de maneira mais eficaz, garantindo que eleve o nível e a qualidade dos debates públicos sobre questões de interesse nacional. O artigo conclui que os meios de comunicação são os ingredientes essenciais para a governança e para o fortalecimento da democracia; a liberdade de expressão deve ser garantida aos meios de comunicação de forma efetiva. Nenhuma constituição é sagrada quando há necessidade de fazer emendas úteis às leis existentes. Assim, a disposição da seção 39, subseção 3 da Constituição nigeriana de 1999 deve ser eliminada para permitir que os meios de comunicação gozem dos direitos previstos na seção 39, subseção (1) e (2). Nesse sentido, o artigo renova o apelo de Pate (2015) pedindo aos meios de comunicação para compreender as complexidades da nação a fim de desenvolver plataformas nacionais comuns de reportagem e a capacidade de se orientar pelo interesse ou espírito nacional em todos os casos. Para-

fraseando as palavras do falecido professor Weiner, a mídia deve entender que, para construir uma nação, leva séculos; para destruí-lo, leva apenas um ou dois dias.

Referências

- Abayomi, S. 2003. "Government-media relationship from 1960-2000". In *Issues in Nigerian media history 1900-2000*, editado por R. Akinfelaye e I. Okoye. Lagos: Malthouse publishers limited
- Akinwale, A. A. 2010. "Repression of press freedom in Nigerian democratic dispensations." *Africa Development* 35 (3): 47-70.
- Ekuma, C. 2012. "Press freedom in Nigeria: Rundown 1960-2012". *Chinet*. Acesso em 18 Nov. 2020.
- Idumange, J. 2013. "Freedom of expression in Nigeria: navigating a meeting point between the old and new media." *The Nigerian Voice*. <https://www.thenigerianvoice.com/news/113184/freedom-of-expression-in-nigeria-navigating-a-meeting-point.html>.
- Iredia, T. O. 2015. "The media and the law in Nigeria." *Journal of Humanities And Social Science* 20 (12):30-36.
- Iriekpen, D. 2010. "Nigeria: Court declares press council law oppressive". *This Day Online*. www.thisdayonline.com/nview.php Acesso em 28 Set. 2015.
- Iwokwagh, N. 2005. *The politics of Nigeria's fourth republic and government owned broadcast media: The issue of news manipulation*. Makurdi: Aboki Publishers.
- Jibo, M., e A. Simbine. 2003. *Contemporary issues in Nigeria*. Ibadan: JODAD Publishers.
- Leba, L. 2006. "Ore-Benin road: metaphor of a failed social contract". *Vanguard*, Lagos, Nigeria, 23 October.
- McQuail, D. 2005. *Introduction to mass communication theory*. London: Sage Publications.
- Momoh, T. 2004. *Nigerian media law and ethics*. Lagos: Pugmark Nig. Ltd. (Educational Publishers).
- Nwabueze, C. 2014. *Introduction to mass communication: Media ecology in the global village*. Owerri: Topshelve Publishers.

- Nwanne, B. U. 2014. "Another look at press freedom in Nigeria". *European Journal of Research in Social Sciences* 2 (4): 1-11.
- Oboh, G. E. 2018. "Political economy of media operations in Nigeria: Nigerian political culture and the media in global spectrum". In *Political economy of the media*, editado por Popoola, M. e G. E. Oboh (22-38). Oyo: Franco-ola Printers.
- Ojo, E.O. 2006. "Human rights and sustainable democracy in Nigeria". *Journal of Social Sciences* 13 (1): 15-29.
- Okoye, I. 2003. "Historical overview and analysis of government-media relationship in Nigerian from 1900-2001". In *Issues in Nigerian media history: 1900-2000 AD*, editado por Akinfelaye, R. e Okoye, I. (102-113). Lagos: Malthouse press limited.
- _____. 2003. "Historical overview and analysis of government-media relationship in Nigerian from 1900-2001". Pp. 102-113. In *Issues in Nigerian media history 1900-2000 AD*, editado por R. Akinfelaye e I. Okoye. Lagos: Malthouse publishers limited.
- Olaide, F. 2011. "The Nigerian press: the journey so far". *Continental journal of Sustainable Development*. Vol. 2(1). Pp. 8-19
- Oyeleye, A. 2004. "The mediation of politicians and the political process in Nigeria". *Parliamentary Affairs* 57 (1): 157-168.
- Pate, A. U., e H. Idris. 2017. "How journalists survive to report: Professionalism and risk management in the reporting of terror groups and violent extremism in North East Nigeria". In *The assault on journalism building knowledge to protect freedom of expression*, editado por Carlsson U., e R. Pöyhtäri.. Sweden: Nordicom.
- Pate, U. 2017. "Professionalizing and risk management in the reporting of terror groups and violent extremism in the North East Nigeria, 2009-2015: How journalists survived to report". In *Multiculturalism, diversity, reporting conflict in Nigeria*, editado por Pate, U. A., e L. Oso, 133-156. Ibadan: Evan Brothers Nigeria Publishing Limited.
- _____. 2015. *Issues in media and national integration in Nigeria*. Lagos: African Resource Communications Ltd.
- Sambe, J. 2008. *Introduction to mass communication practices in Nigeria*. Ibadan: Spectrum

- Sowole, J. 2009. "Nigeria: Court Orders NBC to Reopen Radio Station". *This Day Newspaper*, May 13.
- Suntai, D. I., A. D. Agbu, e T. S. Targema. 2018. "Mass media, freedom of expression and democracy: the Nigerian experience from 1999-2017". *TSU Journal of Communication and Media Studies* 1 (1): 2-13.
- Targema, T. S., e L. J. Ayih. 2017. "Nature and System of Media Ownership and Control in Nigeria: Implication for Grassroots Participation and Development". *Nairobi Journal of Humanities and Social Sciences (NJHS)* 1(7): 53-65.
- Temegha, S. O. 2011. "Olusegun Obasanjo: The personality and philosophy of a president". Pp. 22-39. In *Obasanjo Second Era: 1999-2007*, editado por Wuam, T., S. T. Olali, e J. Obilikwu. Makurdi: Aboki Publishers.
- Udom, E. 2012. "Why Judge ordered police to arrest 7 journalists". *The Nation Newspapers*, April 04.
- Ukaegbu, C. C. 2007. "Leadership fatalism and underdevelopment in Nigeria: imaginative policymaking for human development". *Philosophia Africana* 10 (2): 161-182.

RESUMO

Em todas as sociedades civilizadas, a mídia é uma instituição independente que controla as atividades do povo e do governo. Na Nigéria, além do Executivo, Judiciário e Legislativo, a mídia é considerada o Quarto Poder da Nação. Da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Artigo 19 prevê a liberdade de expressão como parte dos direitos humanos fundamentais. Ao nível da UA em África, o direito à liberdade de informação e de expressão também foi devidamente considerado, especialmente no Artigo nove. A Constituição da Nigéria de 1999 também garante a liberdade de expressão, especificamente na Seção 39 da Constituição que atribui um direito constitucional, poder, função, obrigação e dever à imprensa. As constituições nigerianas desde então têm mantido esse papel. A seção 22 da mesma Constituição reconhece a mídia como o "Quarto Poder da Nação". Portanto, significa que a mídia é vista como um órgão fiscalizador do governo e de suas agências. A Lei de Liberdade de Informação estabelece que a informação deve ser disponibilizada e que os cidadãos devem se sentir livres para expressar suas opiniões pessoais. Assim, para atingir os objetivos deste artigo, as seguintes perguntas servem como ferramentas básicas de investigação: a mídia nigeriana tem dentes para morder no que diz respeito à

liberdade de expressão? Ou as disposições do processo são apenas documentos de troca? Essas questões são o foco principal deste artigo. O artigo emprega uma metodologia de pesquisa multidisciplinar usando uma combinação de métodos sócio-jurídicos para obter os dados contextuais. Além disso, decisões judiciais pertinentes selecionadas em relatórios jurídicos e periódicos foram revisadas para examinar a liberdade de expressão. O artigo também examinou criticamente fontes não legais de informações investigativas ou de apoio. Entre os documentos técnicos revisados estão: A Constituição da República Federal da Nigéria, 1999; Lei de Liberdade de Informação, entre outros.

PALAVRAS-CHAVE

Accountability. Liberdade de expressão. Governança. Interesse nacional. Mídia nigeriana.

Recebido em 27 de maio de 2020

Aceito em 18 de outubro de 2020

Traduzido por Camila Santos Andrade

PROJETOS DE INCLUSÃO DIGITAL NA EDUCAÇÃO EM ANGOLA: AVANÇOS E RECUOS

Cesário José Sanajmbo Barbante¹



Introdução

“Nem tudo o que pode ser contado conta, e nem tudo o que conta pode ser contado”

Albert Einstein (apud Cameron 1963, 13)

Desde o ano de 2002, tem-se verificado um aumento significativo de usuários das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) em Angola — essencialmente no que diz respeito ao acesso à internet. Neste sentido, tem-se verificado, por parte do Governo, mais investimentos no setor das telecomunicações e o conseqüente surgimento de mais operadores e/ou serviços nas áreas das TIC. Como é notório, à medida que o século XXI avança, exige-se mais dos cidadãos o uso das TIC no dia a dia, em uma fase onde já se está a mudar para a era da inteligência artificial. Esta penetração tecnológica já chegou também à escola, ou seja, a educação encontra-se sufocada num mundo onde a tecnologia é onipresente e onisciente (Landauer 1988). Apesar de o continente africano avançar neste campo, ainda há grandes desafios de desenvolvimento; a inovação é um aspecto visível, como referem os autores:

A inovação é abundante em África e se reflete em várias áreas — na próxima geração de redes de proteção social; em novas plataformas que prestam serviços a comunidades remotas e frágeis; na disseminação da tecnologia digital; e em movimentos de defesa de direitos, levando à aceitação pública pessoas que anteriormente eram excluídas (Das Bordia e Espinoza 2019, 4).

¹ Instituto de Educação, Universidade do Minho. Braga, Portugal. E-mail: cesariobarbante@gmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2019-1572>

Neste sentido, a grande maioria dos governos tem feito esforço para potencializar os seus cidadãos, principalmente os mais jovens, no domínio das TIC. A autora Henriqueta Costa salienta:

A escola torna-se, então, o espaço privilegiado para promover, junto dos jovens, estas competências tecnológicas que lhes trarão vantagens não só a nível pessoal, na proteção contra o uso desadequado das tecnologias, mas sobretudo a nível profissional uma vez que o domínio destas se tornou uma exigência profissional em quase todas as áreas (Costa 2014, 8).

A inclusão de tecnologia na educação, em Angola, marca mais um momento de transição no Sistema de Bases de Educação e Ensino, com a integração de novas ferramentas digitais que têm proporcionado um novo ensinar, um novo aprender e novas formas de gerir os processos administrativos. Assim, em resposta à invasão tecnológica que vive a sociedade contemporânea, o Governo de Angola criou, em 2013, o Plano Nacional de Sociedade de Informação (PNSI) 2013-2017 — sendo uma atualização do Plano de Ação para a Sociedade de Informação 2005-2010 — que previa a Educação como um dos pilares estratégicos para o desenvolvimento da sociedade de informação, tendo as seguintes linhas de atuação: a) Reforçar as competências TIC; b) Reforçar a utilização das TIC no Sistema de Educação e Ensino; c) Aumentar o acesso à educação e a conteúdos; d) Promover a investigação e o desenvolvimento (PNSI 2013, 3). Dentro do espectro do PNSI, surgem um conjunto de planos de ações de âmbito mais direcionado, como, por exemplo, o Plano Nacional de Massificação e Inclusão Digital (PNMID) – neste momento, já se encontram implementados os seguintes projetos: Rede de Mediatecas, Angola Digital e Telecentros.

Neste contexto, tem-se verificado o surgimento de diversos projetos de inclusão digital na educação, em particular, no Ensino não universitário, com realce para o projeto Meu Kamba, o projeto ProFuturo e o projeto E-Net, que constituem o foco deste estudo. Por outro lado, a integração da disciplina de Informática Básica e/ou Introdução à Informática no currículo dos diversos subsistemas de ensino tem sido uma prática. No ensino particular, esta integração tem acontecido mais cedo, a partir da 7ª classe — nas Escolas do Ensino Primário e do I Ciclo do Ensino Secundário; enquanto, no ensino público, começa a verificar-se a inclusão da disciplina de Informática básica somente a partir da 10ª classe, nas Escolas do II Ciclo do Ensino Secundário.

Assim, com base numa abordagem qualitativa, o presente trabalho objetiva fazer uma reflexão sobre as iniciativas de inclusão digital na educação, em Angola, principalmente no Ensino não universitário. Em correspondência com este objetivo, traçaram-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar os avanços e os recuos sobre a inclusão de tecnologias de informação e comunicação na educação, em Angola, no ensino não universitário;
- b) Refletir sobre as políticas e as ações de implementação destes projetos.

Partindo do pressuposto de que os cidadãos do século XXI são tecnologicamente ativos, neste trabalho, são apresentados os resultados das iniciativas — governamentais e de particulares — de inclusão digital na educação, em Angola. Por outro lado, defende-se uma abordagem contextual, cultural e circunstancial em que os projetos foram concebidos.

Projetos de inclusão digital na educação, em Angola

Como referido na seção anterior, este estudo limita-se a abordar a inclusão digital no ensino não universitário. Com a atualização do Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) 2018-2022, consta, entre as ações prioritárias, “a promoção do ensino a distância e o *e-learning*” (PDN 2018, 86). A nova Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino n.º 17/16, prevê a modalidade de ensino a distância (artigo 89) e Ensino semipresencial (artigo 92), onde o processo de ensino e aprendizagem decorrem com recurso às TIC.

Para este estudo, foram selecionados três projetos de inclusão digital na educação, todos familiarizados ao ensino não universitário, nomeadamente o projeto Escola Meu Kamba, o projeto Escola ProFuturo e o projeto Escola-Net. De seguida, apresenta-se uma descrição de cada um destes projetos.

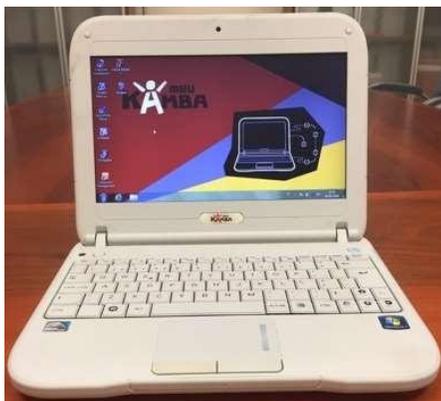
*Projeto Escola Meu Kamba*²

No que diz respeito ao Projeto Escola Meu Kamba, concebido em 2014, é de iniciativa do Governo de Angola, integrado no Plano Nacional da Sociedade de Informação 2013-2017, em parceria com uma empresa particu-

² A palavra *Kamba* é de origem *Kimbundo* – uma das línguas nacionais de Angola –, que significa, literalmente, “amigo, camarada, companheiro”.

lar para a sua execução. Alinhado com o Plano de Desenvolvimento Nacional 2013-2017, atualmente atualização para 2018-2022, o projeto tinha a finalidade de integrar equipamentos informáticos, designadamente computadores, armários, *routers*, servidores, quadros interativos, projetores entre outros recursos, nas escolas públicas, no Subsistema de Ensino Primário, em todas as províncias e de forma escalonada. Esse projeto nasceu na perspectiva de facilitar o acesso à educação — uma educação mais inclusiva — por meio da tecnologia, principalmente, nos lugares mais recônditos, ou seja, para pessoas mais carentes. Os computadores eram de tipo portátil, de 11 polegadas, processador Intel Atom, disco rígido de 300 GB, bateria com autonomia aproximada de 2h30 minutos, sistema operativo Microsoft Windows 7 profissional de 32 bits, uma entrada de tipo RJ45³, três entradas de tipo USB 2.0 (*Universal Serial Bus* “Porta Universal”, em português), uma entrada/saída de áudio, um microfone e uma entrada de tipo VGA (“*Video Graphics Array*” ou “Matriz de Gráficos de Vídeo”, em português) (cf. Figura 1).

Figura 1: Computador do projeto Meu Kamba



O projeto observava também um plano de formação para professores e diretores de escolas abrangidas, tendo cada ciclo formativo uma duração de sete dias; os seus objetivos assentam na inserção das Tecnologias da Informação e da Comunicação no subsistema de ensino primário e sua familiarização no seio dos professores e alunos. O projeto contemplava também conteúdos programáticos das disciplinas de língua portuguesa, matemática e ciências da natureza, no *software* dos computadores, com conteúdos interativos, vídeos, simulações, exercícios e outras ferramentas.

3 RJ45 significa *registered jack* ou jack registado, em português; é um tipo de conector utilizado para a rede Ethernet.

Projeto Escola ProFuturo

Sobre o projeto Escola ProFuturo, de iniciativa particular, é um programa educativo que a *Fundación Telefónica*⁴ e a *Fundación la Caixa*⁵ lançaram em 2016, e cuja missão é diminuir a desigualdade educativa por meio de um ensino digital de qualidade para meninos e meninas em ambientes carentes na América Latina, na África Subsaariana e na Ásia. O projeto tinha como meta atingir 10 milhões de crianças até ao ano de 2010 e 20 milhões até ao ano de 2030. Para isso, o projeto integra, de maneira inter-relacionada, tecnologias, recursos educativos e métodos de ensino e aprendizagem, visando a capacitar os docentes e possibilitar aos alunos os estudos por meio dos quais possam adquirir habilidades e competências para seu futuro pessoal e profissional (ProFuturo 2017).

Neste momento, segundo dados agregados de 2018, o ProFuturo já contempla 8 milhões de crianças, 300 milhões de professores e 28 países — na África está presente nos seguintes países: Angola, Nigéria, Madagascar, Uganda, Etiópia, Quênia, Tanzânia, Guiné Equatorial, Zimbábwe, Libéria e Ruanda (ProFuturo 2017).

O ProFuturo é um programa de educação universal aberto a terceiros — empresas, instituições e atuadores internacionais que prestem suporte à iniciativa em grande escala. Neste sentido, a Igreja Católica Apostólica Romana, por meio das suas escolas missionárias juntou-se a este projeto e, em Angola, é quem coordena a sua implementação.

Em Angola, o projeto previa abranger até ao ano de 2020 um total de 260 mil alunos afetos ao Subsistema de Ensino Primário — da iniciação à sexta classe — além das escolas missionárias, o ProFuturo prevê também beneficiar alunos de instituições públicas, em todo o país. O projeto contempla, ainda, um plano de formação para os professores, diretores de escolas e conta com um suporte técnico especializado. De uma forma resumida, o projeto funciona da seguinte forma: distribui-se uma mala com as ferramentas tecnológicas em que se pode criar uma rede de intranet, em que o professor cria a sua aula, e os alunos podem acessá-la por meio de um tablet — funcionam com auxílio de energia fotovoltaica. Neste momento, o projeto já se encontra expandido em 12 (doze) províncias, designadamente Malanje, Uíge, Moxico, Lunda-Norte, Lunda-Sul, Luanda, Benguela, Huambo, Bengo, Cuanza Norte, Cuanza Sul e Huíla.

4 A *Fundación Telefónica* foi fundada em 1998 com sede em Madrid, Espanha. Desenvolve projetos educacionais, culturais, de empregabilidade e de voluntariado que respondam aos desafios do mundo digital.

5 A *Fundación la Caixa* é uma instituição financeira com sede em Barcelona, Espanha.

Projeto E-Net

Relativamente ao projeto Escola E-Net, é uma iniciativa da empresa de telecomunicações Unitel, a maior operadora de telefonia móvel no país, responsável pela gestão e supervisão do projeto. Tem como parceiros diretos a empresa chinesa de telecomunicações Huawei – que fornece os computadores para o projeto –, e o Ministério da Educação de Angola, entidade executora do projeto. O projeto tem como finalidade fornecer gratuitamente o sinal de internet à comunidade acadêmica, principalmente para os alunos nas suas atividades de aprendizagem e na interação aluno-aluno.

O projeto previa beneficiar mais de 18 mil alunos do II Ciclo do Ensino Secundário de Instituições públicas e particulares, em todas as províncias de Angola. Em cada escola abrangida pelo projeto, recebia-se gratuitamente computadores e *routers* com saldo mensal de 625 UTT's (o equivalente a 6250 kwanzas). O projeto funcionava desde junho de 2012, e atualmente encontra-se já expandido em 11 (onze) províncias do país, designadamente Luanda, Benguela, Huambo, Bié, Cabinda, Uíge, Cuanza Norte, Huíla, Malanje, Cunene e Bengo.

Projetos similares

Para um melhor enquadramento deste estudo, buscou-se exemplos de programas governamentais similares de outros países, preferencialmente dentro da lusofonia, com realce para Portugal e Brasil, por serem considerados os colossais dentro desta comunidade em quase todos os setores, principalmente, nas áreas da Educação e das Tecnologias de Informação e da Comunicação.

Neste sentido, destaca-se o Projeto MINERVA em Portugal entre os anos 1985 e 1994, “tendo como objetivo promover a introdução das tecnologias da informação no ensino não superior em Portugal” (Ponte 1994, 3 apud Barbante 2018); o Plano Tecnológico na Educação (PTE), de 2007, com o objetivo de modernização tecnológica do ensino em Portugal; o Projeto EDUCOM — Educação com Computador, no Brasil, o primeiro programa de informática na educação, implementado em 1984 pelo Ministério da Educação (MEC) —, que “Promoveu a criação de centros-piloto em cinco universidades públicas brasileiras com a finalidade de realizar pesquisa multidisciplinar e capacitar recursos humanos para subsidiar a decisão de informatização da educação pública brasileira” (Almeida 2008, 26 apud Barba 2018). Ainda no Brasil, em 2010, destaca-se o Programa um computador por aluno (PROUCA) –, implantado pelo Governo Federal Brasileiro em diversas escolas de ensino

público com a proposta da inclusão digital dos alunos do ensino básico, ou seja, uso das TDIC (tecnologias digitais da informação e comunicação) na educação. O PROUCA:

“tem por objetivo promover a inclusão digital pedagógica e o desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem de alunos e professores das escolas públicas brasileiras, mediante a utilização de computadores portáteis denominados laptops educacionais” (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação 2010).

Metodologia

O presente texto procura fazer uma reflexão sobre as iniciativas de inclusão digital na educação, principalmente em Angola, no ensino não universitário. Para atingir este objetivo, traçou-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar os avanços e os recuos sobre os projetos tecnológicos na educação, em curso;
- b) Refletir sobre as políticas e as ações de implementação destes projetos.

Contextualizado no domínio da inclusão das tecnologias da informação e comunicação nas escolas angolanas e focalizado, em particular, nos projetos existentes, o presente estudo inscreve-se numa abordagem empírica de natureza qualitativa, assumindo-se uma investigação de tipo descritiva, em que se procurou garantir um modo de atuação objetivo e não intervencionista por parte dos investigadores (Creswell 2003). Os autores Bogdan e Biklen (1994, 47), sublinham que, neste tipo de investigação, “os investigadores introduzem e despendem grandes quantidades de tempo em escolas, famílias, bairros e outros locais tentando elucidar questões educativas”. Sendo assim, tivemos contato direto com algum destes programas de inclusão digital na educação — Meu Kamba, ProFututo e E-Net, em visitas às escolas contempladas com estes projetos, com a devida autorização; conversamos com alunos, professores, diretores e formadores nestas escolas — foram informados acerca dos objetivos do estudo e participaram livremente, tendo-lhes garantida a confidencialidade dos resultados — a fim de se obter uma percepção mais esclarecedora sobre o nosso objeto de estudo. Os participantes não quiseram dar uma entrevista, mas aceitaram ter uma conversa informal sem compro-

misso e sem gravação, pelo que se respeitou. Na ocasião, foi-se registrando os acontecimentos num diário de bordo.

O trabalho centrou-se, essencialmente, em analisar três projetos de inclusão digital de maior impacto no país, familiarizados ao ensino não universitário, acima descritos. Ainda, consultou-se os currículos dos diversos subsistemas de ensino, para averiguar se integravam disciplinas ligadas às TIC. Assim, o objetivo deste estudo visa a fazer uma reflexão sobre a inclusão digital na educação, em Angola. O estudo também discute os avanços e os recuos sobre as políticas de integração dos referidos projetos.

Os dados foram recolhidos entre os meses de janeiro e maio de 2019, num primeiro momento, de forma desagregada (Metz 1978), mediante observação participante em três escolas contempladas por estes projetos de inclusão digital na educação, na província do Huambo. Recorreu-se, também, a documentos e apontamentos científicos e registos oficiais que tinham que ver com a temática em estudo. Como já referido antes, os dados foram também obtidos por meio de uma conversa informal com os diversos públicos envolvidos nestes projetos. Com o intuito de se cumprir com o objetivo da investigação, usou-se uma grelha de observação de forma flexível, houve diversos ajustes consoante os assuntos tratados. A grelha apresentava as seguintes dimensões: tipo de projeto, financiamento, ano de criação, abrangência, subsistema de ensino, população abrangente, ano de criação, meta a abranger, características dos equipamentos.

No processo de análise de dados qualitativos, foi levado a cabo uma análise comparativa — análise cruzada — (Miles e Huberman 1994). Nesta fase, foi utilizado o método de análise comparativa constante (Glaser e Strauss 1967) que permitiu procurar padrões comuns, assim como diferenças. Fez-se uma comparação entre os 3 (três) projetos abordados neste texto, e cruzou-se com outros projetos similares de inclusão tecnológica na educação, nomeadamente o Projeto MINERVA em Portugal entre os anos 1985 e 1994 e o programa PROUCA no Brasil. De uma forma geral, participaram do estudo três (3) escolas do ensino não universitário — codificadas por Escola A, Escola B e Escola C —, na província do Huambo.

Resultados

O grande foco de inclusão digital na educação é, essencialmente, o de permitir acesso à diversidade de conteúdos e de uma educação mais aberta. Por outro lado, as TIC contribuem para uma educação mais inclusiva

e para que os cidadãos fiquem conectados ao mundo, a que Castells (1996) designou de sociedade em rede.

Integração curricular da disciplina TIC

Verificou-se a integração da disciplina de Introdução à Informática e/ou Informática Básica no currículo dos seguintes subsistemas de ensino: Subsistema de Ensino Técnico-profissional, na 7ª e 10ª classes; no Subsistema de Formação de Professores, na 10ª classe, no Subsistema de Ensino Geral, na 10ª classe, no Subsistema de Educação de Adultos, na 10ª classe.

Inclusão digital na Educação

Sobre a integração das tecnologias da informação da comunicação na educação, constatou-se a existência de projetos de inclusão digital no ensino não universitário — Ensino Primário e Ensino Secundário — destacando-se o projeto Escola Meu Kamba, o projeto Escola ProFuturo e o projeto Escola E- Net. Relativamente ao projeto Meu Kamba, verificou-se que já se encontra expandido em 12 (doze) províncias, designadamente Zaire, Bengo, Uíge, Luanda, Cuanza Sul, Huambo, Namibe, Benguela, Bié, Huíla, Lunda Sul e Cuando Cubango. O projeto conta presentemente com 7056 computadores instalados, contemplando uma população escolar de 36 354 alunos e mais de 45 professores formados (Cruz 2019), havendo, ainda, um plano de formação para os diversos intervenientes.

No que diz respeito ao projeto Escola E-Net, criado em 2012, encontra-se atualmente expandido em 11 (onze) províncias do país, nomeadamente Luanda, Benguela, Huambo, Bié, Cabinda, Uíge, Cuanza Norte, Huila, Malanje, Cunene e Bengo. Além disso, prevê abranger alunos e professores do ensino secundário de instituições públicas e particulares.

No que se refere ao projeto ProFuturo, neste momento, encontra-se espalhado em 12 (doze) das 18 (dezoito) províncias do país, designadamente Malanje, Uíge, Moxico, Lunda- Norte, Lunda-Sul, Luanda, Benguela, Huambo, Bengo, Cuanza Norte, Cuanza Sul e Huíla. Os três projetos, numa relação entre eles, estão geolocalizados nas 18 Províncias do País, conforme ilustra a quadro 1, onde as províncias de Benguela, Huíla, Huambo, Bengo, Uíge e Luanda, foram contemplados com os três (3) projetos; segue-se depois as províncias do Cuanza Sul, Bié, Lunda Sul, Cuanza Norte e Malanje, com 2 (dois) projetos; e as províncias do Cuando Cubango, Cabinda, Cunene, Moxico, Lunda Norte, Zaire, Namibe, com apenas 1 (um) projeto cada são as menos beneficiadas.

Quadro 1: Geolocalização dos projetos de inclusão digital na educação, em Angola

Províncias	Projeto Escola Meu Kamba	Projeto Escola ProFuturo	Projeto Escola E-Net
Bengo	Sim	Sim	Sim
Benguela	Sim	Sim	Sim
Luanda	Sim	Sim	Sim
Uíge	Sim	Sim	Sim
Huíla	Sim	Sim	Sim
Huambo	Sim	Sim	Sim
Cuanza Norte		Sim	Sim
Cuanza Sul	Sim		
Bié	Sim		Sim
Malange		Sim	Sim
Lunda Sul	Sim	Sim	
Lunda Norte		Sim	
Cuando Cubango	Sim		
Moxico		Sim	
Cunene			Sim
Namibe	Sim		
Cabinda			Sim
Zaire	Sim		

Análise e discussão dos resultados

A inclusão das TIC, na educação, marca mais um momento de transição no Sistema de Base de Educativo e Ensino de Angola. São por nós reconhecidos os investimentos e as iniciativas que o Governo tem feito, a fim de querer modernizar a educação e, assim, permitir maior acesso à infor-

mação. Deste modo, Angola estaria a alinhar-se com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas — “objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (Nações Unidas Brasil 2015, 18).

No que diz respeito aos projetos de inclusão digital nas escolas, os 3 (três) projetos — Meu Kamba, ProFuturo e E-Net — são inovadores e têm como objetivo incentivar o uso das tecnologias da informação e da comunicação no processo de ensino e aprendizagem. O fato de estes projetos estarem inseridos, majoritariamente, no ensino não universitário, faz com que as crianças e adolescentes iniciem desde muito cedo o uso das TIC e consequentemente tem-se uma grande oportunidade de se ensinar a criança a fazer um uso correto das TIC.

Comparação entre os três projetos de inclusão digital

Em termos comparativos, entre os três (3) projetos, o ProFuturo apresentava um modelo pedagógico personalizado; flexibilidade de adaptação; uso de ferramentas de *learning analytics* baseadas em algoritmos e *big data* para avaliar os resultados e o impacto gerado pela qualidade e a transformação da educação. Este sistema de análise e mensuração de resultados possibilita a tomada de decisões sobre a evolução da solução. Pelas suas características, pareceu-nos o mais promissor e, de fato, ajusta-se perfeitamente ao contexto angolano. Por outro lado, o ProFuturo é mais divertido para a aprendizagem das crianças, primeiro, por usar a tecnologia tátil, onde o contato é direto, apresentando melhor usabilidade e, em segundo lugar, tem consonância com a mobilidade e autonomia, ou seja, os dispositivos móveis chegam a ter maior autonomia em relação aos computadores convencionais, e facilitam a mobilidade quer dos professores quer dos alunos na sala de aula. Por fim, é o único, pelo que se constatou, em que a assistência técnica está garantida, contando com uma fonte de alimentação alternativa da rede pública — uso de painéis solares.

No que diz respeito ao projeto E-Net, o principal objetivo é fornecer acesso à internet aos alunos, apesar de o projeto também contemplar o acesso ao computador, não individualmente, mas em forma de cibercafé — uma sala equipada com computadores de mesa com acesso à internet para ser partilhado por todos alunos da escola a vez. Dada as dificuldades e/ou limitações de acesso à internet em Angola, em particular, pelos alunos, este projeto era, de fato, uma mais valia face ao atual cenário, como refere Barbante (2019),

898), “o acesso à maior parte das bases de dados é gratuito, necessitando, somente, o acesso à maior rede mundial, a Internet. Ou seja, a internet tem servido de passaporte para o acesso às bibliotecas digitais”. Infelizmente, tal como tem acontecido com muitos projetos que, de princípio, pareciam ser ambiciosos, por razões desconhecidas e pouco esclarecedoras, vem sendo descontinuado desde 2014. Na prática, o projeto só funcionou com normalidade durante dois anos, entre 2012 e 2013, como vimos antes, em doze (12) províncias. Há quase 6 anos que já não se fala sobre este projeto, tendo restando somente alguns equipamentos, no caso, os computadores, que têm sido utilizados para outros fins — atividades administrativas nas referidas escolas. Por outro lado, os *routers* nunca mais foram carregados com o saldo mensal previsto no projeto.

Sobre o projeto Meu Kamba, o que tinha financiamento direto do Governo, vai caminhando, de forma hesitante, pelo país adentro, estando já em 12 (doze) províncias — parece haver um entrave por parte da entidade patrocinadora por razões desconhecidas. Por outro lado, peca por ser egoísta, ou seja, as crianças (alunos) do ensino particular não foram abrangidas pelo projeto — este projeto limita-se aos alunos do ensino público. O ensino particular não particulariza os seus alunos, pelo contrário, é parceira do Governo nesta nobre missão de ensinar e educar os cidadãos. Não é a criança quem escolhe para onde vai estudar, mas são, muitas vezes, as circunstâncias e as oportunidades que os pais e encarregados de educação encontram para poderem matricular os seus filhos e educandos. Atendendo ao fato de que em Angola ainda existem muitas crianças fora do Sistema de Educação e Ensino, por falta de salas de aula, o ensino particular tem sido uma alternativa para muitas crianças poderem ter acesso à educação. Logo, tratando-se de fundos públicos, o Governo tem de olhar para a educação no seu todo e não para uma parte do processo. Em seguida, faz-se uma análise comparativa entre os 3 (três) projetos e uma breve descrição de cada dimensão (c.f. Quadro 2).

Quadro 2: Análise comparativa entre os três projetos (Meu Kamba, E-Net, ProFuturo)

N.º	Dimensões	Meu Kamba	ProFuturo	E-Net
1.	Tecnologias da Informação e Comunicação	Computadores portáteis de tipo Magalhães	Tablets	Computadores e Acesso à internet
2.	Ano de implementação em Angola	2014	2016	2012
3.	Financiamento	Público	Privado	Público-Privada
4.	Abrangência	Instituições públicas	Instituições públicas e particulares	Instituições públicas e particulares
5.	Subsistema de Ensino	Ensino Primário e I Ciclo do Ensino Secundário	Ensino Primário e I Ciclo do Ensino Secundário	II Ciclo do Ensino Secundário
6.	População abrangente	Alunos e professores	Alunos e professores	Alunos e professores
7.	Caraterística dos equipamentos	Híbridos	Ubiquidade e tátil	Híbridos

Contudo, muitos destes projetos são elaborados unilateralmente pela elite política, que, na maioria das vezes, não atende às reais necessidades dos principais atores do processo de ensino e aprendizagem: os alunos e os professores. Uma melhor e mais moderna educação interessa a toda sociedade e não apenas a quem governa, porque a educação é tarefa de “políticos, famílias, professores e alunos” (Estanqueiro 2010, 9). Estes planos de inclusão digital na educação são também, muitas vezes, introduzidos num “tom panfletário (...) e perigosamente populista e glorificam o senso comum — trunfo das políticas neoliberais, habilmente trabalhado pela mão dos meios de comunicação social — e que consiste em articular e desarticular” (Oliveira 2012, 167).

A grande maioria dos projetos de iniciativa Governamental acabam, muitas vezes em revés, pelo fato de se tornarem reféns da política e do centralismo, que tem vigorado há pelo menos quatro décadas em Angola, e que surge agora renovado como “modernização conservadora” (Apple 2003). Os autores Mandela e Langa (2017, 101), referem que “a maioria dos líderes

políticos toma decisões com vista a minimizar as ameaças à sua sobrevivência política”. O Governo devia ser somente quem delibera e/ou supervisiona os projetos que se consideram essenciais na educação, no caso os tecnológicos, enquanto os especialistas na área — professores e investigadores — seriam os executores, com o mínimo de autonomia necessária para poderem incrementar novas ideias e/ou invenções. Estes projetos de inclusão digital no país devem deixar de ser parte do pacote de propaganda e ser, de fato, uma tarefa em conjunto, havendo, no entanto, distribuição de tarefas e de competências em prol de um objetivo comum, que é o de uma melhor educação, mais inclusiva, acessível e com oportunidades iguais para todos os cidadãos. Em epítome, não se pode passar de um projeto para outro como se estivéssemos folheando as páginas de um livro, é preciso que se registrem avanços visíveis e com algum significado de que alguma coisa de útil está a ser feito. Não basta que se tenha boas iniciativas, é preciso, efetivamente, pô-las em prática e da melhor forma possível.

Conclusão

Acredita-se, pois, que a intenção do Governo de Angola em querer, desde muito cedo, nos subsistemas de ensino de base, desenvolver competências digitais em crianças e adolescentes é um aspecto que deve ser aplaudido e apoiado por todos nós. Estes projetos enquadram-se, de forma implícita, no Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) 2018-2022, para uma melhor educação, mais abrangente e uma Angola mais digital. Tendo em conta a dinâmica da sociedade contemporânea, muito dependente das tecnologias da informação e da comunicação, estas iniciativas podem e devem contribuir para o reforço do desenvolvimento econômico e social do país, permitindo com que os cidadãos fiquem ligados à rede mundial, beneficiando-se do acesso à educação global. Neste texto, destacaram-se três (3) principais planos de inclusão tecnológica na educação, nomeadamente o Projeto Escola Meu Kamba, Projeto Escola ProFuturo e o Projeto Escola E-Net. Estes projetos privilegiam parcerias público-privada — Governo, empresas e instituições.

Apesar da mais valia destes projetos, subsistem, contudo, lacunas em termos de infraestruturas, recursos humanos qualificados, conteúdos e assistência técnica especializada. Tem-se também observado um desvio nos reais objetivos pelos quais estes projetos foram concebidos, a título de exemplo, alguns equipamentos destes projetos estão sendo utilizados para outros fins. Por outro lado, estes projetos encontram-se num estado de abrandamento acelerado e/ou descontinuação.

Em termos comparativos, o Projeto Escola Meu Kamba era o mais sólido, pelo fato de ter tido cobertura financeira direta por parte do Governo; já o Projeto ProFuturo era o mais inovador ao usar dispositivos móveis e tátil, além de contar com uma fonte de alimentação energética alternativa a da rede pública; e, finalmente, o projeto E-Net era o que mais tinha vindo a contribuir no acesso à Internet pela comunidade acadêmica. Não foi nossa intenção classificá-los como se estivessem competindo entre si, pelo contrário, realça-se a interdependência entre ambos. Por outro lado, o projeto Meu Kamba, que conta com fundos públicos, precisa ser mais abrangente, para que beneficie o maior número de crianças possível.

Por fim, estes projetos de inclusão digital na educação, por enquanto, consubstanciam numa miragem e ainda têm muito caminho a percorrer, principalmente em termos organizacionais — distribuição de tarefas, competências, autonomia, formação, assistência técnica e trabalho colaborativo. É um fato que existem muitas boas iniciativas e/ou ideias de inclusão digital na educação, principalmente de iniciativas políticas, mas que na prática, não têm passado de “falsas promessas e mitos” (Oliveira 2012, 166).

Por outro lado, a descontinuidade destes projetos na maioria das escolas contempladas, contrasta com os objetivos do Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022 de Angola e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas que objetivam assegurar uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade, além de promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

Referências

- Apple, M. W. 2003. “A Extinção dos Professores: A Política Cultural do Ensino em Casa”. In *Ventos de Desescolarização. A Nova Ameaça à Escolarização Pública*, organizado por J. Torres Santomé, J.M. Paraskeva e M.W. Apple (pp. 116-141). Lisboa, Portugal: Plátano Editora.
- Assembleia Nacional. 2017. *Lei n.º 17/16 de 7 de outubro. Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino*. Diário da República de Angola n.º 170 – I.º série, 3993 – 4013.
- Barbante, C. J. S. 2018. *A Tecnologia Educativa no Ensino Superior Público na Província do Huambo: caracterização e perspectivas de futuro*. Tese de Doutoramento, Universidade do Minho. <http://hdl.handle.net/1822/55804>.

- _____. 2019. “Literacia Digital em Angola. Desafios da Inteligência Artificial Challenges” 2019: *Atas do XI Conferência Internacional de TIC na Educação – Challenges 2019*, Braga, Instituto de Educação, Universidade do Minho, 13-15.
- Bogdan, R. e Biklen, S. K. 1994. *Investigação qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora: Porto.
- Cameron, William Bruce. 1963. *Informal Sociology: A Casual Introduction to Sociological Thinking*. Random House, New York, 1963, p. 13. https://books.google.com.br/books?id=I6JIAAAAMAAJ&q=%22count+counts%22&redir_esc=y&hl=pt-BR#search_anchor.
- Castells, M. 1996. *Economia, Sociedade e Cultura. A Sociedade em Rede*. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Costa, H. 2014. *Inovação Pedagógica: A Tecnologia ao serviço da Educação*. Lisboa, Portugal: Chiado Editora.
- Creswell, J. W. 2003. *Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Londres: Sage publication.
- Cruz, M. 2019. *Dinheiro aplicado às tecnologias têm retornos avultados*. [em linha]. <http://expansao.co.ao/artigo/111727/dinheiro-aplicado-nas-tecnologias-tem-retornos-avultados?seccao=8>.
- Das Bordia. B. e Espinoza, S. A. 2019. *Inclusão social na África*. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/780321571158797287/pdf/Inclusion-Matters-in-Africa.pdf>.
- Estanqueiro, A. 2010. *Boas práticas na Educação: o papel dos professores*. Lisboa, Portugal: Editorial presença.
- Glaser, B. G. e Strauss, A. L. 1967. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago, Illinois: Aldine.
- Governo de Angola. 2013. *Plano Nacional da Sociedade de Informação 2013-2017*. <https://governo.gov.ao>.
- Landauer, T. 1988. “Education in a World of Omnipotent and omniscient Technology”. In *Technology in Education: Looking toward 2020*, editado por R. Nickerson e Zhodiatas, P. New York: Routledge.
- Mandela, N e Langa, M. 2017. *A cor da liberdade: Os anos da precedência*. Lisboa, Portugal: Marcador Editora.
- Metz, M. H. 1978. *Classrooms and corridors: The crisis of authority in desegregated secondary schools*. Berkeley, California: University of California.
- Miles, M e Huberman, M. 1994. *Qualitative data analysis. An expanded sourcebook*. 2nd edition. London: Sage Publications.

- Ministério da Economia e Planeamento do Governo de Angola. 2018. *Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022*. <https://mep.governo.gov.ao>
- Nações Unidas Brasil. 2015. *Transformando o mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas*. <https://nacoesunidas.org>.
- Oliveira, L. R. 2012. “Plano Tecnológico da Educação e Educação Pública: Mitos (ensarilhados), limites e falsas promessas.” In *Currículo e Tecnologia Educativa*, organizado por J. M. Paraskeva e L. R. Oliveira (vol. 3, pp. 165-186). Lisboa, Portugal: Edições Pedagogo.
- Ponte, J. P. 1994. *Introduzindo as Tecnologias de Informação na Educação em Portugal, relatório de avaliação do projecto MINERVA, DEPGEF do Ministério da Educação*, Lisboa, Portugal [em linha]. <http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/jponte/nt.htm>.
- ProFuturo. 2017. *O que é ProFuturo?* Thousand Oaks, California: CA, Sage. <http://www.profuturo.education>.

RESUMO

A inclusão de tecnologia, informação e comunicação na educação, em Angola, marca mais um momento de transição no Sistema de Educação e Ensino, com a integração de novas ferramentas digitais que têm proporcionado um novo ensinar, um novo aprender e novas formas de gerir os processos administrativos. O estudo apresentado neste documento pretende fazer uma reflexão sobre as iniciativas de inclusão digital na educação, em Angola, principalmente no ensino não universitário. Contextualizado no domínio da inclusão das tecnologias da informação e da comunicação nas escolas angolanas e focalizado, em particular, nos projetos existentes, o presente estudo inscreve-se numa abordagem empírica de natureza qualitativa, assumindo-se uma investigação de tipo descritiva. Entre os três projetos de inclusão digital estudados, o Projeto Escola Meu Kamba era o mais sólido, pelo fato de ter cobertura financeira direta por parte do Estado. Já o Projeto ProFuturo, era o mais inovador ao usar dispositivos móveis e tátil, além de contar com uma fonte de alimentação energética alternativa a da rede pública; e, finalmente, o projeto E-Net era o que mais tinha vindo a contribuir no acesso à Internet pela comunidade escolar. Por outro lado, lamenta-se a descontinuidades de ambos os projetos.

PALAVRAS-CHAVE

Inclusão digital na educação. Projetos tecnológicos. Ensino não universitário.

*Recebido em 17 de junho de 2020
Aceito em 2 de dezembro 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, congregando 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 notabiografia), 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.

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.
7. O autor fornece seus dados institucionais e vínculos acadêmicos, tais como, departamento lotado, instituição, cidade, país, e-mail, ORCID etc.



Editoração e impressão:

Gráfica da UFRGS
Rua Ramiro Barcelos, 2500
Porto Alegre/RS
(51) 3308-5083
grafica@ufrgs.br
www.ufrgs.br/graficaufrgs