

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. 7	n. 14	p. 1-198	Jul./Dez. 2022
---	--------------	------	-------	----------	-------------------

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

EDITOR CHEFE /CHIEF EDITOR

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

EDITOR ADJUNTO /DEPUTY EDITOR

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

CONSELHO EDITORIAL /EDITORIAL BOARD

Ajay Dubey (Jawaharlal Nehru University, Índia)

Ángel Dalmau Fernández (CIPi, Cuba)

Antônio Joaquim Calundungo (Universidade Agostinho Neto, Angola)

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

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

Cyril Obi (Social Science Research Council, EUA)

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

Hilário Cau (Instituto Superior de Relações Internacionais, Moçambique)

Ian Taylor (University of St Andrews, Escócia) - IN MEMORIAM

Kamilla Raquel Rizzi (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Karl Gerhard Seibert (Universidade Federal da Bahia, Brasil e Instituto Universitário de Lisboa, Portugal)

Li Anshan (Peking University, China)

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

Vladimir Shubin (Russian Academy of Sciences, Rússia)

ASSISTENTE DE EDIÇÃO/EDITION ASSISTANT

Mariana Reali Vitola (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 Rosario, Argentina)

Henry Kam Kah (University of Buea, Camarões)

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

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

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

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

Leila Hernandez (Universidade de São Paulo, Brasil)

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

Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)

Mamadou Alpha Diallo (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 Döppcke (Universidade de Brasília, Brasil)

Esta edição também contou com a avaliação dos pesquisadores Daniel Aguiar, Luiz Coradini, Nilton Cardoso, Orlando Sparta e Yoslán Silverio.

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: Kauê de Werk

Revisão da diagramação: Rafaela Oliveira

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 7, n. 14 (Jul./Dez. 2022). – Porto Alegre : UFRGS/FCE/CEBRAFRICA, 2022.

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>	
COERÇÃO E VIOLÊNCIA NA CONSCRIÇÃO ALEMÃ EM CAMARÕES, 1880s-1914	11
<i>Henry Kam Kah Emmanuel E. Kengo</i>	
POR INTERMÉDIO DA LUTA ARMADA: OCUPAÇÃO COLONIAL, GUERRA DE LIBERTAÇÃO NACIONAL E INDEPENDÊNCIA EM MOÇAMBIQUE	33
<i>José Alejandro Sebastian Barrios Diaz</i>	
POLÍTICA LATENTE NA ÁFRICA DO SUL: A QUEDA DO APARTHEID E O FATOR PERSONALIDADE	53
<i>Vadim Kurillo Sifiso Mxolisi Ndlovu</i>	
INSURGÊNCIA DO BOKO HARAM E DESLOCAMENTO FORÇADO NO NORDESTE DA NIGÉRIA: UMA AVALIAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DO ESTADO	91
<i>Luqman Saka Ousman M. Bojang</i>	
POR QUE OS GOLPES MILITARES ESTÃO DE VOLTA À ÁFRICA	119
<i>Enoch Ndem Okon</i>	
POLÍTICA DE RESPOSTA À COVID-19 E DIREITOS HUMANOS NA NIGÉRIA E NO QUÊNIA	145
<i>Olajide O. Akanji</i>	
COORDENAÇÃO REGIONAL E INTERNACIONAL AFRICANA: COMO A COVID-19 AVANÇOU NAS TENDÊNCIAS DE INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO SUL-SUL	173
<i>Camila Castro Kowalski Amabilly Bonacina</i>	

EDITORIAL

Analúcia Danilevicz Pereira

Dezembro/2022

A História da África se confunde com a história humana. Quando se pensa em civilização, também a África foi pioneira. Na África, mais que em qualquer outro lugar, nos defrontamos com o nosso passado. Podemos afirmar, portanto, que a história começa com a evolução da espécie humana na África Oriental e Meridional, ponto de partida para a colonização do restante do continente e do mundo, quando ela foi se adaptando a novos ambientes e se especializando até surgirem diversos grupos étnicos e linguísticos. Posteriormente, o conhecimento da produção de alimentos e dos metais daria origem à lenta concentração de população, pois as rochas antigas, os solos pobres, as chuvas escassas, a profusão de insetos e as doenças geraram um ambiente hostil às comunidades agrícolas, com exceção do Egito e de outras regiões privilegiadas. Deve-se considerar que, somente nas últimas décadas do século XX, a África deixou de ser um continente subpovoado.

Diante de todas essas dificuldades, as sociedades africanas acabaram se especializando em maximizar o número de vidas humanas e as formas de colonizar a terra. Durante muito tempo, os sistemas agrícolas foram móveis, ou seja, eram adaptados ao ambiente ao invés de se transformarem, pois era intensa a preocupação com a extinção, devido ao fracasso das colheitas. O pensamento social centrava-se, portanto, na fertilidade e na defesa do homem perante a natureza. As populações de número restrito que detinham grandes extensões de terra manifestavam as diferenças sociais através da ampliação do controle sobre o povo, da posse de metais preciosos e da criação de gado onde o ambiente permitia, sobretudo no leste e no sul.

Algumas regiões escaparam a essas limitações, como, por exemplo, o norte da África, embora submetido ao isolamento em relação ao restante do continente pelo Saara. Do outro lado, na maior parte da África tropical, o

primeiro envolvimento com o mundo exterior em larga escala foi por meio do tráfico de escravos. Por ironia, um continente subpovoado foi o grande exportador de pessoas em troca de mercadorias. Hoje, o continente procura superar os efeitos do imperialismo e do colonialismo, característicos do século XIX, e da interrupção de seu desenvolvimento espontâneo. Mais do que se adaptar às novas condições internacionais, a África precisa, mais uma vez, mostrar ao mundo como é possível lidar com as contradições intrínsecas à sua História e contribuir para a evolução das sociedades.

Neste número da RBEA os artigos contemplam a trajetória histórica e os desafios contemporâneos deste importante continente por meio de estudos de caso, mas, também, do avanço das relações multilaterais e da cooperação nos marcos das crises multidimensionais do nosso tempo. Henry Kam Kah e Emmanuel E. Kengo, no artigo “Coerção e violência na conscrição alemã em Camarões, 1880-1914”, discutem o colonialismo alemão e a preferência pela coerção e violência no recrutamento de mão de obra em Camarões. No estudo “Por intermédio da luta armada: ocupação colonial, guerra de libertação nacional e independência em Moçambique”, José Alejandro Sebastian Barrios Diaz analisa o contexto da guerra de libertação nacional de Moçambique, que ocorreu entre 1964 e 1975, e caracteriza a atuação da FRELIMO nesse conflito em perspectiva histórica.

Vadim Kurillo e Sifiso Mxolisi Ndlovu exploram a chamada política latente na África do Sul durante a era do *apartheid* no texto intitulado “Política latente na África do Sul: a queda do *apartheid* e o fator personalidade”. No artigo “Insurgência do Boko Haram e deslocamento forçado no nordeste da Nigéria: uma avaliação das estratégias de gestão do Estado”, Luqman Saka e Ousman M. Bojang, ao avaliarem a revolta do Boko Haram como a mais devastadora das crises, discutem a profundidade das necessidades humanitárias das pessoas deslocadas internamente pela insurgência e a natureza da gestão estatal da crise do deslocamento. Na sequência, Enoch Ndem Okon procura explicar as variáveis que promovem os golpes militares na África no novo milênio no artigo “Por que os golpes militares estão de volta à África”.

Por fim, Olajide O. Akanji analisa a interseção da resposta à Covid-19 com os direitos humanos na Nigéria e no Quênia, já que ambos os países ilustram dois Estados endêmicos da Covid-19 e que responderam rapidamente à pandemia da Covid-19 no estudo intitulado “Política de resposta à Covid-19 e direitos humanos na Nigéria e no Quênia”. E, ainda sobre a crise sanitária na África, Camila Castro Kowalski e Amabilly Bonacina, no artigo “Coordenação regional e internacional africana:

como a Covid-19 avançou tendências de integração e cooperação Sul-Sul”, argumentam que as restrições impostas pelo coronavírus fortaleceram o papel da União Africana no avanço da ação coletiva e encorajaram a autosuficiência. Além disso, analisam como a Cooperação Sul-Sul ofereceu uma plataforma para resposta imediata quando o acesso a suprimentos médicos disputados no mercado mundial era difícil

A RBEA publica versão eletrônica 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 à Assistente de Edição, Mariana Vitola, e o apoio de Cecília Pereira, Eduarda Reginatto, Gabriela Bonness, Gerson da Silva, Guilherme Boscaini, Henrique Moura, Isabela Marcon, Laura Fonseca, Lauren Marcolin e Rafaela Serpa. Agradecemos, também, à equipe do CEBRAFRICA, que trabalhou na revisão e tradução dos artigos.

COERÇÃO E VIOLÊNCIA NA CONSCRIÇÃO DE MÃO DE OBRA PELA ALEMANHA EM CAMARÕES, 1880s-1914

Henry Kam Kah¹
Emmanuel E. Kengo²



Introdução

Camarões é oficialmente bilíngue, com inglês e francês sendo usados na administração pública e nos negócios. É um Estado multiétnico e multilíngue, composto por mais de 250 políticas étnicas que o tornam apropriadamente descrito como “um balbúcio de línguas”. A sua localização abrange as sub-regiões da África Central e Ocidental. As zonas ecológicas do país incluem o Sahel, a Savana e a floresta. Com isso, o país foi apelidado de “África em miniatura” (Fanso 2017, 9). O país tem uma tríplice herança colonial. Foi anexado pela primeira vez em julho de 1884 pela Alemanha. Após a derrota alemã na Primeira Guerra Mundial, o país, como outras colônias alemãs, foi tomado da Alemanha e, eventualmente, dividido em duas metades desiguais pela Grã-Bretanha e pela França após o fracasso da coabitação. As bases econômicas do território durante o período colonial foram definidas pelos alemães. O trabalho desempenhou um papel de ponta neste empreendimento econômico alemão em Camarões. O trabalho forçado e seu tratamento no país e em outras colônias alemãs era bárbaro e desumanizante, para dizer o mínimo. O presente artigo discute esse mau tratamento trabalhista e as consequências para a população e para a redefinição da política trabalhista alemã no território.

¹ Departamento de História e Civilizações Africanas, Universidade de Buea. Buea, Camarões. E-mail: henry.kah@ubuea.cm.

² Departamento de História e Civilizações Africanas, Universidade de Buea. Buea, Camarões. E-mail: emmakengo@yahoo.com.

A Alemanha tinha essencialmente uma agenda tripla em suas possessões coloniais africanas de Tanganica, Camarões Alemães, Togolândia e Sudoeste Africano Alemão (Cana 1915, 356-357). Uma delas era criar uma verdadeira colônia na África do Sul, onde controlaria o máximo possível daquela região. Isto deveu-se à adequação da região para o assentamento permanente de brancos. A segunda razão para o interesse alemão em estabelecer colônias permanentes na África foi motivada pela descoberta, ou similar, de H. M. Stanley do curso do rio Congo. Tal descoberta levou a Alemanha a aumentar seu interesse na aquisição de colônias de *plantation* na África equatorial. O Estado também queria saídas para o comércio e portos e estações de carvão para a marinha alemã e a marinha mercante. Seu terceiro objetivo colonial na África era obter uma base estratégica na costa atlântica do Marrocos. Tal base permitiria que a Alemanha se tornasse uma ameaça às rotas marítimas para a América do Sul, África Ocidental e África do Sul, para seu próprio benefício.

Havia também um consenso geral na filosofia colonial alemã de que os latifúndios e os colonos alemães deveriam fazer uso do trabalho africano como esteio da produção colonial antes de 1905. Na África Oriental, por exemplo, as autoridades coloniais alemãs exigiam dos grupos étnicos mão de obra gratuita e tributo mensal em marfim, gado ou alimentos. Essas demandas tinham como objetivo apoiar a construção de fortificações militares para servir de bases de exploração. Os Wasukuma de Usukuma, por exemplo, ignoraram isso e atacaram o governo alemão e as caravanas de missionários que atravessavam seu território e confiscavam propriedades. A resposta alemã contra eles foi implacável (Itandala 1992, 9; Stearns 2008, 134). Foi após a revolta Maji Maji de 1905-1907 na África Oriental Alemã que os formuladores de políticas se afastaram do uso direto da força para obter trabalhadores. Essa revolta foi a primeira oposição unida interétnica ao brutal domínio colonial, resultado de uma política de trabalho forçado nas plantações de algodão (Sunseri 2003, 430). O maior desafio alemão era como a população escassamente povoada seria usada para a produção de algodão, sisal, café, borracha e também para a alimentação de várias famílias (Sunseri 2001, 46).

A política colonial alemã na Togolândia era diversa e incluía a imposição governamental de trabalho compulsório, punições severas, imposição de diversos impostos diretos e restrição ao envolvimento do povo no comércio. Os oficiais coloniais alemães infringiram o direito do povo à terra. A alienação da terra foi perseguida como uma forma de punição para os togoleses (Amenumey 1969, 67). Grupos indígenas se ressentiam da *corvée* alemã em Togolândia. Uma forma efetiva de resistência era a mudança da população com suas famílias para partes remotas da colônia, onde ficariam livres das imposições. Um grande número de pessoas também migraram para o território britânico adja-

cente da Costa do Ouro. Assim, a dificuldade de obtenção de mão de obra por funcionários coloniais alemães para diferentes grupos econômicos aumentou. O fardo para aqueles que ficaram para trás tornou-se pesado e insuportável (Gray 1919, 29). Os problemas dos togoleses aumentaram ao longo dos anos, porque as autoridades coloniais dependiam de seu trabalho, de impostos excessivos e arbitrários para construir ferrovias, estradas e o sistema de telégrafo em suas terras (Laumann 2003, 196). Este foi um alto preço pago por se estar sob suserania alemã. Enquanto aqueles que não suportaram fugiram para enclaves rurais, outros cruzaram a fronteira para o território britânico, frustrando assim os interesses econômicos alemães.

A política trabalhista alemã em Camarões e na África Oriental foi particularmente única em todas as suas colônias africanas. O recrutamento de mão de obra para os latifúndios era geralmente feito por meio de coerção (Nana 2016, 173). Essa atitude alemã em relação ao trabalho foi capturada em fotos que mostram prisioneiros sendo enforcados ou cenas de trabalho forçado representando a vida da população indígena como se fosse natural que eles fossem tratados com força bruta (Kössler e Melber 2004, 23). Além de serem recrutados à força, a produção indígena das culturas cultivadas era desencorajada. Camarões era tão peculiar que ficou conhecido como “A Terra dos Vinte e Cinco”. Isto foi devido ao número regular de golpes que foram infligidos ao trabalho, incluindo um chicote pesado para pequenas transgressões (Charteris 1937, 21). Os alemães queriam desenvolver os recursos de Camarões baseados essencialmente em sua cultura de trabalho. Eles precisavam de mão de obra a todo custo, incluindo o uso da força e a subordinação do trabalho à ética trabalhista europeia (Rudin 1938, 318). Esse uso da violência será conceituado para melhor compreensão.

Conceituando a Violência

A violência tem sido teoricamente debatida há muito tempo. Na longa tradição do pensamento ocidental, a explicação da violência tem uma base ideológica. Embora onipresente, a violência é muitas vezes qualificada como uma anomalia problemática. Também foi descrita como “um modo de ação não-racional e descontrolado que significa uma regressão a um estado selvagem da natureza” (Abbink 1998, 271-272, tradução nossa)³. Malesevic descreveu a violência como uma relação social entre dois ou mais organismos vivos que não é fixa, mas historicamente gerada, estruturada e ideolo-

3 No original: “a non-rational uncontrolled mode of action signifying a regression to a wild state of nature” (Abbink 1998, 271-272).

gicamente enquadrada (Malesevic 2015, 2). De sua parte, Dewey afirma que a violência é o uso intencional da força para ferir ou matar (Dewey 2016). Galtung ainda opina que a violência é “a causa da diferença entre o potencial e o real, entre o que poderia ter sido e o que é” (Galtung 1969, 168, tradução nossa)⁴. Essas conceituações de violência mostram que existem divergências em seu significado contextual, mas também um ponto de convergência. Para que a violência se produza, ela deve ocorrer entre duas ou mais pessoas e fazer com que se comportem sem racionalizar sua ação.

Durante a conscrição de mão de obra em Camarões, os alemães usaram coerção e violência para diversos interesses econômicos. A violência excessiva foi usada para recrutar mão de obra do interior de Camarões para os latifúndios ao longo da costa. A competição por mão de obra escassa entre comerciantes e fazendeiros, outros operadores econômicos e serviços governamentais acabou levando a uma revisão da política após 1906 e à regulamentação governamental dessa atividade para evitar a desordem. A conscrição de mão de obra antes da regulamentação do governo era incontrolável. Os recrutadores trabalhistas e seus agentes agiam como animais selvagens. Eles usavam a força bruta para obter mão de obra, caso contrário teriam falhado em sua missão em Camarões, isto é, explorar os recursos naturais e humanos. As relações sociais entre camaroneses e alemães eram precárias devido ao recrutamento brutal de mão de obra. Muitos ofereciam involuntariamente serviços às plantações comerciais como carregadores ou guardas, mas eram obrigados a fazê-lo. Devido à coação, várias resistências foram organizadas em diversas partes do país contra a administração alemã. O uso intencional da força, como discutido por Dewey (2016), teve um respaldo ideológico. Isto se deu devido ao sentimento de superioridade dos alemães em relação aos camaroneses. Havia também uma diferença real entre a ação potencial dos alemães em relação à conscrição de mão de obra e à realidade no campo. Foi uma experiência triste e apontou para o tratamento alemão do trabalho, real ou prático, em Camarões.

Relevância do estudo e incorporação do trabalho precoce

A relevância deste artigo hoje não pode ser subestimada. Em 2004, ano que coincidiu com o centenário do genocídio do povo Herero e Nama da Namíbia, orquestrado por administradores alemães, o interesse foi reacendido entre os namibianos para melhor elucidar as atrocidades alemãs no sudoeste da África (Perraudin e Zimmerer 2011, 1). O extermínio da prin-

4 No original: “the cause of the difference between the potential and the actual, between what could have been and what is” (Galtung 1969, 168).

cipal força de trabalho pelo exército colonial em 1904 criou uma escassez de mão de obra que durou anos, em detrimento do colonizador. Apesar das promessas feitas aos grupos Nama para provocar sua rendição, eles foram deportados para campos de concentração e recrutados para trabalhos forçados. Eles também estavam desnutridos, mal vestidos e mal acomodados. Como resultado, milhares de prisioneiros morreram por pura negligência ou pelo trabalho forçado (Kössler e Melber 2004, 23). A rememoração deste genocídio em 2004 questionou seriamente a política trabalhista colonial alemã não apenas na Namíbia, mas em suas outras possessões coloniais na África, nomeadamente Camarões Alemães, Tanganica e Togolândia. O tratamento desumanizante dos grupos étnicos Herero e Nama e a guerra de extermínio lançada sobre eles foi uma barbárie sem paralelo na política trabalhista colonial na África. Isso precisa ser reconhecido pelo governo alemão, o qual deve estar pronto para pagar reparações pela expiação de seus pecados nas possessões coloniais na África.

Além disso, tanto em Camarões como em Togolândia, oficiais coloniais alemães opuseram-se aos comerciantes cujos interesses eles presumivelmente representavam (Steinmetz 2008, 595). Isso é um paradoxo ao considerar o quão implacável o governador Jesko Von Puttkamer foi em busca da política trabalhista em Camarões. Ele literalmente transformou o país em uma empresa concessionária. Os togoleses de hoje estão cada vez mais conscientes do fato de que seus ancestrais foram deslocados à força de seus assentamentos originais para trabalhos forçados na construção de ferrovias, estradas, edifícios, cais, entre outros, essencialmente em benefício dos interesses econômicos coloniais alemães (Azamede n.d., 68). De fato, os principais instrumentos do colonialismo alemão foram o estupro, a ordem de extermínio, o trabalho forçado e o roubo de terras (Mushaandja n.d., 37), que diferiam de uma colônia para outra na África. Tudo isso aponta para o preço supremo que os povos indígenas de toda a África pagaram por resistir ao domínio colonial alemão. Essa crueldade ou barbárie de um povo sobre outro permanecerá para sempre na psique e na memória social de gerações ainda não nascidas. Por esta razão, há a necessidade de uma nova ordem mundial onde os muito fortes sejam impedidos de aniquilar os fracos e vulneráveis para fins egoístas.

A necessidade geral inicial de mão de obra em Camarões era para o trabalho nas plantações, transporte de mercadorias e para limpar a selva para as ferrovias. Em relação ao trabalho nas plantações, as autoridades alemãs foram favoráveis ao seu crescimento desde o início. Os governantes coloniais disponibilizavam terra e mão de obra para os fazendeiros por meio de mecanismos não-mercadoológicos às custas da competição africana (Clarence-Smith

1993, 188 e 190). Surgiu também uma competição muito acirrada por mão de obra entre fazendeiros e comerciantes alemães. Os serviços governamentais precisavam da mão de obra de mensageiros, de transportadores para expedições e de trabalhadores para canteiros de obra e ferrovias (Rudin 1938, 316-317; Tem 2018, 2). Havia uma necessidade cada vez maior de mão de obra para os latifúndios em Camarões, para extrair borracha silvestre, para transportar cargas, para construir ferrovias e para realizar uma série de tarefas associadas (Gann e Duignan 1977, 167). O estabelecimento de postos administrativos e centros comerciais também exigia mão de obra para trabalhar neles (Fonlon 1969, 33), o que geralmente era obtido pela força e não pelo livre arbítrio. Este era frequentemente o caso porque, a partir da ocupação alemã dos Camarões, o trabalho voluntário era numericamente insuficiente (Oyono 2013) para realizar o trabalho disponível.

Por volta de 1870, no período anterior à anexação de Camarões pela Alemanha em diante, o planalto ocidental (*Western Grassfields*) de Camarões, assim como outras áreas do interior, foi incorporado de modo crescente a uma divisão geográfica maior do trabalho. Isso se deveu ao avanço da fronteira comercial europeia para o interior do país. A importância econômica do planalto ocidental continuou após a anexação e administração alemã. Ele tornou-se uma fonte de trabalho séria, competitiva e permanente para as diversas atividades econômicas exercidas pela classe econômica alemã. Políticas de conscrição de mão de obra levaram a novos latifúndios na costa. Elas também substituíram a venda de escravos e minaram a posição preeminente das elites locais (Rowlands 1979, 4). Oficiais coloniais alemães conseguiram implantar uma economia de *plantation* altamente organizada que estava sob constante pressão para recrutar mão de obra da população mais densa do interior (Ardener 1962, 343) de forma voluntária, como trabalho penal reunido em expedições punitivas ou fornecido por chefes em contrato (Nkwi 1989, 17).

Nos primeiros anos da administração alemã em Douala, tal qual em outros lugares em Camarões, os trabalhadores vieram de diversos países africanos e, mais tarde, do interior de Camarões Alemães. Entre os países fornecedores estavam Nigéria, Serra Leoa, Daomé (atual Benin), Gana, Libéria (especialmente Krumen, Wey e Bassa) e Togo. Dentro de Camarões, a mão de obra veio de vários lugares que incluíam Ewondo-Beti, Bamileke, Hausa, Bakundu, Kribi e áreas de pastagens ocidentais e orientais (Schler 2005, 96; Ebune 2015, 112; Eckert 1998, 139; Okia 2014, 176; Ardener 1996, 162; Nkwi 1989, v; Nfi 2016, 2; Austen 1983, 16; Müllendorff 1902, 72). Alguns grupos étnicos como Bali, Bamum e Ewondo não entraram em confronto com proprietários de latifúndios e recrutadores porque colaboraram com eles para facilitar a conscrição de mão de obra (Richardson 1999, 146). Alguns deles

usaram a dispensa colonial para migrar de regiões densamente povoadas e menos desenvolvidas, como algumas regiões do planalto ocidental, para os latifúndios costeiros criados pelos alemães (Konings e Nyamnjoh 2003, 14). Outros vinham prestando serviços a empreendimentos agrícolas e comerciais de Douala antes do advento da colonização alemã (Eckert 1998, 139). Durante o período colonial, alguns deles eram estivadores, carregadores, trabalhadores braçais e funcionários públicos. Entre essas pessoas estavam aquelas trazidas para cidades como Douala na condição de prisioneiros, de soldados ou de mão de obra forçada (Schler 2005, 96).

Após a exploração do planalto ocidental em 1888-1889, Eugene Zintgraff relatou a abundância de mão de obra mais barata do que aquela recrutada em Monróvia ou Accra. Ele propôs o uso do trabalho penal para limpar e preparar as propriedades latifundiárias (Nkwi 1989, 13). Este relatório desencadeou o recrutamento de mão-de-obra no planalto ocidental, o que muitas vezes era um empreendimento muito arriscado (Richardson 1999, 144). O pacto de amizade com Fon Galega em 1891 fez com que o líder tradicional controlasse o planalto ocidental sob proteção alemã. Ele prometeu aos alemães que faria tudo ao seu alcance para fornecer às autoridades coloniais homens para os latifúndios (Njoh 2002, 411). Grupos étnicos derrotados eram obrigados a fornecer mão de obra ou recrutadores privados contratavam os chefes para fornecer trabalhadores por períodos específicos. Os chefes também coletavam impostos sobre o trabalho e os mobilizavam para atividades comunais (Eyong 2007, 55). A consequência mais ampla de tudo isso foi o destronamento, a prisão ou a morte por execução (Ardener 1996, 162; Nana 2016, 173 e 191). Apesar deste pacto, Fon Galega logo começou a queixar-se regularmente de mortalidade excessiva nas plantações e, de tempos em tempos, cortava o fornecimento de mão de obra em resposta a isso. Os missionários descreveram isso como escravidão disfarçada que promovia a invasão e o comércio de escravos (Clarence-Smith 1993, 200).

A administração colonial alemã também enfrentou a competição por mão de obra entre fazendeiros e comerciantes que precisavam dela para extrair a borracha silvestre. Os fazendeiros e comerciantes estavam em uma competição acirrada e mortal por mão de obra do interior. Os comerciantes precisavam de carregadores e, sem mão de obra, seria uma tarefa árdua fornecer mercadorias do litoral para o interior com uma comunicação bastante deficitária entre as regiões. O que havia disponível na maior parte do interior eram principalmente trilhas. Só em 1913, mais de 80.000 carregadores, incluindo homens, mulheres e crianças, eram pagos por comerciantes que transportavam borracha entre Kribi e Yaounde (Rudin 1938, 316; Epale 1985, 50). Alguns carregadores ameaçavam habitantes de territórios por

onde passavam, fazendo com que muitos deles fugissem para países vizinhos. Eles frequentemente recrutavam involuntariamente ou molestavam a população. Foi preciso que a administração colonial alemã restringisse a saída da população para esses países (Epale 1985, 50). Quando a situação se tornou mais precária, em 1913, o recrutamento privado de mão de obra foi interrompido pelo governo, que assumiu a responsabilidade de regular esse setor. No entanto, inadimplentes ainda eram usados por empregadores privados (Ardener 1996, 162) mesmo com a regulamentação governamental. Também é interessante notar que, mesmo quando o governo começou a regular a contratação de mão de obra em 1913, os Bakairi, por exemplo, ainda estavam sendo submetidos a trabalho forçado sistemático em propriedades (Clarence-Smith 1993, 209).

Desafios trabalhistas, coerção e violência

Desde o início da administração alemã em Camarões, havia o desafio de arrecadar dinheiro suficiente para administração, obras públicas e mão de obra suficiente nos latifúndios (Ngam 2017, 2). Isso foi agravado pela resistência aos esforços alemães para recrutar mão de obra de diferentes grupos étnicos. Vários desses grupos étnicos no planalto ocidental não podiam perdoar os alemães pela implacável repressão dessas resistências. Os fazendeiros alemães nunca cederam ao recrutamento de mão de obra resiliente, fiel e leal (Ibid., 5). O povo Beti resistiu desde o primeiro encontro com os alemães em 1887. Eles fizeram isso recuando para a floresta enquanto os grupos de recrutadores de trabalho se aproximavam de sua área (Quinn 1973, 722). Outros, como o povo Fang, apoiaram os alemães. Por exemplo, durante uma expedição ao interior em 1889, o Capitão Kund foi acompanhado por carregadores Fang (“The Cameroon District...” 1889, 211), sem os quais esta expedição teria encontrado muitas dificuldades.

De 1906 a 1914, os camaroneses criaram formas passivas e ativas de resistência à expropriação de terras por parte dos alemães, à imposição do trabalho forçado em empresas alemãs ou na administração colonial, ao recrutamento de mão de obra não remunerada em projetos de estradas e pontes e à cobrança de impostos. Sempre que determinada população descobria a existência de um grupo de recrutamento em sua área, todos os homens aptos deixavam a aldeia em rejeição ao recrutamento. Em muitos casos, as pessoas abandonavam suas aldeias e escapavam do pagamento de impostos e do trabalho forçado. Elas fixaram residência em florestas tropicais ou fugiram para o território vizinho britânico ou francês da Nigéria ou para outros países da

África Equatorial Francesa. Tudo isso em uma tentativa de evitar um possível recrutamento para trabalhar no transporte de várias empresas e negócios alemães (Stoecker 1986, 169-170). Alguns recrutadores de mão de obra infiltravam-se com seguidores disfarçados de soldados, os quais subornavam os chefes locais na forma de dinheiro ou álcool. Os métodos de recrutamento usados deram origem a episódios de violência, especialmente nos bairros de Yaounde e Ossidinge, na atual área de Mamfe. Em 1900 e 1907, recrutadores de mão de obra foram assassinados (Clarence-Smith 1993, 201), mostrando o desafio que muitos desses recrutadores enfrentaram por ousar conseguir mão de obra à força para os interesses econômicos alemães em Camarões.

A coerção e a violência foram usadas para recrutar trabalhadores em latifúndios alemães em Camarões, assim como em outros lugares na África. Os africanos eram considerados animais a serem usados para o trabalho e abatidos como cães loucos se ousassem afirmar seu status de homem ou mulher. Uma imagem gráfica tão repugnante foi capturada no editorial do *The African Telegraph* e do *Gold Coast Mirror* de dezembro de 2014 (Njung 2016, 146). O governador Jesko von Puttkamer, um fervoroso defensor do trabalho forçado, apoiou esse tratamento desumano do trabalho (Clarence-Smith 1993, 192). Tornou-se governador em 1895 e permaneceu nesta posição por onze anos como autocrata. Alegou-se que ele tinha uma participação financeira pessoal em empresas de *plantation*, a qual nunca foi comprovada (Ibid., 192, 196-197). Sob seu longo período de governo em Camarões, Jesko von Puttkamer ordenou que soldados atacassem e capturassem pessoas para serviços coloniais. Os homens capturados eram submetidos a trabalhos forçados, enquanto as mulheres eram mantidas para o prazer de europeus e soldados (Gwanfogbe 1995, 72). Ainda sob sua administração, os camaroneses foram submetidos a provocações e a todo tipo de humilhação. Eles foram açoitados, condicionados ao trabalho forçado, pagaram impostos e foram submetidos a outros males sociais (Ngam 2017, 6). Alguns soldados enviados para o interior pela administração colonial receberam ordens de recrutar mão de obra para realizar tarefas nos latifúndios (Gwanfogbe 1995, 183). Os ataques punitivos alemães e a derrota dos Nso no planalto ocidental de Bamenda entre abril e junho de 1906 levaram ao estabelecimento de uma patrulha em Kumbo, a qual foi encarregada de supervisionar o trabalho forçado na estrada que ligava Bamenda e Banyo (Chilver e Kaberry 1960, 8).

O governador Puttkamer promoveu empreendimentos concessionários em Camarões, fez uso de mão de obra penal para esse fim e se indignou com a atitude de alguns chefes locais. Em 1894, cerca de metade dos trabalhadores do latifúndio da *Kamerun Land und Plantagen Gesellschaft* (KLPG) eram trabalhadores penais de Ewondo. Centenas de pessoas de grupos étnicos

rebeldes, incluindo mulheres e crianças, foram punidas através do trabalho forçado nas plantações. Em um caso, trabalhadores Bulu foram enviados para trabalhar desse modo por seis anos sem remuneração. De modo geral, trabalhadores penais recebiam algo muito abaixo do salário padrão para pessoas regularmente recrutadas (Clarence-Smith 1993, 200-201). Puttkamer também argumentou que os chefes estavam relutantes em enviar seus melhores homens para o trabalho sob empregadores europeus. Eles despachariam os mais fracos que encontrassem (Gann e Duignan 1977, 169), demonstrando uma espécie de rebelião contra o empreendimento econômico alemão. Sua companhia de *plantation* favorita, onde, contestadamente, também era acionista, a *Westafrikanische Pflanzungsgesellschaft Victoria* ou a *West African Plantation Company* (WAPV) apoderou-se abusivamente de terras e submeteu pessoas ao trabalho forçado com grande crueldade. Algumas pessoas que perderam suas terras para ela foram deslocadas a reservas em total desrespeito à sua liberdade de escolha (Stearns 2008, 135). O sistema alemão de trabalho forçado, como era geralmente aplicado em Camarões, era feito para serviços de mão de obra barata (“Notes on the Cameroons...” 1916, 403-406). A pressão constante sobre o governo colonial para recrutar mão de obra de áreas densamente povoadas levou a convulsões sociais durante todo o período da administração alemã em Camarões (Ardener 1962, 343). A maneira pela qual a mão de obra foi recrutada e transportada do planalto ocidental, por exemplo, provocou perplexidade (Ngam 2017, 10).

Chefaturas que não resistiram ao ataque alemão durante as guerras de resistência foram forçados a serem colaboradoras leais. Não havia outra opção a não ser fazê-lo. Várias foram mais ou menos coagidas a assinar tratados de amizade e juraram cobrar impostos para os alemães, auxiliar na coordenação das atividades públicas e recrutar mão de obra para os fazendeiros (Ibid., 4). Outras não resistiram abertamente à cruel política trabalhista alemã. Em vez disso, elas entraram em uma entente e prometeram fornecer mão de obra mesmo de chefaturas vizinhas. Com a proibição oficial da escravidão, os alemães negociaram habilmente com o Fon de Bali em 1891 por um fornecimento constante de mão de obra. Isso permitiu que os homens livres de Bali levassem consigo escravos domésticos ou comprados para as plantações. Em troca, o Fon de Bali recebia parte dos salários dos trabalhadores. Ele também recebeu presentes, armas de fogo e manteve uma aliança com os alemães para reprimir seus rivais no planalto ocidental. Esse arranjo foi bastante errático a partir de 1897 e beneficiou a WAPV (Clarence-Smith 1993, 200) mais do que o Fon ou seus homens livres.

Por meio do tratado assinado pelo Fon Galega I de Bali com os alemães, esperava-se que ele extorquisse pedágios e impostos de seus vizinhos Widekum. Ele também serviu como um grande recrutador de mão de obra

para os alemães, usando todos os tipos de meios não ortodoxos. Devido à sua colaboração inabalável, o Dr. Max Esser da WAPV assinou um acordo com o Fon em 1896, através do qual recebeu 100 homens de Bali para as plantações. Estes chegaram à costa em julho do ano seguinte (Epale 1985, 48-49). Os Bali garantiram que houvesse um fornecimento constante de mão de obra de diversas chefaturas do planalto ocidental, que ficaram sob o controle do Fon Galega. Eles deveriam realizar tarefas nos latifúndios alemães, além de trabalhos e serviços governamentais (Niba 1995, 65). Isso colocou Bali em uma posição privilegiada em relação a outras chefaturas do planalto ocidental durante a era da administração alemã.

Exemplos de empresas e latifúndios que abusaram da mão de obra durante o recrutamento e durante o trabalho nessas empresas são abundantes. A *Gesellschaft Sud Kamerun*, por exemplo, usou salários e forças para reunir seus trabalhadores. Com a permissão do governo, quando outros métodos de recrutamento não funcionavam, o trabalho nos latifúndios servia como penalidade e as pessoas eram enviadas para cumprir pena de prisão. De fato, aqueles que foram condenados a cumprir penas de prisão por crimes e contravenções foram enviados para trabalhar nos latifúndios por esses crimes (Richardson 1999; Rudin 1938, 320; Schaper 2009, 24). Devido à grande necessidade de mão de obra nos latifúndios, os fazendeiros aconselharam o governo a obter mão de obra do interior de Camarões e fazer com que os trabalhadores assinassem contratos de três ou cinco anos (Rudin 1938, 320).

O tratamento brutal alemão do trabalho atingiu um ápice durante o período que antecedeu a Primeira Guerra Mundial. Por volta dessa época, os alemães faziam incursões por trabalhadores e carregadores para servir seus interesses regularmente. Os Fons também foram obrigados a fornecer homens para diferentes serviços de trabalho e transporte. Isso os tornou impopulares entre seu povo (Ngam 2017, 9). O governo havia assumido o controle do recrutamento de mão de obra em 1913, com o entendimento de que seria melhor para a maioria do povo, mas esse não foi o resultado. Os abusos sobre o trabalho ainda continuaram. As demandas por mão de obra aumentaram porque era necessária não apenas para o trabalho nos latifúndios, mas também para o trabalho do governo, em estradas, por exemplo. Os homens ainda eram obtidos à força, mas eram usados para uma variedade de tarefas (Richardson 1999, 146). A extradição pelo governo, embora onerosa, deixou de ser arbitrária e foi estritamente regulamentada, de modo que os africanos finalmente passaram a ser vistos como homens econômicos e não como meros selvagens (Gann e Duignan 1977, 170). Houve consequências desse uso imprudente da coerção e da violência por diferentes atores nos interesses econômicos alemães em Camarões.

Consequências

As consequências da coerção e da violência da conscrição de mão de obra pela Alemanha estavam afetando o tecido sociocultural e econômico da sociedade camaronesa. Os Bakweri, por exemplo, depois que os alemães os subjugaram, em 1894, foram forçados a viver em aldeias densamente povoadas, onde uma multa enorme foi imposta, que incluía trabalho escravo na construção da estação do governo em Buea, com vista para a cidade de mesmo nome e para os vilarejos de *Small Soppo* e *Great Soppo* (Njoh 2002, 408; Ardener 1996, 116). A coação dos Bakweri ao trabalho manual após sua derrota levou a uma maior resistência pelo fato de ter ocorrido em suas próprias terras desapropriadas. O povo Bakweri não estava disposto a trabalhar para os latifúndios alemães e estes buscavam o trabalho que havia sido rejeitado pelos Bakweri em outros lugares.

A chegada e aceitação de mão de obra de outros lugares para fazer o trabalho rejeitado pelos Bakweri levou a uma relação de amor e ódio entre estes e os outros grupos étnicos, os quais foram acusados de colaboração com seus opressores, os alemães (Dibussi n.d., 5-6). A resistência dos Bakweri ao trabalho forçado capitulou porque, seguindo os termos de paz que concluíram a guerra em 1894, o povo concordou em colocar à disposição do Oficial Distrital em Victoria 400 trabalhadores em qualquer momento por um salário mensal de 7 marcos e livre manutenção (Ardener 1996, 115). Para dizer o mínimo, os Bakweri trabalhavam nos latifúndios sob condições de trabalho forçado (Ibid., 150), assim como outros grupos étnicos, mas seu número não era suficiente para atender a toda demanda. Ainda em 1913, eles continuavam sendo submetidos ao trabalho forçado sistemático para as fazendas. A população do país estava sendo objeto de séria competição pelas necessidades de trabalho em latifúndios, na produção camponesa de colheitas comerciais, na coleta de borracha silvestre, no transporte e na construção de ferrovias (Clarence-Smith 1993, 209).

A mão de obra de diferentes grupos étnicos, frequentemente recrutada à força no interior de Camarões, não podia receber o salário que poderia reproduzir sua força de trabalho. H. Winkler, um estudioso alemão, captou esse cenário e outros problemas relacionados ao trabalho sob o domínio alemão em Camarões com as seguintes palavras: “Salários de fome, jornadas excessivamente longas, desnutrição, abrigo precário, trabalho feminino e infantil, ruptura da vida familiar, morte prematura, açoites e correntes – esse foi o destino dos trabalhadores em Camarões” (Stoecker 1986, 168,

tradução nossa)⁵. Pelas observações de Winkler, aqueles recrutados à força recebiam salários que eram suficientes apenas para matá-los de fome. As longas horas de trabalho nunca eram devidamente remuneradas e as pessoas não conseguiam se alimentar bem, o que explica a morte precoce. As taxas de mortalidade nas plantações atingiram novos patamares. Em 1913, por exemplo, um médico exigiu que o recrutamento fosse suspenso após dois terríveis casos de mortalidade nas plantações, um de 30,5% em sete meses e o outro de 20,6% em três meses (Clarence-Smith 1993, 210). O abrigo fornecido para o trabalho nos latifúndios era precário. Mulheres e crianças eram exploradas e quando um homem era recrutado para trabalhar por um período determinado, era separado de sua família, o que explica a ruptura da vida familiar. Adicionado a tais problemas, havia a flagelação do trabalho por pequenos delitos cometidos.

Outros grupos étnicos não suportaram a atitude alemã em relação ao trabalho e pagaram caro por isso. Os Maka, por exemplo, foram forçados a trabalhar para estações do governo e foram continuamente expostos a crimes cometidos por comerciantes itinerantes. Incapazes de suportar a exploração de seus serviços trabalhistas, eles se rebelaram contra os alemães por desumanizá-los. Este foi o resultado das consultas entre todos os chefes, os quais queriam desesperadamente evitar que seus algozes os atormentassem persistentemente (Stoecker 1986, 170). Ocorriam, contudo, açoites arbitrários infligidos a diversas populações indígenas por ordem de oficiais do governo, oficiais do exército e empregadores, que não foram registradas e que eram uma característica comum da vida cotidiana em Camarões (Ibid). Não era, portanto, surpreendente que houvesse resistências em várias instâncias de diferentes grupos étnicos.

Devido à notoriedade dos latifúndios alemães, os africanos os consideravam uma nova forma de escravidão e neles os trabalhadores morriam como moscas (Eckert 1998, 139; Rudin 1938, 317). Para dizer o mínimo, as condições de trabalho nas plantações comerciais estabelecidas pelos alemães, como vistas pela população indígena, estavam próximas da escravidão (Epale 1985, 47-48). O uso da força foi a arma para obter mão de obra para os latifúndios costeiros e muitos morreram lá. Seus empregadores não ajudavam em nada, vide seu tratamento geral severo do trabalho (Ibid., 50-51). Outros enfrentaram condições de trabalho deploráveis e voltaram para casa após o término de seus contratos, enquanto outros fugiram das plantações que mais demandavam deles (Rudin 1938, 317).

5 No original: “Starvation wages, excessively long hours, malnutrition, poor shelter, female and child labour, the breakdown of family life, an early death, floggings and chains – such was the fate of the workers in Cameroon” (Stoecker 1986, 168).

Os métodos desonestos usados pelos recrutadores de trabalho junto de colaboradores para conseguir mão de obra para os latifúndios muitas vezes levava à morte de alguns deles e os trabalhadores obstinados eram submetidos a várias formas de punição. Vários recrutadores de mão de obra não retornavam de suas viagens de recrutamento. O recrutamento privado em geral criou muitos problemas entre os recrutadores e as populações indígenas de onde a mão-de-obra era obtida, ao mesmo tempo que recrutadores privados continuaram a receber apoio de redes administrativas mais eficazes, mesmo quando essa prática foi regulamentada pelo governo (Clarence-Smith 1993, 209). Colaboradores como Bali foram acusados de estarem diretamente envolvidos no fornecimento de trabalho forçado de seus vizinhos para trabalhar nos latifúndios alemães (Page et al. 2010, 353). Em 1907, um europeu foi morto porque mantinha algumas mulheres em cativeiro com a condição de que seus homens aparecessem para recrutamento (Rudin 1938, 325). Incapaz de suportar mais, o governo alemão assumiu a responsabilidade de regular o recrutamento de mão de obra, o qual tornou-se então uma questão pública e não mais privada em 1913. O dano havia sido feito, porque isso estava ocorrendo apenas no final da administração alemã de Camarões. A política do governo propunha que aqueles que quisessem recrutar trabalhadores pagassem um custo de recrutamento antes que pudessem efetivar a prática (Richardson 1999, 144). Os trabalhadores que foram multados ou que cometeram qualquer outra infração sofreram deduções de seu salário (Ibid., 149), o qual já não era suficiente.

A população rebelde local foi punida com expedições militares, tais como a da estação de Bamenda, no planalto ocidental, que durou quinze anos. Essas expedições visavam punir grupos étnicos que se recusavam a fornecer mão de obra, responsáveis também por emboscar patrulhas e matar soldados, ou que não aceitavam reconhecer a suserania alemã em sua área. Em duas expedições montadas pelas forças alemãs contra os Bafut, mais de 1.062 pessoas morreram e 600 delas foram feitas prisioneiras ou foram recrutadas como trabalho penal (Nkwi 1989, 17). Através da conscrição de mão de obra, os homens não tinham outra esperança senão migrar para a costa sem suas esposas ou famílias. A situação se deteriorou quando eles foram coagidos a passar longos períodos longe dessas famílias (Njoh 2002, 411). Isso teve um impacto na unidade familiar e na prestação de cuidados aos membros mais velhos da família. O uso geral de trabalho forçado pelos alemães em seus empreendimentos econômicos em Camarões foi fortemente ressentido pela população local em todo o território, mas sem sucesso em provocar mudanças (Ngho 1979).

O tratamento brutal do trabalho alemão estimulou a fuga dos latifúndios, provocou a busca pela proteção dos missionários e criou a insegurança geral. A Missão Basel (*Basel Mission*) foi particularmente vocal sobre o tratamento do trabalho nos latifúndios alemães e sobre as medidas repressivas em Buea, que levaram ao uso generalizado de trabalho forçado. A Missão, em diversas ocasiões, interveio em nome dos camaroneses contra os excessos de agentes coloniais e recrutadores de mão de obra (Gwanfogbe 1995, 63) e argumentou que as concessões latifundiárias consideravam a população local como sua fonte privada de trabalho (Ardener 1996, 162). Os missionários lutaram muito pelo tratamento humano do trabalho. As empresas comerciais costeiras de propriedade privada com plantações no interior também se opunham ao trabalho forçado. Isso não se deveu a qualquer preocupação genuína com as condições de trabalho, mas porque o não recrutamento funcionava em seu próprio benefício e em detrimento dos fazendeiros que possuíam latifúndios ao longo da costa (Richardson 1999, 147-148). Também é importante notar que os missionários fizeram a população local acreditar que trabalho e adoração religiosa andavam juntos (Rudin 1938, 318). Devido ao recrutamento ocasional do governo, alunos de escola eram forçados a trabalhar para o regime ou para as plantações alemãs, ou obrigados a trabalhar como carregadores para comerciantes alemães no interior (Gwanfogbe 1995, 54).

As condições de vida nas acomodações dos latifúndios, bem como o clima quente da região litorânea onde se localizava a maior parte destes, afetaram negativamente os trabalhadores recrutados das terras altas, cujo clima é mais frio. Enquanto um bom número deles faleceu, muitos outros nunca retornaram às suas aldeias por motivos diversos (Ibid., 183), provavelmente porque foram destribalizados e se casaram com mulheres de outras etnias, especialmente as da região litorânea, tais como Duala, Bakoko, Balong, Mungo, Bassa e Bakweri. Devido à alta taxa de mortalidade nos latifúndios em decorrência do clima insalubre, o governo aprovou em 1896 um decreto estipulando o fim de punições privadas aos trabalhadores. O governo também exigia assistência médica para todos os trabalhadores, o que se mostrou caro para os fazendeiros no território (Bederman 1966, 354). O pagamento do trabalho era pobre e o tratamento recebido era ruim. As execuções alemãs às vezes eram acompanhadas de crueldade, que muitas vezes levava a uma resistência generalizada. Por exemplo, entre 1904 e 1907 houve resistência armada em muitas partes do sul de Camarões (Gann e Duignan 1977, 168), todas em resposta ao tratamento brutal do povo pelos alemães. Em geral, as plantações aplicaram métodos brutais e ineficazes de aquisição e gestão de mão de obra. Milhares de trabalhadores pagaram por esse erro arrogante com suas vidas (Clarence-Smith 1993, 188).

Conclusões

Neste artigo, situamos o país em estudo e apresentamos a política geral alemã em suas possessões coloniais na África, que incluíam Camarões, África Oriental Alemã, Sudoeste Africano Alemão e Togolândia. A utilização da mão de obra para diversas atividades econômicas fazia parte da política econômica alemã nessas colônias. A mão de obra era usada tanto pelo governo quanto pelos serviços privados e muitas vezes havia competição por ela entre diferentes atores, como fazendeiros e comerciantes.

Também examinamos as primeiras tentativas de abrir o interior do território para a economia mundial global e isso não poderia ter sido possível sem o papel crucial do trabalho de carregadores, trabalhadores ferroviários e rodoviários, entre outros. Foi no contexto da importância do trabalho para a empresa colonial alemã que este estudo se tornou relevante. A fim de perceber ou pintar um retrato da conscrição de mão de obra pelos alemães ou apresentar uma generalização, houve a necessidade de rever o conceito de violência como examinado em ambientes acadêmicos ou por alguns estudiosos e contextualizá-lo dentro do período colonial alemão em Camarões como em outros lugares na África.

Este artigo também examinou os desafios de obter mão de obra para os vários grupos de interesse econômico em Camarões. Houve o uso de coerção e violência com alguns líderes tradicionais atuando como facilitadores. Isso foi especialmente verdade para aqueles que foram recrutados para trabalhar nas plantações comerciais alemãs estabelecidas ao longo do cinturão costeiro de Camarões. A última parte do artigo fez uma análise sobre as consequências da conscrição de mão de obra. Há, portanto, a necessidade de tirar lições disso em favor de uma melhor política trabalhista que honre ao invés de depreciar o trabalho.

Referências

- Abbink, Jon. 1998. "Ritual and Political Forms of Violent Practice among the Suri of Southern Ethiopia." *Cahiers d'études africaines* 38, no. 150-152: 271-295.
- Amenumey, D. E. K. 1969. "The Pre-1947 Background to the Ewe Unification Question: A Preliminary Sketch." *Transactions of the Historical Society of Ghana* 10: 65-85.
- Ardener, Edwin. 1962. "The Political History of Cameroon." *The World Today* 18, no. 8: 341-350.
- Ardener, Shirley Ed. 1996. *Kingdom on Mount Cameroon: Studies in the History of the Cameroon Coast 1500-1970*. Oxford: Berghahn Books.
- Austen, Ralph A. 1983. "The Metamorphoses of Middlemen: The Duala, Europeans and the Cameroon Hinterland, ca. 1800 - ca. 1960." *The International Journal of African Historical Studies* 16, no. 1: 1-24.
- Azamede, Kokou. N. d. "Cultural Productions with reference to German Colonial History in Togo: Overview and Perspective", n.p., 63-70. Goethe-Instituts in Sub-Saharan Africa.
- Bederman, S. H. 1966. "Plantation Agriculture in Victoria Division, West Cameroon: An Historical Introduction." *Geography* 51, no. 4: 349-360.
- Cana, Frank R. 1915. "German Aims in Africa." *Journal of the Royal African Society* 14, no. 56: 355-365.
- Charteris, A. H. 1937. "The German Colonial Claim: Historical Background." *The Australian Quarterly* 9, no. 2: 5-22.
- Clarence-Smith, William Gervase. 1993. "Plantation versus Smallholder Production of Cocoa: The Legacy of the German Period in Cameroon." In *Pathways to Accumulation in Cameroon*, organizado por Peter Geschiere and Piet Konings, 187-216. Paris: Karthala.
- Chilver, E. M., e P. M. Kaberry. 1960. "From Tribute to Tax in a Tikar Fandom." *Africa: Journal of the International Africa Institute* 30, no. 1: 1-19.
- Dewey, J. 2016. *Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education*. New York: Free Press.
- Dibussi, Tande. N.d. "Bakweri Armed Resistance to German Colonialism, 1891-1894". <http://www.blccarchives.org/>.
- Ebune, Joseph B. 2015. "Colonial Rule and Bakundu Traditional Authority." *International Journal of History and Cultural Studies* 1, no. 2: 10-16.
- Eckert, Andreas. 1998. "Slavery in Colonial Cameroon, 1880s to 1930s." *Slavery and Abolition* 19, no. 2: 133-148.

- Epale, Simon Joseph. 1985. *Plantations and Development in Western Cameroon, 1885-1975: A Study in Agrarian Capitalism*. New York: Vintage Press.
- Eyong, Evelyn Manyi. 2007. "Local Governments and Rural Development: A Case Study of Buea in Cameroon." MA Thesis, University of Oslo.
- Fanso, V. G. 2017. *Cameroon History for Secondary Schools and Colleges: From Prehistoric Times to the Twenty-First Century*. Kumbo: Team Work Press.
- Fonlon, Bernard. 1969. "The Language Problem in Cameroon (An Historical Perspective)." *Comparative Education* 5, no. 1: 25-49.
- Galtung, G. 1969. "Violence, Peace and Peace Research." *Journal of Peace Research* 6, no. 3: 167-191.
- Gann, L.H. e Peter Duignan. 1977. *The Rulers of German Africa, 1884-1914*. Stanford: Stanford University Press.
- Gray, Albert. 1919. "The German Colonies of Africa." *Journal of Comparative Legislation and International Law Third Series* 1, no. 1: 25-35.
- Gwanfogbe, Mathew Basung. 1995. "Changing Regimes and the Development of Education in Cameroon 1886-1966: With Special Reference to the Basel Mission." PhD Thesis, University of London Institute of Education.
- Stoecker, Helmuth. 1986. "Colonial Rule after the Defeat of the Uprisings: Cameroon 1906-1914." In *German Imperialism in Africa*, organizado por Helmuth Stoecker, translated by Bernd Zöllner, 161-173. Berlin: Akademie-Verlag.
- Itandala, Buluda. 1992. "African Response to German Colonialism in East Africa: The Case of Usukuma, 1890-1918." *Ufahamu: A Journal of African Studies* 20, no. 1: 3-29.
- Konings, Piet e Francis B. Nyamnjoh. 2003. *Negotiating an Anglophone Identity: A Study of the Politics of Recognition and Representation in Cameroon*. Leiden: Brill.
- Kössler, Reinhart e Henning Melber. 2004. "The Colonial Genocide in Namibia: Consequences for a Memory Culture Today from a German Perspective." *Ufahamu: A Journal of African Studies* 30, no. 2-3: 17-31.
- Laumann, Denis. 2003. "A Historiography of German Togoland, or the Rise and Fall of "a Model Colony." *History in Africa* 30: 195-211.
- Malesevic, S. 2015. "Human Brutality." *Common Knowledge* 21.
- Müllendorff, P. 1902. "The Development of German West Africa (Kamerun) Delivered at the Ordinary General Meeting of the African Society on October 28th 1902." *Journal of the Royal African Society* 2, no. 5: 70-92.

- Mushaandja, Mashilongweshipwe. N. d. "Critical Reflections on Cultural Productions Regarding German Colonialism in and around Namibia." In *German Colonial Heritage in Africa – Artistic and Cultural Perspectives*, 35-46. Goethe Instituts in Sub-Saharan Africa.
- Nana, Genevoix. 2016. "Language Ideology and the Colonial Legacy in Cameroon Schools: A Historical Perspective." *Journal of Education and Training Studies* 4, no. 4: 168-196.
- Nfi, Joseph L. 2016. "Bamileke Immigrants, Commercial Farming and Land Disputes in Kumba Division, British Southern Cameroons." *American Journal of Social Sciences, Arts and Literature* 3, no. 1: 1-11.
- Ngam, Confidence Chia. 2017. "The Travails of Bamenda Grassfields Homemade Soldiers in the World War I in Cameroon: Scenes of Disappointments versus Passions of Fulfilment." *Afro-Asian Journal of Social Sciences* 8, no. 2: 1-19.
- Ngoh, Victor Julius. 1979. "The Political Evolution of Cameroon, 1884-1961." MA Thesis, Portland State University.
- Niba, Mathias L. 1995. "Bafut under Colonial Administration 1900-1949." *Paideuma* 41: 63-72.
- Njoh, Ambe J. 2002. "Development Implications of Colonial Land and Human Settlement Schemes in Cameroon." *Habitat International* 26: 399-415.
- Njung, George Ndakwena. 2016. "Soldiers of their Own: Honour, Violence, Resistance and Conscription in Colonial Cameroon during the First World War." PhD Thesis, University of Michigan.
- Nkwi, Paul Nchoji. 1989. *The German Presence in the Western Grassfields 1891-1913: A German Colonial Account*. Research Report No. 37. Leiden: African Studies Centre.
- "Notes on the Cameroons: By a Member of the West African Expeditionary Force". 1916. *The Geographical Journal* 48, no. 5: 403-406.
- Okia, Timothy Musima. 2014. "Social Development in Bakundu during German Colonial Rule in Cameroon, 1884-1914." *Przegląd Zachodni* 1: 173-188.
- Oyono, Phil Rene. 2013. "The Narratives of Capitalist Land Accumulation and Recognition in Coastal Cameroon." *LDPI Working Paper* 29. www.iss.nl.ldpi.
- Page, Ben, Martin Evans e Claire Mercer, 2010. "Revisiting the Politics of Belonging in Cameroon." *Africa* 80, no. 3: 345-370.

- Perraudin, Michael e Jurgen Zimmerer. 2011. "Introduction: German Colonialism and National Identity." In *German Colonialism and National Identity*, organizado por Michael Perraudin e Jurgen Zimmerer, 1-6. New York: Routledge.
- Quinn, Frederick. 1973. "An African Reaction to World War I: The Beti of Cameroon." *Cahiers d'études africaines* 13, no. 52: 722-731.
- Richardson, Marjorie Linda. 1999. "From German Kamerun to British Cameroon, 1884-1961 with Special Reference to the Plantations." PhD Thesis, University of California Los Angeles.
- Rowlands, M. J. 1979. "Local and Long Distance Trade and Incipient State Formation on the Bamenda Plateau in the Late 19th Century." *Paideuma* 25: 1-19.
- Rudin, Harry R. 1938. *Germans in the Cameroons, 1884-1914: A Case Study in Modern Imperialism*. New Haven: Yale University Press.
- Schaper, Ulrike. 2009. "Law and Colonial Order: Legal Policy in German Cameroon between Civilising and Public Peace." *Comparativ* 19: 17-33.
- Schler, Lynn. 2005. "History, the Nation-State, and Alternative Narratives: An Example from Colonial Douala" *African Studies Review* 48, no. 1: 89-108.
- Stearns, Peter N. 2008. *The Oxford Encyclopedia of the Modern World* Vol 3. Oxford: Oxford University Press.
- Steinmetz, George. 2008. "The Colonial State as a Social Field: Ethnographic Capital and Native Policy in the German Overseas Empire before 1914." *American Sociological Review* 73: 589-612.
- Sunseri, Thaddeus. 2001. "The Baumwollfrage: Cotton Colonialism in German East Africa." *Central European History* 34, no. 1: 31-51.
- . 2003. "Reinterpreting a Colonial Rebellion: Forestry and Social Control in German East Africa, 1874-1915." *Environmental History* 8, no. 3: 430-451.
- Tem, Protus Mbeum. 2018. "Untrained Personnel as Local Government Managers, Surviving Strategies and Impact on Service Delivery in Africa in the Early Years of Independence: A Historical Appraisal of the State of Affairs in West Cameroon." *The Clarion: International Multidisciplinary Journal* 7, no. 1: 1-9.
- "The Cameroon District of West Africa". 1889. *Science* 4, 347.

RESUMO

Investigamos a preferência alemã de coerção e violência no recrutamento de mão de obra em Camarões. A colonização de Camarões foi facilitada por duas firmas comerciais alemãs e as motivações econômicas foram centrais nesse esquema. O estabelecimento de vários latifúndios desencadeou uma necessidade premente de mão-de-obra extra do interior do país para fins econômicos e administrativos. Sua escassez nas imediações ocasionou o abastecimento de outras áreas e foi facilitado por chefes locais e recrutadores de mão de obra. Os chefes assinaram contratos de trabalho sem o consentimento dos recrutas. Alguns construíram ou realizaram manutenção de estradas e morreram no processo. Este artigo discute essas questões por meio de uma análise de conteúdo da literatura acessível.

PALAVRAS-CHAVE:

Coerção. Violência. Conscrição. Alemanha. Camarões. Colonização.

Recebido em 2 de julho de 2022

Aceito em 29 de julho de 2022

Traduzido por Vinícius Baldissera

POR INTERMÉDIO DA LUTA ARMADA: OCUPAÇÃO COLONIAL, GUERRA DE LIBERTAÇÃO NACIONAL E INDEPENDÊNCIA EM MOÇAMBIQUE

José Alejandro Sebastian Barrios Diaz¹



Introdução

O jornal *Daily News* da Tanzânia registrou a visita de Samora Machel a uma escola da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), que propôs o seguinte problema de aritmética em uma aula:

No ataque a um posto inimigo, os combatentes utilizaram 11 das 24 granadas que estavam numa caixa. “Quantas granadas ficaram na caixa após o ataque?”. Machel pediu um voluntário para resolver o problema e logo um jovem se ofereceu. Depois de ter respondido, Machel pôs outra questão: “Cada uma das onze granadas fragmentou-se em 48”. Quantos estilhaços se formaram? (Christie 1973, s/p).

Essa escola ficava na zona de Nangade, um dos três centros pilotos da FRELIMO em Cabo Delgado, província no norte do país. A postura de Machel era reflexo da linha política do Comitê Central da FRELIMO em entender a educação como um setor “vital para a libertação total do homem moçambicano, a libertação dos males herdados do colonialismo e também a libertação relativa ao subdesenvolvimento econômico” (Machel 1979, 3). As matérias que se ensinavam nas escolas primárias eram aritmética, ciências, política, desenho, geografia e história de Moçambique. Para além das disciplinas, as crianças também aprendiam produção agrícola de subsistência, manejo de

¹ Departamento de Relações Internacionais, Instituto de Ensino Superior de Brasília. Brasília, Brasil. Email: ale.ri.barrios@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8386-3642>.

armas de fogo e debatiam a cultura nacional, com apresentações de grupos de corais, de dança e de teatro.

De fato, de acordo com Meneses (2015), no caso de Moçambique, um dos momentos fundadores da história nacional é a luta contra a dominação colonial e a conquista da independência, marcada pelo projeto político da FRELIMO, o principal movimento nacionalista na luta pela independência do país, que se tornou partido político em 1977. Esse tem sido o principal grupo político no poder ao longo da história do Estado, mesmo depois da introdução do multipartidarismo em 1992.

Portugal, por sua vez, aliou-se abertamente aos regimes racistas da Rodésia do Sul e da África do Sul e conquistou apoio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Cumpre registrar que, na África Austral, o colonialismo sobrevivia tardiamente com esses três regimes, cujo marco final foi a independência da Namíbia e a liberdade de Nelson Mandela, ambos em 1990 (Saul 2011).

Utilizando fontes primárias do Centro de Documentação 25 de abril, o objetivo do artigo é compreender o contexto da guerra de libertação nacional de Moçambique, que ocorreu entre 1964 e 1975, e caracterizar a atuação da FRELIMO nesse conflito em perspectiva histórica. O trabalho é desenvolvido em três etapas, além da introdução e das observações finais. Primeiro, o artigo narra, em largos traços, a ocupação colonial do território moçambicano entre o final do século XIX e o século XX, para em seguida abordar a luta de libertação nacional. Na terceira parte, caracteriza-se a atuação da FRELIMO, sua formação e papel na luta pela independência.

O desenho da pesquisa recorre a três métodos qualitativos. A parte mais densa é a (i) realização de uma investigação em arquivo histórico, o Centro de Documentação 25 de Abril da Universidade de Coimbra, em Portugal. (ii) depois, a construção de uma narrativa para articular as informações dos documentos com sentido crítico. E, por fim, (iii) a realização de pesquisa bibliográfica em fontes secundárias, no sentido de complementar o entendimento das fontes históricas.

Conforme Woods (1996), a compreensão de um fenômeno passa pela investigação de um evento particular, aprofundando-se na história. Dessa história constrói-se uma narrativa que permite compreender os fenômenos abordados. A história é, portanto, o instrumento utilizado para questionar a realidade dos processos investigados. Procura-se compreender os fenômenos a partir do seu significado, do contexto histórico e das conexões com questões mais amplas das relações de poder.

Colonização de Moçambique entre os séculos XIX e XX

Para Henriques (2004), é possível definir três aspectos centrais da ação colonizadora portuguesa na África. A estratégia consistia em (i) instalar fortalezas ou entrepostos nas regiões costeiras para garantir o estabelecimento de relações comerciais e utilizar essas instalações como fonte de conhecimento sobre o interior. Também serviam ao objetivo de defesa do território, da proteção dos comerciantes, missionários e navegadores. (ii) O uso de tecnologia europeia como as grandes embarcações, armas de fogo e técnicas de produção, agricultura, construção e comércio como vantagens empregadas no sentido de garantir a continuidade nos territórios ocupados. E (iii) alterar as relações sociais entre homens e mulheres que organizaram o território africano, uma operação significativa de transformação da paisagem social e cultural por parte do português e de introdução do patriarcado.

O colonialismo português foi fundamentado no caráter religioso, e pode ser entendido como o estabelecimento de “uma população de origem europeia que garantisse a soberania portuguesa” nos territórios que hoje recebem o nome de Moçambique. De fato, esse não foi um fenômeno pacífico (Capela 2010, 118).

O foco desta seção, contudo, é a passagem entre os séculos XIX e XX no território moçambicano, politicamente organizado sob a concepção dos Prazos da Coroa, um dos primeiros modelos do Estado colonial, na região do Vale do Zambeze, rio que cruza Moçambique em direção ao Oceano Índico, onde se encontra atualmente a hidroelétrica Cahora Bassa, que fornece energia para Moçambique e África do Sul. Os Prazos eram terras habitadas por portugueses que pertenciam à Coroa, arrendadas por um prazo de três gerações, incluindo direitos de cobrar impostos locais e explorar recursos (Dinerman 2006).

De acordo com Mondlane (1969, 32), o sistema de prazos data, em Moçambique, dos séculos XVII e XVIII. Os “prazeiros” eram colonos e proprietários de terras portuguesas e, nessas zonas, eram a personificação da autoridade colonial. Posteriormente, o sistema de prazos deu lugar às companhias de concessão.

Os Prazos da Coroa foram a base material e estrutural da formação colonial do território e da construção de uma sociedade patriarcal. Durante o percurso estabeleceu-se uma estratificação definida em que se situavam os *muzungos* (senhores), as donas (quando o senhorio era uma mulher) e os escravos, que distribuíam-se por várias ordens hierarquizadas (Capela 1996).

Cabe notar que o colonialismo português era dependente financeiramente da Inglaterra, principalmente no setor de plantações, nas navegações e nos caminhos de ferro. Exemplo da presença inglesa nessa região foram as linhas de

telégrafo instaladas entre Portugal e Moçambique, que começaram a ser construídas em 1875, montadas por uma empresa inglesa. Os caminhos de ferro que uniram Lourenço Marques (antigo nome da capital Maputo) a Pretória (na África do Sul), construídos com capitais ingleses entre 1886 e 1894, eram iguais aos que ligavam a cidade da Beira (capital da província de Sofala) e a Rodésia do Sul (atual Zimbábue). No final do século XIX, os dois bancos existentes na Beira funcionavam com capitais ingleses: o *Standard Bank of South Africa* e o *Bank of Africa*; e a imprensa reduzia-se ao *Beira Post*, jornal inglês (Liesegang 1993).

Para Machel (1974a), a emergência de Lourenço Marques como capital e centro do país estaria ligada a fenômenos como o crescimento da caça intensiva de elefantes. Isto fez aumentar as exportações de marfim por volta de 1850, a exportação de mão de obra para a colônia britânica do Natal (atual África do Sul) e o início de projetos agrícolas capitalistas, como as plantações de algodão e de açúcar e a construção do porto de Durban, na África do Sul.

Entretanto, segundo Serra (1996, 40), entre 1870 e 1875 a capital era um “estabelecimento colonial pequeno”, com uma população menor que mil habitantes e uma limitada autoridade colonial. No século XIX, a mudança fundamental para entender a emergência do capitalismo em Moçambique foi a conjunção de dois eixos relacionados com a economia da África Austral no geral e com o estreitamento dos laços econômicos entre Moçambique e as colônias britânicas na África do Sul: (i) a abertura das minas de diamante de Kimberly, que acentuou a migração de força de trabalho, e (ii) a exploração de ouro em Lydenburg, no leste do Transvaal, processos associados ao crescimento de empreendimentos comerciais em Lourenço Marques, como armazéns e hotéis, e a expansão da rede comercial no interior da colônia portuguesa.

Entre 1885 e 1900, realizou-se a abertura de novas minas de ouro nas áreas Sul e Central do Transvaal (atual Witwatersrand), a construção de linhas férreas e o surgimento de outras indústrias. Assim, o sul de Moçambique tornou-se o maior fornecedor de mão de obra para a indústria mineira sul-africana, e a capital passou a ser um dos principais destinos das receitas de mercadorias da África do Sul (Cabaço 2009).

Vale mencionar que, do ponto de vista europeu, as políticas coloniais foram fortalecidas a partir de 1884, quando o representante da Alemanha na Inglaterra pediu audiência com o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Lorde Granville, solicitando uma reunião com a participação da França e de Portugal, entre outros países, para discutir as questões e o rumo da ocupação colonial da África, em nome de Bismarck. A Conferência de Berlim, realizada entre 15 de novembro de 1884 e 26 de fevereiro de 1885, institucionalizou o direito à ocupação e posse dos territórios africanos (Uzoigwe 2010).

Em largos traços, de acordo com Atmore & Oliver (2005), a Conferência de Berlim, ou partilha da África, mudou a fisionomia do continente. Particularmente, o Império português utilizou as técnicas disponíveis para “ocupar efetivamente” as colônias africanas: o comércio foi usado como instrumento de guerra, os colonos brancos escravizavam as populações, os missionários atuavam como “pacificadores” e as forças militares ocupavam a costa; mais tarde integraram os “indígenas” à sociedade colonial, mas com *status* inferior (Mondlane 1969).

De fato, a exploração das colônias portuguesas foi realizada com o apadrinhamento concedido ao capital internacional, e se reproduziu mediante um jogo de concessões e alianças com outras potências coloniais. Nesse sentido, no fim do século XIX, com a finalidade de efetivar a ocupação e exploração do país, o território moçambicano foi dividido em quatro zonas de concessões: (i) a região Norte, em regime de concessão da Companhia do Niassa; (ii) uma faixa que se estendia ao Sul do rio Zambeze, porção adquirida pela Companhia de Moçambique e pela Companhia da Zambézia; (iii) a região Central, operada pela Companhia de Moçambique e (iv) o Distrito de Moçambique, administrado de maneira direta pelo governo português (Cabaço 2009).

A ocupação de Moçambique avançou no século XX no ritmo das mudanças na organização institucional e territorial da colônia. Em 1907, Ayres de Ornelas, Ministro da Marinha e do Ultramar, lançou a Reforma Administrativa de Moçambique, que modernizou a organização institucional sob a égide de um Governador-Geral e na divisão do território em distritos, cada um com seu Governador. Os distritos eram demarcados em circunscrições que formavam Conselhos, dirigidos por um administrador. Essas regiões eram a “unidade principal da estrutura administrativa” (Albuquerque e Pimenta 2021), em que os chefes tradicionais eram incorporados no nível local da autoridade colonial.

Antes de o Estado Novo (1933-1974) definir-se constitucionalmente, Salazar elaborou um decreto que reorganizou o projeto político e administrativo das colônias. O “Acto Colonial” de 1930 renovou a política para as colônias, sendo marcada por uma fase imperial, caracterizada pela “indissolubilidade do império”, que determinou a colonização até o final de 1951. Assim, com foco na centralização do poder em Lisboa, o principal resultado dessa reforma institucional foi a redefinição das relações entre metrópole e colônias, fundamentada na suposta unidade da “Nação Portuguesa”, estabelecendo o Ministério das Colônias como centro da tomadas de decisões (Pimenta 2014).

O “Acto Colonial” foi um instrumento jurídico que reafirmou a vocação e o direito histórico de Portugal às suas posses, estabelecendo que os domínios ultramarinos constituíam o Império colonial português (Artigo 3); caracterizando o Império como “solidário” com as suas “partes” e “com a metrópole” (Artigo 5);

impôs restrições à “alienação” dos territórios (Artigo 7); reservou ao Estado a “administração” e a “exploração” das colônias (Artigo 11); instituiu o trabalho dos “indígenas em serviço do Estado” (Artigo 19); e, por fim, o Artigo 15 atribuiu a “defesa” e a “proteção dos indígenas” ao Estado (Portugal 1930).

Ademais, o Código do Trabalho dos Indígenas de 1928 (Portugal 1928), que introduziu o trabalho obrigatório para fins públicos como uma substituição ao trabalho escravo, e a Constituição de 1933 (Portugal 1933b) foram os instrumentos que formaram o quadro jurídico da nova política para os territórios coloniais na fase mais centralizadora do Império português. Em 1953, estabeleceu-se outro mecanismo colonial, o Estatuto dos Indígenas Portugueses da Guiné, Angola e Moçambique, uma lei que visava assimilar os “indígenas” à cultura ocidental, sem conceder-lhes cidadania.

Para Castelo (1998, 30), essa política colonial rompe com o passado em três direções: há um processo de centralização do exercício de poder da metrópole, o capital estrangeiro deu lugar à nacionalização e o desenvolvimento das colônias tornou-se a favor da “integração do império”. A política foi desenhada por Armindo Monteiro, Ministro das Colônias entre 1931 e 1935, que concebia o império como uma entidade “atemporal” e “indissolúvel”, acima de todos os interesses.

Outra característica dessa política foi a substituição do termo colônia pelo termo “províncias ultramarinas”, que corresponde a uma afirmação da unidade nacional entre metrópole e territórios não-contíguos. No entanto, o entendimento desta unidade não era novo, porque em 1663 os documentos oficiais já usavam a expressão “províncias ultramarinas”, pois assim eram chamadas as “Terras Portuguesas” do além-mar na Carta Constitucional de 1821. Por exemplo, o “título X” da Constituição de 1838 intitulava-se “Das Províncias Ultramarinas”. Não era nova, portanto, a afirmação da unidade entre o centro e as “partes” na administração colonial portuguesa (Henriques 2004).

Posteriormente, o “Acto Colonial” foi substituído pela Lei Orgânica do Ultramar Português, de 1953. Depois da Segunda Guerra Mundial, Lisboa quis apagar os vestígios da concepção imperialista de que os territórios ultramarinos eram colônias. A partir daí, o principal instrumento jurídico foi o “Estatuto dos Indígenas das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique”, aprovado em 1954. Particularmente, seu capítulo “Da extinção da condição de indígena e da aquisição da cidadania” define as condições jurídicas que permitiam aos africanos obter cidadania portuguesa, a saber: idade maior do que 18 anos, falar português, trabalhar, possuir bens, ter bom comportamento e “adquirir hábitos” para aplicar “direito público e privado” (Portugal 1953).

Cumprir referir que 1961 foi central para os movimentos de libertação dos territórios portugueses na África, porque iniciou-se a guerra de libertação de Angola e a União Indiana ocupou Goa, Damão e Diu, últimos territórios colo-

niais portugueses na Índia. No plano internacional, a situação de Portugal era de isolamento crescente, multiplicando-se no âmbito da ONU (Organização das Nações Unidas) as declarações em que o colonialismo português era condenado. A reação de Salazar foi adotar novas medidas em relação às colônias, como o envio de tropas e material bélico para Angola, assim como alterações nas legislações das populações africanas, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 43893 de 6 setembro de 1961, que revoga o Estatuto dos Indígenas (Portugal 1961).

A Guerra de Libertação Nacional

Efetivamente, para a metrópole, a guerra colonial começou em 1961 com o ataque do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) à prisão de São Paulo, em Luanda. O ano marcou igualmente a independência do Daomé, atual Benim, uma antiga colônia no Golfo da Guiné, na costa da África Ocidental, na qual navegadores portugueses desenvolveram comércio de escravos para o Brasil.

No caso de Moçambique, a luta pela libertação teve início em 1964, após mil soldados da FRELIMO retornarem de um treinamento na Argélia, com o objetivo de lançar uma ofensiva militar no Norte do país. Para Mondlane (1982), o primeiro ataque ocorreu em 21 de agosto de 1964 sob o comando do general Filipe Magaia, que atacou uma área patrulhada pelo batalhão armado português, seguido de ataques similares em Chai e Xilama, em Cabo Delgado, ambas no Norte, perto da fronteira com o Tanganyika (atual Tanzânia).

De maneira geral, a guerra de libertação nacional pode ser compreendida em duas fases: a primeira durou seis anos e terminou com mudanças na liderança da FRELIMO. A segunda começou com uma grande operação militar portuguesa, a Operação Nó Górdio de 1970, e durou até 1974, com vitória moçambicana (Telepneva 2021). A saber, no final da década de 1960 a FRELIMO operava em doze regiões unidas por um Comando Militar, que respondia a um Conselho de Guerra de doze membros, formado depois da morte do general Filipe Magaia. O Chefe desse Conselho, Samora Machel, tornou-se o primeiro presidente da República Popular de Moçambique.

Considerando a fraca presença portuguesa no Norte, a FRELIMO avançou rapidamente sobre as províncias do Niassa e Cabo Delgado, e atravessou o Maláui como ponto de entrada para alcançar as províncias de Manica e Sofala. No entanto, segundo Dhada (2016, 50), Portugal começou a preparar a contra insurgência da FRELIMO em 1962, ao entender que esta poderia ser uma “rebelião de inspiração comunista que ameaçava 500 anos de trabalho em levar a civilização ocidental

para suas colônias em África”². Assim, Portugal estacionou vinte mil homens para combater a FRELIMO em defesa da integridade do território.

Neste momento iniciou-se a participação de mulheres combatentes na FRELIMO. Em outubro de 1966, em uma reunião do Comitê Central, órgão decisor máximo, decidiu-se que a mulher moçambicana poderia ter um papel ativo na luta de libertação nacional. Nesse marco, um grupo de mulheres recebeu treinamento militar e apenas alguns meses depois, no início de 1967, o primeiro grupo de mulheres começou suas atividades na guerra. Esse primeiro grupo tornou-se fundador do Destacamento Feminino, sendo distribuídas no interior do país com objetivos diversos (Machel 1969).

De acordo com Josina Machel (1969), as atividades militares das mulheres concentravam-se na defesa das áreas liberadas e na participação em combates, enquanto os homens estavam na linha de frente das ações ofensivas. As mulheres também participaram do Departamento de Defesa, na busca por “infiltração inimiga”. Agiram em grupos de apoio social para as famílias que perderam parentes na guerra e no orfanato da FRELIMO, no departamento de educação, nas campanhas de alfabetização e nas escolas primárias. O fato era que:

(...) o trabalho era realizado em um complexo emaranhado de tecidos sociais machistas, em que a mulher não tinha um papel na vida pública das sociedades, em que os pais e os maridos não concordavam com a ideia de educação para as mulheres (Machel 1969, s/p).

Do ponto de vista das relações internacionais, convém ressaltar que os vínculos de solidariedade e apoio às descolonizações entre Angola, Argélia, Tanzânia, Zimbábue, Zâmbia, dentre outros, foram determinantes para o início da luta armada em Moçambique. Contudo, um fator problemático era a África do Sul sob *apartheid* e suas relações com Portugal.

Um contato importante para a FRELIMO foi o Egito, que abriu oportunidades de cooperação com o mundo árabe e com os soviéticos. Nos anos 1960, de acordo com Schneidman (1978, 59), a China foi o principal parceiro para a revolução de Moçambique e, na década de 1970, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A URSS³ poderia fornecer apoio diplomático no

2 Tradução de “*Communist-inspired rebellion that threatened five hundred years of work in bringing Western civilization to its colonies in Africa*”.

3 Para Simpson (1993), a preocupação inicial dos soviéticos era com a estrutura e a composição das lideranças dos movimentos revolucionários africanos. A inspiração do socialismo da FRELIMO era marxista, mas buscava raízes em experiências africanas, como a estratégia utilizada pela *Tanganyika African National Union*, conhecida como *Ujamaa*.

âmbito da ONU e doação de equipamentos militares, diferente da China, que até 1971 não havia ingressado no Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas mesmo assim forneceu armas e apoio financeiro.

Segundo Shubin (2008, 123), a FRELIMO foi a única organização armada na África Austral que recebeu ajuda de chineses, soviéticos e norte-americanos, porque esses três países projetaram interesses sobre Moçambique em períodos distintos. Havia ainda colaboradores africanos, principalmente da Argélia, Tanzânia, Zimbábue e Maláui; e os países nórdicos, que aportavam materiais não-bélicos. A Suécia, especialmente a partir de 1966, forneceu recursos de ordem humanitária aos movimentos de libertação nacional na África Austral, sobretudo para Moçambique (Schneidman 1978).

O governo de Lisboa criticou a colaboração de governos ocidentais com movimentos de independência, entendidos como “terroristas africanos”. A reportagem do jornal *The Star* (“Lisbon top Man Keen on Talks” 1974) afirma que em visita à África do Sul, Rui Patrício, ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal (1970-1974), criticou os governos do Norte e do Leste da Europa que proviam ajuda aos “terroristas”. O Ministro argumentou que:

(...) esses mesmos governos que defendem a inviolabilidade de suas próprias ordens, que temem a subversão em suas próprias portas e que condenam o terrorismo quando seus nacionais são vítimas, ao mesmo tempo apoiam movimentos subversivos na África e financiam terroristas que matam e compatriotas africanos que proclamam que destruirão as fronteiras da África Austral pela força das armas⁴.

Para Aquino de Bragança e Depelchin (1986, 32), houve tendência em narrar o processo da luta armada sem questionamentos na historiografia da independência moçambicana. O fato de a luta armada ter iniciado a independência colaborou com esta premissa. O questionamento posto pelos autores Bragança e Depelchin (1986) é que algumas conquistas da luta, como a emancipação e a narrativa de “formar uma nova sociedade”, entre outras, poderiam ser prejudicadas se não avaliassem criticamente os aspectos determinantes da vitória contra a metrópole, como por exemplo a instauração da figura do “inimigo interno”.

4 Tradução livre de “(...) these same governments which defend the inviolability of their own orders, which fears subversion at their own gates and which condemn terrorism when their nationals are the victims, at the same time support subversive movements in Africa and finance terrorists who kill and fellow African who proclaim that they will destroy the frontiers in Southern Africa by force of arms”.

A FRELIMO e a luta armada

É importante sublinhar que Lisboa não permitiu uma descolonização negociada para Moçambique, terminando com a possibilidade de uma resolução pacífica do conflito, em que a FRELIMO era apoiada por movimentos de esquerda da comunidade branca, como a Associação Acadêmica de Moçambique e os Democratas Moçambicanos. Para o Comitê Executivo da FRELIMO, o direito à independência do povo de Moçambique era a única solução para a guerra (Mondlane 1969).

Vale notar que os movimentos populares que promoveram a luta pela independência de Moçambique foram criados no exterior, sendo os mais importantes (i) a União Democrática Nacional de Moçambique (UDENAMO), formada em 1960 na Salisbúria (atual Harare, Zimbábue), liderada por Holomulo Chitofu; (ii) a *Mozambique African National Union* (MANU), fundada por Mateus Mhole em 1954, sob o nome de União Maconde de Moçambique e (iii) a União Nacional Africana de Moçambique Independente (UNAMI), formada em 1961 na Niassalândia (atual região no Maláui) por José Baltazar Chagong'a (Opello 1975).

A Frente de Libertação de Moçambique foi concebida a partir da união dessas três organizações em junho de 1962, em Dar-es-Salam, capital da Tanzânia. Para Simango (1969), esse evento é um grande marco na história da descolonização do país, pois a FRELIMO conduziu a luta pela independência contra a metrópole, utilizando duas premissas: “lutar por Moçambique” e “através da luta armada”.

De acordo com Mustafah Dhada (2016), durante a luta armada a FRELIMO centralizou energias em duas frentes diplomáticas: isolar Portugal internacionalmente e buscar ajuda militar da Argélia e do Egito, assim como treinar quadros para a guerrilha. Janet Mondlane buscou ajuda da Fundação Ford para desenvolver o Instituto de Moçambique, a primeira escola destinada a criar quadros humanos para sustentar a guerra e a construção das zonas liberadas. Segundo ela, a Fundação colaborou com o Instituto por um ano, mas depois o governo português acionou o governo americano para intervir e cancelar a ajuda (Mondlane 1996).

O I Congresso da FRELIMO foi realizado em 1962, na Tanzânia, e foi voltado para a discussão sobre a natureza clandestina das ações. Na altura do Segundo Congresso da FRELIMO, realizado em 1968 no Niassa, província no Norte de Moçambique, acordou-se que a luta nacional seria parte de uma luta global pela emancipação dos povos do governo colonial. Para isso, tornando-se necessário estabelecer relações de solidariedade com outros países, sobretudo com os países da África Austral, com os quais criou-se os Estados

da Linha de Frente, um grupo de concertação político-diplomática, composto por Angola, Botswana, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue, em 1976. Essa determinação iria marcar a política exterior de Moçambique no primeiro momento do pós-independência (Classen 2013).

Em 1969, o assassinato do líder Eduardo Mondlane representou uma crise para a FRELIMO, seguida de uma tentativa do vice-presidente, Uria Simango, de alcançar a liderança com uma proposta não-socialista, junto com Kavandame e outros opostos à ideologia marxista-leninista adotada pela FRELIMO (Simango 1969). A morte de Mondlane implicou na prisão de Silvério Nungu, secretário administrativo que obteve o nome ligado ao assassinato do presidente (Opello 1975).

Havia três suspeitos pela morte do líder: Nungu, Lázaro Kavandame e a Polícia Internacional de Defesa do Estado (PIDE) de Portugal. Com seu assassinato, formou-se um triunvirato composto por Uria Simango, Marcelino dos Santos e Samora Machel para assumir a liderança da FRELIMO. Essa e outras histórias revelam tensões no interior da FRELIMO, decorrente da baixa participação da classe trabalhadora urbana na luta de libertação, fato que tornou os camponeses a principal força humana da revolução. O desafio era construir, antes da independência, uma aliança entre camponeses e trabalhadores urbanos em Maputo, com ênfase no desenvolvimento de uma indústria para criar um proletariado urbano, ao mesmo tempo em que se socializava a agricultura por meio das aldeias comunais em zonas libertadas (Simpson 1993).

Nesse panorama, no início dos anos 1970 a FRELIMO foi objeto de disputas internas. De acordo com Simpson (1993), o Comitê Central da FRELIMO era polarizado em torno de uma facção socialista e em torno de outra facção pequeno-burguesa. As tensões eram resultado das visões conflitivas em como organizar a produção das zonas liberadas, ou pelas divergências em relação ao rumo de Moçambique no pós-independência.

O militar português Kaúlza de Arriaga, Comandante das Forças Terrestres entre 1969-1970 e Chefe das Forças Armadas Portuguesas em Moçambique entre 1970-1973, fazia parte da rede da OTAN e estava convencido de que a FRELIMO poderia ser vencida por uma guerra de desgaste quando chegou à colônia juntou 35 mil homens armados para o combate, sendo essa uma das maiores concentrações de força para lutar contra a FRELIMO no Norte de Moçambique (Dhada 2013).

Para Mustafah Dhada (2016), Arriaga inspirou-se nos britânicos, que empregaram contra o *Malayan National Liberation Army* táticas de terra arrasada e de paralisação da logística e suas cadeias de alimentação, além de ataques do tipo *hit-and-run*. Assim, encorajou dissidência da FRELIMO ao alimentar as organizações rivais da Frente, como a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), a qual posteriormente entrou em um conflito que mergulhou o país em uma guerra civil após a independência.

O Comandante foi responsável por lançar, em 10 de junho de 1970, a Operação Nó Górdio, uma ofensiva coordenada entre paraquedistas, comando naval e unidades especiais, sendo essa a maior campanha militar portuguesa naquela província. O objetivo era erradicar a guerrilha da FRELIMO na fronteira com a Tanzânia. A força aérea portuguesa deu assistência e bombardeio estratégico em bases e campos médicos e de treinamento (Dhada 2016).

Nesse sentido, a província de Tete, ao Norte, tornou-se estratégica, porque Portugal buscava prevenir a FRELIMO de alcançar os distritos de Manica e Sofala, ambos na região central. Também, prevenia uma ameaça à segurança da província da Beira, uma porta de entrada para os militares da Rodésia do Sul de Ian Smith e do Maláui de Kamuzu Banda, aliados de Portugal na luta contra a FRELIMO (Dhada 2013).

Em entrevista ao *Sunday Times* em 02 de abril de 1972, Samora Machel observou que na parte ao sul do Zambeze a luta se desenvolveu rápido porque nessa área:

A opressão portuguesa se fez sentir mais forte do que em outros lugares. E tem as pessoas que moram perto da fronteira da Rodésia – eles sofreram uma opressão dupla. Foram recrutados para trabalhar nas plantações de banana e açúcar em Moçambique e, quando terminaram, foram vendidos à Rodésia para trabalhar nas plantações de tabaco, quando voltaram foram recrutados de novo pelo governo português (“Des pilotes sud-africains...” 1972, s/p).

A guerra em Tete começou em 1968, e foi necessário desenvolver a luta em outras regiões para chegar até essa província, como Niassa e Cabo Delgado, onde o processo de descolonização já começara com a construção de hospitais e escolas (Machel 1972). No caso de Tete, havia interesses econômicos significativos em jogo desde os anos 1950, como a construção da hidroelétrica de Cahora Bassa, inaugurada em 1974, projeto em que grandes potências estavam envolvidas. Além disso, caminhões transportavam bens de Tete para a Rodésia do Sul e Maláui.

Segundo Isaacman (2021), o projeto de Cahora Bassa tinha um aspecto importante no financiamento das necessidades de defesa de Portugal também e foi chave nas relações com a África do Sul. Quinze anos depois dos primeiros estudos, o empreendimento era a maior barragem ao sul do Sahara. Os estudos de viabilidade para a hidroelétrica foram realizados em 1956 e o Plano Geral do Vale do Zambeze começou a ser criado em 1957, o maior empreendimento colonial português no setor de obras públicas em Moçambique.

O governo português estava desgastado e isolado e, em 1971, gastava nas colônias africanas 40% do orçamento nacional em materiais militares (Roberts 2008). Os africanos, que por outro lado haviam começado a guerra em uma situ-

ação de fraqueza e vulnerabilidade, foram aumentando seu campo de operações e suas vitórias, conquistando territórios chamados de zonas liberadas.

Para complementar as operações nesse terreno, o Grupo Unido de Moçambique (GUMO) foi criado no âmbito do exército colonial na década de 1970 e estava a serviço do colonialismo português para neutralizar a FRELIMO. Marcello Caetano e Baltazar Rebelo de Sousa eram os criadores do GUMO, segundo Machel (n.d.) no texto “Denunciemos e neutralizemos os fantoches”. O grupo estava destinado a desmobilizar o povo moçambicano e a opinião internacional sobre a luta de libertação, fazendo parecer que Portugal reconhecia o direito dos africanos.

Não é uma novidade afirmar que Portugal cometeu inúmeras atrocidades nesse teatro de operações, como crimes contra a população nativa, incluindo queimar crianças e mulheres. Essas alegações foram feitas por dois padres católicos romanos, processados por atividades antigoverno na colônia. Padre Martins Hernandez Robles e Padre Alfonso Valverde Leon foram presos por mais de um ano, por acusações de que fizeram discursos anti-portugueses desde o púlpito e cobraram respostas às autoridades sobre os assassinatos (Dhada 2013).

Dentre as atrocidades cometidas pelos portugueses, é possível listar os massacres em Xinavane, Mueda, Mucumbura, Wiriyamu, Chawole, Inhaminga, entre outros. O Centro de Documentação 25 de Abril, de Coimbra, tem lauto acervo sobre o ocorrido em Wiriyamu, com uma centena de artigos e recortes de jornais dos mais diversos países, que participaram na divulgação de informações sobre a conduta dos portugueses na região. No sábado do dia 16 de dezembro de 1972, soldados portugueses mataram aproximadamente 400 moçambicanos em Wiriyamu. Hoje, na antiga aldeia de Wiriyamu, existe um monumento com as ossadas das vítimas.

Ademais, existem evidências publicadas pelo *Le Monde Diplomatique* (1972) de que dois pilotos sul-africanos foram contratados como mercenários por Portugal e efetuaram missões secretas de guerra química contra combatentes nacionalistas do norte de Moçambique. A operação destinou-se a destruir as culturas que alimentariam os guerrilheiros da FRELIMO, usando a substância 2,4-D, o Ácido Diclorofenoxiacético, que estava dentre as usadas pelos EUA no Vietnã e na Segunda Guerra Mundial.

Dois anos depois, em 1974, o Movimento das Forças Armadas de Portugal foi responsável pelo fim do Estado Novo. Um grupo de oficiais derubou o regime de Lisboa sob o slogan de “descolonização e democratização”. A Revolução dos Cravos marca o fim do Estado Novo, a queda de Marcello Caetano em 25 de abril e o início do regime democrático em Portugal, que entrou em vigor com a nova Constituição em 1976.

No texto “Declaração do Comitê Executivo da FRELIMO sobre os acontecimentos em Portugal”, a opinião da FRELIMO sobre o 25 de abril é a de que a coincidência entre a crise do regime português e a luta de libertação nacional em Moçambique não foi ao acaso, mas uma “prova adicional do impacto que tem a nossa luta na situação em Portugal” (FRELIMO n.d.). Havia um entendimento de que o fator determinante para essa situação na metrópole era a guerra de independência de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique, e não o contrário. As independências das colônias não foram produto do 25 de abril, este que foi resultado de um longo processo de desgaste político e econômico do regime autoritário.

O comunicado procurou enquadrar o entendimento da FRELIMO de que os portugueses engajados na guerra estavam defendendo o sistema colonial português e que a luta moçambicana contribuía para a luta contra o fascismo do regime de Portugal; que não estavam lutando para tornarem-se “portugueses de pele preta”, mas para afirmarem-se como “moçambicanos”. Ainda, enfatizaram que os “guerrilheiros da FRELIMO não são soldados profissionais, mas moçambicanos em armas” e que a guerra só acabaria quando “os portugueses entenderem o direito à independência de Moçambique”.

Por fim, em 1974, firmou-se em Lusaka, na Zâmbia, um acordo entre a FRELIMO e o governo português instalado depois do fim do Estado Novo, no qual Portugal reconhecia os direitos de Moçambique à independência. Foi acordado que Moçambique se tornaria independente em 25 de junho de 1975 e o regime jurídico seria composto por um governo de transição. É forçoso observar, contudo, que o fim da guerra colonial não se traduziu em um período de paz, visto que eclodiu uma guerra civil entre 1977 e os acordos de paz de 1992.

A Conferência de Lusaka foi o clímax de três meses de negociações: consagrou a independência de Moçambique, introduziu uma nova administração e ratificou o entendimento entre Samora Machel e Mário Soares sobre como o poder seria transferido. O Acordo é composto por dezenove parágrafos e, no primeiro, consta que o Estado português reconhece o direito à independência e declara aceitar a transferência progressiva dos poderes que detém sobre o território de Moçambique (Portugal 1974).

Mas o 25 de abril não significou, automaticamente, o fim das hostilidades. O movimento Moçambique Livre, entre 7 e 10 de setembro de 1974, quase cinco meses após o 25 de abril, tentou tomar o poder e desencadear uma rejeição ao acordo de Lusaka. No dia 08 de setembro, a Rádio Clube de Moçambique foi ocupada por pessoas contrárias à FRELIMO e aos acordos de Lusaka, movimento conhecido como “Moçambique Livre”. Foi a derradeira tentativa de os colonos evitarem a independência do país e durou 92 horas de confrontos, com vítimas. Para José Luís Cabaço, em entrevista à Agência

Lusa, esse motim foi “uma tentativa organizada e não espontânea, tanto mais que no dia 02 de setembro os principais líderes da revolta reuniram-se no Hotel Avenida para planejar a operação” (Cabaço 2004).

O Movimento Moçambique Livre liberou agentes da PIDE que estavam presos, ocupou os correios e o aeroporto Gago Coutinho. A Associação de Portugueses de Johannesburgo ameaçou a independência, afirmando que seus membros invadiriam “a fronteira para ir em socorro” do regime colonial. Porém, foram acusados pelo governo de Lisboa por ser uma “minoridade de reacionários”, e sua ação acabou no dia 10 de setembro, quando cerca de oito mil portugueses fugiram para a África do Sul, deixando para trás a morte de centenas de pessoas (Cabaço 2004).

Conforme exposto no Diário de Lisboa em 1974 em uma entrevista, Samora Machel afirmou “constituir o fim simbólico da guerra” quando a FRELIMO libertou “todos os soldados portugueses que tinha em seu poder”, referindo-se à libertação de 197 homens em Nachingwea, na Tanzânia. De acordo com a reportagem, os soldados receberam um “presente de despedida, constituído por um saco de plástico com artigos de higiene pessoal e cigarros”. Os prisioneiros foram levados de avião para Nangade, perto da fronteira. A maioria dos prisioneiros foram capturados em 1974, durante a ofensiva da FRELIMO no Norte do país (Machel 1974b).

O governo de transição moçambicano tomou posse na manhã do dia 20 de setembro de 1974, em cerimônia realizada no Palácio da Ponta Vermelha. Usaram a palavra o alto comissário almirante Victor Crespo, o primeiro-ministro Joaquim Chissano e o presidente Samora Machel. Estiveram presentes diversas delegações dos países amigos de Moçambique, como Camarões, Somália, Guiné-Conacri, Tanzânia e Zâmbia. Fizeram-se presentes delegações da Organização da Unidade Africana, composta pelo Secretário-Geral William Etekl M'Boumona, o tenente coronel Hashin Mbita, Secretário Executivo do Comitê de Libertação, o doutor Fernando Dias Van Dunem (Angola) e o chefe do Serviço de Pessoal da OUA, o major Nasibu. A ONU também estava representada pelo Subsecretário-Geral Tang Ming-Chao. O governo português foi representado por uma missão especial chefiada pelo major Melo Antunes, composta pelo major Canto e Castro e pelo capitão Pinto Soares.

Moçambique herdou uma situação política, econômica e social complexa com a independência em 25 de junho de 1975. Novos problemas emergiram com a transformação da província ultramarina/colônia em Estado-Nação e com a consequente busca do regime da FRELIMO pela unidade nacional. A FRELIMO assumiu o comando do Estado mesmo antes da independência, com o governo de transição.

Conclusão

Este artigo, fundamentado em pesquisa histórica documental, apon-
tou os antecedentes da colonização portuguesa em Moçambique. Com foco
nos processos administrativos entre o final do século XIX e XX e na divisão
do território em Prazos da Coroa e, posteriormente, em zonas de concessão
operadas por companhias coloniais de exploração, situou-se como a colo-
nização portuguesa foi orientada pela busca por lucros econômicos e pela
gradual ocupação de parte do território, evidenciando a articulação entre os
interesses econômicos e políticos nesse período.

Na sequência, o trabalho apresentou contextualização sobre o período
da luta de libertação nacional, suas origens, trajetória e avanço ao longo do
território moçambicano. Procurou-se evidenciar a dimensão internacional da
luta de libertação nacional e o apoio de outros países africanos ao processo
revolucionário de Moçambique.

O trabalho contextualizou, a partir de fontes primárias do Centro de
Documentação 25 de Abril, inéditas no Brasil, o processo político interno da FRE-
LIMO e a atuação na luta de libertação nacional. Desde suas origens, a FRELIMO
foi o movimento armado que lutou pela independência do país e, posteriormente,
tornou-se o único partido no poder ao longo da história de Moçambique.

Referências

- Albuquerque, Gonçalo, e Fernando Tavares Pimenta. 2021. Um Madeirense
ao Comando do Império: Aires de Ornelas e Vasconcelos e a Reor-
ganização Administrativa de Moçambique (1907). *Arquivo Histórico
da Madeira*, no. 3: 349-381.
- Atmore, Anthony, e Roland Oliver. 2005. *Africa since 1800*. New York:
Cambridge University Press.
- Bragança, Aquino, e Jacques Depelchin. 1986. Da idealização da Frelimo
à compreensão da história de Moçambique. *Estudos moçambicanos*,
no.5/6: 29-52.
- Cabaço, José Luís. 2004. “FRELIMO e o 25 de abril”. *Agência Lusa*. Centro de
Documentação 25 de Abril. Caixa: arquivos, comunicados e panfletos,
Movimentos de Libertação. FRELIMO.

- _____. 2009. *Moçambique: identidade colonialismo e libertação*. São Paulo: Editora UNESP.
- Capela, José. 1996. *Donas, senhores e escravos*. Porto: Edições Afrontamento.
- _____. 2016. *Moçambique pela sua história*. Ribeirão: Húmus.
- Castelo, Cláudia. 1998. *O modo português de estar no mundo. O luso tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Christie, Lainm. 1973. “Sem título”. *Daily News Tanzania*.. Arquivo Centro de Documentação 25 de Abril. Caixa: arquivos, comunicados e panfletos, Movimentos de Libertação. FRELIMO.
- Classen, Sayaka-Funada. 2013. *The Origins of War in Mozambique: A History of Unity and Division*. Tokyo: Hongo Bunkyo.
- _____. “Des pilotes sud-africains opérant pour l’armée portugaise auraient utilisé de défoliants”. 1972. *Le monde diplomatique*. Centro de Documentação 25 de Abril. Caixa: arquivos, comunicados e panfletos. Movimentos de Libertação. FRELIMO.
- Dinerman, Alice. 2006. *Revolution, Counter-Revolution and Revisionism in Post-colonial Africa: the case of Mozambique, 1975-1994*. London: Routledge.
- Dhada, Mustafah. 2013. “The Wiriyamu Massacre of 1972: Its Context, Genesis and Revelation”. *History in Africa*, no. 40: 45-73.
- _____. 2016. *The Portuguese massacre of Wiriyamu in colonial Mozambique, 1964-2013*. London and New York: Bloomsbury.
- Frente de Libertação de Moçambique. s/d. Arquivo Centro de Documentação 25 de Abril. Caixa: FRELIMO e o 25 de Abril.
- Henriques, Isabel Castro. 2004. *Os Pilares da Diferença. Relações Portugal-África. Séculos XV-XX*. Lisboa: Casal de Cambra Caleidoscópio.
- Isaacman, Allen. 2021. “Cahora Bassa Damn & the Delusion of Development”. *Daedalus* 150 (4): 103-123.
- Liesegang, Gerhard. 1993. “A História de Moçambique, 1885-1930”. In *História de Moçambique 3. Moçambique no Auge do Colonialismo, 40-75*. Maputo: Departamento de História da Universidade Eduardo Mondlane.
- _____. “Lisbon top Man Keen on Talks”. 1974. *The Star*. Arquivo Centro de Documentação 25 de Abril. Caixa: arquivos, comunicados e panfletos. Movimentos de Libertação. FRELIMO.
- Machel, Josina. 1969. “Mozambique Revolution”. *The Mozambican Woman in Revolution. FRELIMO Womens’ Detachment: the role of the woman in Revolution*. Arquivo Centro de Documentação 25 de Abril. Caixa: arquivo, comunicados e panfletos. Movimentos de Libertação, FRELIMO.

- Machel, Samora. 1972.. “Face the people building a Nation in battle-torn Mozambique”. *Sunday Times*. Arquivo Centro de Documentação 25 de Abril. Caixa: arquivos, comunicados e panfletos. Movimentos de Libertação. FRELIMO.
- . 1974a. *Mozambique: Sowing the Seeds of Revolution*. London: Committee for Freedom in Mozambique, Angola and Guinea.
- . 1974b. Fim da Guerra Colonial. *Diário de Lisboa*. Arquivo Centro de Documentação 25 de Abril. Caixa: FRELIMO e o 25 de abril.
- . 1979. *Fazer da Escola uma base para o povo tomar o poder*. Maputo: Departamento de Trabalho Ideológico da Frelimo.
- . 1980. *Declaramos guerra ao inimigo interno*. Texto integral do discurso pronunciado no dia 18 de março de 1980. São Paulo: Quilombo.
- . n.d. *Arquivo Centro de Documentação 25 de Abril*. Caixa: FRELIMO, nome: Samora Machel “denunciemos e neutralizemos os fantoches”.
- Meneses, Maria Paula. 2015. “Xiconhoca, o inimigo: Narrativas de violência sobre a construção da Nação em Moçambique”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, no. 106: 9-52.
- Mondlane, Eduardo. 1976. *Lutar por Moçambique*. Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora.
- . 1982. The Tribal Question in the Advanced Stage of the Struggle. In *The African Liberation Reader. 2: The National Liberation Movements*, organizado por Aquino Bragança e Immanuel Wallerstein, 34-56. London: Zed Press.
- Mondlane, Janet. 1996. “Nordic Documentation on the Liberation Struggle of Southern Africa”. 16 de maio 2022. <https://nai.uu.se/library/resources/liberation-africa/interviews/janet-modlane.html>.
- Opello, Walter C. 1975. “Pluralism and Elite Conflict in an Independence Movement: FRELIMO in the 1960s”. *Journal of Southern African Studies*, no. 2 (1): 66-83.
- Pimenta, Fernando Tavares. 2014. “O Estado Novo Português e a Reforma do Estado colonial em Angola: o comportamento das elites brancas (1961-1962)”. *História (São Paulo)* 33 (2): 50-272.
- Portugal. 1928. “Código de Trabalho Indígena”. 15 de maio 2022. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto/16199-1928-603012>.
- . 1933a. “Acto Colonial”. 15 de maio 2022. https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/acto_colonial.pdf.

- _____. 1933b. “Constituição de 11 de abril de 1933”. 15 de maio de 2022. http://cadeiras.iscte-iul.pt/SDir/SDir_lk_Doc_ConstP_1933.pdf.
- _____. 1954. “Estatuto dos Indígenas Portugueses da Guiné, Angola e Moçambique”. 15 de maio de 2022. <https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/7523.pdf>.
- _____. 1961. “Decreto-Lei nº. 43893 de 6 setembro de 1961”. *Ministério do Ultramar*. 15 de maio de 2022. <https://dre.tretas.org/dre/266298/decreto-lei-43893-de-6-de-setembro>.
- _____. 1974. “Acordo de Lusaka”. 17 de maio de 2022. <https://www.fafich.ufmg.br/luarnaut/Acordo%20de%20Lusaka-doc.pdf>.
- Roberts, Andrew. 2008. “Portuguese Africa”. In *The Cambridge History of Africa Volume 8. From 1940 to 1975*, organizado por John Donnelly Fage e Roland Oliver, 755-806. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saul, John. 2011. “Mozambique – Not then but now”. *Review of African Political Economy* 38 (127): 93-101.
- Schneidman, Witney J. 1978. “Frelimo’s Foreign Policy and the Process of Liberation”. *Africa Today* 25(1): 57-67.
- Serra, Carlos. 1996. *História de Moçambique*. Maputo: Livraria Universitária Universidade Eduardo Mondlane.
- Simango, Uria. 1969. *Situação Sombria na Frelimo*. Anexo I: 399-416.
- Simpson, Mark. 1993. “Foreign and Domestic Factors in FRELIMO”. *The Journal of Modern African Studies* 31(2): 309-337.
- Shubin, Vladimir. 2008. *The hot “Cold War”- The USSR in Southern Africa*. London: Pluto Press.
- Telepneva, Natalia. 2021. *Cold War Liberation: The Soviet Union and the Collapse of the Portuguese Empire in Africa, 1961–1975*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Uzoigwe, Godfrey Nwanoruo. 2010. “Partilha Europeia e Conquista da África: apanhado geral”. In *História Geral da África VII. África sob dominação colonial, 1880-1935*, organizado por Albert Adu Boahen. UNESCO.
- Woods, Ngaire. 1996. “The Use of Theory in International Relations”. In *Explaining international relations since 1945*, organizado por Ngaire Woods. Oxford: Oxford University Press.

RESUMO

No contexto de Moçambique, a narrativa sobre a experiência da guerra de libertação é central para a construção da história nacional no pós-independência. Durante esse conflito, a Frente de Libertação de Moçambique, de orientação marxista, buscou definir a ideia de um país independente em oposição ao território colonizado por mais de quatro séculos pelo império português. Utilizando fontes primárias do Centro de Documentação 25 de Abril, o objetivo deste artigo é compreender o contexto da guerra de libertação nacional de Moçambique, que ocorreu entre 1964 e 1975, e caracterizar a atuação da FRELIMO nesse conflito em perspectiva histórica. O trabalho é desenvolvido em três etapas, além da introdução e das observações finais. Primeiro, o artigo narra, em largos traços, a ocupação colonial do território moçambicano entre o final do século XIX e o século XX para, em seguida, abordar a luta de libertação nacional. Na terceira parte, caracteriza-se a atuação da FRELIMO, sua formação e papel na luta pela independência.

PALAVRAS-CHAVE:

Moçambique. Colonização. Guerra de Libertação Nacional.

Recebido em 24 de maio de 2022

Aceito em 30 de maio de 2022

POLÍTICA LATENTE NA ÁFRICA DO SUL: A QUEDA DO *APARTHEID* E O FATOR PERSONALIDADE

Vadim Kurillo¹

Sifiso Mxolisi Ndlovu²



Introdução

O objetivo deste artigo é estudar o fenômeno da política latente na luta da África do Sul contra o *apartheid*, no período da segunda metade dos anos 1970 até o início dos anos 1990. Sua base metodológica inclui a teoria da política latente e a fundamentação filosófica de Hegel sobre o papel do indivíduo no processo histórico. O paradigma que é desenvolvido no artigo considera a política real como uma unidade orgânica de partes adicionais – escondidas (latentes) e evidentes (transparentes). O significado teórico ou empírico potencial do trabalho é o seguinte: no nível teórico – um desenvolvimento mais detalhado do conceito de “política latente” e seu uso; e no nível empírico – uma pesquisa aplicada em material específico de arquivo, testemunhos de história oral registrada, discursos políticos e documentos que confirmam a validade do paradigma proposto que se concentra na política latente. Também argumentamos que a política latente não é apenas a atividade de inteligência e serviços especiais, mas também inclui muitas outras ações e fenômenos não observados ou ocultos na sociedade.

Sobre o fenômeno da política latente na ciência política, o trabalho de Vadim Kurillo (2013), embora publicado em russo, oferece uma abordagem teórica geral, mas não se relaciona diretamente com as realidades da África do Sul; ele se concentra especificamente na Europa Oriental. O tema

¹ Departamento de Ciência Política, Petro Mohyla National University. Oblast, Ucrânia. E-mail: vadym.kurillo@chmnu.edu.ua.

² Faculdade de Pós-Graduação, University of South Africa. Pretória, África do Sul. E-mail: sifisondlovu@telkomsa.net. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0979-6802>.

sobre a queda do *apartheid* recebeu ampla cobertura em muitas publicações, incluindo as de Nancy Clark e William Worger (2013), Dedria Bryfonski e Alex Cruden (2010), Lindsay Eades (1999), Adrian Guelke (2005), Robert Harvey (2001), Ken Keable (2012), Robert Price (1991), Paula Pratt (1995), Liz Sonneborn (2010) e muitas outras. Estes trabalhos fornecem uma valiosa descrição histórica dos eventos, mas não se concentram em política latente e o seu papel na política sul-africana.

Entretanto, alguns desafios colocados pela política oculta e o fator personalidade são considerados nas obras de Niël Barnard (2015), Barry Gilder (2012), Ronnie Kasrils (1998), Ron Nixon (2016), Jacques Pauw (2017) e Allister Sparks (1995) – principalmente no formato de narrativas históricas. Além disso, Kevin O'Brien (2011) e James Sanders (2006) fazem um estudo extensivo dos serviços de inteligência da África do Sul, contudo, outros aspectos do processo político, incluindo o fator pessoal, não são cobertos. Isto é compreensível porque documentos de arquivo e fontes primárias sobre ações clandestinas e encobertas na África do Sul ou são mantidos em segredo, ou foram destruídos. Entre 1990 e 1994, grandes volumes de informação foram destruídos numa tentativa de manter os segredos do *apartheid* escondidos. Toda a documentação confiscada pela polícia de segurança de indivíduos e organizações contrárias ao *apartheid* foi destruída antes das eleições gerais de 1994 (TRC Report 1998). Sendo assim, os discursos dos líderes políticos, as publicações dos chefes dos serviços especiais, tanto do regime do *apartheid* quanto das forças de libertação, são de importância cardinal.

Sobre a política e a história da resistência, as várias publicações do South African Democracy Education Trust (SADET), *The Road to Democracy in South Africa*, as entrevistas de história oral e o material de arquivo coletado tanto pelo SADET Oral History Project (SOHP) quanto as gravadas por Padriag O'Malley, algumas realizadas na Fundação Nelson Mandela e os Arquivos Mayibuye na Universidade do Cabo Ocidental são usadas como fontes. De uma entrevista com Thabo Mbeki (ex-presidente da África do Sul) conduzida por Sifiso Mxolisi Ndlovu em Joanesburgo, 23 de fevereiro de 2011, em nome da SOHP, fica claro que Mbeki é da opinião de que a mudança política na África do Sul ocorreu principalmente por causa das dinâmicas internas que desafiaram a economia sul-africana; a mudança não foi necessariamente forjada por causa da queda da União Soviética ou mediante engajamento supostamente construtivo, seguido por certas potências Ocidentais durante a Guerra Fria. Como ele diz:

Estou dizendo que quando nós (o ANC) olhamos para coisas assim, com o presidente do Broederbond me dizendo que eles vão se livrar da legislação do *apartheid*, com o Ministro das Finanças dizendo que o *apartheid* é

inacessível, podemos ainda estar apegados a ele mas não podemos financiá-lo ... isto indicava que a mudança política estava chegando à África do Sul ... e de fato acrescenta ao que então aconteceu com a retirada da SADF de Angola levando aos processos que levaram à independência da Namíbia em 1990 ... Então, as mudanças na África do Sul aconteceram devido a pressões internas. Foi a questão sobre a sustentabilidade financeira do *apartheid* e da guerra em Angola, somada às lutas em massa que vêm ocorrendo internamente. Não foram as mudanças na União Soviética (Mbeki 2011, s/p, tradução nossa)³.

Sobre seu encontro com o diretor do Broederbond, Pieter de Lange, em Nova Iorque em 1986, Mbeki afirmou:

O diretor da Broederbond disse efetivamente que o *apartheid* deve ir. Ele me disse, se não tivéssemos chegado a este ponto até 1990, quando a África do Sul definitivamente teve que mudar, então isso significa que a África do Sul seria apanhada em uma terrível guerra civil que acabaria com a vida de muitas pessoas. Temos que resolver isto até 1990. [Ele disse que teríamos] que resolver este conflito até 1990 (Mbeki 2011, s/p, tradução nossa)⁴.

Na mesma entrevista em fevereiro de 2011, Thabo Mbeki indicou que ele informou a seus comitês sobre a reunião com Pieter de Lange quando retornou à base da ANC em Lusaka:

Com relação ao uso de testemunhos de história oral no estudo da luta contra o *apartheid* na África do Sul, concorda-se com Jeremy Seekings (2010, 7-28) que afirma que o desafio para os pesquisadores é integrar diferen-

3 No original: "I am saying when we (the ANC) looked at things like that, with the chairperson of the Broederbond saying to me they will get rid of apartheid legislation, with the Minister of Finance saying apartheid is unaffordable, we might still be attached to it but we cannot finance it ... this indicated that political change was coming to South Africa ... and indeed adds to what then happened with the pull-out of the SADF from Angola leading to the processes that led to the independence of Namibia in 1990 ... Then the changes in South Africa came about because of internal pressures. It was the question about the financial sustainability of apartheid and the war in Angola, add to that the mass struggles that have been taking place internally. It was not the changes in the Soviet Union (Mbeki 2011, s/p)."

4 No original: "The chairman of the Broederbond effectively said that apartheid must go. He said to me, if we had not arrived at this point by 1990, when South Africa definitely had to change, then it means South Africa will be caught in a terrible civil war which would claim the lives of many people. We must solve this thing by 1990. [He said that we would] have to resolve this conflict by 1990 (Mbeki 2011, s/p)."

tes vozes ou testemunhos em um quadro geral, enquanto reconhece que as vozes são incompletas; que algumas vozes em potencial provavelmente permanecerão em silêncio; e que dar sentido aos testemunhos de história oral requer ir além deles (Mbeki 2011, s/p, tradução nossa)⁵.

Este artigo foca nos três seguintes temas. Começa-se discutindo a política latente como um fenômeno social e analisa seus elementos teóricos. Em seguida, volta-se para a aplicação prática do conceito de política latente ao processo político sul-africano anterior à dispensa política de 1994. Finalmente, identifica-se o papel do fator personalidade na política latente na África do Sul durante a era do *apartheid*.

Política latente como fenômeno social: os elementos teóricos de base

Os termos “políticas latentes”, “política latente”, “direções latentes da atividade política” e outros, são baseados na palavra em latim *latens* (*latentis*), que significa oculto ou invisível. Isto denota algo oculto, secreto; algo que não se manifesta externamente, mas que não é necessariamente negativo. Um proeminente cientista político americano do século XX, Gabriel Almond, foi um dos primeiros a usar este conceito, em outubro de 1959, em um discurso em uma conferência científica dedicada ao estudo do espaço sideral. Ele enfatizou que a opinião popular também poderia ser classificada como política latente. Como ele disse: “Não se trata apenas de mudanças significativas nas políticas públicas e na elite política, é o componente mais significativo dessa política pública e deve ser compreendido e apreciado para que se possa fazer um sentido próprio do significado dessa política (Almond 1960, n.p, tradução nossa)”⁶. A rigor, Almond não propôs a definição de “política latente”, e no contexto de seu discurso ele enfatizou que a opinião pública é designada apenas como um elemento dos bastidores da alocação de recursos no sistema político. Ao mesmo tempo, sua visão destaca um importante desenvolvimento em metodologia, que exige um trabalho de pesquisa teórica e empírica adicional no campo dos processos políticos latentes.

5 No original: “With regard to the use of oral history testimonies in the study of the struggle against apartheid in South Africa, one agrees with Jeremy Seekings (2010, 7-28) who claims that the challenge for scholars is to integrate different voices or testimonies into an overall picture, while recognising that voices are incomplete; that some potential voices are likely to remain silent; and that making sense of oral history testimonies requires going beyond them (Mbeki 2011, s/p).”

6 No original: “It is not only significant changes in public politics and the political elite, it is the most significant component of that public policy and must be understood and appreciated if a proper of the meaning of that policy is to be made (Almond 1959, n.p.).”

No entanto, o próprio termo “latente” tornou-se difundido em vários campos de estudo e produção de conhecimento, como no trabalho de Robert Bradley, *Latent Impulse in History and Politics* (1911), no trabalho sociológico de Robert Merton (1957) e na análise da classe latente no estudo de Paul Lazarsfeld (1950). Também, a publicação de Jacques Hagenars e Alan McCutchen (2002) e o artigo de Richard Breen (2000). Além disso, o termo “latente” tem sua própria essência, o que o distingue de outros termos semelhantes, por exemplo, de “política informal” discutida no livro de Gretchen Helmke e Steven Levitsky (2006). A “política informal”, em regra, significa uma política que não é legalmente aprovada ou formalmente definida. Entretanto, um tipo de política latente – a inteligência – tem tanto uma base legislativa quanto um status formal. O termo “encoberta”, difere da noção de “clandestina”, enquanto a política latente inclui ambas. Peter Scott (1993, 2015) usa a noção de “política profunda”, mas esta é dominada por um significado negativo – algo que também se desvia do padrão normativo (tráfico de drogas, crime, conspirações militares etc.). O termo política latente inclui tanto fenômenos positivos quanto negativos. É um termo universal que denota um amplo espectro de fenômenos, uma construção teórica com categorias e regularidades específicas, assim como uma prática concreta no campo da política.

Neste artigo, a latência política é entendida como existindo objetivamente, mas não refletida na consciência pública; ela é percebida, mas escondida de olhos alheios. É sustentada pela realidade no agregado de suas qualidades negativas e positivas inerentes. Isso nos permite perceber a vida política com mais veracidade e pressiona os sujeitos a agirem de forma mais eficaz. Nas palavras do filósofo alemão Hegel (2001, 44, tradução nossa), a política, neste caso, tem um começo “de fonte oculta... ainda escondida sob a superfície, que, incidindo sobre o mundo exterior como sobre a concha, a rompe em pedaços, porque é outro núcleo...”⁷ O conceito de política latente não é idêntico ao de conspiração, pois não considera a política no formato da teoria da conspiração.

Por definição, políticas latentes e política latente referem-se a uma esfera de atividade especial e não iluminada, a implementação de interesses ocultos ou o uso de métodos secretos de obtenção, retenção e uso do poder, bem como a garantia da segurança e autoproteção do sistema político, ou seja, da sociedade como um todo. Ela é sustentada por um tipo de relação não transparente entre as pessoas, a sociedade e o Estado. Ao considerar o conteúdo latente do *apartheid*, as “políticas latentes” se fazem implícitas. Quanto às atividades e ações políticas latentes de algumas estruturas e personalidades, o termo “política latente” é usado.

7 No original: “from concealed fount ... still hidden beneath the surface, which, impinging on the outer world as on shell, bursts it in pieces, because it is another kernel...” (Hegel 2001, 44). ”

Portanto, a política como fenômeno holístico inclui seus componentes latentes e transparentes em sua unidade orgânica e complementar. De acordo com Vadim Kurillo (2013), a segurança, a rivalidade e a luta pela sobrevivência do Estado, membros do governo e das elites são a principal fonte e núcleo da política latente. A compreensão da segurança em sua interpretação da política latente abrange:

- a segurança do alcance ou conquista do poder e sua retenção;
- a segurança do mecanismo de funcionamento e de implementação do poder, incluindo a segurança dos processos decisórios;
- a segurança dos sujeitos da vida política e a proteção de seus interesses;
- a segurança da posição do Estado nas relações internacionais;
- a segurança do funcionamento de certas estruturas que protegem os interesses do Estado e da sociedade dentro e fora do país, incluindo inteligência, contra-espionagem, órgãos de aplicação da lei e instituições do regime;
- a proteção da sociedade contra a desestabilização política e econômica, destruição, tráfico de drogas, terrorismo, crime organizado etc.; e
- a segurança de algumas estruturas industriais, financeiras, de pesquisa e de informação e comunicação etc. (Kurillo 2013).

Além disso, Kurillo (2013) também argumenta que o propósito social da política latente é indicado por suas funções. Eles podem ser divididos condicionalmente em funções que refletem a conexão orgânica da política latente com a política em geral e aquelas em que a especificidade da política latente se manifesta. As seguintes pertencem à esfera da política latente:

- a realização dos interesses existenciais do Estado e outros assuntos, incluindo partidos políticos, ou seja, segurança, sobrevivência, avaliação das perspectivas de desenvolvimento de situações e ameaças, adaptação oportuna às novas condições ou a implementação de certas medidas preventivas etc;
- a realização dos interesses de convivência e harmonização das posições de valor, ou seja, uma definição exata das posições internacionais do Estado e de outros atores das relações interestatais uma compreensão e consideração adequadas das posições dos sujeitos políticos no país entre si etc;
- a implementação de interesses funcionais, ou seja, uma avaliação realista da eficácia das atividades políticas com a ajuda de várias fontes, inclusive confidenciais, informações objetivas, prestação de apoio financeiro, pessoal etc.; e

- a realização dos interesses de fortalecimento/enfraquecimento da ordem interna; e a proteção do indivíduo e da sociedade contra ações de elementos destrutivos e criminosos (Kurillo 2013).

Neste artigo, será explorada a teoria da política latente de Kurillo na crise do *apartheid* de 1976 até o início dos anos 1990 – particularmente, o processo político que levou a negociações substantivas na Convenção para uma África do Sul Democrática (Convention for a Democratic South Africa, CODESA, sigla em inglês) que se reuniu formalmente em Joanesburgo em 20 de dezembro de 1991 (Ndlovu 2010; 2013).

Aplicação prática da política latente ao processo que levou ao fim do *apartheid* na África do Sul, dos anos 1970 aos anos 1990

O principal debate do processo político na África do Sul nesse período foi a luta entre os partidários e os opositores do *apartheid*, e o resultado foi a queda do sistema de *apartheid*. Os elementos do processo político foram sustentados por vários tipos de política, incluindo a política latente; e alguns componentes latentes, os resultados da interação espontânea de seus participantes; e mudanças latentes na consciência pública associadas a uma maior radicalização do estado de espírito dos povos oprimidos da África do Sul.

Uma característica fundamental da história da África do Sul foi a existência por muitos anos de “colonialismo de um tipo especial” (colonialism of a special type, CST, sigla em inglês), o que significa que a “metrópole” e a “colônia” estavam localizadas no território de um país. O CST consistia, em primeiro lugar, no poder político que era explicitamente monopolizado pelos sul-africanos brancos; eles tinham o voto e controlavam as instituições estatais. Em segundo lugar, os brancos tinham o poder econômico exclusivo. Por exemplo, a Lei de Terra dos Nativos de 1913 destinou 13% da área terrestre da África do Sul aos habitantes indígenas e 87% aos habitantes brancos. Em terceiro lugar, o sistema econômico na África do Sul era basicamente de coerção trabalhista, no qual vários sistemas e leis eram usados para obrigar os povos indígenas, ou seja, “nativos”, a se tornarem disponíveis para a força de trabalho barata. Em quarto lugar, como o sistema era tão evidentemente injusto, ele tinha que ser autoritário, por isso havia uma miríade de leis para reforçar o sistema CST que privava os africanos, a maioria oprimida, de direitos que outras pessoas tomavam como garantidos em outras partes do mundo. Portanto, quando falamos de emancipação na África do Sul, isso significa derrubar o sistema de colonialismo de um tipo especial (Turok et al. 2010, 38).

Em 1962, o grupo sobre o CST do Partido Comunista Sul-Africano (SACP, sigla em inglês), definiu a característica essencial da África do Sul como um novo tipo de colonialismo no qual os colonizadores brancos opressivos “ocupavam o mesmo território que os próprios oprimidos e viviam lado a lado com eles” (SACP 1962, tradução nossa).⁸ Da mesma forma, o ANC descreve a formação social sul-africana como um sistema de “colonialismo interno” ou “colonialismo de um tipo especial”, uma forma latente de colonialismo (ANC 1977). Um dos elementos mais importantes que sustentam a política latente é o desenvolvimento e a promoção de uma estratégia geral para a “dupla entidade”: o disfarce ou ocultação pelos políticos do verdadeiro conteúdo de sua plataforma ideológica e de seus objetivos. Formalmente, *apartheid* significava “separação” e “divisão” dos grupos raciais da população na África do Sul, por causa de supostas contradições intransponíveis entre eles, e isto foi justificado pelo suposto direito de cada “nação” (grupo racial) ao desenvolvimento independente. Como L.M. Eades (1999, 33) observa, “um exame da natureza da separação e da tradição das divisões raciais antes e durante os anos do *apartheid* é crucial para entender as razões de seu colapso”.⁹

O objetivo oculto do *apartheid* era fortalecer a posição dominante da população branca por meio da total segregação racial, discriminação e exploração da maioria africana, privando-a de direitos e liberdades políticas. Em nome de uma ocultação ainda mais profunda da verdadeira essência do *apartheid*, depois de 1948, quando o Partido Nacional (NP) chegou ao poder, ele substituiu a palavra negativamente percebida “*apartheid*” em sua doutrina pelo termo mais harmonioso “desenvolvimento separado”. Entretanto, para o povo africano, este “desenvolvimento separado” significava falta de direitos no país de nascimento, arbitrariedade policial, empobrecimento, degradação cultural e destruição de fundações familiares (Butler et al. 1978).

A pedra angular da estratégia latente do *apartheid*, que pode ser traçada desde o final dos anos 1940, foi a chamada “Bantustanização” (Bantustanization, no original) da população africana. Isto envolveu a criação de reservas étnicas com governo próprio limitado, fora das quais os africanos não eram reconhecidos como cidadãos plenos da África do Sul. Os líderes do regime racista declararam que no futuro, os bantustões (Bantustans, no original), se tornariam Estados independentes e soberanos que proporcionariam a seus habitantes uma vida decente, direitos políticos e liberdades (Ndlovu 2018, 43-69). O primeiro-ministro da África do Sul, B.J. Vorster (1966-1978) articulou esta política da seguinte forma:

8 No original: “occupied the same territory as the oppressed people themselves and lived side by side with them” (SACP 1962).
9 No original: “an examination of the nature of separation and the tradition of racial divisions before and during the years of *apartheid* is crucial to understanding the reasons for its collapse (Eades 1999, 33)”.

Eu digo ao povo de cor, assim como aos índios e aos bantus, que a política de desenvolvimento separado não é uma política que repousa sobre ciúmes, medo ou ódio. Não é uma negação da dignidade humana de ninguém, nem é assim que se pretende. Pelo contrário, ela dá a cada indivíduo, dentro de sua própria esfera, não apenas a oportunidade de ser homem ou mulher em todos os sentidos, mas também cria a oportunidade de se desenvolver e avançar sem restrições ou frustrações conforme as circunstâncias justifiquem, e de acordo com as exigências ou desenvolvimento alcançado (conforme citado em Williams 1989, 23, tradução nossa)¹⁰.

Entretanto, foi uma manobra oculta das classes dirigentes à luz da realidade política em mudança da África do Sul e na ascensão dos movimentos de libertação nacional no cenário mundial. Os verdadeiros objetivos da Bantustanização eram separar a população africana e transformar automaticamente a minoria branca na “nação” dominante na África do Sul com o monopólio do poder, permitindo-lhe, assim, minar a formação de uma África do Sul democrática e não-racial; incitar as chamadas “tribos” africanas em conflito divisionista; minar a formação de uma frente unida das massas africanas para resistir à discriminação racial e à exploração; e suprimir a luta por uma dispensação democrática que priorizava o povo oprimido da África do Sul.

A luta pela libertação da maioria oprimida da África do Sul tem uma longa história que começou quando os primeiros colonos europeus puseram os pés na região. Mas quando estudiosos e outros analisam o início do colapso do *apartheid*, muitas vezes sua linha do tempo começa a partir de meados dos anos 1980. Em nossa opinião, esta não leva em conta a fase latente do processo, a fase inicial e oculta do conflito entre o povo africano e a África do Sul do *apartheid*. Como mostrado abaixo, a ascensão do movimento democrático foi precedida por uma fase de aumento gradual da radicalização latente, um humor latente da população oprimida; o fortalecimento “oculto” das forças de libertação e a erosão gradual das práticas racistas do *apartheid*. Em um processo imperceptível de evolução, é difícil identificar o marco de início do fim do *apartheid*. Muito provavelmente, o início da fase latente de aprofundamento da crise do *apartheid* foi a revolta de Soweto, da juventude africana em 1976, apoiada nacionalmente e não apenas pela juventude (Ndlovu 2017).

10 No original: “I say to the Coloured people, as well as to the Indians and the Bantu, that the policy of separate development is not a policy which rests upon jealousy, fear or hatred. It is not a denial of the human dignity of anyone, nor is it so intended. On the contrary, it gives the opportunity to every individual, within his own sphere, not only to be a man or woman in every sense, but it also creates the opportunity for them to develop and advance without restriction or frustration as circumstances justify and in accordance with the demands or development achieved (as quoted in Williams 1989, 23).”

Em seu livro intitulado *The Soweto Uprisings: Counter-memories of June 1976*, Sifiso Mxolisi Ndlovu escreve que as revoltas do Soweto foram um ponto de inflexão em nossa história. Eles explodiram em um acontecimento histórico e político importante, levando a grandes repercussões que ainda hoje estão conosco. As revoltas revigoraram o ANC, bem como o PAC, e também levaram ao reexame da ideologia da consciência negra e à formação do Movimento da Consciência Negra (BCM, sigla em inglês). As revoltas despertaram o horror do *apartheid* ao mundo e sua imagem como assassinos de crianças e deram origem a uma dupla resposta do regime do *apartheid*, um aumento das represões impiedosas e reformas desesperadas, porém ineficazes (Ndlovu 2017, 64). Segundo Harvey, “16 de junho de 1976, [definiu] o ponto de partida para os eventos que deveriam resultar em uma entrega ao domínio negro 18 anos depois e [foi] o verdadeiro ponto de virada na história da África do Sul pós-1948” (Harvey 2001, 71, tradução nossa).¹¹ Da mesma forma, J.D. Brewer escreve: “Por maiores que sejam as diferenças entre os vários relatos do processo de mudança e reforma na África do Sul, há um consenso muito maior de que os eventos de 1976 foram cruciais para iniciar ou reforçar o lento, muitas vezes hesitante, processo de liberalização e reforma” (Brewer 1986, 4, tradução nossa).¹²

Um número crescente de jovens se exilou durante o final dos anos 1970. A maioria deles ingressou no ANC, e alguns prosseguiram seus estudos fora da África do Sul. Em julho de 1977, o comissário de polícia tinha todos os motivos para afirmar que a agitação da juventude africana do Soweto havia engrossado as fileiras do “movimento terrorista”, como ele dizia (South African Digest, 29 de julho de 1976). O ANC levou algum tempo para fornecer a esses jovens o treinamento militar e político necessário, e para criar recursos adicionais. Houve também a preparação para sua posterior penetração como quadros do Umkhonto we Sizwe (MK) na África do Sul.

De acordo com a teoria do conflito, como mostrado no Ebrary.net¹³, a insurgência aberta (por exemplo, piquetes e mobilização de massa) é precedida, como regra, pelo estágio latente de articulação de atitudes políticas, preparação organizacional e desenvolvimento, durante o qual o descontentamento, inicialmente psicológico, surge na consciência e cresce sem manifestação ou ação externa. O BCM, com sua forte base ideológica, desempenhou um papel especial na “libertação psicológica” dos africanos – especialmente no início e meados dos anos 1970, entre a juventude (Mzamane, Maaba e Biko 2006).

11 No original: “16 June 1976, [defined] the starting point for the events that were to result in a handover to black rule 18 years later and [was] the real turning point in South Africa’s post-1948 history (Harvey 2001, 71)”.

12 No original “However great the differences may be between the various accounts of the process of change and reform in South Africa, there is much greater agreement in the view that the events of 1976 were crucial in beginning or reinforcing the slow, often hesitant, process of liberalization and reform (Brewer 1986, 4)”.

13 https://ebrary.net/2866/management/stages_conflict_conflict_process

O assassinato em setembro de 1977 de Steve Biko, uma figura proeminente do BCM, nas câmaras de tortura do Estado, foi a prova de que toda esperança de formas de luta não violentas era inútil. Isto levou os apoiadores do BCM a se exilar no ANC e nos quadros militares do PAC (Nyameko e Singh 1977, 34-47). Tais mudanças ocorreram e se acumularam gradualmente, mas em meados da década de 1980 elas se tornaram cada vez mais aparentes. Além disso, os incidentes de protesto dos trabalhadores se tornaram mais frequentes; protestos em massa também se espalharam pelo Cabo Ocidental. Ao mesmo tempo, a MK lançou operações de sabotagem ressonantes. Portanto, ficou evidente que a crise vivida pelo Governo sul-africano nos anos 80 foi desencadeada pelas revoltas do Soweto de 1976.

Além disso, a turbulenta década de 1980 viu a formação de sindicatos, a Federação dos Sindicatos Sul-Africanos (FOSATU, sigla em inglês), e organizações estudantis como o Congresso de Estudantes Sul-Africanos (COSAS, sigla em inglês), que reuniu uma rede de entidades estudantis que floresceu na esteira dos boicotes escolares de 1980. Novas forças radicais, como a Frente Democrática Unida (UDF, sigla em inglês), formada em 1983, surgiram e se tornaram mais vocais em seus protestos contra o regime do *apartheid*. E apesar dos pontos de vista divergentes, houve um progresso lento, mas promissor, na unidade dos trabalhadores, abrindo caminho para o Congresso dos Sindicatos da África do Sul (COSATU, sigla em inglês) e o Conselho Nacional dos Sindicatos (NACTU, sigla em inglês). O fato de a UDF ter unido várias organizações foi significativo, pois representou o apelo da ANC para uma ação unida.

A crise em ebulição tomou uma nova dimensão em 1984, quando eclodiu uma insurreição popular em todo o país. A situação na área de Vaal foi um desses exemplos. Em uma tentativa desesperada de conter a maré, o governo declarou estado de emergência nacional e instituiu o que chamou de “reforma”, uma manobra constitucional falsa para estabelecer um sistema parlamentar tricameral, envolvendo índios e pessoas de cor como “parceiros juniores” – mas excluiu a maioria africana. Desafiando a medida, a ANC rejeitou este ajuste constitucional sem sentido. Em seu discurso anual ao ANC, em 8 de janeiro de 1984, o presidente do ANC, O.R. Tambo, fez as seguintes observações:

- O fermento revolucionário na África do Sul havia mergulhado a elite racista dominante em níveis mais profundos de crise e era uma evidência da crescente credibilidade do ANC como um centro alternativo de poder. Os governos ocidentais haviam passado a considerar o ANC como um governo em espera. Dentro da África do Sul, um número crescente de brancos percebeu que o ANC tinha que ser parte de qualquer solução para a situação política do país. O mais importante é que a maioria do *establishment* capitalista também pensava assim.

- As recentes manobras constitucionais do governo foram um reconhecimento implícito de que, a menos que Mandela fosse libertado, a crise não poderia ser resolvida.
- A raiva popular que estava varrendo o país procurou inspiração no ANC. O ANC encorajou isto, apelando às massas para que tornassem o país ingovernável.
- O crescimento do movimento sindical democrático e seu poder de obter o reconhecimento tanto do regime, quanto dos empregadores, foi um avanço significativo na luta.

Embora a mobilização em massa e as manifestações pacíficas ocorreram mais cedo, a erosão do *apartheid* ocorreu em formas latentes e semi-ocultas, contrariando a vontade da minoria branca dominante, alguns dos quais acreditavam que a situação estava sob controle. Esta progressão rasteira foi chamada de “revolução silenciosa” e é explorada nas obras por Allister Sparks (1995) e J. Kane-Berman (1990). Robert Price (1991) descreve-a como a lenta transformação em direção à transição. Mas no final dos anos 1970 e 1980, alguns foram hipnotizados pela obstinação e pelo poder do estabelecimento *Afrikaner* e por sua vontade de usar esse poder para forçar todos à submissão. Como Leonard Thompson e Jeffrey Butler (1975) demonstram, o regime espalhou a palavra de que estava “perfeitamente seguro” e insistiu que o “produto nacional bruto continuou a disparar”. E prosseguiu: “As corporações europeias, americanas e japonesas continuam a aumentar sua participação lucrativa na economia sul-africana por meio do comércio e do investimento via subsídios industriais” (como citado em Thompson e Butler 1975; ver também Adam e Giliomee 1979).¹⁴

Mas isto foi uma mera bravata. A resistência popular em massa ao *apartheid* havia atingido alturas sem precedentes em meados da década de 1980. O país estava à beira de ser governado sob um estado de emergência nacional permanente. O equilíbrio de poder havia mudado e as cidades sul-africanas haviam se tornado ingovernáveis – um dos principais objetivos políticos do ANC. A resistência popular de massa colocava problemas especiais tanto no nível da atividade prática como no da compreensão teórica – como, para usar a frase de Lênin, “organizar uma luta política universal ... de forma a obter o apoio de todos os estratos da oposição para a luta” (como citado em Thompson e Butler 1975, tradução nossa; ver Lênin 1975, 153)¹⁵.

É necessário enfatizar que seria um erro retratar todas as ações e processos anti-*apartheid* como sendo de caráter exclusivamente latente. Tal erro

¹⁴ No original: “European, American and Japanese corporations have continued to increase their profitable participation in the South African economy by trade and investment through industrial subsidies (as quoted in Thompson and Butler 1975; see also Adam and Giliomee 1979)”.

¹⁵ No original: “to organize a universal political struggle ... in such a manner as to obtain the support of all opposition strata for the struggle (Lenin 1975, 153)”.

pode nos levar à esfera da teoria da conspiração, que reduz tudo na política a conspirações e ações secretas. Na política, existem atividades tanto latentes quanto evidentes. Entre estes pólos há uma grande variedade de fenômenos intermediários e obscuros, nos quais ambos os pólos se manifestam de forma interdependente. Portanto, estes não podem ser categorizados como exclusivamente latentes ou evidentes. Há elementos de latência e abertura em estreita interpenetração. Muitas ações visíveis (greves, boicotes, manifestações, formação de organizações etc.) envolvem inicialmente intenções, planos e previsões, tudo isso é encoberto; é preferível não revelar tais questões prematuramente no domínio público, pois o Estado restringirá tais planos. E é verdade que, em ações ostensivas, muitas vezes há executantes ocultos e encobertos.

Como mostrado acima, uma das manifestações do crescimento do movimento de resistência contra o *apartheid* foi a criação da UDF, em agosto de 1983. Foi o resultado de mudanças no nível social, econômico e político desde os levantes do Soweto. Em meados dos anos 1980, a UDF era a principal oposição legal anti-*apartheid*, uma coalizão de centenas de organizações que contavam com cerca de 2,5 milhões de membros. Era a frente para o ANC, banido. A crescente influência da UDF levou à proibição da atividade de seu escalão superior e a perseguição das lideranças do partido. Outro fator com influência crescente no regime do *apartheid*, no período 1976-1985, foi a bem sucedida luta pela independência em Angola e a do povo namibiano pela libertação. Por outro lado, como observa o chefe do Serviço Nacional de Inteligência do regime do *apartheid* (NIS, sigla em inglês), Niël Barnard, no início dos anos 1980, alguns dos estabelecimentos brancos já haviam, embora de forma embrionária, chegado à conclusão de que a política do governo de defesa do *apartheid* era inaceitável aos olhos de muitos sul-africanos brancos, e que a única maneira de resolver o problema mais urgente para o país era uma solução política (Barnard 2015, 47, 147). Em uma entrevista realizada em 7 de setembro de 1998 por Padraig O'Malley, Barnard enfatizou:

Mesmo antes de eu entrar no NIS, mas a partir de 1980 havia um relatório anual de inteligência ... se você ler [esses relatórios de inteligência sistematicamente] você verá que a partir de 1981 ... nós demos a opinião [para o governo] que só havia uma solução ... teria que haver uma solução política. Não havia maneira de combatê-la... Neste país há muitos que não gozam de direitos políticos fundamentais. Teremos que mudar isso e teremos que encontrar uma resposta política (Barnard 1998, s/p, tradução nossa)¹⁶.

16 No original: "Even before I joined the NIS, but from 1980 onwards there was an annual intelligence report ... if you read [those intelligence reports systematically] you will see that from as early as 1981 ... we gave the view [to the government] that there was only one solution ... there would have to be a political solution. There was no way to fight it out ... In this country there are many who don't enjoy fundamental political rights. We shall have to change that and we will have to find a political answer (Barnard 1998)."

De acordo com Pallo Jordan (Ndlovu 2010, 63-64; Jordan 1985, 8-10), a introdução da Constituição tricameral foi a tentativa latente e disfarçada do regime do *apartheid* de encurralar o ANC em um canto, defendendo modelos constitucionais que eram contra-revolucionários¹⁷. Como elites governantes, eles queriam salvar o essencial da dominação branca, consolidar a posição da classe governante e embotar o impulso da revolução sul-africana, cooptando elementos da maioria oprimida como aliados. Outra estratégia era isolar a elite negra, que se esperava, então, que representasse um desafio aos ganhos obtidos pelo ANC e que se opusesse ao movimento de libertação se fossem realizadas negociações substantivas. Jordan continua explicando que a exposição mais explícita do pensamento estratégico do governo e do “grande negócio”, veio de Samuel Huntington, professor de Ciência Política na Universidade de Harvard.

Em seu discurso aos estrategistas políticos em uma conferência em Joanesburgo em 1981 (posteriormente publicado como artigo na *Politikon*), Huntington afirmou que a mudança fundamental na África do Sul parecia estar “esperando por seu Lênin” (Huntington 1981, 8-26, tradução nossa).¹⁸ Ele apressou-se em advertir que isto não deveria ser lido como uma aprovação, mas sim como um apelo para que se preste “atenção intensa” à estratégia e às táticas de reforma, assim como Lênin havia usado “a estratégia e as táticas de revolução”. O processo de reforma, segundo Huntington, seria afetado por seis fatores, que ele enumerou como (i) liderança política; (ii) estratégia e tática; (iii) momento; (iv) poder e seu uso; (v) seleção e seqüência de assuntos; e (vi) divisão e reforma (regra). Jordan sustenta que a exposição de Huntington deu ao ANC alguma ideia de como estrategistas e ideólogos da classe dominante conceitualizaram o que estavam fazendo enquanto conselheiros políticos para os governos. Ele racionalizou que a liderança do ANC poderia concordar e discordar sobre o grau de conformidade com a estratégia de P. W. Botha em relação ao parlamento tricameral, a constelação de estados da África Austral, o Acordo de Nkomati e “conversações sobre conversações”. O Comitê Executivo Nacional (NEC, sigla em inglês) do ANC concordou que as táticas delineadas por Huntington tinham um desenho familiar e Jordan escreve: “Em uma coisa temos que concordar absolutamente, e nisto Huntington é bastante claro, o objetivo da reforma [de P. W. Botha] é antecipar a mudança revolucionária – sua essência é contra-revolução” (Jordan 1985, 10, tradução nossa).¹⁹

17 Essa seção do artigo é amplamente baseada nos documentos de Pallo Jordan. Foi apresentado por ele para o NEC e para a ANC e está disponível no arquivo da Universidade de Fort Hare (UFH), OR Tambo Papers, Pasta B4.5.3, Caixa 34.

18 No original: “*waiting for its Lenin* (Huntington 1981, 8-26)”

19 No original: “*On one thing we must absolutely agree, and on this Huntington is quite clear, the purpose of [P.W. Botha's] reform is to pre-empt revolutionary change – its essence is counter-revolution* (Jordan 1985, 10)”.

Assim, a situação em 1985, quando o regime de Pretória começou a procurar caminhos para resolver o problema do *apartheid* de forma satisfatória, surgiu durante um longo período de tempo com discussões contínuas e a formação gradual do que se considerava serem medidas e pré-requisitos internos e externos adequados. Além disso, grande parte deste processo se desenrolou num formato latente. Como sugerido por Barry Gilder (2012, 316, tradução nossa)²⁰, um dos líderes da estrutura de inteligência do ANC, “...cada participante... interagiu com essa luta por intermédio de uma complexa teia de causas e efeitos muitas vezes ocultos”. Em reação à pressão cumulativa de diferentes grupos de interesse e corretores de poder, sublinhada por uma complexa teia de causa e efeito muitas vezes oculta, o ANC tomou medidas para abordar a questão das negociações durante a metade dos anos 1980. Em 1985, foi nomeado um subcomitê de quatro membros cuja tarefa era analisar sistematicamente a questão das negociações na África do Sul, e apresentar um documento de trabalho/relatório à NEC imediatamente após sua conclusão. Os membros deste subcomitê eram Pallo Jordan, Sipho ‘Simon’ Makana, James Stuart (Hermanus Loots) e Thabo Mbeki. Em novembro de 1985, este subcomitê, dirigido por Jordan, que era presumivelmente o “autor principal”, produziu dois trabalhos incisivos²¹. O conteúdo de ambos os trabalhos é semelhante. “*A Submission on the Question of Negotiations*” foi uma versão resumida do relatório completo, e incluiu uma ‘cláusula de caducidade’ com ideias preliminares sobre diretrizes constitucionais. Isto foi produzido em 1986 e posteriormente melhorado e adotado oficialmente pelo ANC em 1988. O esboço inicial estabeleceu a estrutura para a primeira declaração oficial do ANC sobre as negociações e foi lançado ao domínio público em outubro de 1987.

Estas políticas, mais tarde, informaram as negociações substantivas que ocorreram no início dos anos 1990 e posteriormente levaram à formação de uma República democrática, não racial, da África do Sul, em 1994. Em retrospectiva, pode-se argumentar que as apresentações de 1985 foram a base da chamada “cláusula de caducidade”, uma estratégia de compromisso empregada durante as negociações substantivas no início dos anos 1990. De fato, o subcomitê propôs vários cenários, incluindo um cenário “pior caso” no qual o ANC poderia ter que “considerar uma situação em que tivesse que se contentar com muito menos”. Em termos da política de produção de conhecimento e da história das ideias, é importante destacar a existência desses documentos primários muito significativos e do material de arquivo, pois eles fornecem

20 No original: “... each participant ... interacted and interfaced with that struggle through a complex web of often hidden cause and effect”

21 Os dois trabalhos do ANC, “*Submission on Negotiations*” é uma versão condensada chamada “*A Submission on the Question of Negotiations*” podem ser vistos na UFH, nos arquivos ANC, OR Tambo Papers, Pasta 137.1.7-1.7.2, Caixa 36. O ANC também publicou sua “Declaração sobre as negociações, 9 de outubro de 1987”, em Sechaba, dezembro de 1987.

uma visão das opiniões e ideias apresentadas por pessoas de fora, vários “corretores” de poder, personalidades/indivíduos, governos estrangeiros e grupos de interesse, que afirmam ter conduzido e liderado latentemente o processo de negociação na Convenção para uma África do Sul Democrática (CODESA, sigla em inglês). Para compreender tais pontos de vista, leia, por exemplo, as publicações de Van Zyl Slabbert (2006), Rosenthal (1998), Renwick (1997), Crocker (1993), Sparks (1995) e Waldmeir (1997). Estes grupos e personalidades justificam tais reivindicações afirmando, de forma variada, que o ANC era cativo do “intelecto” e da ofensiva de charme “diplomático” do partido no poder, liberais, sul-africanos brancos e governos ocidentais.

Falando das manifestações específicas da política latente, vamos nos deter em seus tipos, tais como ações clandestinas/cobertas de força e inteligência política. A característica distintiva da ação enérgica (operações ativas) na política latente é o uso escondido de um recurso que faz uso primário de um recurso de força (luta armada, influência física ou coerção, envenenamento, incêndio criminoso, golpe de estado armado etc.) para resolver um problema político particular. Gregory Houston escreve que, nos anos 80, houve mudanças significativas nas estruturas militares do ANC e na situação regional que afetaram a condução da luta armada. As ações da MK até o final de 1982 se concentraram principalmente na propaganda armada, com operações armadas espetaculares, como o ataque da MK em Voortrekkerhoogte e SASOL, que visava motivar a população a participar da luta. Na segunda fase, de 1983 a 1985, o foco da política militar mudou para a preparação para uma guerra popular, ou seja, criando uma presença armada no interior do país, enquanto na terceira fase, de meados de 1985 a 1989, a política militar do ANC mudou da preparação para uma luta prolongada para a preparação para a insurreição – assegurando que a MK se ligasse às lutas populares no interior do país (Houston 2010).

As ações encobertas diferem das operações clandestinas pelo fato de que o resultado é, com frequência, óbvio, mas a fonte permanece desconhecida. As operações clandestinas geralmente escondem o próprio fato de sua implementação²². Por outro lado, ações encobertas ocultas, por exemplo, o ataque militar no Lesoto, inspirado em Pretória, em 20 de dezembro de 1985, tinha o objetivo de matar membros do ANC. Operações similares foram realizadas na Suazilândia, Angola e Moçambique. Porque tais ações também envolviam a morte de refugiados civis e residentes de países vizinhos, como regra, Pretória negou seu envolvimento

22 De acordo com o “*Dictionary of Military and Associated Terms*”, uma operação clandestina é ‘patrocinada ou conduzida por departamentos ou agências governamentais de forma a assegurar sigilo ou ocultação’, enquanto uma operação secreta é ‘planejada e executada para ocultar a identidade de ou permitir uma negação plausível pelo patrocinador’. UFH, Arquivos do ANC, ORT, Caixa 34, Pasta 85-85.2. O.R. Tambo’s note aos membros do NEC, sd.

em tais eventos. Assim, os assassinatos políticos passaram a fazer parte da política latente a nível governamental. Ronnie Kasrils (1993, 244, tradução nossa) escreve que em 1986, a África do Sul “instigou um golpe de Estado militar no Lesoto para derrubar o governo que deu apoio ao ANC”.²³ Outro tipo de operação forçada é o assassinato daqueles presos pelo regime do *apartheid* sob o pretexto de um “acidente” enquanto estavam sob custódia policial. A morte do Bantu Steve Biko em 1977 é um exemplo de tais assassinatos políticos. Em 1985, cerca de 120 vítimas morreram sob custódia policial. De acordo com uma exposição realizada em 2007 no Museu do *Apartheid*, Joanesburgo, o ministro da Justiça, Jimmy Kruger, afirmou que a morte de Biko em 14 de setembro de 1977 foi resultado de uma greve de fome e acrescentou: “Não estou contente e não lamento pelo Sr. Biko. Sua morte me deixa com frio. Eu não posso dizer nada a você...” (tradução nossa).²⁴

O governo também usou falsas estruturas paramilitares e agrupamentos semi-criminosos para matar combatentes e/ou apoiadores do ANC e outros movimentos de libertação, sindicatos e movimentos abertamente anti-*apartheid*. Em 1986, por exemplo, o Escritório de Cooperação Civil (CCB, sigla em inglês) – um esquadrão da morte patrocinado pelo governo foi criado para ataques contra ativistas. Jacques Pauw (2017) observa que realizou-se atos brutais de intimidação, envenenamento, sabotagem e assassinatos, tais como o assassinato de Ruth First e Janette Schoon, enviando-lhes cartas-bomba.

O ANC também fez uso de violência de vários tipos na luta armada. Mas, como ele afirmou repetidamente, esta violência foi uma retaliação ao terror do poder racista. Tal ação envolveu a preparação e implementação encoberta para tornar os resultados amplamente conhecidos – usar o poder da “propaganda armada” (Kasrils 1993). Além disso, na ocasião a sabotagem do ANC teve que ser encoberta como aconteceu em dezembro de 1985 quando uma bomba foi colocada em um container de lixo em um centro comercial em Amanzimtoti. Como foram mortos civis, este assunto recebeu séria atenção nos bastidores (Maharaj 2008, 30-31). Também uma parte específica da luta armada do ANC foi a provisão de treinamento militar para os combatentes do MK no exterior. Na maioria das vezes isso foi realizado em um formato latente. Por exemplo, Thabo Mbeki foi submetido a treinamento político e militar na URSS e na Escola Internacional de Lênin sob o partido soviético. Ele também frequentou um centro militar próximo a Moscou, se especializando em guerrilha. Isto não pode deixar de ter impacto em seu pensamento e desenvolvimento como líder; ele desempenhou um papel proeminente em negociações substantivas para a dispensa democrática e o governo majoritário na África do Sul.

23 No original: “instigated a military coup d’etat in Lesotho to overthrow the government that provided friendly support to the ANC”.

24 No original: “I am not glad and I am not sorry about Mr Biko. His death leaves me cold. I can say nothing to you...”.

A inteligência política é o recebimento e processamento por estruturas estatais e não estatais de informações sobre seu próprio sistema e outros sistemas políticos, bem como uma influência secreta sobre os processos que ocorrem neles. A diferença qualitativa entre a inteligência política e outros tipos de tais atividades é seu foco nos elementos estruturais dos sistemas e processos políticos. Essas informações são obtidas tanto legal como ilegalmente por estruturas estatais e não-estatais. Durante o período em análise, na África do Sul a nível estadual, a inteligência foi realizada pelo *Bureau for State Security* (BOSS, sigla em inglês) (1969-1978); pelo *National Intelligence Service* (NIS, sigla em inglês) (1980-1990) e pela Divisão de Inteligência Militar do Ministério da Defesa (1976-1990). Para discutir a inteligência política por estruturas estatais, será utilizado um exemplo particular – a visita do Grupo de Pessoas Eminentes (EPG, sigla em inglês), enviado à África do Sul por líderes da Commonwealth para investigar as perspectivas de mudança e democratização. O grupo chegou em 1986, e realizou reuniões com Mandela na Prisão de Pollsmoor, juntamente com líderes seniores da UDF e P.W. Botha, e perguntou sobre as batidas transfronteiriças. O governo negou enfaticamente qualquer conhecimento prévio sobre as batidas transfronteiriças (Papenfus 2010, 426). Mas Niël Barnard, chefe da NIS na época, admite que sabia de antemão que a SADF estava programada para atacar os países vizinhos na manhã de 19 de maio. Ele explicou em uma entrevista em dezembro de 2007, que a motivação do governo era muito mais do que apenas escolher o poderio militar em vez da negociação:

A questão fundamental era, se nós decidíssemos por um acordo negociado, quem eram as pessoas que deveriam negociar e se estabelecer? Eu estava envolvido nas negociações sobre a independência da Namíbia ... nós nos sentamos em torno da mesa conversando, mas a Rússia e a América determinaram as regras, eles estavam puxando nossas “cordas”. Houve uma situação semelhante durante as negociações de Rodésia/Zimbabué ... Não podíamos permitir que consultores internacionais negociassem em nosso nome. Por que não fazer isso nós mesmos? Somos todos sul-africanos. Se quisermos fazer a paz, falaremos uns com os outros ao redor de uma mesa. Não precisamos de ajuda externa. Deixe-me dizer isto sobre o episódio do EPG. Ainda não estávamos conversando, mas estávamos prestes a fazê-lo – as conversas com o Sr. Mandela começaram logo depois e não pudemos

falar sobre as reuniões que tivemos... foram realizadas em segredo (Du Preez 2013, 78, tradução nossa)²⁵.

Assim como o governo sul-africano, o ANC também tinha uma estrutura de inteligência não governamental altamente desenvolvida que em 1987 foi transformada no Departamento de Inteligência e Segurança (DIS). Havia também uma unidade de inteligência militar no MK (O'Brien 2011, 208).

A inteligência política pode ser dividida em várias categorias, tais como agentes (ilegais), legais, técnicos e analíticos. (i) A inteligência de agentes é a penetração secreta para coletar informações realizadas por pessoas especialmente selecionadas, recrutadas e, via de regra, conspiratórias. O ANC e a MK estavam envolvidos na coleta de informações que poderiam ser usadas contra o regime do *apartheid* (Kasrils 1993; Gilder 2012). E, de forma semelhante, o regime tinha agentes que operavam secretamente para investigar o ANC e outros movimentos de libertação. (ii) A inteligência legal não requer tecnologias de agentes especiais, pois utiliza fontes abertas para obter informações. Canais especialmente valiosos de inteligência jurídica são recepções oficiais, reuniões etc.; o uso de observação visual aberta e semi-aberta e o uso de várias organizações não-governamentais e fundações. (iii) A inteligência analítica é o processamento intelectualmente complexo das informações recebidas; novas informações de um nível superior são derivadas de tais processos. Para este trabalho na inteligência do ANC, foi criada uma unidade especial sob a liderança de Bill Anderson (Kasrils 1993).

Quanto ao governo sul-africano, no início dos anos 1980, o chefe do NIS, Niël Barnard, foi fundamental para realizar a transformação do BOSS repressivo no NIS analítico. Ele acreditava que “a era do ‘sangue e do trovão’ havia terminado” e que, em vez de usar seus punhos, “tínhamos que começar a usar nossas cabeças” (Barnard 2015, 33, tradução nossa)²⁶. (iv) A inteligência técnica implica o uso de reconhecimento ótico, reconhecimento eletrônico de computadores e outros tipos de coleta de informações nas quais o fator técnico desempenha o

25 No original: “The fundamental question was, if we decided on a negotiated settlement, who were the people who should negotiate and settle? I was involved in the negotiations on Namibian independence ... we sat around the table talking, but Russia and America determined the rules, they were pulling our strings. There was a similar situation during the Rhodesia/Zimbabwe negotiations ... We could not allow international consultants to negotiate on our behalf. Why not do it ourselves? We are all South Africans. If we want to make peace, we'll talk to each other around a table. We don't need outside help. Let me say this about the EPG episode. We were not talking as yet, but we were about to do so – the talks with Mr Mandela began soon afterwards and we could not talk about the meetings we had ...they were held in secret (quoted in Du Preez 2013, 78).”

26 No original: “the era of “blood and thunder” was over” [...] “had to start using our heads (Barnard 2015, 33).”

papel chave. Este tipo de inteligência política desempenhou um papel importante na Operação Vula do ANC. Houve um uso hábil das redes de computadores para comunicação e obtenção de informações secretas dos bancos de dados dos serviços especiais do regime do *apartheid* (Braam 2005).

Devido ao papel significativo desempenhado pelos serviços secretos da ANC/MK e do governo sul-africano no componente latente do processo de negociação, às vezes se argumenta que o fim do *apartheid* foi defendido pelos serviços de inteligência de ambos os lados (O'Brien 2011, 172). Mas é difícil atribuir a queda do *apartheid* ao trabalho dos serviços especiais de ambos os lados da divisão. O *apartheid* não foi destruído pelos serviços secretos. Ele foi posto de joelhos pelo povo. A implacável opressão e negação dos direitos humanos pelo governo sul-africano, sua agressão contra os Estados da linha de frente e sua desestabilização dos governos vizinhos, não conseguiu trazer a segurança que buscava. Além disso, as reformas tricamerais, as reformas “falsas”, não tiveram nenhum vencedor. A partir daquele momento, o estado do *apartheid* sofreu uma paralisia de iniciativa em face das crescentes lutas populares das massas no país e da comunidade internacional (Magubane 2013, 1371). Houve outros processos que aconteceram antes dos serviços de inteligência de ambos os lados se reunirem no final dos anos 1980 e estes definiram a política latente das negociações. Uma reunião em Nova York em 1986 com Pieter de Lange, presidente da Broederbond (AB), convenceu Mbeki de que negociações substantivas começariam em breve na África do Sul. Cerca de 25 anos depois, em uma entrevista conduzida por Sifiso Mxolisi Ndlovu em Joanesburgo, em 23 de fevereiro de 2011.

Fora da esfera militar, a tendência reformista dentro da *Afrikanerdom* ganhou impulso em meados da década de 1980. O mais significativo foi a publicação pelo Afrikaner Broederbond de um documento sobre as condições políticas básicas para a sobrevivência do Afrikaner. Afirmava-se ousadamente que o *status quo* havia se tornado insustentável e que todos os cidadãos tinham que ter participação nos processos políticos e legislativos. Qualificou-se este ponto de vista dizendo que a divisão do poder deveria ser tal que nenhum grupo pudesse dominar outro; os direitos das minorias deveriam ser protegidos; e o poder deveria ser devolvido para limitar a interferência do governo. A maneira de conseguir isso era por intervenção de um acordo negociado. Em uma entrevista citada em Max du Preez (2013, 73-75), Pieter de Lange explicou:

O mais dramático no documento era [a percepção] de que haveria um presidente negro no futuro, com todas as implicações que isso teria. O documento foi enviado a todas as divisões do AB ... O Conselho Executivo foi encarregado de visitar todas as regiões e divisões para explicar

o contexto do documento ... Foi uma iniciativa puramente Afrikaner Broederbond (AB) e não teve nada a ver com o Partido Nacional (du Preez 2013, 73-75, tradução nossa)²⁷.

De acordo com De Lange, o PN não reagiu favoravelmente às sugestões do AB, embora houvesse algum “apoio de alguns membros seniores”, mesmo no gabinete, como Barend du Plessis. Aparentemente, F.W. de Klerk estava muito preocupado com o documento [AB]. Ele prosseguiu dizendo que informou P. W. Botha sobre sua reunião em Nova York, suas impressões sobre as posições de Mbeki e do ANC. A reação de Botha aparentemente não foi de surpresa ou raiva e isto fez De Lange pensar que ele “já tinha algo na manga”. De Lange estava correto. O ministro da justiça de Botha, Kobie Coetse, tinha feito uma visita secreta a Nelson Mandela em um hospital na Cidade do Cabo em novembro de 1985 (Mandela foi tratado de uma glândula prostática aumentada). P. W. Botha encorajou Coetsee a manter o contato. Pouco depois desta reunião, Mandela pediu a seu advogado, George Bizos, que viajasse a Lusaka para informar a liderança do ANC no exílio sobre esta reunião. De fato, Bizos viajou para Lusaka mais de uma vez para informar Oliver Tambo sobre os desenvolvimentos. Bizos e o juiz Johann Kriegler tiveram um *briefing* particular com Coetsee após a segunda viagem a Lusaka em fevereiro de 1986.

Um passo decisivo para as negociações formais para acabar com o *apartheid* foi a assinatura do Acordo de Paz de setembro de 1991. E não é por acaso que na seção sobre “operações clandestinas ou encobertas” se lê: “O governo não permitirá qualquer operação das forças de segurança com a intenção de minar, promover ou influenciar qualquer partido ou organização política às custas de outro por meio de quaisquer atos, ou por meio de desinformação”. Mas em 17 de junho de 1992 ocorreu o massacre em Boipatong. A Comissão Goldstone foi designada para investigar o massacre e suas conclusões foram uma surpresa. Como disse F.W. de Klerk:

Então, do nada, em 16 de novembro de 1992, a Comissão Goldstone emitiu uma declaração dramática na qual revelou ter feito uma batida surpresa em um prédio de escritórios em um subúrbio de Pretória, que acabou sendo a sede de uma filial secreta e ultrassecreta da... Força de Defesa Sul-Africana. Durante a batida, a comissão apreendeu arquivos

27 No original: “The most dramatic thing in the document was [the realisation] that there was going to be a black president in the future, with all the implications that would have. The document was sent to all AB divisions ... The Executive Council was tasked with visiting all the regions and divisions to explain the context of the document ... It was a purely Afrikaner Broederbond (AB) initiative and had nothing to do with the National Party (du Preez 2013, 73-75)”.

que apontavam para atividades inaceitáveis na área de investigações da comissão (De Klerk 1996, 259, tradução nossa)²⁸.

A comissão descobriu que Ferdi Bernard, que antes havia sido empregado pelo agora extinto esquadrão de morte do Escritório de Cooperação Civil – havia sido reempregado secretamente, aparentemente para conduzir atividades de propaganda contra o ANC. Este foi mais um exemplo de componentes latentes no processo político sul-africano da época (Pauw 2017). Por outro lado, as mudanças sociais e políticas que minaram os fundamentos do *apartheid*, o crescimento da resistência ao regime racista e a luta ativa contra ele exigiram um vigoroso desafio das massas oprimidas, assim como o fortalecimento de suas organizações. Algumas dessas mudanças, processos e ações foram de natureza ostensiva, enquanto outras foram semi-latentes e algumas foram latentes. Posiciona-se que a época de sua origem foi a segunda metade dos anos 1970.

Identificação do papel do fator personalidade na política latente na África do Sul: final dos anos 1970 até início dos anos 1990

Em qualquer análise do fator personalidade na política latente na África do Sul durante o período em análise, deve-se, desde o início, apontar para os papéis cruciais desempenhados no processo político e na eliminação do *apartheid* por indivíduos como Nelson Mandela, Frederik de Klerk, Oliver Tambo e Thabo Mbeki. Deve-se notar também os papéis de Niël Barnard, Aziz Pahad, Willie Esterhuyse, Kobie Coetsee, Michael Young, bem como o papel de P.W. Botha. O fator personalidade de algumas dessas pessoas será desvendado abaixo.

Uma contribuição notável para a eliminação do *apartheid* foi feita por personalidades como Mandela e o presidente sul-africano, Frederik de Klerk. É a eles, muito merecidamente, que se presta muita atenção nas publicações sobre a queda do sistema do *apartheid*. No entanto, a esse respeito, a maioria dos autores tende a se concentrar em contatos não oficiais e negociações secretas realizadas desde 1985 por representantes do regime e suas mediações com o preso Mandela, e sua posição firme e incorruptível como militante por uma África do Sul democrática. Mas muitos desses estudos negligenciam o papel crucial desempenhado pela liderança de Tambo no ANC. Em outubro de 1987, o NEC do ANC emitiu a “Declaração sobre Negociações” da organização

28 No original: “Then, out of the blue, on 16 November 1992, the Goldstone Commission issued a dramatic statement in which it revealed it had made a surprise raid on an office building in a Pretoria suburb, which turned out to be the headquarters of a covert, ultra-secret branch of the ... South African Defence force. During the raid the commission seized files that pointed to unacceptable activities in the area of the commission's investigations (De Klerk 1996, 259).”

e posteriormente a publicou em Sechaba, o porta-voz oficial do ANC, em sua edição de dezembro de 1987. A posição do ANC foi baseada nas submissões de 1985 do subcomitê discutido anteriormente neste artigo. A declaração serviu de contraponto à política do governo do *apartheid* sobre negociações enunciada por P.W. Botha em várias ocasiões, incluindo seu chamado discurso “Rubicon”. Ao dirigir-se ao parlamento em 17 de abril de 1987, Botha proclamou que as negociações “não seriam conduzidas com o SACP, grupos terroristas internacionais ou nacionais [presumivelmente aqui ele se referiu especificamente ao MK] ou outros fanáticos [a liderança do ANC]” (SA Bureau of Information 1987, 33, tradução nossa).²⁹ Além disso, em 15 de maio de 1987, Botha elaborou as pré-condições do governo sul-africano para as negociações:

No que diz respeito ao Governo, continua inflexível que ele está disposto a negociar com os cidadãos da África do Sul, desde que não recorram à violência como meio para atingir os seus objectivos políticos e outros, nem chamem agências estrangeiras para os apoiar. As negociações de necessidade implicam que os participantes devem aceitar que nem todos os seus requisitos provavelmente serão atendidos; implica disposição para ouvir, discutir, buscar soluções. Mas essas soluções resultarão de deliberações dos sul-africanos no interesse dos sul-africanos. É com este espírito que o Governo aborda o processo de negociação e quero apelar a todos os que fizeram a mudança para uma mudança pacífica e constitucional, que demonstrem uma disposição semelhante (SA Bureau of Information 1987, tradução nossa)³⁰.

Respondendo a P. W. Botha, a declaração oficial do ANC em outubro de 1987, sobre as negociações, reiterou o ponto de que o movimento de libertação nunca se opôs a um acordo negociado voltado para abordar a questão nacional na África do Sul. Em várias ocasiões, o ANC havia, em vão, pedido ao governo que cessasse a violência perpetuada nas políticas do *apartheid* e que o regime desmantelasse o *apartheid* e entrasse em negociações “desde que visassem a

29 No original: “not be conducted with the SACP, international or national terrorist groups [presumably here he referred specifically to MK] or other fanatics [the ANC leadership] (SA Bureau of Information 1987, 33)”.

30 No original: “As far as the Government is concerned, it remains adamant that it is prepared to negotiate with citizens of South Africa, provided they do not resort to violence as a means of attaining their political and other goals, or call in foreign agencies to support them. Negotiations of necessity imply that participants should accept that not all their requirements are likely to be met; it implies willingness to listen, to discuss, to seek solutions. But these solutions will result from deliberations by South Africans in the interests of South Africans. It is in this spirit that the Government approaches the process of negotiation and I want to appeal to all who have made the change for peaceful and constitutional change, to display similar disposition (SA Bureau of Information 1987).”

transformação de nosso país em um país unido e em uma democracia não-racial". Uma dessas declarações foi apresentada por Tambo em um discurso em Londres em 29 de outubro de 1985. Esse ponto de vista era sacrossanto, pois esclareceu o objetivo principal de qualquer processo de negociação na África do Sul. Estando plenamente consciente da forma como o governo do *apartheid* havia, no passado, deliberadamente arrastado a questão das negociações exploratórias e "conversas sobre conversas" para ganhar tempo para si mesmo, o ANC sustentou que quaisquer negociações teriam que ocorrer dentro de um prazo definido. Isso foi considerado necessário para atender à necessidade urgente de acabar com o *apartheid* "e levantar o jugo da tirania das massas de nosso povo que já sofreram por muito tempo" (Sechaba 1987, 5, tradução nossa).³¹ A declaração de 1987 também enfatizou a rejeição do ANC de quaisquer negociações secretas (e acordos secretos) pelas costas da maioria oprimida.

A fonte decisiva e determinante na história não é o indivíduo, mas o povo e depois os indivíduos. A sua influência depende das pessoas e da ligação que os indivíduos têm com elas e com a sua atividade social. Para honra de Mandela, ele entendeu e avaliou isso perfeitamente. Para evitar atritos dentro de suas fileiras, o governo sul-africano adotou uma estratégia de dividir para governar na questão das negociações, oferecendo a libertação do encarcerado Nelson Mandela. Esta oferta foi tornada pública pelo então presidente do Estado, P.W. Botha, que estipulou as pré-condições necessárias para a libertação de Mandela durante uma sessão parlamentar no início de 1985.

A resposta de Mandela a Botha também foi lida em público por sua filha, Zinzi, em um comício político em Soweto em 10 de fevereiro de 1985. Nesta resposta contundente, relatada extensamente em Sechaba de abril de 1985 e também discutida em Mandela (1995), ele manifestou sua surpresa com as condições associadas à oferta de sua libertação. Ele sustentou que, essencialmente, ele não era uma pessoa violenta. Ele lembrou a P. W. Botha que na década de 1970, na época da campanha de desafio do ANC, ele e seus colegas escreveram uma carta ao então primeiro-ministro, D.F. Malan, pedindo uma mesa redonda para encontrar uma solução para a questão nacional na África do Sul. Esta carta foi ignorada. Novamente, "quando Strijdom estava no poder, fizemos a mesma oferta. Novamente foi ignorado. Quando Verwoed estava no poder, pedimos uma convenção nacional para que todas as pessoas da África do Sul decidissem seu futuro. Isso, também, foi em vão" (tradução nossa).³² Enfatizando o ponto sobre liberdade e negociações, Mandela disse que apenas pessoas livres poderiam negociar.

31 No original: "and lift the yoke of tyranny from the masses of our people who have already suffered for too long" (Sechaba 1987,5)".

32 No original: "when Strijdom was in power, we made the same offer. Again it was ignored. When Verwoed was in power, we asked for a national convention for all the people in South Africa to decide on their future. This, too, was in vain".

Nelson Mandela reiterou essas opiniões quatro anos depois nas notas que fez em preparação para seu encontro com P.W. Botha em 5 de julho de 1989. Ele escreveu: “Sou um membro leal e disciplinado do ANC, minha lealdade política deve-se principalmente, se não exclusivamente, a esta organização e especialmente à nossa sede em Lusaka, onde a liderança oficial está estacionada e de onde os assuntos são dirigidos” (tradução nossa).³³ Em termos práticos, Mandela queria dizer que ele exigia uma relação orgânica com o ANC e uma orientação rigorosa para a linha política da Aliança do Congresso, especialmente durante as negociações secretas com o regime (McCartan 1990). Como mostrado acima, as conversas preliminares ocorreram em novembro de 1985, mas eram reuniões informais e confidenciais entre Mandela e Kobie Coetsee, quando ele visitou Mandela no hospital. A próxima série de reuniões secretas com Mandela, a partir de 25 de maio de 1988, foi realizada por um pequeno grupo de funcionários sob o comando do chefe do NIS, Niël Barnard – com pleno conhecimento de P.W. Botha. Barnard (2015) diz que não foi informado do encontro de Coetsee com Mandela, mas descobriu logo quando Coetsee pediu à NIS que compilasse um perfil de Mandela para ele – um perfil que se referia a Mandela como carismático, sem dúvida o líder negro mais proeminente do país e um homem sem amargura para com os brancos. Em entrevista citada em Max du Preez (2013), Barnard afirma que conversou com Botha sobre a libertação de Mandela antes mesmo da visita de Coetsee:

Lembre-se, em 1985 houve uma revolta interna e um estado de emergência e, apesar das garantias do ministro Louis le Grange, partes do país eram literalmente ingovernáveis. A ideia de um acordo negociado começou a ganhar força, mesmo com o próprio Botha. Eu disse a ele em várias ocasiões... que quando pensamos em uma solução negociada, devemos pensar também em com quem vamos conversar. Não adianta falar com os patetas, os líderes da pátria. Tivemos que negociar com o núcleo, que era o senhor Mandela. Então aquela semente foi plantada nele... (du Preez 2013, s/p, tradução nossa)³⁴.

33 No original: “I am a loyal and disciplined member of the ANC, my political loyalty is owed primarily, if not exclusively to this organization and especially to our Lusaka Headquarters where the official leadership is stationed and from where affairs are directed”.

34 No original: “Remember, in 1985 there was an internal uprising and a state of emergency and despite minister Louis le Grange’s assurances, parts of the country were literally ungovernable. The idea of a negotiated settlement started gaining traction, even with Botha himself. I told him on several occasions ... that when we think about a negotiated solution, we should also think about who we’re going to talk to. It won’t help to talk to the stooges, the homeland leaders. We had to negotiate with the nucleus, and that was Mr Mandela. So that seed was planted with him ... (REFERÊNCIA).

A posição de Mandela em seu contato com Pretória refletia o pensamento estratégico do ANC, e não sofreu transformações significativas nos anos que antecederam a destruição do *apartheid*. A luta sempre foi pela conquista de uma pessoa por voto, o estabelecimento de uma África do Sul democrática e não racial na qual a maioria governaria. Mas a posição do regime do *apartheid* mudou ao longo do tempo, dependendo da crise particular que enfrentou e do aumento da pressão da maioria oprimida e da comunidade internacional. E, claro, o indivíduo que liderou o estado de *apartheid* – sua capacidade de julgar a situação objetivamente, sentir a necessidade e inevitabilidade das mudanças históricas e tomar as medidas apropriadas. Como Harvey (2001, 116, tradução nossa) escreve: “Mandela era um homem extremamente obstinado na prisão. O ANC [no exílio] consistia em centenas de centenas de guerrilheiros, ativistas e simpatizantes”.³⁵ Manter conversas com Mandela, influente como ele era, não forneceria o acordo que buscava.

As ideias militaristas de P.W. Botha foram expressas pela primeira vez em 1977, enquanto ele era ministro da Defesa no gabinete de Vorster. Botha apresentou os conceitos de “ataque total” e “estratégia total”. O ataque total foi uma formulação de política para dar credibilidade ao que era fundamentalmente uma estratégia para garantir a sobrevivência do racismo e do *apartheid*. Postulava que a ponta sul da África estava sendo “alvo” das forças do marxismo, orquestradas a partir de Moscou, um movimento, declarou ele, que já havia obtido ganhos significativos na forma de Moçambique e Angola de orientação socialista (Holness 1986). Resistir a esse ataque “comunista” exigia que os países da região unissem forças e mobilizassem seus recursos humanos e materiais em uma “estratégia total” bem coordenada, cujo centro estaria na África do Sul – o país economicamente dominante na região. Assim, a estratégia total do regime do *apartheid* tinha duas vertentes: um coercitivo, o outro persuasivo. Na geopolítica internacional, é claro, não pode haver uma demarcação nítida separando essas duas estratégias. A coerção facilmente se transforma em persuasão e vice-versa. Em 7 de março de 1979, em um esforço para sensibilizar o mundo internacional com uma versão “diplomática” do ataque total, “Pik” Botha (o ministro das Relações Exteriores) discursou em uma recepção em Zurique. Anunciou que, doravante, Pretória daria prioridade ao “avanço da nossa própria região da África Austral”, com vista ao “estabelecimento de uma solidariedade subcontinental que formaria a base da cooperação nas importantes esferas da vida” (tradução nossa).³⁶

35 No original: “Mandela was one extremely strong-willed man in prison. The ANC [in exile] consisted of hundreds of hundreds of guerrillas, activists and supporters”.

36 No original: “advancement of our own southern African region, [...] establishment of a sub-continental solidarity which would form the basis for cooperation in the important spheres of life”.

A personalidade histórica precisa ser avaliada em termos de como ela implementa as tarefas reais que essa sociedade enfrenta. Uma personalidade progressista acelera o curso dos acontecimentos, uma conservadora tende a retardá-lo. Deste ponto de vista, Botha dificilmente pode ser mencionado entre os defensores de um estado democrático da África do Sul, promovendo um movimento para o estabelecimento de um estado democrático não racial, governado pela maioria.

Embora se possa argumentar que ele iniciou uma reforma que levou ao desmantelamento do *apartheid* ao libertar presos políticos como Walter Sisulu, Govan Mbeki e Andrew Mlangeni, o vetor de sua atividade não era de forma alguma voltado para o futuro. Ele agiu dentro de sua cultura política e pode-se argumentar que ele serviu como um freio no curso da história e não como um acelerador. Mas este não é o caso em termos de políticas e política latentes. Durante 1984, houve insinuações persistentes de setores oficiais – e no *Sunday Express* de 13 de dezembro – que dois líderes seniores do ANC, Govan Mbeki e Walter Sisulu, poderiam ser libertados. E em novembro de 1984, “Pik” Botha anunciou em uma entrevista na Alemanha Ocidental que o ANC era bem-vindo para participar das discussões constitucionais da África do Sul se abandonasse seus “objetivos violentos”. Todos esses eventos culminaram no jornal de língua africâner, *Beeld*, publicando dois artigos em 11 de dezembro de 1984, indicando que Piet Muller, seu editor assistente, estava em Lusaka para entrevistar membros do executivo do ANC. Ele não poderia ter feito isso sem a permissão de P.W. Botha.

Vários analistas políticos observaram que os artigos publicados por *Beeld* faziam parte de um movimento estratégico, uma espécie de exercício de “empinar pipa” realizado pelo governo sul-africano que estava preparando o público branco para o diálogo com o ANC. Acreditava-se que Kenneth Kaunda desempenhou um papel central na organização das entrevistas entre o jornal pró-establishment e o ANC. Significativamente, os editoriais e artigos de *Beeld* clamavam a P.W. Botha para manter conversações com o ANC, a UDF e o *Inkatha Freedom Party*.

Em 1986, depois que o subcomitê de quatro pessoas apresentou sua proposta, Tambo reclamou ao comitê executivo nacional do ANC que sua liderança estava mal informada e atrasada em relação às ideias que estavam sendo divulgadas entre os *think tanks* do inimigo, sobre modelagem constitucional. A resposta do NEC foi formar um subcomitê sobre diretrizes constitucionais e o artigo sobre “modelos constitucionais”. Também foi liderado por Jordan. Em um dos seminários internos organizados pelo subcomitê de diretrizes constitucionais em 1986 para discutir sua proposta de apresentação, Tambo comentou:

Estou feliz que... estas diretrizes constitucionais propostas não sejam uma série de prescrições que tiramos do céu, como fazem tantos supostos especialistas e como fazem os ricos *Think Tanks*. O mundo ocidental parece abundar com isso... e os governos, incluindo o regime do *apartheid*, que se esconde atrás deles, querem um ajuste ao *apartheid* que... vão preservar firmemente, se não aprofundar, o privilégio econômico, que em nosso país é sinônimo de privilégio racial... eles querem institucionalizar o racismo por meio de suas fórmulas extravagantes e o desejo de proteger os chamados direitos de grupo. Nós, por outro lado, queremos afirmar a soberania do povo (tradução nossa)³⁷.

Mas como parte da sociedade sul-africana ainda se opunha ativamente à abolição do *apartheid* e era apoiada pelas superpotências ocidentais durante a era da política da Guerra Fria, o ANC teve que adotar estratégias táticas perceptivas, e nesse sentido, os primeiros passos no processo de negociação teve que ser feito em formato de política latente. A crítica de O.R. Tambo à política dos EUA em relação ao *apartheid* na África do Sul foi articulada em um discurso em Nova York em 8 de novembro de 1982 e em outras entrevistas. Sua palestra de 1982 foi intitulada “O Congresso Nacional Africano, os Estados Unidos e o Futuro da África do Sul”. Tambo perguntou: o que qualificou P.W. Botha para proteção e apoio inabalável do governo dos EUA? A resposta foi que P. W. Botha foi percebido pelo governo Reagan como um reformador. Aos olhos dos formuladores de políticas dos EUA para a África, Botha estava no poder e, portanto, tinha os meios para iniciar e controlar o processo de mudança.

Portanto, do ponto de vista obstinado do governo dos EUA, eles poderiam lidar com P.W. Botha ao invés de talvez alguns atrativos elementos liberal-reformistas, fora dos corredores do poder. Alguns anos depois, o ANC se encontrou oficialmente com o governo dos Estados Unidos pela primeira vez, em fevereiro de 1987, quando Tambo se encontrou com George Schultz, secretário de Estado dos Estados Unidos. Thabo Mbeki, que esteve entre os envolvidos no planejamento deste importante encontro, lembra que em uma ocasião se reuniram com Chester Crocker para finalizar sua preparação. Crocker disse sem rodeios à delegação do ANC que o encontro com o governo dos EUA tornou-se possível porque a luta armada começou

37 No original: “I am pleased that ... these proposed constitutional guidelines are not a series of prescriptions which we clutch out of the sky as so many so-called experts do and as the wealthy *Think Tanks* do. The Western world seems to abound with these ... and the governments, including the *apartheid* regime which hides behind them, want adjustment to *apartheid* which ...will firmly preserve if not entrench economic privilege, which in our country is synonymous with racial privilege ... they want to institutionalise racism through their fancy formulas and the desire to protect so-called group rights. We on the other hand, want to assert the sovereignty of the people.

a ceifar a vida dos sul-africanos brancos. E em um discurso que ele deu em Doha em 24 de maio de 2010, Mbeki contou que um arrogante Crocker disse que a situação na África do Sul era “importante demais” para ser deixada para os sul-africanos (Ndlovu 2010).

Muito mais interessante é a questão de F.W. de Klerk. O fato de ele estar na vanguarda da história política sul-africana em negociações políticas substantivas, junto com Mandela, é uma combinação de acaso e necessidade. A necessidade de nomear de Klerk para a presidência foi pré-determinada pela necessidade da sociedade sul-africana de substituir um Botha “militarista”.

Diferentemente do papel de Tambo e Botha, as discussões entre Mandela e De Klerk, iniciadas em 1990, são descritas em detalhes na literatura. Eles foram sustentados por muitos elementos da política latente. Kasrils (1998), por exemplo, acredita que De Klerk fez um jogo duplo e, durante as negociações, sancionou, em sigilo, o assassinato de ativistas do ANC e fomentou a violência nas áreas urbanas. O terrível massacre em Boipatong em 1992 proporcionou tanto à OUA (Organização da Unidade Africana) quanto à ONU, como a membros da comunidade internacional, uma oportunidade de agir decisivamente em relação às negociações substantivas na África do Sul. Em 17 de junho de 1992, 48 moradores de Boipatong foram massacrados em suas casas quando aproximadamente 200 homens, supostamente partidários do *Inkatha Freedom Party*, fortemente armados com armas, facas e machados invadiram o município geralmente pacífico.

O assassinato de moradores inocentes de Boipatong, ocorrido logo após explosões violentas em Rand Oriental, Rand Ocidental e Natal, zombou do Acordo Nacional de Paz assinado pelas várias formações políticas. Esse acordo não valia mais nem o papel em que foi escrito; havia sido violado e isso representava um perigo muito real para as negociações da CODESA. Até que os responsáveis fossem presos, as declarações do comissário de polícia e F.W. de Klerk não podiam ser levadas a sério. Era comum afirmar que grande parte da violência foi perpetrada por elementos da “terceira força”, assassinos sombrios controlados ou pelo menos ligados a membros das forças de segurança sul-africanas. A manchete do *Sunday Star* de 21 de junho foi “Codesa pode desmoronar” e, logo em seguida, em 22 de junho de 1992, o NEC do ANC anunciou formalmente sua retirada das negociações com o regime. Foi relatado no *Cape Times* no dia seguinte que o ANC estava realizando o que chamou de “conversas de crise”.

A estratégia do ANC serviu como um guia de princípios na luta contra o *apartheid* e nas negociações com Pretória. Foi o resultado de uma cuidadosa estratégia da liderança coletiva do ANC, durante trinta anos, chefiada por Tambo. Ele tinha uma profunda compreensão teórica da situação interna e internacional, da prática pública, oculta e aberta; a capacidade de manter a simplicidade e clareza de pensamento nas condições mais

difíceis e cumprir os planos táticos e a estratégia política. Um líder com a perspicácia tática de Tambo estava ciente da possibilidade de mudança política na correlação de forças sociais, podia entender qual caminho escolher, como combinar política latente e aberta e como transformar oportunidade histórica em realidade. Tambo foi uma grande personalidade histórica que liderou o ANC no exílio durante a prisão de Mandela e o que verificou-se foi, em grande parte, o resultado de uma liderança forte e estável, durante trinta anos, de Tambo. Ele retornou à África do Sul no final de 1990 para participar da Conferência Consultiva Nacional do ANC. Falando após a conferência em 16 de dezembro de 1990, Tambo destacou:

Levamos muitos anos de luta cruel e sangrenta para persuadir o Partido Nacional a abrir conversações com os verdadeiros líderes da maioria negra... Estou diante de vocês na companhia daquele ilustre filho do nosso povo, meu irmão e amigo, o camarada Nelson Mandela. O que ele disse tantas vezes sobre mim, seja verdade ou não, quero repetir a ele mil vezes, e isso abrange todos os anos da nossa vida política, estejamos presos ou não... até hoje, quando o chefe do governo acha necessário buscar a opinião de um líder africano... Somos tão capazes de governar um país quanto qualquer outra pessoa... A África do Sul está na encruzilhada... [Devemos] ... cumprir nossas responsabilidades e nos envolver em um diálogo honesto e sério (tradução nossa)³⁸.

Os anos de trabalho tenso e perigoso prejudicaram a saúde de Tambo e causaram sua morte prematura, mas seu nome está entre os maiores filhos da África do Sul. Considerando o papel da personalidade individual, Mandela não era de forma alguma o único canal do ANC, por meio do qual o movimento de libertação e seus aliados poderiam prosseguir o processo de negociação com Pretória.

Em outro exemplo de política latente, de agosto de 1984 a maio de 1987 na Zâmbia e no Senegal, várias reuniões foram realizadas entre a liderança do ANC e representantes da elite intelectual e dos círculos empresariais da África do Sul para desenvolver um entendimento mútuo entre o ANC e a comuni-

38 No original: "It has taken us many long years of grim and bloody struggle to persuade the National Party to open talks with the true leaders of the black majority ... I stand in front of you in the company of that illustrious son of our people, my brother and friend, Comrade Nelson Mandela. What he has said about me so many times, whether it is true or not, I want to repeat to him a thousand times, and this covers all the years of our political life, whether we were in jail or not ... It covers our position to this day when the head of the government feels it necessary to seek out the opinion of an African leader ... We are as capable of running a country as anybody else ... South Africa is at the crossroads ... [We must] ... live up to our responsibilities and engage one another in an honest and serious dialogue".

dade branca. Então, em outubro de 1987, uma série de negociações secretas entre os emissários de Pretória e a delegação do ANC começou em Marlow, na Inglaterra. De particular importância aqui foi que não havia representantes do público presentes. Eram contatos indiretos e ocultos entre autoridades de liderança “de dentro”. Embora formalmente o grupo de negociadores de Pretória fosse liderado por Willie Esterhuyse, ele concordou em cooperar com Barnard (NIS), que assumiu o controle com o apoio de Botha (que aparentemente assistia com expectativa nos bastidores).

A equipe de negociação do ANC foi liderada inicialmente por Aziz Pahad, mas a partir de fevereiro de 1988 Thabo Mbeki, que era então o chefe de Informação e Publicidade do ANC, assumiu. Durante essas reuniões, foi estabelecido um enquadramento construtivo para ampliar os acordos sobre uma resolução política. O organizador do canal de comunicação externo entre os dois lados do processo de negociação foi Michael Young, da empresa britânica *Consolidated Gold Fields* (CGF, sigla em inglês). Young, que era o chefe de comunicação e assuntos corporativos da CGF, participou do processo de negociação, não tanto por sua boa vontade como pessoa humana, mas por entender que o *apartheid* estava causando danos econômicos significativos à mineradora para a qual ele trabalhava, e cuja principal subsidiária estava em Joanesburgo (Du Preez 2013; Ndlovu 2013).

Ainda pelo lado econômico, além da insurreição política, o discurso “Rubicon” de P.W. Botha, em agosto de 1985, foi desastroso para o governo sul-africano. Nos anos seguintes, o Rand entrou em colapso e isso fez com que uma série de outros bancos internacionais parassem de rolar a dívida do país. A reputação financeira da África do Sul em todo o mundo estava em frangalhos e a situação, dentro e fora do país, estava se apertando. Mesmo De Klerk (1996, 122, tradução nossa) foi obrigado a admitir em retrospecto que houve um “sério colapso da confiança internacional na capacidade do governo sul-africano de lidar com a escalada da crise”³⁹ de todos os lados.

A fase final da luta contra o *apartheid*, especialmente a sua parte negocial, foi empreendida em público e, assim, a vitória final das forças de libertação é, por vezes, rotulada de “revolução negociada”, por exemplo de Sparks (1995, 15), e está associada ao papel de personalidades proeminentes como Mandela e De Klerk. Parece que neste caso há uma espécie de distorção da imagem real das relações causa-efeito. Vladimir Shubin observa astutamente: “O que realmente importava não era a boa vontade de uma ou outra figura política, por mais importante que fosse, mas o desenvolvi-

39 No original: “serious collapse of international confidence in South African government’s capacity to handle the escalating crises’ from all sides”.

mento da luta, que levou à crescente pressão sobre o regime, dentro e fora da África do Sul” (Shubin 2008, 282, tradução nossa).⁴⁰

Conclusão

A discussão acima nos leva a concluir que para uma adequada compreensão do conteúdo da política pública sul-africana neste período, é necessário explorar o componente que G. Almond designou como “políticas latentes” ou “política latente”. A política latente é uma esfera especial da atividade humana, principalmente relacionada à realização de interesses ocultos ou ao uso de métodos secretos para obter, reter e usar o poder. À medida que o domínio do *apartheid* aumentava e toda a esperança de mudança pacífica parecia estar desaparecendo, tornou-se evidente para o ANC que não poderia descartar novas mudanças e “realinhamentos sísmicos dramáticos” e o subcomitê de negociações raciocinou que, se as negociações fossem vistas como fornecendo outro terreno relevante para a luta, em vez de ser um meio de encerrar a luta, o ANC não tinha motivos convincentes para rejeitar as negociações com o campo inimigo.

No entanto, como demonstrado na Namíbia, os adversários podem pressionar por negociações na África do Sul para usar o processo como um meio de ganhar tempo e forçar o ANC a encerrar a luta. Além disso, devido à dependência do ANC dos estados da linha de frente, incluindo o apoio diplomático e moral dos países africanos, o movimento de libertação teve que enfrentar a perspectiva de ser forçado a negociar. Portanto, em sua “*Submission on the Question of Negotiations*” em 1985, o subcomitê aconselhou o ANC a abordar as negociações substantivas propostas como um meio de vencer a batalha na mesa de negociações e, no processo, estaria consolidando o que o MK não havia ganhado no campo de batalha. Em outras palavras, o ANC entraria em negociações com o regime do *apartheid* como meio de perseguir seus objetivos políticos, complementando os meios convencionais do movimento de libertação.

O subcomitê de negociações do ANC, estabelecido por Tambo, expressou a opinião de que o ANC não tinha outra opção a não ser estar vigilante e bem organizado caso as negociações substantivas com o governo do NP fossem iniciadas. Antecedentes históricos provavam que as negociações e a forma que elas assumiram eram determinadas, em grande medida, pelas forças relativas das partes em conflito, ou seja, qual parte estava em

40 No original: “*What really mattered was not the goodwill of one or the other political figure, however important, but the development of the struggle, which led to the growing pressure on the regime from inside and outside South Africa* (Shubin 2008, 282)”.

ascensão e qual estava em declínio. Portanto, caso o ANC mantivesse conversações com o regime do *apartheid*, voluntariamente ou por força das circunstâncias, esperava-se que a organização extraísse da nova situação a condição ideal para a continuação da luta de libertação.

Muitas opções para classificar os tipos de política latente podem ser sugeridas. Primeiro, por fazer parte da política como um todo, inclui-se a classificação geral da política (como econômica, militar, internacional etc.). Em segundo lugar, é possível designar toda uma série de classificações que refletem a natureza especial da política latente: o desenvolvimento e a promoção da estratégia política da “dupla entidade”; inteligência política; ações encobertas forçadas (operações ativas); opinião pública não divulgada e sua influência; campanhas de desobediência e resistência pacífica desestabilizadora; operações psicológicas e informativas encobertas; diplomacia não pública e atividade de estruturas ilegais secretas na esfera da política mundial; atividades clandestinas ocultas e ilegais de partidos políticos (isso não se aplica a operações militares, psicológicas ou de informação); criação e atividade legal de estruturas “subsidiárias” da clandestinidade política; “gestão confidencial” de partidos políticos, tanto legais quanto proibidos; operações de *lobby*; atividades ilegais de grupos terroristas, criminosos e formações militares não estatais; a atividade política secreta de estruturas privadas e comerciais, e assim por diante.

O estudo da política latente é possível no âmbito de um ramo especial da ciência política – a ciência da política latente (ou, usando uma terminologia breve – a *latentologia* política). É um sistema de conhecimento que explica as leis, tendências e formas de implementação da política latente, com a ajuda de paradigmas, categorias e métodos apropriados. Por exemplo, a lei diz que o aumento da “furtividade” da política latente leva à crescente tendência de degradação de seu conteúdo político, ou que o aumento da transparência da política latente reduz a segurança de seus sujeitos e complica o cumprimento de suas funções específicas. Uma regularidade importante da política latente é o círculo estreito de seus sujeitos e participantes, o fortalecimento do papel de líderes políticos, grupos restritos de profissionais e indivíduos (Kurillo 2013).

O documento preliminar do ANC de 1986 sobre diretrizes constitucionais forneceu a estrutura para o documento final adotado pelo ANC em 1988. O documento preliminar se qualifica como um documento primário que influenciou a nova Constituição Sul-Africana após o fim do *apartheid* em 1994. Os autores do documento de 1986, sobre diretrizes constitucionais, destacam as cinco questões principais como fundamentais para a proposta da Declaração de Direitos, que foi sugerida anteriormente por Jordan. Estes foram (i) princípios básicos; (ii) política e exercício de direitos; Estado majoritário em oposição à proteção dos direitos dos grupos; (iii) liberdade econômica,

posse de terra e propriedade; (iv) a escolha entre um sistema presidencialista e primeiro-ministro; e (v) o sistema legal e o judiciário. A nova Constituição Sul-Africana de 1996 abordou todas essas questões pertinentes.

Em termos de política e políticas latentes e do fator personalidade, argumentou-se neste artigo que, tanto O.R. Tambo quanto P.W. Botha, desempenharam papéis cruciais no estabelecimento de uma base sólida, sobre a qual Mandela e De Klerk foram capazes de convocar a CODESA e conduzir negociações substantivas na África do Sul, levando a uma conclusão bem-sucedida (Ndlovu 2010; 2013).

Referências

- Adam, Heribert, e Hermann Giliomee. 1979. *Ethnic Power Mobilized: Can South Africa Change?*. New Haven: Yale University Press.
- Almond, Gabriel A. 1960. "Public Opinion and the Development of Space Technology". Paper presented at a conference on the International Political Implications of Activities in Outer Space, New York, Outubro 22–23.
- ANC (African National Congress). 1977. "Colonialism of a Special Type". <http://www.anc.org.za/content/apartheid-south-africa-colonialism-special-type>.
- . 1985. "Mandela's Reply to Botha: Your Freedom and Mine cannot be Separated". Sechaba, Abril.
- . 1987. "Statement on Negotiations", 9 de Outubro de 1987. Sechaba, Dezembro.
- Barnard, Niel. 2015. *Secret Revolution: Memoirs of a Spy Boss*. Cape Town: Tafelberg.
- Braam, Conny. 2005. *Operation Vula*. Cape Town: Jacana Media.
- Bradley, Robert N. 1911. *Latent History and Politics*. London: Murray & Evenden.
- Breen, Richard. 2000. "Why is Support for Extreme Parties Underestimated by Survey? A Latent Class Analysis". *British Journal of Political Science* 30 (2): 375–382.
- Brewer, John D. 1986. *After Soweto: An Unfinished Journey*. Oxford: Clarendon Press.
- Butler, Jeffrey, Robert I. Rotberg, e John Adams. 1978. *The Black Homelands of South Africa: The Political and Economic Development of Bophuthatswana and KwaZulu*. Berkeley: University of California Press.

- Clark, Nancy L., e William H. Worger. 2013. *South Africa: The Rise and Fall of Apartheid*. New York: Routledge.
- Crocker, C. 1993. *High Noon in Southern Africa: Making Peace in a Rough Neighbourhood*. Johannesburg: Jonathan Ball.
- Cruden, Alex, e Dedria Bryfonski. 2010. *The End of Apartheid*. Detroit: Greenhaven.
- De Klerk, F.W. 1996. *The Last Trek. The New Beginning? The Autobiography*. London: Pan Books.
- Du Preez, M. 2013. "The National Party and the Changing of the Minds: The 1970s and the 1980s". In *SADET*, Vol. 6, Part 1, *The Road to Democracy in South Africa*, 36–87. Pretoria: University of South Africa Press.
- Eades, Lindsey M. 1999. *The End of Apartheid in South Africa*. Westport: Greenwood Press.
- Gilder, Barry. 2012. *Songs and Secrets*. New York: Columbia University Press.
- Guelke, Adrian. 2005. *Rethinking the Rise and Fall of Apartheid: South Africa and World Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hagenaars, Jacques, e Allan L. McCutchen. 2002. *Applied Latent Class Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harvey, Robert. 2001. *The Fall of Apartheid: The Inside Story from Smuts to Mbeki*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hegel, Georg W.F. 2001. *The Philosophy of History*. Kitchener: Batoche Books.
- Helmke, Gretchen, e Steven Levitsky, eds. 2006. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Holness, M. 1986. "Angola: The Struggle Continues". In *Destructive Engagement: Southern Africa at War*, organizado por P. Johnson e D. Martin. Harare: Zimbabwe Publishing House.
- Houston, G. 2010. "The ANC's Armed Struggle in the 1980s". In *SADET*, Vol. 4, Part 2, *The Road to Democracy in South Africa*, 1037-1225. Pretoria: University of South Africa Press.
- Huntington, Samuel P. 1981. "Reform and Stability in a Modernizing, Multi-Ethnic Society". *Politikon* 8 (2): 8–26.
- Jordan, P. 1985. "The New Face of Counter-revolution: A Briefing Paper". Presented to the NEC of the ANC, Lusaka, Julho de 1985.
- . 1988. "The South African Liberation Movement and the Making of a New Nation". In *The National Question in South Africa*, organizado por M. van Diepen. London: Zed Books.
- Kane-Berman, John S. 1990. *South Africa's Silent Revolution*. Johannesburg: Southern.

- Kasrils, Ronald. 1998. *Armed and Dangerous: From Undercover Struggle to Freedom*. Bellville: Mayibuye Books.
- Keable, Ken. 2012. *London Recruits: The Secret War against Apartheid*. Pontypool: Merlin Press.
- Kurillo, Vadim. 2013. *Latentnaya politika. Politicheskaya latentologiya*. Moscow: Sputnik+
- Lazarsfeld, P. 1950. "The Logical and Mathematical Foundation of Latent Structure Analysis". In *Studies in Social Psychology in World War II: The American Soldier*, Vol. 4, organizado por S.A. Stouffer. Princeton: Princeton University Press.
- Lenin, Vladimir I. 1975. "What is to be Done?". In *Selected Works*, Vol. 1. Moscow: Progress Press.
- Magubane, B.M. 2013. "The Beginning of the End: The Garrison State is Finally Dismantled". In *SADET*, Vol. 6, Parte 1, *The Road to Democracy in South Africa*, 1–35. Pretoria: University of South Africa Press.
- Maharaj, Mac. 2008. *The ANC and South Africa's Negotiated Transition to Democracy and Peace*. Berlin: Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management.
- Mandela, Nelson. 2000. *Long Walk to Freedom: The Autobiography of Nelson Mandela*. London: Abacus.
- McCartan, Greg. 1990. *Nelson Mandela: Speeches*. Randburg: Pathfinder.
- Merton, Robert. 1957. *Social Theory and Social Structure*. Glencoe: Free Press.
- Mzamane, M., B. Maaba, e N. Biko. 2006. "The Black Consciousness Movement". In *SADET*, Vol. 2, *The Road to Democracy in South Africa*, 99–159. Pretoria: University of South Africa Press.
- Ndlovu, S.M. 2010. "The African National Congress and Negotiations". In *South African Democracy Education Trust (SADET)*, Vol. 4, Parte 1, *The Road to Democracy in South Africa*, 63–31. Pretoria: University of South Africa Press.
- . 2013. "The ANC, CODESA, Substantive Negotiations and the Road to the First Democratic Election". In *SADET*, Vol. 6, Parte 2, *The Road to Democracy in South Africa*, 723–794. Pretoria: University of South Africa Press.
- . 2017. *Soweto Uprisings: Counter-memories of June 1976*. Johannesburg: Pan Macmillan.
- . 2018. "Sowing the Seed of Political Mobilisation in Bantustans: Resistance to the Cession of the KaNgwane Bantustan to the Kingdom of Swaziland". *Journal of Contemporary History* 43 (1): 43–69.
- Nixon, Ron. 2016. *South Africa's Global Propaganda War*. London: Pluto Press.

- Nyameko, R.S., e Singh, Q. 1977. "The Role of the Black Consciousness Movement in the South African Revolution". *The African Communist* 68: 34-47.
- O'Brien, Kevin A. 2011. *The South African Intelligence Services: From Apartheid to Democracy, 1948–2005*. London and New York: Routledge.
- Papenfus, Theresa. 2010. *Pik Botha and his Times*. Pretoria: Litera.
- Pauw, Jacques. 2017. *In the Heart of the Whore: The Story of Apartheid's Squads*. Johannesburg and Cape Town: Jonathan Ball.
- Pratt, Paula B. 1995. *The End of Apartheid in South Africa*. Farmington Hills: Lucent Books.
- Price, Robert M. 1991. *The Apartheid State in Crisis: Political Transformation in South Africa, 1975–1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Renwick, Robin. 1997. *Unconventional Diplomacy in Southern Africa*. London: Macmillan.
- Rosenthal, Richard. 1998. *Mission Improbable: A Piece of South African Story*. Cape Town: David Philip.
- SACP (South African Communist Party). 1962. "The Road to South African Freedom: Programme of the SACP". www.anc.org.za/historical-docs
- Sanders, James. 2006. *Apartheid's Friends: The Rise and Fall of South Africa's Secret Service*. London: John Murray.
- Scott, Peter D. 1993. *Deep Politics and the Death of JFK*. Berkeley: University of California Press.
- . 2015. *The American Deep State: Big Money, Big Oil and the Struggle for U.S. Democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Seekings, Jeremy. 2010. "Whose Voices? Politics and Methodology in the Study of Political Organisation and Protest in the Final Phase of the 'Struggle' in South Africa" *South African Historical Journal* 62 (1): 7–28.
- Shubin, Vladimir. 2008. *ANC: A View from Moscow*. Cape Town: Jacana Media
- Sonneborn, Liz. 2010. *The End of Apartheid in South Africa*. Broomall: Chelsea House Press.
- South Africa. 1998. *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*. Vol. 1, Chap 8; e Vol. 5, Chap. 8. Cape Town: TRC.
- South African Bureau of Information. 1987. *Talking with the ANC*. Johannesburg.
- Sparks, Allister. 1995. *Tomorrow is Another Country: The Inside Story of South Africa's Negotiated Revolution*. London: Heinemann.
- Thompson, Leonard, e Jeffrey Butler, eds. 1975. *Change in Contemporary Africa*. Berkeley: University of California Press.

- Turok, B., Kgalema Motlanthe, Pallo Jordan, Jeff Radebe, S’Bu Ndebele, Nkosazana Dlamini-Zuma, Adekeye Adebajo, Mathole Motshekga, e Febe Potgieter-Gqubule. 2010. *The Historical Roots of the ANC*. Johannesburg: Jacana.
- Van Zyl Slabbert, Frederik. 2006. *The Other Side of History*. Johannesburg, Jonathan Ball.
- Waldmeir, Patti. 1997. *Anatomy of a Miracle: The End of Apartheid and the Birth of New South Africa*. London: Viking.
- Williams, Walter E. 1989. *South Africa’s War Against Capitalism*. New York: Praeger.

RESUMO

Este artigo explora o fenômeno da política latente na África do Sul durante a era do *apartheid*. O termo “políticas/política latente” foi introduzido no uso científico por Gabriel Almond. No campo da ciência política, políticas/política latentes referem-se a uma esfera de política oculta, total ou parcialmente não observada, sustentada por fatores de personalidade. O processo político na África do Sul mostra muitos exemplos de política latente. Por exemplo, as revoltas de Soweto e a onda de agitação em meados de 1976 marcaram o início da fase final da luta contra o *apartheid*. Além disso, na queda do *apartheid*, fatores de personalidade ocultos também são aparentes, e aqui o papel dos movimentos de libertação foi de importância decisiva. Organizações como o Congresso Nacional Africano (ANC), o Congresso Pan-Africanista (PAC) e outros movimentos históricos de massas como os movimentos operários e o Movimento da Consciência Negra (MCN) também são estudados nesse contexto. Uma exploração da política latente permite a divulgação inclusiva de vários aspectos do processo político.

PALAVRAS-CHAVE:

Política latente. Apartheid. Movimento de Libertação Nacional. Negociações secretas. Ação Coercitiva. Inteligência Política. Fator de Personalidade.

Recebido em 10 de maio de 2022

Aceito em 10 de junho de 2022

Traduzido por Amabilly Bonacina

INSURGÊNCIA DO BOKO HARAM E DESLOCAMENTO FORÇADO NO NORDESTE DA NIGÉRIA: UMA AVALIAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DO ESTADO

Luqman Saka¹
Ousman M. Bojang²



Introdução

Desde sua independência política da Grã-Bretanha, no dia 01 de outubro de 1960, o Estado da Nigéria tropeçou de uma crise para outra. Em seis anos de sua independência, a ordem democrática herdada pelo sistema colonial foi desmantelada por jovens oficiais militares em um golpe sangrento na noite do dia 15 de janeiro de 1966. Seis meses depois, outro contra-golpe sangrento foi encenado, resultando na mudança da guarda dentro do regimento que supervisionou os assuntos do país após o primeiro golpe militar. As dinâmicas políticas do primeiro e do segundo golpe conduziram o país para uma guerra-civil fratricida de 3 meses. A guerra civil deu origem ao primeiro caso de deslocamento populacional de grande escala na história da Nigéria moderna. Milhões de nigerianos foram deslocados, enquanto outras centenas de milhares tornaram-se refugiados para além das fronteiras nacionais buscando um “porto seguro” das destruidoras manifestações da guerra civil. Desde o final da Guerra Civil e da dissolução do programa “3 Rs” do

1 Departamento de Ciência Política, Universidade da Gâmbia. Brikama, Gâmbia. Departamento de Ciência Política, Universidade de Ilorin. Ilorin, Nigéria. Email: sakaluqman@unilorin.edu.ng; owolabisaka@gmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7811-5268>.

2 Departamento de História, Universidade da Gâmbia. Brikama, Gâmbia. Email: ombojang@utg.edu.gm.

Governo Federal (Reintegração, Reabilitação e Reassentamento), a Nigéria não presenciara nenhuma crise interna séria que tenha resultado em deslocamento forçado de larga escala. Embora houvesse exemplos de explosões violentas de conflitos como o levante Maitatsine, ao norte, nos anos de 1980, esses foram contidos e não resultaram em um sério deslocamento forçado na escala presenciada durante a guerra civil.

Enquanto muitos nigerianos tinham a expectativa de que o retorno ao governo civil em maio de 1999 fosse trazer alguma promessa de paz, tais expectativas pareciam estar mal colocadas. A Nigéria teve que lidar com violentas expressões de conflitos étnico-raciais, religiosos e comunitários, dentre os quais o Boko Haram, que destruiu a parte nordeste do país. Mais do que um desafio de segurança nacional e regional, a insurreição do Boko Haram promoveu uma das crises humanitárias mais sérias desde a guerra civil. A dimensão da emergência é melhor revelada quando observa-se a extensão do número de pessoas deslocadas por esse conflito - tanto internamente (dentro das fronteiras nigerianas) quanto como refugiadas em países vizinhos. Assim como tais deslocamentos, outras manifestações da insurgência são a crise humanitária e a violação dos direitos humanos gerados pelo modo e natureza do deslocamento dessas populações, que são em grande parte marcados pela brutalidade dos insurgentes. Enquanto uma atenção significativa já foi dedicada em entender as dimensões políticas, securitárias e religiosas da insurreição e em como essas questões devem ser abordadas, as implicações humanitárias foram pautas de relativamente poucos estudos acadêmicos e políticos, especialmente no que se refere à crise de deslocamentos populacionais forçados.

Essa escassez de pesquisas sobre o deslocamento interno e outras questões humanitárias decorrentes da violência está relacionada à falta de uma política nacional coerente e de um engajamento robusto, por parte das instituições estatais nigerianas, na situação daqueles que são deslocados internamente por causa dos conflitos ou outros fatores (Abdulazeez e Oriola 2018; Adewale 2016; Obikaeze e Onuoha 2016; Osagioduwa e Olusegun 2016; OCHA 2013; Ibeanu 1998). De fato, em vez de ser um desafio isolado, os incidentes mostraram que o Estado nigeriano carece de uma abordagem política coordenada para gerenciar o deslocamento forçado, seja ele induzido por conflitos violentos ou pela natureza. Isso fica claro ao examinar a natureza das respostas estatais a deslocamentos induzidos por enchentes. Nesse sentido, o desastre natural “*omiyale*”, que ocorreu no Estado de Oyo em 1982, assim como os episódios de inundação mais recentes que ocorreram ao longo das margens dos rios Níger e Benue até o Oceano Atlântico no estado de Bayelsa em 2012 e 2018 são exemplos dessa má organização do Estado. Durante essas inundações, a resposta do governo pareceu ser mais *ad hoc*, carente de um planejamento

nacional coordenado, inclusive para lidar com a crise de desabrigados que foi consequência de tais desastres. Embora possa parecer que as agências estatais não estão fazendo adequadamente o serviço de promover ajuda emergencial e remediar os desastres, existem esforços vigorosos sendo feitos por agências nacionais e estaduais, organizações não-governamentais, religiosas e comunitárias e agências de desenvolvimento e ajuda para atender às necessidades das pessoas deslocadas no nordeste da Nigéria.

Logo, entender a profundidade da crise de deslocamento, a natureza da gestão do Estado e a resiliência das comunidades impactadas pela crise torna-se essencial para as necessidades políticas. Esse estudo explora a natureza e a dimensão dos deslocamentos forçados decorrentes da insurreição do Boko Haram no nordeste da Nigéria e a natureza da gestão estatal referente a essa crise. Para tal, o presente trabalho adota a abordagem qualitativa de pesquisa na coleta e análise de seus dados. Os dados deste estudo foram obtidos a partir de documentos nacionais importantes que tratam da questão dos deslocamentos no nordeste, retirados de entrevistas midiáticas sobre os deslocamentos e sua gestão por instituições estatais, de artigos de notícias, relatórios, editoriais, comentários e publicações acadêmicas. Se baseando nessas fontes de dados, o presente trabalho procura destacar a natureza da gestão estatal da crise de deslocamento decorrente das campanhas de terror do Boko Haram no nordeste nigeriano, os sucessos que já foram registrados e os desafios enfrentados pelas instituições estatais e comunidades impactadas pelos conflitos no que se refere à gestão da crise.

A natureza, o homem e o deslocamento forçado: explicação conceitual

Uma série de fatores são responsáveis pela crise de deslocamento que a humanidade está enfrentando especialmente nas sociedades em desenvolvimento. Para fins de categorização, esses fatores podem ser gerados pela ação do homem ou decorrentes da força da natureza. A maioria dos fatores antrópicos relacionados a essa problemática são frequentemente associados com incidências de violência, assim como a processos de desenvolvimento. Dessa forma, o deslocamento forçado pode ser categorizado e explicado em três dimensões: gerados por desastres naturais, frutos dos processos de desenvolvimento e decorrentes de violência/conflitos.

Em termos específicos, o deslocamento forçado como resultado de forças da natureza é frequentemente associado a desastres naturais decorrentes de mudanças nas condições climáticas. Essa causa de deslocamento inclui, mas

não é limitada a enchentes, secas, processos de desertificação, aumento do nível do mar e recuo do litoral, tsunamis, tufões e outras calamidades naturais. Já em relação aos deslocamentos induzidos pelo desenvolvimento, a execução de projetos de infraestrutura, principalmente projetos de barragens em grande escala, foi identificada como uma causa importante (IDMC e NRC 2014a; Twomey 2014; Ferris 2008; Shettima 1997). Embora não desconsidere os fatores destacados acima, o consenso geral na literatura sobre deslocamento forçado/migração é que, mais do que qualquer outro fator, a violência ou a guerra, em geral, causam a ameaça mais potente, forçando as pessoas a tomar a decisão de fugir de suas casas/comunidades ou ficar para trás (Adhikari 2013; Melander, Oberg e Hall 2009; Moore e Shellman 2006).

Dentro da temática do deslocamento forçado, há a questão da definição diferencial dada às categorias de pessoas deslocadas. A definição diferencial também dá origem a variações na forma como a comunidade internacional mobiliza recursos para prestar ajuda aos programas estatais de auxílio às necessidades das pessoas deslocadas em todas as regiões do mundo. Na literatura dos deslocamentos, as pessoas deslocadas podem ser categorizadas como refugiadas ou como Pessoas Deslocadas Internamente (PDI's). Nesse sentido, tratando da questão da definição diferencial, o ex-embaixador das Nações Unidas, Richard Holbrooke, aponta que:

Dois terços dos refugiados do mundo não estão sob a alçada oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Nós os chamamos de PDI's. Em nossa missão, tentamos descobrir maneiras de abolir essa terminologia odiosa. O próprio uso de meras iniciais para se referir a pessoas não é, por si mesmo, saudável. São pessoas, e para uma pessoa que foi expulsa de sua casa devido a conflitos, não há diferença entre ser refugiado ou deslocado. Em termos do que aconteceu com eles, eles são igualmente vítimas, mas são tratados de forma diferentes (Robinson 2003, 1; Nações Unidas 2000, tradução nossa)³.

Em relação ao conceito de refugiado, a Convenção de Refugiados de 1951 traz uma descrição clara. De acordo com a Convenção, o refugiado é:

3 No original: "Two-thirds of the refugees of the world do not fall under the official purview of the United Nations High Commission for Refugees, UNHCR. We call them IDPs. In our mission, across the street, we have tried to figure out ways to abolish this odious terminology. The very use of initials to refer to people is not, in itself, healthy. These are people, and to a person who has been driven from his or her home by conflict, there is no difference between being a refugee or an IDP. In terms of what has happened to them, they are equally victims but they are treated differently" (Robinson 2003, 1; United Nations 2000).

[...] pessoa que, devido a temores incontestáveis de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencimento de um determinado grupo social ou posição política, se encontra fora do seu país de origem e não pode ou, devido a esse temor, não quer valer-se da proteção desse país; ou que, não tem nacionalidade e estando fora do país de sua antiga residência habitual em consequência de tais eventos, não possa, ou devido a esse temor, não quer retornar a ele (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ACNUR 1988; Robinson 2003, 1, tradução nossa)⁴.

Já referente ao conceito de Pessoa Deslocada Internamente, PDI, os Princípios Orientadores da ONU definem que as pessoas deslocadas internamente são:

[...] pessoas ou grupos de pessoas que foram forçados ou obrigados a fugir ou deixar suas casas ou lugares de residência habitual, em particular como resultado ou a fim de evitar os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou desastres naturais ou antrópicos, e que não cruzaram uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida (Fisher 2006, 8; Robinson 2003, 1; Deng 1999; United Nations 1999, tradução nossa)⁵.

Proteger os direitos e a dignidade das pessoas deslocadas, sejam elas refugiadas ou deslocadas internamente, é uma tarefa difícil e, há décadas, continua sendo uma preocupação majoritária da comunidade internacional. A necessidade de proteção torna-se mais crítica para aqueles que foram desabrigados em decorrência de conflitos violentos, dada a natureza de seu deslocamento e o fato de que muitas vezes buscam refúgio em locais próximos aos palcos dos conflitos e que geralmente são submetidos a contínuas violações de direitos por parte de militares e agências de segurança, grupos de milícias armadas e funcionários do Estado responsáveis por campos de abrigo para pessoas deslocadas. Dessa forma, não há esconderijo para os

4 No original: “[...] *person who owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, unwilling to return to it*” (United Nations High Commission for Refugees, UNHCR 1988; Robinson 2003, 1).

5 No original: “[...] *persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence in particular as a result of, or in order, to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights, or natural or human-made disasters and who have not crossed an internationally recognized State border*” (Fisher 2006, 8; Robinson 2003, 1; Deng 1999; United Nations 1999).

Deslocados Internos (DIs) quando se trata de violações dos seus direitos e de abusos. Eles são forçados a deixar suas casas e comunidades como resultado de atos de violência gerados por conflitos armados. Durante o processo, eles sofrem violação de seus direitos e tornam-se suscetíveis a abusos dentro de campos que foram montados para sua proteção e abrigo. A vulnerabilidade das PDI's foi trazida aos holofotes internacionais pelo Instituto Brookings (2008, 2), que denunciou que:

[...] os efeitos do deslocamento interno sobre as PDI's, autoridades locais e comunidades que os acolhem podem ser devastadores. Isso é porque, embora o deslocamento em si represente uma violação dos direitos das pessoas impactadas, a perda subsequente de acesso a abrigos, terras, meios de subsistência, documentação pessoal, contato com os familiares e socorro proporcionado pelas redes sociais, afetam negativamente a capacidade de PDI's de reivindicar e desfrutar de uma série de direitos fundamentais (Brookings 2008, 2, tradução nossa)⁶.

Desde o fim da Guerra Fria, as Nações Unidas estiveram na linha de frente propondo meios para facilitar e coordenar as respostas de governos internacionais e nacionais ao deslocamento interno. Isso foi feito por meio da assistência humanitária prestada pelas agências especializadas da ONU, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); a Organização Mundial de Saúde (WHO); o Programa Mundial de Alimentos (WFP); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA); entre outros. Além de oferecer ajuda e assistência por meio dessas agências especializadas, as Nações Unidas também fizeram uso da instrumentalidade das regras do direito internacional, que regem todas as respostas governamentais aos deslocamentos, conforme estipulado nos Princípios Orientadores da ONU sobre Deslocamento Interno (Brookings Institution 2008). Nesse sentido, os princípios 1.1, 3.1 e 4 do

6 No original: “The effects of internal displacement on IDPs, local authorities and communities that host them can be devastating. This is because while the act of displacement in itself amounted to violation of the rights of those affected, the subsequent loss of access to shelters, lands, livelihoods, personal documentation, family members, and succour afforded by social networks do affect negatively the ability of IDPs to assert and enjoy range of fundamental rights” (Brookings 2008, 2).

documento de 1999⁷ são de muita importância. O princípio 3.1 claramente vinculou a soberania estatal à responsabilidade dos Estados de proteger seus cidadãos e fornecer assistência sem discriminações, enquanto os princípios 1.1 e 4 definem os direitos humanos dos deslocados internos e a provisão de medidas especiais de proteção e assistência que devem ser proporcionais ao nível de vulnerabilidade das vítimas.

A Crise de Deslocamento Global e os Conflitos

Estudiosos chegaram à conclusão de que a violência e a guerra em geral produzem ameaças que forçam as pessoas a tomar a difícil decisão de deixar ou não suas casas e comunidades e buscar segurança em outros lugares (Adhikari 2013, 82; Edwards 2009; Melander, Oberg e Hall 2009; Oucho 2009, 16; Moore e Shellman 2007; 2006; 2004; Davenport, Moore e Poe 2003). Esses estudiosos afirmam a existência de certos graus de discordância no escopo, na natureza e na dimensão do conflito que é requerido para desencadear o deslocamento forçado. Existem discussões envolvendo a extensão do deslocamento gerado por conflitos nacionais e internacionais, sobre o impacto da violência perpetrada pelo governo e pelas forças irregulares/milícias/forças rebeldes e como elas provocam o deslocamento forçado, e como a infraestrutura e a geografia de um país pode informar a decisão de mudar-se ou não mudar-se, especialmente além das fronteiras nacionais. Também há a posição avançada por Adhikari (2013, 83), de que quando confrontadas com o conflito, as pessoas tendem a permanecer em seus lares e em suas comunidades, especialmente quando o custo da oportunidade de fugir (medido em relação a oportunidades econômicas perdidas e apego às comunidades) supera em muito uma ameaça física à vida.

7 No que se refere à responsabilidade legal dos Estados impactados pelo deslocamento interno, os Princípios Orientadores estipulam no Princípio 3.1 que “a soberania implica não apenas o direito de cada Estado de conduzir seus próprios assuntos, mas também o dever e a responsabilidade primários de fornecer proteção e assistência sem discriminação à sua população, incluindo os deslocados internos, de acordo com os direitos humanos internacionais e a legislação humanitária” e nos Princípios 1.1. e 4 que, “Enquanto os deslocados dentro de seu próprio país continuam tendo a plena proteção dos direitos disponíveis para a população em geral, o deslocamento dá origem a vulnerabilidades particulares por parte dos impactados. Portanto, e para garantir que os deslocados não sejam privados de seus direitos humanos, os Estados são obrigados a fornecer medidas especiais de proteção e assistência aos deslocados internos que correspondam a essas vulnerabilidades, a fim de garantir que os deslocados sejam tratados igualmente em relação aos cidadãos não deslocados”.

Embora a posição defendida por Adhikari (2013) pareça controversa, dado que estudos prévios já estabeleceram que conflitos violentos/guerras provocam deslocamento forçado, a posição não deveria ser descartada, pois contém elementos de verdade. De fato, pessoas que são deslocadas de suas comunidades, mas estão dentro dos limites territoriais de seus países de origem, muitas vezes decidem ficar perto de seu lugar de morada original como DIs, mesmo quando existem ameaças potenciais à sua vida e à sua segurança. Por exemplo, no caso do deslocamento induzido pelo Boko Haram no nordeste da Nigéria, a maior porcentagem dos deslocados estão na Nigéria como DIs, e a maioria dos campos estão confinados na região, com Maiduguri, a capital do estado de Borno, epicentro do conflito, que abriga o maior campo DIs. O crescimento astronômico no número de pessoas deslocadas pelo conflito, mas que permanecem em seu país como DIs, especialmente na África Subsaariana, atesta os impactos destrutivos de guerras civis na região dos anos 1990 até o presente momento.

Decorrente dos complexos conflitos que estavam eclodindo em vários países na África Subsaariana, a região passou a ser caracterizada por um alto número de pessoas deslocadas (refugiados e DIs). A região tem a maior concentração mundial de DIs e abriga aproximadamente 20% da população refugiada do mundo. Na região, é possível encontrar Estados receptores e emissores, Estados que recebem e enviam ao mesmo tempo, assim como Estados de trânsito (Croll 2009, 4; Naude 2009, 21). Ao invés de atenuar, as situações de conflito na África Subsaariana continuam a forçar as pessoas na região a abandonar e fugir de suas casas e de suas comunidades e buscar refúgio em outros lugares dentro das fronteiras nacionais como DIs ou fora delas como refugiados em outros países. Por exemplo, o Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno (IDMC) e o Centro Norueguês para Refugiados (NRC) no Relatório Global de Deslocamento Interno (GRID) observaram que alguns dos piores níveis de violência e de deslocamento foram registrados em 2017. Esses novos deslocamentos foram conduzidos por instabilidade política e conflitos, emergências humanitárias complexas, acordos de paz fracassados, guerrilhas urbanas e desastres. Em termos específicos, o relatório observou que conflitos no Afeganistão, na República Central Africana, na República Democrática do Congo, no Iraque, na Síria, na Nigéria, no Sudão do Sul, na Síria e no Iêmen continuam a forçar um grande número de pessoas a abandonar suas casas (IDMC e NRC 2018, 4).

De acordo com o IDMC e a NRC (2018, 5), um total de 30,6 milhões de novos deslocamentos associados com conflitos e desastres foram registrados em 2017 em 143 países e territórios em todo o mundo. O relatório

observou que 39% de todos os novos deslocamentos em 2017 foram provocados por conflitos e violência, enquanto 61% foram por desastres. O número relacionado a conflitos praticamente dobrou, de 6,9 milhões em 2016 para 11,8 milhões em 2017 (IDMC e NRC, 2018, 6). Essas estatísticas mostram que o número de indivíduos recém-deslocados decorrentes de conflitos violentos testemunharam um aumento em progressão geométrica entre 2016 e 2017. A situação era mais severa na África Subsaariana quando comparada com outras regiões. Segundo o relatório, a região respondeu por 26,3% do total dos indivíduos deslocados em 2017, ficando atrás do Leste Asiático e do Pacífico, que representaram 30,5%. Entretanto, a porcentagem esconde informações importantes. Com 5.472.000, a África Subsaariana liderou o grupo quando se trata do número de indivíduos recentemente deslocados por conflitos no ano de 2017, mais do que o dobro do número de indivíduos recentemente deslocados por desastres naturais na região, que chegou a 2.561.000. O número de pessoas deslocadas por conflitos na África Subsaariana foi ultrapassado apenas pelo relatado para o Oriente Médio e o Norte da África, que ficou em 4.485.000. A África Subsaariana, sozinha, representou 46,7% de indivíduos recentemente deslocados, resultado dos conflitos violentos em 2017. Quando associados, a África Subsaariana, o Oriente Médio e o Norte da África representaram 84,56% de indivíduos recentemente deslocados também resultantes dos conflitos em 2017 (IDMC e NRC 2018, 16).

Enquanto a África Subsaariana representa apenas 14% da população global, também constituiu, em contrapartida, quase metade dos novos deslocamentos induzidos por conflitos em 2017 (46,7%). Os países com os maiores números de indivíduos recentemente deslocados por conflitos são República Democrática do Congo (RDC); Somália; Etiópia; Sudão do Sul; e República Centro-Africana (RCA), em ordem decrescente (IDMC e NRC 2018, 17). A cada vez mais próxima e violenta insurgência do Boko Haram no nordeste da Nigéria com ramificações ao longo dos países da Comissão da Bacia do Lago Chade (CBLC) colocou a área sob o holofote no que se refere ao conflito de deslocamento induzido. Para os países da CBLC, 279.000 novos deslocamentos foram registrados no nordeste da Nigéria, o epicentro da insurgência do Boko Haram. Além disso, 119.000 foram registrados na região do extremo norte de Camarões, 40.000 na região de Diffa do Níger e 5.800 na região de Lac no Chade. Como um todo, os países da Bacia do Lago Chade representaram 8% dos deslocamentos induzidos por conflito na África Subsaariana no ano de 2017. Foram mais de 2,2 milhões de pessoas vivendo em campos de deslocamento como DI e refugiados na Bacia do Lago Chade como no final de 2017 (IDMC e NRC 2018, 17; 21).

A Insurgência do Boko Haram e a crise de deslocamento no Nordeste da Nigéria

A Nigéria teve sua própria parcela razoável de deslocamentos internos advindos de conflitos, violência e as consequentes violações de direitos humanos. Subjacente à seriedade do problema de deslocamentos internos no país, estava a submissão do Conselho Norueguês de Refugiados (NRC) e o Centro de Monitoramento de Deslocamentos Internos (IDMC 2014b, 9) de que a Nigéria era um dos 5 países que gerou os maiores números de Deslocados Internos como um resultado de conflitos violentos em 2013 e a tendência seguiu pelo país no contexto de novos deslocamentos na Bacia do Lago Chade, conforme destacado no Relatório Global de Deslocamentos Internos em 2017 (IDMC e NRC 2018, 21)⁸. A maioria dos deslocados nigerianos, estimados em 1,5 milhão em 2013, foram forçados a fugir da violência e do terror desencadeados pela seita Boko Haram no nordeste da Nigéria, em particular os estados de Adamawa, de Borno e de Yobe, que foram os mais impactados pela violência na região no auge da insurgência (UE 2014; IDMC e NRC 2014b, 2; 2014c)⁹. Além dos registrados como DIs na Nigéria, existem milhares que fugiram para Camarões, República do Níger e Chade, como refugiados.

Os desafios humanitários e securitários derivados da campanha de violência do Boko Haram conseguiram capturar e permanecer sendo o foco de acadêmicos, formuladores de política, agências de ajuda humanitária e do povo nigeriano. De fato, há um número considerável de estudos acadêmicos, estratégias políticas e outras formas de documentação que exploraram diferentes dimensões dos desafios que a insurgência do Boko Haram no nordeste

8 A Nigéria foi listada junto com Síria, República Centro-Africana, República Democrática do Congo e Sudão como um dos cinco países que geraram o maior número de pessoas deslocadas internamente em 2013 como resultado de conflitos armados. Embora o número de recém-deslocados gerados pela Nigéria tenha diminuído constantemente, o país com outros na área da Bacia do Lago Chade ainda representava 8% dos recém-deslocados pelo conflito, principalmente a insurgência do Boko Haram em 2017.

9 O *Jama'atul Alhul Sunnah Lidda'wati wal Jihad* (pessoas comprometidas com a propagação dos ensinamentos do Profeta e da jihad) também conhecido como Boko Haram foi fundado em 2002 por Muhammad Yusuf em Maiduguri. Em 2009, o Exército da Nigéria cercou e atacou as instalações do movimento e seu líder foi posteriormente morto sob custódia policial. A morte de Yusuf forçou a seita a passar à clandestinidade. Ele ressurgiu em 2010 e iniciou sua série de ataques mortais contra alvos estatais e civis. As táticas do grupo agora incluem assassinatos seletivos, atentados suicidas, implantação de dispositivos explosivos improvisados carregados em veículos (IEDs), sequestro, tomada de reféns e ataques armados coordenados contra comunidades, escolas e instalações militares. Para detalhes sobre a origem, transformação e táticas do Boko Haram (Adesoji 2010; Loimeier 2012; Onuoha 2010; 2012; Marc-Antoine 2014).

da Nigéria gerou para o Estado nigeriano e ao seu povo (Tar e Mustapha, 2017; Anistia Internacional 2014; Marc-Antoine 2014; Onuha 2014; Human Rights Watch 2014; 2012; Watchlist 2014; Animasawun e Saka 2013; Loimeier 2012)¹⁰. Muitas das questões abordadas especialmente nos relatórios da Anistia Internacional (2014); da *Human Rights Watch* (2014; 2012) e da *Watchlist* (2014) destacaram a precariedade humanitária e a crise de direitos humanos que a insurgência do Boko Haram gerou para os indivíduos e a comunidade no nordeste da Nigéria, a região mais impactada pelo conflito. Por exemplo, a perda de vidas humanas como resultado da insurgência é estimada em cerca de 30.000 pessoas. A insurgência também devastou comunidades no campo, em vilas e em cidades no nordeste do país (Council on Foreign Relations 2018; Zenn 2018, III). A situação é particularmente grave para pessoas que são forçadas a abandonar seus lares e comunidades e buscar refúgio como DI's em campos, muitos dos quais localizados nos seis estados do nordeste da Nigéria, com maioria em Maidaguri, capital de Borno e o epicentro da insurgência.

No período antecedente à condução das eleições gerais de 2015 na Nigéria, a questão da segurança com foco particular em combater a insurgência do Boko Haram foi uma pauta importante nas campanhas eleitorais dos dois principais partidos políticos e dos defensores de suas bandeiras. Então, o General Muhammadu Buhari, principal liderança do grupo opositor *All Progressive Congress* (APC), fez da luta contra o Boko Haram uma pauta fundamental de campanha prometendo que, se eleito, sua administração priorizaria a derrota do grupo e abordaria outros desafios securitários à nação. Depois de sua vitória eleitoral e para demonstrar sua prontidão para levar a luta aos insurgentes, o Presidente Buhari, durante seu discurso de posse, anunciou a criação da nova brigada (a 7ª Brigada) com quartéis gerais em Maiduguri e com a missão de rastrear o Boko Haram e retomar territórios ocupados no nordeste. Como parte da estratégia de batalha, o Presidente também orientou a realocação do Centro de Comando Militar da Nigéria para a coordenação dos esforços militares contra os insurgentes de Abuja a

10 A insurgência do Boko Haram impactou os seis estados que compõem a zona geopolítica do nordeste da Nigéria. Esses estados são Adamawa, Bauchi, Borno, Gombe, Taraba e Yobe. No entanto, os três estados altamente impactados pela violência e nos quais o Governo Federal teve que declarar estado de emergência no auge da insurgência foram Adamawa, Borno e Yobe. O estado de emergência foi declarado no momento em que o Boko Haram detinha o território (11 Áreas de Governo Local no auge da insurgência) e declarou-o Califado nas áreas em que era capaz de dominar. O estado de emergência já foi levantado devido ao relativo sucesso da campanha militar contra o grupo. Atualmente, a organização não detém mais nenhum território (Áreas de Governo Local) na Nigéria e está foragida. No entanto, ainda tem o potencial de cometer ataques destrutivos, emboscadas e envio de homens-bomba contra alvos de segurança, campos de deslocados internos e comunidades.

Maiduguri, a nomeação do *Major General* Buratai, um nativo de Borno para liderar o exército da Nigéria e *Rt. General* Munguno, também de Borno, como Assessor Nacional de Segurança e a criação da posição de Chefe de Inteligência para as forças, um movimento tendo em vista priorizar a coleta de informações de inteligência para as estratégias operacionais e táticas das Forças Armadas da Nigéria e campanhas militares do país contra o Boko Haram (Blanchard 2016, 9; Leach 2016, 7-8).

Ao final de 2015, o presidente Buhari declarou que o Boko Haram havia sido “tecnicamente” derrotado, pois o grupo não possuía mais capacidade de deter territórios e não poderia mais conduzir ataques militares convencionais contra alvos militares e civis (Felter 2018; Torbjornsson e Jonsson 2017, 4; Alfred 2016; Zenn 2016). Enquanto os militares gozavam com a euforia do sucesso de sua campanha, o alívio relativo veio com um custo mensurado em perdas de vidas e um crescimento nos deslocamentos forçados. A ofensiva renovada do Boko Haram desde o final de 2017, resultando em um pico de ataques suicidas e emboscadas articuladas com sucesso contra alvos militares e civis também indicou que indivíduos no nordeste da Nigéria, no geral, e no estado de Borno, em particular, ainda estavam sendo forçadas a sair de suas comunidades (Torbjornsson e Jonsson 2017, 20-21). Entretanto, enquanto aqueles anteriormente deslocados estão começando a retornar a suas comunidades e localidades, operações militares empreendidas pelas Forças Armadas nigerianas contra o grupo terrorista do Boko Haram continuam gerando novos deslocamentos no nordeste da Nigéria e por todos os países da Comissão da Bacia do Lago Chade.

Na mais recente Matriz de Rastreamento de Deslocamentos (MRD) para os países da Bacia do Lago Chade, divulgada pelas Organização Internacional para Migração (IOM) em dezembro de 2021, foi relatado que Camarões, Chade, Níger e Nigéria estavam acolhendo um estimado de 5.462.244 indivíduos - compostos por Deslocados Internos, Refugiados (dentro e fora dos campos), Regressados (antigos DIs e regressados repatriados do exterior) e Nacionais de Países Terceiros (NPTs). Desses, 3.032.378 eram DIs, 1.937.769 eram Regressados que, inicialmente, eram DIs, 227.753 eram Regressados do exterior e 263.344 eram refugiados. O relatório da IOM também indicou que 4.143.802, representando 76% do número total de indivíduos afetados, foram localizados na Nigéria. Em termos específicos, os dados da IOM indicaram que 2.200.357 eram Deslocados Internos registrados nos campos de DIs na Nigéria e 264.344 eram refugiados que atravessaram as fronteiras da Nigéria para a República do Níger (129.835), para a República do Chade (19.321) e para Camarões (115.188). Pelos dados, nigerianos forçadamente deslocados de suas comunidades e de suas localidades como resultado da campanha de terror e da insegurança geral advindas do Boko Haram, no final de 2021, chegaram ao número de 2.464.701 (IOM 2021). Pelos

dados da IOM, a insurgência do Boko Haram não apenas continuou a gerar deslocamentos forçados, como também fez a Nigéria permanecer no topo da escala da crise de deslocamento da África Subsariana.

Enquanto o conflito no nordeste sensibilizou a população da região adversamente, mulheres e crianças, enquanto segmentos da população, são mais severamente impactados. Por exemplo, a IOM na rodada 23 do relatório de avaliação da situação de DIIs na região, relatou que 27% da população de DIIs eram crianças de menos de 5 anos, enquanto 46% da população de DIIs eram do sexo masculino e 54%, do sexo feminino. Quando somadas, as crianças de menos de 5 anos e mulheres, ambos sendo DIIs, chegaram a aproximadamente 79% do total da população de DIIs em junho de 2018 (IOM 2018b, 4). No entanto, ao mesmo tempo em que os deslocados possuem numerosas necessidades, relatórios de pesquisa sobre necessidades não atendidas destacaram que a alimentação segue sendo a necessidade predominante na maior parte das áreas de DIIs (IOM 2018b, 4). Seja no trajeto de deslocamento ou nos campos, os relatórios também mostraram que os DIIs foram vítimas de violência extrema perpetrada pelo Boko Haram e pelo exército nigeriano. Enquanto o Boko Haram dava continuidade a suas campanhas de atentados suicidas contra alvos da população, o exército, na tentativa de diminuir esses ataques horrendos, atingiu erroneamente comunidades e campos de DIIs. O equivocado bombardeio de Rann pelo exército nigeriano, em janeiro de 2017, mostrou como o fogo amigo das Forças Armadas resultou na perda de vidas e na destruição de comunidades no nordeste (Human Rights Watch 2017; Norwegian Refugee Council NRC 2017). Embora tenha havido clamor internacional consistente e apelos de que os militares deveriam fazer mais pela proteção de DIIs, bombardeios ao Boko Haram e tiroteios dentro de áreas densamente povoadas ou de DIIs continuaram no nordeste. Tudo isso mostra claramente que, enquanto a capacidade do grupo pode ter sido seriamente degradada, ele ainda retém a capacidade de orquestrar ataques mortais contra alvos civis ao longo do nordeste da Nigéria. Isso tem sido claramente demonstrado pela ressurgência dos ataques do grupo contra comunidades, campos de DIIs e alvos militares, especialmente no estado de Borno, o epicentro da insurgência.

O Estado nigeriano e a gerência do deslocamento interno no nordeste

Como estipulado no Princípio 3.1 do documento Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Deslocamento Interno (1999), “governos nacionais têm a responsabilidade principal e primária de prover proteção e assistência humanitária para DIIs dentro de sua jurisdição territorial” (tra-

dução nossa)¹¹. Para este fim, a ONU defendeu o desenvolvimento de um quadro jurídico nacional orientado para a defesa dos direitos dos DIIs. A ONU também considerou a adoção de uma política nacional ou plano de ação acerca do deslocamento pelos governos nacionais como prioridade. Isto se dá amplamente pelo fato de a ONU ter considerado esses passos como partes cardinais da responsabilidade nacional de todos os Estados no que tange à resposta às necessidades dos DIIs (Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement 2005, 16-17; Kälén 2006). Dessa forma, em tempos de crise que geram deslocamentos em larga escala, a responsabilidade de prover proteção, facilitar o estabelecimento de locais de refúgio, conceder assistência humanitária e suporte para aqueles internamente deslocados recai diretamente nas autoridades nacionais.

No caso da Nigéria, acredita-se que o quadro para provisão de proteção e assistência humanitária para pessoas internamente deslocadas como resultado de conflitos violentos e desastres naturais seja informado por parâmetros legais e institucionais. Contudo, é importante sublinhar a posição de que o quadro legal sobre o qual espera-se que a gestão da crise de deslocamento e a provisão de proteção e assistência para DIIs no país permaneça em grande parte um projeto inacabado. Isto porque a política nacional para DIIs ainda não foi ratificada. A não-ratificação e adoção como parte do corpo de leis nacionais têm feito a resposta à, e a gerência de, DIIs, decorrente da insurgência do Boko Haram, careçam de coordenação adequada e maior sinergia entre agências que garantiria uma gestão robusta da crise de deslocamento no nordeste.

A Nigéria tem procurado desenvolver um quadro legal e uma política nacional para DIIs. Em 2006, o governo nigeriano construiu uma Política Nacional para DIIs, cujo esboço foi apresentado para consideração em 2007. No entanto, a administração Obasanjo não pôde adotá-la. O texto foi revisado três vezes em 2009, em novembro de 2010 e dezembro de 2011. Apesar da abundância de revisões, o mesmo segue pendente de adoção. Esse rascunho foi mais amplamente revisado por um time de consultores e pelo *Multi-Stakeholders Forum* entre 30 de maio e agosto de 2012. Porém, o texto revisado continua aguardando parecer presidencial e adoção subsequente pelo Governo Federal (Ladan 2013). O fracasso por parte do Estado nigeriano no que tange à ratificação e implementação de um quadro nacional sobre DIIs é particularmente espantoso já que a Nigéria foi um dos dezessete (17) Estados-membros originais da União Africana a assinar a Convenção sobre DIIs em Kampala em 2009. O país ratificou a mesma em 2012 e estava lidando com a crise de deslocamento mais complicada da história nacional desde o fim da guerra civil em 1970.

¹¹ No original: “national governments have the core primary responsibility to provide protection and humanitarian assistance to IDPs within their territorial jurisdictions” (United Nations 1999).

Na Nigéria, a responsabilidade nacional de responder ao deslocamento recai primeiro sobre o governo local. Contudo, dada a gritante falta de capacidade nesse nível de governança, respostas emergenciais e assistência humanitária têm se tornado responsabilidade dos governos dos respectivos estados e do Governo Federal. O quadro institucional para emergência humanitária em tempos de desastre (naturais ou induzidos por conflito) a nível nacional é ancorado pela Agência Nacional de Gerência Emergencial (NEMA) estabelecida em 1999. Há uma agência equivalente estabelecida por alguns governos estaduais conhecida como Agência Estadual de Gerência Emergencial (SEMA) que trabalha com a agência federal e serve como mecanismo para entregar assistência dos governos estaduais em emergências e situações de crise (Adewale 2016, 179-180). No caso de deslocamento humano, a Comissão Nacional para Refugiados, Migrantes e Pessoas Internamente Deslocadas (NCFRMI) estabelecida em 1989 funciona de maneira complementar à NEMA e outras partes interessadas na prestação de assistência humanitária e proteção de DIIs, especialmente em áreas de conflito (Abdulazeez e Oriola 2018). A abordagem multi-setorial tem sido implantada na prestação de ajuda humanitária àqueles internamente deslocados pela insurgência do Boko Haram e campanhas de contrainsurgência das Forças Armadas nigerianas no nordeste do país.

No contexto da abordagem multi-setorial/descentralizada à prestação de ajuda humanitária adotada pela NEMA, a organização em conjunção com a NCFRMI coordena os esforços nacionais na gerência de entrega de materiais de socorro para DIIs pelos campos de DIIs no nordeste da Nigéria. Materiais de socorro recebidos pela NEMAs do governo nigeriano, agências de ajuda internacional, e de doadores estrangeiros e locais são canalizados para os escritórios zonais da agência, de onde eles são entregues às autoridades da Agência Estadual de Gerência Emergencial (SEMAs) em uma zona geopolítica particular. A responsabilidade da SEMA é de coordenar a entrega desses materiais a DIIs por meio de instituições tradicionais, autoridades governamentais locais, organizações não-governamentais locais e outros envolvidos no processo de entrega de ajuda humanitária.

A comunidade internacional tem auxiliado os esforços do governo nigeriano por meio da provisão de suporte e assistência a vítimas da insurgência do Boko Haram no nordeste da Nigéria. A comunidade internacional, por meio de agências estrangeiras de desenvolvimento/auxílio governamental, agências das Nações Unidas e organizações internacionais não-governamentais, tem fornecido assistência e suporte a agências/instituições nacionais e agências de governos sub-nacionais na região afetada. A assistência e o suporte têm sido altamente instrumentais no auxílio aos esforços do Estado

nigeriano para cumprir com sua obrigação nacional no que se refere à entrega de materiais de socorro para pessoas deslocadas no nordeste. As Nações Unidas, por meio da plataforma do Escritório para Coordenação de Assistência Humanitária (OCHA), tem sido particularmente essencial na provisão de suporte e expertise técnica na gerência de campos de DIIs e coordenação da prestação de assistência humanitária para DIIs na região. O Conselho Norueguês para Refugiados e o Centro Interno de Monitoração de Deslocamento são cruciais na coordenação de informação sobre o deslocamento e os deslocados no nordeste. A expertise do Comitê Internacional da Cruz Vermelha/Crescente Vermelho (ICRC) e de outras organizações humanitárias têm melhorado a coordenação e a prestação de ajuda e assistência. Agências de ajuda internacional como a USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional), UKAID, JIDA (Organização Conjunta para Derrota de Ameaças) e nacionais nigerianas têm sido fundamentais para a arrecadação de fundos para os esforços humanitários na região.

Sem dúvida, a assistência e o apoio aos esforços nacionais (governos Federal e Estaduais) no gerenciamento da crise de deslocamento no nordeste da Nigéria têm chegado. No entanto, a assistência ficou aquém das necessidades e não há mais como negar que a assistência de fora dos cofres do Estado nigeriano tem sido altamente instrumental ao trabalho de socorro no nordeste. No contexto de restrição da capacidade nacional imposta pela disponibilidade de recursos, logística e expertise, nota-se que enquanto o Estado nigeriano tem feito progresso na gerência da crise de deslocamento no nordeste, ainda há um caminho para maiores melhorias na resposta e gestão de desastres. Mais que isso, houve lapsos na gestão dos problemas dos deslocados na região por parte do Estado nigeriano. Esses lapsos fazem com que os esforços nacionais para a gestão da crise de deslocados no nordeste sejam aleatórios e fragmentados em termos de coordenação (IDMC e NRC 2013, 12).

O Estado da Nigéria e os desafios da gestão de Deslocados Internos no nordeste

Um ponto de partida importante para lidar com a tarefa de abordar questões de necessidades humanitárias de Deslocados Internos na Nigéria reside na implementação de medidas legais e quadros institucionais para abordar a crise de deslocamento no país. Para que isso fosse possível, haveria necessidade de rever o anteprojeto da Política Nacional de Deslocados Internos. A revisão seria para assegurar que o documento político contenha disposições legais apropriadas sobre o *status* dos DIIs, provisão de segurança para os des-

locados internos, e identificação de uma agência nacional que seria designada como agência líder para a prestação de assistência humanitária para DIs. A concretização deste objetivo permitiria enfrentar um dos principais desafios identificados como prejudiciais: a resposta do Estado nigeriano à situação de indivíduos deslocados internamente, especialmente no nordeste da Nigéria e em outras partes do país (Ekpa e Dahlan 2016; Ladan 2015; 2013; Magaji, Zaki bin Ahmad, e Suriya Binti Ahmad Apandi 2018; Shedrack e Nuarrual 2016). Abordar a restrição legal e institucional é importante, uma vez que a sua falta tem significado que o Estado é incapaz de planejar e implementar medidas a curto, médio e longo prazo direcionadas a lidar com as dificuldades das pessoas deslocadas na Nigéria (Itumo e Nwefuru 2016; Obikaeze e Onuoha 2016; Onanuga 2013). A ausência de um quadro legal e institucional significou também que as tarefas de reabilitação, reinstalação e reintegração dos deslocados internos são na sua maioria empreendidas por agências governamentais (NEMA, SEMA, NRC) em bases *ad-hoc* e reativa (Abada e Okafor 2017).

Outro problema que mina os esforços de prestação de ajuda às populações deslocadas no nordeste é a logística de distribuição de materiais de socorro. Este desafio está diretamente ligado à falta de um quadro nacional, jurídico e institucional claro sobre os DIs e a prestação de ajuda humanitária. Os desafios associados à logística de entrega e distribuição da ajuda às populações-alvo são tais que facilitaram o desvio de materiais de socorro por aqueles que trabalham no setor humanitário na região. Por exemplo, o NEMA, o veículo do Governo Federal para entrega de ajuda aos DIs, não chega diretamente aos DIs. Pelo contrário, entrega materiais destinados aos DIs em determinado estado para SEMA. A Agência de Gestão de Emergências do Estado, por sua vez, distribui materiais através de instituições tradicionais, funcionários do conselho do governo local, ONGs locais e outras organizações da sociedade civil nas competências da assistência humanitária nas suas localidades. Este processo de entrega em camadas significa que é difícil acompanhar a ajuda até que essa chegue aos beneficiários previstos. Isto torna difícil exercer supervisão, assegurar transparência e responsabilidade na entrega e na distribuição de materiais aos DIs. Devido às camadas de organizações envolvidas no processo de distribuição, é difícil para a NEMA, agências internacionais e organizações humanitárias rastrear os materiais que forneceram para entrega e distribuição aos DIs na região (Alqali 2016). De fato, grupos da sociedade civil queixaram-se de que a fraca coordenação entre agências e grupos e a falta de supervisão clara do processo de entrega e distribuição ajudaram no desvio de materiais de ajuda por parte de líderes tradicionais, políticos locais e funcionários das próprias agências de ajuda (Alqali 2016).

Por exemplo, na área do governo local de Geidam do estado de Yobe, os funcionários da NEMA foram acusados de permitir que a ajuda se desviasse. Contando uma experiência de desvio de ajuda no conselho, um funcionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados declarou que quando o envio de material de socorro foi entregue e recebido pelas autoridades do conselho local, muito poucos dos DIs foram beneficiados com o material. Foi relatado que um funcionário do NEMA subornou os funcionários locais, dando-lhes uma parte dos artigos enquanto estes retiravam a maior parte do material de socorro (Alqali 2016). Tem havido relatos de grãos e outros artigos essenciais destinados aos DIs, observados nos principais mercados à venda para a maior parte da população em todo o nordeste. Alegações semelhantes de desvio de materiais de socorro, a sua reembalagem e venda ao público foram feitas contra altos funcionários da Agência de Gestão de Emergências do Estado de Borno, levando a então Governadora, Shettima, a ordenar uma investigação policial sobre o assunto (Haruna 2016; Kazeem 2016). Além do material de socorro, tem havido relatos de que a transferência de dinheiro destinado aos DIs através de um esquema gerido pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha administrado pela Sociedade da Cruz Vermelha Nigeriana e entregue por intermédio do *United Bank for Africa* acabou nos bolsos dos beneficiários acidentais (Alqali 2016).

Outra questão que mina o esforço do Estado na gestão dos deslocados internos é a má gestão sistêmica dos recursos e a corrupção institucional endêmica que assombra a governança na Nigéria. Ao mesmo tempo em que se espera prudência, frugalidade, responsabilidade e transparência na gestão dos fundos humanitários e materiais de ajuda, bem como empatia na distribuição dos materiais às pessoas deslocadas, o contrário é o caso da governança dos recursos humanitários e de ajuda humanitária no nordeste da Nigéria. De acordo com Page (2018, 17), a corrupção, a fraude, a extorsão e outras formas de criminalidade financeira são abundantes no setor humanitário da Nigéria. Isso ajudou a exacerbar a crise humanitária resultante do deslocamento de mais de dois milhões de pessoas em comunidades afetadas pela insurreição do Boko Haram. A corrupção, a fraude, a extorsão e os desvios criminosos de fundos e de material de ajuda humanitária destinados aos DIs no nordeste agravaram a situação dos deslocados e agravaram o desastre humanitário resultante do conflito na região. Ao assumir o papel de intermediários no esforço de ajuda humanitária, Page (2018, 17) nota que funcionários da Agência Nacional de Gestão de Emergências (NEMA) e suas agências homólogas a nível estatal, as Agências de Gestão de Emergências do Estado (SEMAS) obstruem regularmente os esforços de prestação de ajuda internacional, desviam fundos de ajuda humanitária, e desviam suprimentos

destinados aos DIIs no nordeste. Estas agências que são lideradas por nomeados políticos transformaram esses instrumentos institucionais de prestação de assistência aos DIIs em canais para desviar milhões de dólares em despesas humanitárias de emergência para bolsos privados.

Os casos de fraude, corrupção, extorsão e desvio criminoso associados aos esforços humanitários e de socorro no nordeste da Nigéria são abundantes. Por exemplo, em 2016, o Senado nigeriano manifestou a sua preocupação de que a Iniciativa Presidencial para o Nordeste (PINE), inaugurada pelo Presidente Muhammadu Buhari em 2015 para gerir a crise humanitária na região, ainda não mostrasse resultados tangíveis, apesar do fato de mais de metade do dinheiro que lhe foi destinado para o ano fiscal de 2016 ter sido libertado. O Senado manifestou a preocupação de que, ao invés de utilizar o fundo para amenizar a crise humanitária enfrentada pelos deslocados, o foco do desembolso feito no ano fiscal tenha sido utilizado para outros interesses. No seu registro oficial de procedimentos, o Senado enumerou um resumo das transações que considerou não serem importantes para a causa humanitária da população deslocada no nordeste da Nigéria (FRN 2016, 471-473).

Defendendo a ocorrência de fraude e corrupção no desembolso e utilização do fundo de intervenção humanitária, o Senado observou que o estado incoerente e largamente fragmentado do processo de aprovisionamento aponta para um esquema vago e corrupto que não está em sintonia com a ajuda à população do nordeste em geral e às pessoas deslocadas internamente na região em particular. O Senado chegou à conclusão de que o padrão de desembolso, os projetos para os quais o desembolso foi feito, e a gestão do fundo de intervenção pelas agências estatais foi tal que saturou os esforços do governo nigeriano. Observou-se que a gestão do fundo e a governança da prestação de ajuda humanitária não conseguiram melhorar as experiências e a miséria das populações deslocadas no nordeste da Nigéria (FRN 2016, 473; Kazeem 2016). Para agravar o caso, ocorreu a alegação de corrupção contra o então Secretário do Governo da Federação (SGF), Sr. Babachir Lawal (Punch Editorial 2016). Algumas das empresas que receberam contratos espúrios sem qualquer influência na melhoria da situação dos DIIs tinham ligação direta com a então SGF. Como resultado da indignação pública, o presidente foi forçado a exonerar o SGF de sua posição. No entanto, é instrutivo notar que a acusação do antigo SGF não progrediu como esperado.

Em um caso altamente divulgado, a Assembleia Nacional indiciou o vice-presidente Yemi Osinbajo pela suposta aprovação ilegal de um fundo de intervenção mal administrado de N5,8 bilhões para deslocados internos no nordeste da Nigéria. A Comissão de Emergência e Preparação para Desastres da Câmara dos Representantes, em seu relatório, observou que a aprovação do

fundo pelo vice-presidente violava a disposição constitucional. Também observou que o fundo, conforme liberado para a NEMA para tratar da segurança alimentar no nordeste, foi amplamente mal administrado. A comissão, nas suas recomendações, pediu a destituição do cargo e o julgamento do então Diretor-Geral da NEMA, Sr. Mustapha Maihaja, por alegações de fraude, corrupção e desvio de N33 bilhões do Fundo de Intervenção de Emergência. Comitê chegou às suas recomendações com base nas suas provas de que o Diretor-Geral da Agência Nacional de Gestão de Emergências estava profundamente envolvido na aprovação, processamento, libertação e desvio do fundo de intervenção de emergência para bolsos privados (Oyeyipo 2018).

Destacando-se a fraude que caracterizou o desembolso e a utilização do fundo, a comissão da Câmara observou que, do montante total de N 5,8 bilhões desembolsados, a NEMA obteve N 829 milhões para tratar apenas da logística. Deste total, a NEMA afirmou ter gasto N 369,5 milhões em logística geral, N 189 milhões em *branding* e empacotamento, outros N 248,6 milhões em *branding* e embalagem e N21,9 milhões em contingência (Oyeyipo 2018). A despesa de quase N 1 bilhão destinada a atender a segurança alimentar e as necessidades humanitárias gerais de DIs em logística e contingência mostrou a imprudência que caracterizou a gestão de fundos e a governança da prestação de ajuda humanitária por agências do estado nigeriano no nordeste. Este caso por si só é uma clara validação da posição de Page (2018) de que o setor humanitário na Nigéria, tal como outros setores, é atormentado por subornos, corrupção e desvio criminoso de fundos, ajuda e outros materiais de ajuda humanitária/emergência.

Em 2017, a Comissão de Crimes Econômicos e Financeiros (EFCC), a principal agência anticorrupção da Nigéria, prendeu o chefe do SEMA do estado de Gombe, o Sr. Danlami Rukuje, por supostamente redireccionar e vender materiais de socorro destinados a deslocados internos no seu estado (Page 2018, 17). Da mesma forma, foi relatado que o presidente interino da EFCC, Sr. Ibrahim Magu, teria lamentado que a sua comissão tenha recebido queixas de corrupção nos campos de DIs. As queixas foram feitas por organizações humanitárias internacionais e outras organizações da sociedade civil que estavam doando material de ajuda aos deslocados internos espalhados pelos campos na região (Obia 2016). Os relatórios observaram que os principais culpados são grupos da sociedade civil, organizações não governamentais e funcionários do governo que trabalham no setor humanitário na região (Obia 2016). Foi também relatado que funcionários da NEMA foram pegos trocando os sacos com arroz adquirido pelo governo, benevolentes nigerianos e doadores estrangeiros, para os DIs com o objetivo de revender esses grãos reembalados (Obia 2016). Casos como este destacam a corrupção, a fraude

e o desvio que caracterizaram o processo de entrega de ajuda humanitária no nordeste e o enfraquecimento dos esforços do governo para atender às necessidades das pessoas deslocadas na região.

Das questões acima levantadas, parece que os esforços feitos pelo governo nigeriano para melhorar a sua resposta e gestão da crise de deslocamento no nordeste da Nigéria têm sido claramente retardados. O Fundo de Apoio às Vítimas (VSF), um importante veículo para financiar a prestação de ajuda humanitária no nordeste, está limitado pela falta de clareza no quadro geral de resposta humanitária da Nigéria e o mesmo se pode dizer da Iniciativa Presidencial para o Nordeste (PINE)/Comitê Presidencial de Intervenção do Nordeste (PCNI). Na mesma linha, nem a Agência Nacional de Gestão de Emergências, nem os seus homólogos a nível estatal (SEMAS) dispõem de fundos, capacidade logística e experiência técnica para gerenciar uma operação humanitária prolongada e em larga escala. Essas restrições legais, institucionais e técnicas são agravadas por recursos inadequados, pela má governança do processo de entrega de ajuda humanitária e outros problemas urgentes de segurança que o Estado nigeriano enfrenta.

Conclusão

A Nigéria, assim como outros países do mundo que combatem insurgentes de inspiração terrorista, teve que lidar com uma crise de deslocamento de larga escala. Embora seja monumental, a incidência de deslocamento populacional que emanou dos atos terroristas do Boko Haram não é algo novo para a Nigéria, dado o fato de que o país havia testemunhado um deslocamento tão grande quanto esse durante seus longos 30 meses de guerra civil (1967-1970). Portanto, seria de se esperar que o país tivesse desenvolvido uma estrutura legal e um mecanismo institucional coordenado exclusivamente dedicado a enfrentar as crises de deslocamento onde e quando estas surgirem. Embora a Nigéria tivesse assinado a Convenção da UA sobre Deslocados Internos e elaborado uma política nacional sobre DIIs, o fracasso dos sucessivos regimes em ratificar e dar efeito à implementação da política significa que o país ainda carece de uma política nacional de ação e de um plano de ação sobre a gestão dos deslocados internos. Este fracasso significou que a resposta nacional e a gestão de deslocamento na Nigéria carecem de uma direção bem definida e de uma instituição nacional designada para coordenar e direcionar a resposta nacional ao deslocamento. O estado de despreparo que emana da ausência de uma política nacional significa que, quando encarregadas, as agências nacionais que têm mandato sobre a resposta e gestão

de desastres não conseguem estar à altura de assegurar a prestação eficaz e energizada de assistência humanitária para garantir a proteção das pessoas deslocadas e fazer avançar a proteção dos direitos e dignidade das pessoas deslocadas na Nigéria.

Referências

- Abdulazeez, A. Medinat, e Temitope B. Oriola. 2018. "Criminogenic patterns in the management of Boko Haram's human displacement situation." *Third World Quarterly*, 39 (1): 85-103. <https://www.ualberta.ca/arts/media-library/people/oriola/f3a801b6ae5448719efcd705ed781281/abdulazeez-and-oriola2018.pdf>.
- Abada, M. Ifeanyichukwu, e Nneka I. Okafor. 2017. "An ethical investigation of state and the management of internally displaced persons in Nigeria." *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 7 (2): 84-92. <https://journal.unismuh.ac.id/index.php/Otoritas/article/view/889>.
- Adewale, Stephen. 2016. "Internally displaced person and the challenges of survival in Abuja." *Africa Security Review*, 25 (2): 176-192. <https://library.au.int/internally-displaced-persons-and-challenges-survival-abuja>
- Adhikari, Prakash. 2013. "Conflict-induced displacement: understanding the causes of flight." *American Journal of Political Science*, 57 (1): 82-89. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-5907.2012.00598.x>
- Alfred, C. 2016. "Nigeria struggles to protect citizens as Boko Haram death toll climbs." *The World Post*, 12 de fevereiro de 2016, http://www.huffingtonpost.com/entry/boko-haram-massacre-nigeria-us_56bbb8d8e4bob40245c5446a. 50.
- Alqali, Adam. 2016. "Nigeria: when aid goes missing. Report from institute of war and peace reporting." *Relief Web*, 5th September. <https://reliefweb.int/report/nigeria/nigeria-when-aid-goes-missing> Accessed on 27-04-2019.
- Amnesty International. 2014. *Nigeria: more than 1,500 killed in armed conflict in North-Eastern Nigeria in early 2014*. London: Amnesty International.
- Animasawun, A. Gbemisola, e Luqman Saka. 2013. "Agential causation of radical Islamism in Northern Nigeria." *Africa Security Review*, 22 (4): 1-16. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10246029.2013.833127>.

- Blanchard, P. Lauren. 2016. *Nigeria's Boko Haram: frequently asked questions*. Washington, DC: Congressional Research Service Report. <https://sgp.fas.org/crs/row/R43558.pdf>.
- Brooking Institution. 2008. *Protecting internally displaced persons: a manual for law and policymakers*. New York: Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement.
- Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement 2005. *Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility*. Washington D.C.: United Nations.
- Croll, J. Peter. 2009 "Preface" In *Migration and Displacement in Sub-Saharan Africa: The Security-Migration Nexus II*, organizado por Clara Fischer e Ruth Vollmer,. Brief 39, Bonn: Bonn International
- Council on Foreign Relations. 2018. *Nigeria Security Tracker*. Washington, DC: Council on Foreign Relations.
- Davenport, Christina, Will Moore, e Steven Poe. 2003. "Sometimes You just have to leave: Domestic threats and forced migration, 1964-1989." *International Interaction*, 29: 27-55. <https://doi.org/10.1080/03050620304597>.
- Deng, M. Francis. 1999. "Foreword." In *Handbook for applying the guiding principles on internal displacement*, organizado por Susan F. Martin. New York: Brookings Institution Project on Internal Displacement and Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.
- Edwards, Scott. 2009. *The chaos of forced migration: a means of modeling complexity for humanitarian ends*. Saarbrucken, Germany: VDM Verlag.
- Ekpa, Shedrack e Naurruhal Hilal M. Dahlan. 2016. "Legal issues and prospects in the protection and assistance of internally displaced persons (IDPs) in Nigeria." *Journal of Law, Policy and Globalization*, 49: 108-116. <https://www.iiste.org/Journals/index.php/JLPG/article/view/30769/31596>.
- European Union, EU. 2014. *Nigeria: ECHO factsheet*. Brussels: Humanitarian Aid and Civil Protection Unit, European Union.
- Federal Republic of Nigeria (FRN). 2016. *Senate of the Federal Republic of Nigeria: Votes and Proceedings. 8th National Assembly, Second Edition, No. 18*. Abuja: Nigeria National Assembly Publication, 461-481.
- Ferris, Elizabeth. 2008. *Displacement, natural disasters, and human rights, on the record*. New York: Brookings-Bern Project on Displacement. <https://www.brookings.edu/on-the-record/displacement-natural-disasters-and-human-rights/>.

- Felter, Claire. 2018. "Nigeria's battle with Boko Haram." *Backgrounder*, Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/backgrounder/nigerias-battle-boko-haram>.
- Fisher, David. 2006. *Guide to international human rights mechanisms for internally displaced persons and their advocates*. New York: Brookings Institutions and Bern Project on Internal Displacement. https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/protection_of_idps/Human_Rights_Mechanisms_for_IDPs-EN.pdf.
- Haruna, Abdulkareem. 2016. "Boko Haram victims dying of starvation as Borno officials steal relief materials." *Premium Times Newspaper*, June 18. <https://www.premiumtimesng.com/news/headlines/205489-boko-haram-victims-dying-starvation-borno-officials-steal-relief-materials.html>.
- Human Rights Watch. 2017. "Nigeria: Satellite Imagery Shows Strikes on Settlement." *Human Rights Watch* (blog), 19 January 2017. <https://www.hrw.org/news/2017/01/19/nigeria-satellite-imagery-shows-strikes-settlement>.
- _____. 2014. *Those terrible weeks in their camps: Boko Haram violence against women and girls in Northeast Nigeria*. New York: Human Rights Watch Report.
- _____. 2012. *Spiralling violence: Boko Haram attacks and security forces abuses in Nigeria*. New York: Human Rights Watch Report.
- Ibeanu, Okechukwu. 1998. "Exiles in their own homes: Internal population displacement in Nigeria." *African Journal of Political Science*, 3 (2): 80-97. <https://www.jstor.org/stable/23493655>.
- Internal Displacement Monitoring Centre IDMC e Norwegian Refugee Council NRC. 2018. *Global report on internal displacement 2018*. Geneva: IDMC and NRC.
- _____. 2014a. *Global estimates 2014: Peoples displaced by Disaster*. Geneva: IDMC and NRC.
- _____. 2014b. *Global overview 2014: People internally displaced by conflict and violence*. Geneva: IDMC and NRC.
- _____. 2014c. *Nigeria: Fleeing Boko Haram's relentless terror*, IDMC and NRC, Briefing Paper, June 5.
- _____. 2013. *Nigeria-fragmented response to internal displacement amid Boko Haram attacks and flood season*. IDMC and NRC.
- International Organization for Migration (IOM). 2021. *Displacement tracking matrix (DTM), Lake Chad Basin, Monthly dashboard No. 39, December 22*. 3 de julho de 2022. <https://reliefweb.int/report/nigeria/regional-displacement-tracking-matrix-dtm-lake-chad-basin-crisis-monthly-dashboard-39>.

- . 2018b. *Nigeria-displacement tracking matrix*. DTM Round 23-June. <http://displacement.iom.int/nigeria>.
- Itumo, Anthony, e Humphrey N. Nwefuru. 2016. "Nigerian state and responses to plights of persons internally displaced by boko haram insurgents: implications for socio-economic and political development." *Research on Humanities and Social Sciences*, 6 (15): 24-38. <https://iiste.org/Journals/index.php/RHSS/article/view/32138>
- Kazeem, Yomi. 2016. "An \$8 million refugee fund scandal shows Buhari's anti-corruption drive in Nigeria is not going to plan." *Quartz Africa Newspaper*, 9th December. <https://qz.com/africa/858019/a-new-8m-scam-of-relief-funds-shows-nigerias-buhari-anti-corruption-drive-is-not-going-to-plan/>.
- Kälin, Walter. 2006. *Annual report of the representative for the secretary-general on human rights of internally displaced persons*. Washington, DC: United Nations. U.N. Doc. E/CN.4/2006/71, 12 de janeiro.
- Ladan T. Muhammed. 2015. Strategies for adopting the national policy on IDPs and domesticating in Nigeria the African Union Convention for the protection and assistance of IDPs in Africa.
- . 2013. National framework for the protection of internally displaced persons (IDPS) in Nigeria. Being a presentation made at a workshop for Judges and Kadis on refugee law, Organized by the National Judicial Institute, Abuja, April 20.
- Loimeier, Roman. 2012. "Boko Haram: the development of a militant religious movement in Nigeria." *Africa Spectrum*, 47 (2-3): 137-155. <https://www.jstor.org/stable/23350455>.
- Leach, D. Justin. 2016. "Boko Haram: diverging approaches to fighting insurgency." *Journal of Politics and Democratization*, 1 (2): 23-40. <http://jpd.gipa.ge/files/JPD%20-%20Volume%201%20Issue%202.pdf>.
- Magaji, Tasiu, Zaki bin Ahmad, e Suriya Binti Ahmad Apandi. 2018. "Assessing the legal frameworks for the protection of internally displaced persons (idps) in the North-Eastern Nigeria." *Asian Research Journal of Arts & Social Sciences*, 7 (4): 1-10. Doi: 10.9734/ARJASS/2018/45550
- Marc-Antoine, M. Perouse (Org.). 2014. *Boko Haram: islamism, politics, security and the state in Nigeria*. Leiden and Zaria: Africa Studies Center and Institute for French Research in Africa
- Melander, Erik, Magnus Oberg, e Jonathan Hall. 2009. "Are 'new wars' more atrocious? Battle severity, civilians killed and forced migration before and after the end of the Cold War." *European Journal of International Relations*, 15, (3): 505-536. <https://doi.org/10.1177/1354066109338243>

- Moore, H. Will, e Stephen M. Shellman. 2007. "Whither Will They Go? A Global Study of Refugees' Destinations, 1965-1995." *International Studies Quarterly* 51: 811-34. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2007.00478.x>
- . 2006. "Refugee or internally displaced person? To where should one flee?" *Comparative Political Studies*, 39 (5): 599-622. <https://doi.org/10.1177/0010414005276457>
- . 2004. "Fear of persecution: forced migration, 1952-1995." *Journal of Conflict Resolution* 48 (5): 723-45. <https://doi.org/10.1177/0022002704267767>
- Naude, Wim. 2009. "Forced migration and conflict in Sub-Saharan Africa." In *Migration and Displacement in Sub-Saharan Africa: The Security-Migration Nexus II*, organizado por Clara Fischer e Ruth Vollmer. Brief 39. Bonn: Bonn International Center for Conversion, pp. 21-28. https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/brief39.pdf.
- Norwegian Refugee Council. 2017. "Attacks increasingly targeting displaced people in Northeast Nigeria." NRC (blog). Available at <https://goo.gl/7eTkGF>.
- Obia, Vincent. 2016. "The disturbing reports about diversion of IDPs funds and materials." *This Day Newspaper*, 24 de julho. <https://www.this-daylive.com/index.php/2016/07/24/the-disturbing-reports-about-diversion-of-idps-funds-and-materials-2/>.
- Obikaeze, C. Victor, e Onuoha B. Chijioke. 2016. "The Nigeria-state and management of internally displaced persons (IDPs) from 2012-2016." *Africa Journal of Politics and Society*, 6 (1): 12-24. https://www.academia.edu/31942850/THE_NIGERIAN_STATE_AND_MANAGEMENT_OF_INTERNALLY_DISPLACED_PERSONS_IDPS_from_2012_2016.
- OCHA. 2013. *Nigeria: 2014 Humanitarian needs overview*. New York: United Nations.
- Onuoha, C. Freedom. 2014. "Boko Haram and Nyanya bomb blast." *Al Jazeera Centre for Studies Report*. <https://studies.aljazeera.net/en/reports/2014/04/20144299643486571.html>.
- . 2012. "The audacity of the Boko Haram: Background, analysis and emerging Trend." *Security Journal*, 25 (2): 134-151. <https://link.springer.com/article/10.1057/sj.2011.15>.
- . 2010. "the Islamist challenge: Nigeria's Boko Haram crisis explained." *African Security Review*, 19 (2): 54-67. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10246029.2010.503061>
- Onanuga, Adebisi. 2013. "How Jonathan can combat security crisis." *The Nation Newspaper*, May 14 (24-30). <https://thenationonlineng.net/how-jonathan-can-combat-security-crisis/>.

- Osagioduwa, Eweke, e T. Oluwakorede Olusegun. 2016. "Management of internally displaced persons in Africa: Comparing Nigeria and Cameroon." *African Research Review*, 10 (1): 193-210. Doi: <http://dx.doi.org/10.4314/afrrrev.v10i1.15>.
- Oucho, O. John. 2009. "Voluntary versus forced migration in Sub-Saharan Africa." In *Migration and displacement in Sub-Saharan Africa: The Security-Migration Nexus II*, organizado por Clara Fischer e Ruth Vollmer. Brief 39. Bonn: Bonn International Center for Conversion, pp. 11-19. https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/brief39.pdf.
- Oyeyipo, Shola. 2018. "House indicts Osinbajo over alleged mismanagement of N5.8 billion IDP Fund." *This Day Newspaper*, November, 9th. <https://www.thisdaylive.com/index.php/2018/11/09/house-indicts-osinbajo-over-alleged-mismanagement-of-n5-8bn-idp-fund/>.
- Page, T. Mathew. 2018. *A new taxonomy for corruption in Nigeria*. Policy Brief No. 338. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/2018/07/17/new-taxonomy-for-corruption-in-nigeria-pub-76811>.
- Punch Newspaper. 2016. "IDP's fund scandal: Step aside SGF. Editorial, the Punch Newspaper." 21st December. <https://punchng.com/idp-funds-scandal-step-aside-sgf/>.
- Robinson, W. Courtland. 2003. "Risks and rights: the causes, consequences, and challenges of development-induced displacement." *Occasional Paper*. The Brookings Institution-SAIS Project on Internal Displacement. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/didreport.pdf>.
- Shettima, A. Kole. 1997. "Ecology, identity, developmentalism and displacement in Northern Nigeria." *Journal of African and Asian Studies*, 32: 66-80.
- Tar, A. Usman, e Mala Mustapha. 2017. "The emerging architecture of a regional security complex in the Lake Chad Basin." *Africa Development*, XLII (3): 99-118. <https://www.jstor.org/stable/90018136>.
- Torbjornsson, Daniel, e Michael Jonsson. 2017. *Boko Haram: on the verge of defeat or a long term threat*. FOI Report.
- Twomey, Hannah. 2014. "Displacement and dispossession through land grabbing in Mozambique: the limits of international and national legal instrument." *Refugee Studies Centre, Working Paper Series*, no. 101. <https://www.refworld.org/pdfid/55c9f0814.pdf>.
- United Nations. 2000. "Statement by Richard C. Holbrooke, US Permanent Representative to the United Nations." *Maintaining Peace and Security: Humanitarian Aspects of Issues before the Security Council*. New York: UN Security Council, March 9.

- _____. 1999. *Guiding principles on internal displacement*. New York: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.
- United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR. 1988. *Collection of International Instruments Concerning Refugees*. Geneva: United Nations.
- Watchlist. 2014. “Who will care for us?” Grave violations against children in Northeast Nigeria. *Watchlist on Children and Armed Conflict Report*. www.watchlist.org.
- Zenn, Jacob. 2018. “Executive Summary.” *Boko Haram beyond the headlines: analyses of Africa’s enduring insurgency*. Combating Terrorism Center at West Point. West Point: United States Military Academy. <https://ctc.westpoint.edu/boko-haram-beyond-headlines-analyses-africas-enduring-insurgency/>.
- _____. 2016. Nigeria: Boko Haram is not ‘defeated’ but Buhari’s strategy is working. *All Africa*, 5 January 2016, <http://allafrica.com/stories/201601051226.html>.

RESUMO

A Nigéria tem enfrentado violentas manifestações de conflitos desde o retorno ao governo civil em 1999. A insurreição do Boko Haram é a mais devastadora dessas crises e deu origem a sérios desafios humanitários. A manifestação da emergência é revelada na ampliação dos deslocamentos internos que essa insurgência gerou. Assim, esse estudo avaliou a profundidade das necessidades humanitárias desses Deslocados Internos pela insurgência e a natureza da gestão estatal da crise de deslocamento. Os dados para o estudo foram obtidos de documentos de políticas nacionais, documentos da imprensa, relatórios e outras publicações a respeito da crise de deslocamento. Com base nessas fontes, o estudo destacou a natureza da gestão estatal da crise de deslocamento, avaliou os sucessos registrados e observou os desafios.

PALAVRAS-CHAVE:

Boko Haram. Violação de Direitos Humanos. Deslocamento Forçado. Deslocados Internos (DIs). Nordeste da Nigéria.

Recebido em 2 de abril de 2022

Aceito em 7 de junho de 2022

Traduzido por Eduarda Reginatto

POR QUE OS GOLPES MILITARES ESTÃO DE VOLTA À ÁFRICA

Enoch Ndem Okon¹



Introdução

Durante a 76ª edição anual da Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova York em setembro de 2021, o Secretário Geral das Nações Unidas alertou sobre o retorno dos golpes de Estado em todo o mundo. Esta preocupação é de extrema relevância na África, onde o renascimento da democracia foi altamente celebrado, e a eclosão da Primavera Árabe foi vista como a gota d'água do autoritarismo, e a ascendência da democracia nos enclaves até então autoritários da região do Maghreb. O sucesso da transição para o regime democrático no Egito e na Tunísia, como foi feito na terceira onda de democracia em muitos países da África subsaariana, foi visto como a mudança de narrativas sobre transições inconstitucionais de governo e a consolidação da governança democrática em todo o continente.

A celebração da aparente densidade democrática no continente é entendida no contexto do passado histórico recente onde quase todos os Estados da África estavam sob o domínio de um governante militar ou de um déspota autoritário de partido único. No alvorecer do novo milênio, os golpes militares e o totalitarismo estavam liberando seu domínio sobre o continente à medida que as eleições multipartidárias e a rotatividade eleitoral ganhavam força. De fato, muitas organizações regionais dentro do continente assentiram com a eliminação do golpe militar e outros meios de conquistar o poder político, com exceção das urnas eleitorais, bem como a plena adesão às normas e práticas democráticas; portanto, há cláusulas no governo regional e protocolos que afirmam a primazia da democracia sobre qualquer outra forma de governo assinada pelos blocos regionais no continente.

1 Departamento de Ciência Política, University of Calabar. Calabar, Nigéria. E-mail: enochokon@gmail.com. ORCID: 0000-0003-0700-4525.

O nascimento da União Africana em 2002 deu um impulso adicional à consolidação democrática, uma vez que os valores e princípios liberais foram defendidos em seu Ato Constitutivo. Além disso, o Mecanismo Africano de Revisão pelos Pares (MARF) foi projetado para encorajar a promoção da democracia e a revisão daqueles fatores internos que até então levavam à dissidência e tensão política – o precursor dos golpes militares e da instabilidade política.

No entanto, inúmeros golpes militares foram registrados no continente nos últimos dez anos, incluindo o golpe egípcio, que derrubou Mohamed Morsi em 2013; a derrubada de Robert Mugabe no Zimbábue em 2017; a tentativa de golpe de 2021 em Madagascar; os golpes de 2012, 2020 e 2021 no Mali; o golpe de 2012 na Guiné Bissau e a tentativa de golpe em janeiro de 2022; o golpe chadiano após a morte do falecido Presidente Idris Derby em 2021; o golpe guineense de 2021, que recentemente derrubou Alpha Condé; uma tentativa de golpe na véspera da posse do novo governo no Níger em 2021; o golpe de Burkina Faso, que derrubou o Presidente Kabore em janeiro de 2022; e os golpes militares no Sudão, que pôs fim ao regime autoritário de Omar Al Bashir em 2019, e consolidou o domínio militar sobre o poder em 2021.

A ascendência de golpes de Estado no continente é o objetivo central deste estudo e procura responder à pergunta: “por que os golpes militares estão de volta ao continente?”. Este trabalho está dividido em introdução, revisão da literatura, estrutura teórica, discussão e conclusão.

Revisão literária

Diversos estudiosos definiram e conceituaram golpes militares de formas diferentes, mas há um consenso entre eles de que os golpes militares envolvem a tomada forçada do poder político por membros das Forças Armadas do país; refere-se a uma intervenção, posterior derrubada e substituição de governantes/políticos civis por militares. Pode também envolver a substituição de um conjunto de governantes militares por outros. Os golpes militares são, por muitas vezes, associados às mudanças sociais e às revoluções políticas. Contudo, ambos podem ser complementares e mutuamente exclusivos (First 1970, 6). Os golpes são comuns na destituição da administração civil por militares. Entretanto, membros das Forças Armadas podem derrubar o regime militar e isso é visto como um contra golpe; e quando um golpe é executado por um deputado ou membros de assembleia interna de uma junta governante, ele é visto como um golpe palaciano. Assim, um contra golpe é exemplificado pelo segundo golpe militar na Nigéria em julho de 1966, enquanto Blaise Compaoré em Burkina Faso liderou um golpe palaciano con-

tra Thomas Sankara em 1987. Temos também um golpe fantasma, no qual um golpe é administrado por agentes de um governo em exercício a fim de implicar membros das Forças Armadas; isto se manifestou no suposto golpe do General Oladipo Diya e outros contra o governo do General Sani Abacha em junho de 1998 (Adefaka 2016; ICG 2021; Nyang'oro 1993).

O golpe militar é globalmente visto como um sintoma de decadência política e de crises, comuns durante a era da Guerra Fria nos países do Terceiro Mundo. Os países latino-americanos foram foco de golpes militares antes do surgimento dos Estados africanos nos anos 1960. No entanto, em 1985, a África tornou-se o epicentro dos golpes militares, onde os soldados facilmente conseguiram acesso a arsenais, mobilizaram algumas centenas de pessoas no quartel, assumiram estações de rádio, correios, aeroportos, instalações de telecomunicação e prenderam presidentes. Isto ocorreu em mais da metade dos cerca de 50 países do continente, mas alguns experienciaram contra-golpes dentro de oito a doze meses (Japhet 1978; Welch 1987; First 1970; McGowan e Johnson 1984).

Diversos motivos foram apontados por estudiosos para a recorrência de golpes na África e em países do Terceiro Mundo no passado. Os temas dominantes centraram-se nos sistemas sócio-políticos e econômicos e no subsistema militar (Finer 1962; Acemoglu et al. 2010; Thompson 1976; Huntington 1981; Nordlinger 1977). Após uma ou duas décadas de transição democrática, ocorrências e narrativas semelhantes estão voltando ao continente, especialmente entre 2012 e 2022.

Estrutura teórica

A estrutura teórica escolhida para este estudo é a Teoria da Segurança Humana. Os proponentes desta teoria incluem o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (1994), Thakur (2006) e von Tigerstrom (2006). A segurança humana é uma estrutura do pós-Guerra Fria que procura expandir o objeto de referência da segurança para além do paradigma centrado no Estado da época anterior. Segundo o PNUD, “o conceito de segurança tem sido interpretado por muito tempo de forma restrita: como segurança do território contra agressões externas, ou como proteção dos interesses nacionais na política externa ou como segurança global contra a ameaça de um holocausto nuclear” (PNUD 1994, 2, tradução nossa²). A comunidade internacional con-

2 No original: “the concept of security has for too long been interpreted narrowly: as security of territory from external aggression, or as protection of national interests in foreign policy or as global security from the threat of a nuclear holocaust” (UNDP 1994, 2).

siderou a estrutura da Guerra Fria inadequada para a nova era, uma vez que as ameaças à vida emanavam da dinâmica interna dos Estados, especialmente nos países do Terceiro Mundo. A segurança humana centra-se na promoção dos direitos humanos fundamentais da cidadania e na busca ativa pelo desenvolvimento sustentável, como estratégias contra o descontentamento social e a instabilidade política. A segurança humana, portanto, concentra-se no bem-estar e na segurança dos indivíduos e dos grupos dentro dos Estados, e os protege da tirania do mesmo e de outros fatores antropogênicos que ameaçam sua existência (Thakur 2006; von Tigerstrom 2006). Para este fim, a segurança humana é: segurança econômica – existência de iniciativas decentes para erradicação do desemprego e da pobreza; segurança política – liberdade de visão política e associação, inclusão política e participação; segurança alimentar – acesso a dieta balanceada e três refeições diárias; e segurança sanitária – disponibilidade de pessoal de saúde adequado, acesso dos cidadãos a instalações de saúde, medicamentos básicos, proteção contra doenças transmissíveis e não transmissíveis. Outros são segurança comunitária – liberdade de associação e consciência, tolerância racial, étnica e religiosa, e policiamento eficaz da vizinhança; segurança ambiental – controle da poluição ambiental, aplicação de leis e regulamentos que aumentam a proteção do meio ambiente, proteção dos recursos naturais, e exploração sustentável dos recursos naturais; e segurança pessoal – liberdade de ameaças e medo de violência física, e Estados/administrações coercitivas, e liberdade de decisões e ações (Thakur 2006; UNDP 1994; von Tigerstrom 2006).

A relevância da segurança humana para este estudo reside em sua capacidade de explicar diversas variáveis que justificam o retorno dos golpes militares na África desde 2012. Especificamente, a teoria da segurança humana provê uma visão das inadequações sistêmicas nos países africanos que geram descontentamento social, tensão política e, eventualmente, um golpe militar. Ela também explica o papel moderador da comunidade internacional nos golpes africanos, uma vez que o golpe militar e a segurança humana são questões atuais na agenda global.

Por que os golpes militares estão de volta à África

O retorno dos golpes militares na África pós-2000, especialmente a partir da segunda década do milênio, é de grande preocupação para os estudiosos, para a comunidade internacional, para as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e para os demais atores do sistema. Esta seção procura identificar as variáveis que promovem a conspiração e execução de golpes na África.

Vestígios de autoritarismo e síndrome de “sit-tight”

Na independência, a maioria dos líderes africanos herdou formas de estruturas autoritárias e imperativos normativos que sustentavam o colonialismo, e as adotou na governança de seus respectivos Estados. O colonialismo e os governos coloniais em todo o continente não eram democráticos. Na verdade, todos os Estados coloniais foram conquistados pela força e administrados com todas as formas de crueldade contra qualquer oposição (Okon e Ojkorotu 2018). As estruturas do Estado, com fronteiras arbitrárias, foram construídas à força, sem consulta aos povos locais. Elas lançaram as bases do autoritarismo em escala macro no continente, já que a competição entre grupos etno-religiosos e nações em disputa dentro dos Estados era vista como um jogo de soma zero e exigia um déspota para regulamentá-los (Joseph 1984; Nyang'oro 1989).

Os impactos concretos dessas dinâmicas incluem o surgimento de homens fortes com capacidade de manipular o Estado de forma a promover futuros conflitos; abundam os exemplos que apoiam isto e suas consequências. Cecil Rhodes liderou a Companhia Britânica da África do Sul (*British South Africa Company*, no original) no final do século XIX para adquirir e eventualmente colonizar o Zimbábue e outras partes da África Austral como um império comercial. Foi administrada tendo como mantra a maximização do lucro, sem consulta ao povo local, e este último não estava representado na administração da empresa e do governo. As administrações subsequentes tinham uma marca registrada do totalitarismo. Ian Smith passou quatorze anos como primeiro-ministro da República entre 1965 e 1979, após os quais os brancos minoritários declararam unilateralmente a Rodésia um Estado independente.

A intriga política e a guerrilha de maioria negra levaram à independência formal em abril de 1980, com Robert Mugabe como presidente. Mugabe herdou, portanto, as estruturas sócio-econômicas e políticas contraditórias e os imperativos normativos. Em primeiro lugar, a maioria negra tinha acesso mínimo à terra e ao setor produtivo. Mugabe criou, assim, uma nova estrutura de governança da terra para a redistribuição da mesma à comunidade negra. A oposição generalizada à política de terras e a percepção da necessidade de estabilizar a posse negra na terra aumentou o domínio de Mugabe sobre o poder, até que ele se tornou o presidente vitalício do Zimbábue, com enorme poder para manipular o sistema e os processos políticos. As tentativas de Mugabe de projetar sua esposa, a Sra. Grace Mugabe, como sua sucessora na presidência do Zimbábue, só puderam ser interrompidas pelos militares, que o fizeram em 2017, já que todas as outras instituições eram fracas demais para verificar os excessos do velho presidente (Asuelime 2018; Tendi 2019).

Da mesma forma, o Sudão é um produto do colonialismo europeu e do autoritarismo. O antigo Reino de Kush, por volta de 1070 a.C., tornou-se um condomínio anglo-egípcio em 1899 e foi governado pelos britânicos até a Revolução Egípcia do início dos anos 1950 e posterior independência em 1956. A diferença etno-religiosa entre o norte muçulmano e o cristianismo no novo estado, e o controle dos recursos petrolíferos na parte sul do país levou a uma longa Guerra Civil entre a região sul e o governo central sudanês. A Guerra Civil terminou com a secessão do Sudão do Sul em 2011.

No entanto, o Sudão unido durou sob a força de Omar Bashir e outros ditadores que mantiveram o país unido à força e, como tal, abominaram a competição política. O enfraquecimento da oposição e a personalização das instituições políticas fizeram da intervenção militar a única opção de mudança de liderança, e isto ocorreu em 2019. Entretanto, o golpe fracassado do general Abdel Fattah al-Burhan em 2021, foi uma tentativa de consolidação do poder pela nova liderança, já que o protesto que justificou a destituição de Omar Bashir trouxe atores com pensamentos diversos sobre críticas questões nacionais, mas com o interesse comum de acabar com o domínio do poder pelo ditador (Hoffman 2021; Lowings 2021).

O golpe egípcio, que terminou décadas do regime ditatorial de Hosni Mubarak em 2011 e a derrubada do regime de Mohamed Morsi em 2013, estavam na mesma categoria que os golpes de Estado no Zimbábue e no Sudão. A República Árabe do Egito tem uma longa história, que remonta ao século 2000 a.C. No entanto, a história do Egito é sinônimo de autoritarismo. Desde os Mamelucos, ao domínio do Otomano e da Dinastia Mohammed Ali entre os séculos XI e XX, o Egito tem sido um centro de autoritarismo, que foi interrompido por sete anos de “protetorado” britânico entre 1915 e 1922.

A Dinastia Mohammed Ali terminou com a Revolução Egípcia de 1952. A República Árabe do Egito foi posteriormente governada por fortes líderes: Gamal Abdel Nasser (1954-1970); Anwar Sadat (1970-1981); e Hosni Mubarak (1981-2011). Durante a Era Mubarak, as eleições eram realizadas periodicamente como um instrumento de legitimação do Presidente, uma vez que os eleitores eram convidados a marcar sim ou não em suas cédulas de voto e não havia nenhum candidato ou partido alternativo (HRW 2010; Vatikiotis 1991). A momentânea experiência democrática após a destituição de Mubarak, em 2012, foi contraproducente, visto que o extremismo islâmico reacionário de Morsi ameaçou a secularidade do Estado, bem como a delicada paz no Oriente Médio; Morsi foi derrubado por um golpe militar em 2013.

Assim, os vestígios do autoritarismo e da liderança austera são responsáveis por alguns dos golpes de Estado na África pós-2000, uma vez que se tornaram o único instrumento de mudança sócio-política em Estados fracos

com líderes autoritários. A comunidade internacional não deve se surpreender se os militares assumirem o poder em Camarões, Uganda e República do Togo, onde traços de autoritarismo e liderança firme estão entrincheirados (Igwe 2011; Siegle 2006).

Estruturas, valores e normas democráticas frágeis

As marcas distintivas da democracia incluem partidos políticos, legislaturas, árbitros eleitorais, organizações da sociedade civil ativas e ramos do executivo do governo eleitos. Estas estruturas são sempre afetadas ou proibidas assim que os golpes militares são bem sucedidos nos Estados africanos. Além disso, estas estruturas, em colaboração com o judiciário, são essenciais para a defesa dos valores e normas democráticas, tais como: o Estado de Direito; proteção dos direitos básicos do povo; eleições periódicas, competitivas, livres, justas e confiáveis; constitucionalismo; liderança responsável e transparente; inclusão sociopolítica e econômica e participação dos cidadãos; assim como a separação de poderes e um sistema de pesos e contrapesos (Agnew 2002; Chakravarty 2018).

Infelizmente, a maioria dessas estruturas é frágil nos Estados africanos. Isto é atribuído a imperativos primordiais, como etnia e religião em Estados seculares. Por exemplo, os partidos políticos refletem a agregação de interesse e ideologia de pessoas com um interesse comum de ascender ao poder político e implementar uma certa agenda definida pela vitória eleitoral nas urnas. Isto dificilmente é obtido na África, exceto em alguns países, como Gana, Botswana e África do Sul no novo milênio.

No nascimento da Quarta República, em 1999, a Aliança para a Democracia (*Alliance for Democracy*, no original em inglês) surgiu como um Partido do Sudoeste da Nigéria, mas mais tarde foi substituído pelo então Partido Democrata Popular (*Peoples Democratic Party*, no original em inglês), principalmente devido ao peso político do ex-presidente Olusegun Obasanjo. O cenário político egípcio de 2012 foi dominado pela Irmandade Islâmica (*Islamic Brotherhood*, no original em inglês) de Mohamed Morsi, um partido dedicado ao domínio islâmico e à possível entronização de um Estado Islâmico em lugar do Estado secular. Nas eleições do Burundi em 2005-2015, o Conselho Nacional de Defesa da Democracia - Forças de Defesa da Democracia (*National Council for Defense of Democracy – Forces for the Defense of Democracy*, CNDD-FDD, na sigla em inglês), liderado pelo falecido presidente Pierre Nkurunziza, foi considerado um partido Hutu, destinado a defender os interesses dos Hutus contra a hegemonia intimidadora da minoria Tutsi. Da mesma forma, no Quênia, o Kikuyu teve o Partido Jubileu liderado por Uhuru Kenyatta contra o Luos, dominado

pelo Movimento Democrático Laranja (*Orange Democratic Movement*, ODM, na sigla em inglês) de Ryla Odinka em 2017, uma reminiscência da União Nacional Africana do Quênia (*Kenya African National Union*, KANU, na sigla em inglês) e da União Democrática Africana do Quênia (*Kenya African Democratic Union*, KADU, na sigla em inglês) no início da era da independência, mesmo quando a constituição proibia partidos de base étnica. O partido ZANU-PF era dedicado à causa dos negros no Zimbábue.

O domínio desses partidos em seus respectivos parlamentos se traduz na marginalização de questões de interesse nacional em favor de questões particulares. O impacto real dessas realidades, entre outras, é a decisão e legislação desequilibrada nos parlamentos, que enfraquece o consenso nacional sobre questões nacionais, tais como governança fundiária, redistribuição de recursos nacionais, justiça, equidade e justiça na alocação e distribuição de bens públicos, e nomeações e patronatos governamentais. Além disso, os partidos setorizados enfraquecem a capacidade parlamentar de responsabilizar o Executivo perante o povo e reduzem o parlamento a um apêndice deste poder. O efeito de acumulação destes inclui o enfraquecimento do parlamento como uma estrutura muito importante da democracia e o alinhamento das populações marginalizadas com qualquer entidade capaz de libertá-las dos grilhões do partido principal dominante e de seu parlamento (Arieff 2015; Kisaka e Nyadera 2019).

Ainda mais grave é o surgimento e a proeminência de organizações regionalizadas da sociedade civil nos Estados africanos com enorme influência nos discursos nacionais. Na Nigéria, por exemplo, elas incluem: *Afenifere*, Congresso dos Povos de Odua (*Odua Peoples' Congress*, no original), Conselho dos Anciãos Yorubá (*Yoruba Council of Elders*, YCE, na sigla em inglês) e outros do Sudoeste. O sul do país ostenta o Fórum Pan Níger Delta (*Pan Niger Delta Forum*, PANDEF, na sigla em inglês); o Sudeste tem *Oha-neze-Ndigho*; o Norte da Nigéria ostenta o Fórum Consultivo Arewa (*Arewa Consultative Forum*, ACF, na sigla em inglês), e a coalizão dos Grupos Nórdicos (*Northern Groups*, CNG, na sigla em inglês). O perigo de sua proeminência no discurso nacional é a escassez da comunidade de OSC com agenda nacional em questões como governo responsável e inclusivo, corrupção, reformas sócio-políticas, ambientais, econômicas e do setor de segurança, bem como as ameaças emergentes à paz e à segurança no país.

Essas OSC segmentadas tornaram-se de fato parte das forças centrífugas que enfraquecem outras estruturas democráticas nos Estados africanos. Outra estrutura que vale a pena avaliar são os árbitros eleitorais em todo o continente, em termos de sua capacidade de realizar eleições livres, justas e confiáveis nesses Estados. De acordo com Teffo (2018), a avaliação do desempenho dos árbitros eleitorais nos últimos quinze anos no continente revelou

casos de fraude, *gerrymandering*, abuso e, às vezes, conluio do titular com a Comissão Eleitoral Independente/Organismo de Gestão Eleitoral (*Independent Electoral Commission/Electoral Management Body*, IEC/EMB, na sigla em inglês) para garantir um resultado pré-determinado.

Além disso, o consenso sobre as regras e modalidades aceitas para a realização de eleições por todas as *stakeholders* também surgiu como um desafio. Muitos *stakeholders* em alguns países boicotaram as eleições por este motivo, enquanto outras recorrem à violência eleitoral (Hounkpe e Fall 2011, 2). Ainda, é comum que os resultados eleitorais detalhados desapareçam enquanto o órgão eleitoral anuncia os vencedores e perdedores, com sua respectiva porcentagem do voto nacional (Fridy 2009, 88).

Jinaldu (1997, 2) associa a base superficial dos árbitros eleitorais ao passado colonial e à era da independência, onde a máquina eleitoral herdada era uma presa fácil de manipulação e controle das sucessivas administrações para o colonialista, que em uma tentativa de auto-perpetuação no poder e domínio do espaço político recusou-se a construir uma comissão eleitoral forte e independente, com a capacidade de subverter sua ambição hegemônica. Estas dinâmicas do passado histórico continuam a afetar a integridade dos árbitros eleitorais em toda a África; há muito pouca confiança entre o eleitorado e o árbitro. Isto resultou na apatia dos eleitores em todo o continente, pois muitos acreditam que os resultados eleitorais são pré-determinados e seus votos não contam. A apatia dos eleitores e a retirada dos votos deslegitimam o resultado eleitoral e os governos subsequentes formados após as eleições. Sob estes cenários políticos, os cidadãos veem os líderes democráticos como entidades ilegítimas impostas por figuras de poder que controlam o mecanismo eleitoral e o Estado (Mataka e Nkandu 2020; Ogwuchi e Jooji 2020). Em suma, partidos políticos e parlamentares etno-regionais e religiosos polarizados, OSCs segmentadas e árbitros eleitorais manipulados formam o alicerce de estruturas democráticas fracas, que alienam os governos dos Estados africanos, assim como seus governados e aumentam a vulnerabilidade do regime e a subsequente tomada do poder militar.

Falhas da democracia na África

No final da Guerra Fria e da vigência do Programa de Ajuste Estrutural (*Structural Adjustment Program*, SAP, na sigla em inglês) orquestrado pelas Instituições de Bretton Woods, a democracia liberal foi apresentada aos Estados africanos como uma solução única para seus males sociopolíticos e econômicos, usando os Tigres Asiáticos como protótipos (Kim 1998; Paul e Tan 2003). Havia

uma expectativa crescente entre os africanos de que a transição do governo militar para a governança democrática era a melhor solução para seus diversos desafios, mas tal euforia foi substituída pelo pessimismo devido à piora nos índices de desenvolvimento e crescimento da sociedade.

São vários exemplos que fundamentam isto, as economias africanas ainda dependem de recursos extrativos e agrícolas com poucos serviços de valor agregado para melhorar seu valor no mercado global; a economia tem permanecido um mercado não apenas para os países ocidentais tradicionais, mas também para a China e outras economias emergentes. Os índices de pobreza e inflação estão crescendo a cada ano; o desemprego está aumentando devido à explosão populacional, decorrente da eficácia da vacinação na primeira infância; o fracasso da colheita e a seca aumentam exponencialmente a insegurança alimentar; a moeda nacional está intermitentemente desvalorizada; e o setor real da economia está moribundo; já que o sonho da industrialização já nasceu irrealizado. Pior ainda, as instalações infraestruturais são extremamente inadequadas e dificilmente sustentam as pequenas e médias empresas (PMEs ou SMEs, *small and medium enterprises*, no original). A implicação líquida destas, entre outras, é que uma porcentagem maior de africanos é hoje mais pobre do que era no início do milênio (Banco Mundial 2013; AfDB 2021).

Relacionado aqui está o nível estratosférico de desigualdade social entre indivíduos, grupos e regiões. A classe política na Nigéria, por exemplo, ganha mais do que qualquer outro grupo no país. Eles também têm acesso a contratos governamentais, patrocínios e tesouro do Estado. No Mali, a lacuna infraestrutural e de desenvolvimento entre o Sul e o Norte do país é espantosa, o que explica uma série de rebeliões tuaregues. Isto também é replicado na Nigéria e em outros lugares da África onde o acesso à educação, saúde e serviços sociais estão desigualmente distribuídos tanto em qualidade quanto em quantidade.

Mais ainda, existe uma enorme disparidade no acesso aos serviços sociais entre as áreas rurais e urbanas, bem como uma distribuição desigual dos bens públicos entre os distritos geopolíticos; estes são vistos como fracassos da democracia no novo milênio. Também preocupante é o nível de corrupção institucional e o roubo voraz de fundos públicos nos Estados africanos. A Transparência Internacional (*Transparent International*, no original) tem classificado consistentemente os Estados africanos na mais baixa posição do Índice de Percepção da Corrupção (*Corruption Perception Index*, CPI, na sigla em inglês). Além disso, o nepotismo e outros sentimentos paroquiais caracterizam a nomeação em instituições governamentais; o mérito e a competência são sacrificados como se supõe na percepção do nepotismo na Nigéria desde 2015 (Akadiri e Akadiri 2018; Abdul-Korah 2010; Hope 2017; Shimeles e Nabassaga 2017).

As narrativas sobre a marginalização e exclusão política são uma figura recorrente na África: os Igbos na Nigéria, os Luos no Quênia, os Tuaregues no Mali e seus vizinhos, os Tutsis no Burundi, a lista é interminável. Além da marginalização e exclusão etno-regional está a exclusão de classe, onde os processos eleitorais tornam muito difícil para o cidadão médio candidatar-se a uma posição eletiva, isto é comum na Nigéria onde o custo de concorrer a uma posição eletiva está além do alcance dos assalariados médios. Consequentemente, muitos aspirantes se voltam para indivíduos influentes em busca de apoio e patrocínio. O resultado líquido deste processo é o surgimento de padrinhos políticos que financiam as eleições para aspirantes e, em troca, procuram favores. Assim, o clientelismo se torna uma característica comum da democracia africana; isto reforça a corrupção nos Estados do continente.

Além disso, as competições políticas dificilmente são justas, seu resultado é um jogo de soma zero que, na maioria das vezes, favorece os mais ricos. A marginalização política e a exclusão por manipulação etno-regional e de classe em um sistema democrático é um fracasso da democracia para garantir equidade, justiça e igualdade para todos (Onah e Nwali 2018; Joseph 1984).

Outra tragédia da democracia é o fracasso na construção do Estado e da nação na África. Linhas divisórias entre grupos étnicos e religiosos tornam-se mais pronunciadas à medida que os políticos fazem lobby para obter apoio dos eleitores localizados e angariar bens públicos para esses eleitores correspondentes sem equidade e sem propagação nacional. Além disso, os governos dos Estados africanos dificilmente embarcaram em um projeto de integração genuíno que submergiria o fervor etno-religioso e promoveria a consciência nacional. Assim, mais de 60 anos após a independência e 20 anos de governança democrática ininterrupta, muitos africanos se identificam primeiro com seus grupos étnicos, antes de seu país, como fizeram Igbos, Yorubá, Tiv, Ijaws, Efiks e outros na Nigéria, bem como Kikuyus, Luos, Kalenjins, Maasai e Luhyas no Quênia. De fato, a relevância do Estado para um africano médio é superficial, exceto quando tal identidade é necessária para vantagens pessoais ou de grupo, mas dificilmente por patriotismo (Kisaka e Nyadera 2019; Ugoh 2008).

A democracia também não conseguiu conter os desafios de segurança da era pós-Guerra Fria, que são notavelmente diferentes da segurança centrada no Estado das eras anteriores. Especificamente, a ascendência das forças centrífugas dentro dos Estados africanos e a explosão das guerras civis no continente, tal como foi experimentada na Costa do Marfim, República Centro-Africana, Camarões e Etiópia. Os desafios de segurança foram reforçados pela destituição de Gaddafi na Líbia e a pilhagem do arsenal do Estado líbio e agravados pelo aumento global do extremismo islâmico com a agenda jihadista.

O resultado dessas interações é a proliferação ou ampla circulação de armas ilícitas roubadas do arsenal líbio e o aumento do terrorismo e da insurgência islamista em todo o continente, especialmente na região do Sahel. De fato, oitenta por cento dos golpes recentes no continente aconteceram nesta região. O desdobramento das ameaças à segurança é um desafio para as forças armadas africanas, que até então treinavam na guerra convencional e em batalhas de trincheiras. Isto é complicado pela escassez de especialistas em combate ao terrorismo, treinamento deficiente e equipamentos e plataformas obsoletas necessárias para conter estas ameaças. Consequentemente, Estados africanos como Mali, Nigéria, Níger, Chade, Burkina Faso e Camarões registram um grande número de vítimas de ameaças. O aparente fracasso dos governos democráticos em atender às exigências operacionais dos soldados no campo de batalha destas guerras e a necessidade de unidade de comando que emana do Comandante-Chefe testado pode também explicar a destituição dos governos democráticos no Mali, Burkina Faso, Guiné e Chade. Na verdade, a democracia falhou na maioria dos índices de segurança humana no continente e, portanto, é responsável pela atração dos domínios militares pelo povo (AfDB 2021; Abdul Korah 2010; Akadiri e Akadiri 2018).

Fraca governança regional e global no continente

A era pós-Guerra Fria apontou a globalização e o aumento da interdependência entre os Estados, especialmente aqueles de regiões comuns. Isto levou ao aumento da integração regional e ao compartilhamento de normas e valores comuns para facilitar as interações e atender às ameaças e desafios frequentes no domínio regional. Estas realidades levaram a uma governança regional em diversas áreas de preocupação continental. A União Europeia, por exemplo, abraçou a democracia liberal, o respeito aos direitos humanos e a economia de livre mercado como instrumentos da governança regional em seu domínio (Micossi 2008; Mayoral 2011).

A governança regional democrática é extremamente inadequada na África. As tentativas de forjar uma Arquitetura de Governança Africana (*African Governance Architecture*, AGA, na sigla em inglês) com uma regulamentação continental de práticas democráticas e boa governança no continente continuam ineficazes desde sua criação em 2011. De acordo com o Centro Europeu de Gestão de Políticas de Desenvolvimento (*European Center for Development Policy Management*, no original), a AGA tem um mandato amplo, mas carece das capacidades e recursos administrativos e operacionais para monitorar, coordenar e estimular ou impor o cumprimento das posições de governança acordadas pela UA (ECDPM 2017, 1). A importância disto, entre outros, é que

os Estados do continente definem a governança de acordo com as vontades e caprichos de seus líderes políticos e dificilmente se aterão às práticas globais mínimas da democracia liberal que eles afirmam praticar. Até mesmo o Mecanismo Africano de Revisão pelos Pares (*African Peer Review Mechanism*, no original), construído para melhorar a revisão periódica das políticas governamentais pelos Estados membros, parece bom no papel. A maioria dos relatórios de avaliação está politicamente inclinada a apoiar e endossar os governos em exercício, já que os dados coletados sobre as questões assim avaliadas contradizem as realidades dos Estados (Bing-Pappoe 2010; Grudz 2009).

Os Atos Constitutivos da UA rejeitam a mudança inconstitucional de governo, mas muito pouco é feito pela própria organização para que se os faça cumprir. A nível sub-regional, ancorados no princípio de subsidiariedade da UA, os cinco grupos regionais reconhecidos - Capacidade Regional Norte-Africana (*North African Regional Capability*, no original), Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) (*Economic Community of West African States*, no original), Comunidade da África Oriental (*Eastern African Community*, no original), Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (*Southern African Development Community*, SADC, na sigla em inglês) e Comunidade Econômica dos Estados da África Central (*Economic Community of Central African States*, ECCAS, na sigla em inglês) – projetaram em retórica uma governança democrática de várias formas, sem o correspondente esforço concertado para promover práticas democráticas além de eleições simbólicas. Assim, a democracia tem sido um discurso vazio no continente.

Por exemplo, no Magrebe, cada Estado estabelece padrões para o que é considerado como governança democrática. De fato, o domínio da cultura islâmica na sub-região e a competição hegemônica entre os Estados têm dificultado a construção de um valor comum de governança e outras esferas pelos Estados membros. O ECCAS é a casa das lideranças de longa data como exemplificado por Camarões, República do Chade, Guiné Equatorial e Gabão, entre outros. Portanto, eleições manipuladas são feitas periodicamente para legitimar regimes em exercício, daí a baixa rotatividade eleitoral de regimes na região e a democracia totalitária na sub-região. Segundo a *IDEA International* (2021), não existem democracias entre os sete países da África Central.

Da mesma forma, a Comunidade da África Oriental tem poucas credenciais democráticas além do Quênia. A fraca manifestação democrática dentro da sub-região dificultou a construção de uma governança democrática sub-regional capaz de verificar o prolongamento da posse dos governantes por meio de emendas desnecessárias à Constituição, como testemunhado em

Ruanda, Uganda e Burundi. A Eritréia não finge sobre sua governança autoritária e desdém pela democracia e seu valor inerente. Assim, sem pressão de vizinhos imediatos sobre normas e práticas democráticas compartilhadas, o declínio democrático está fadado a degenerar-se e, de fato, levar a golpes militares na África Oriental.

A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), por sua vez, ratificou o Plano Indicativo Estratégico para o Órgão de Defesa, Política e Segurança (*Strategic Indicative Plan for the Organ on Defense, Politics and Security*, SIPO, na sigla em inglês) e o Plano Indicativo Estratégico Harmonizado para o Órgão (*Harmonized Strategic Indicative Plan for the Organ*, SIPOII, na sigla em inglês) como instrumentos integrais para a implementação do Tratado da SADC de 1999. A principal ênfase desses instrumentos regionais é a promoção da democracia, do Estado de Direito, da segurança humana e a rejeição de mudanças desordenadas e inconstitucionais de governo. Estes instrumentos explicam adequadamente seu papel mediador no golpe que depôs o Presidente Robert Mugabe em 2017 (SADC 2004; Van Neiuwkerk 2012; Asuelime 2018).

Diz-se que a CEDEAO tem as melhores credenciais democráticas entre os grupos sub-regionais da África. Definindo a democracia em relação ao governo representativo, administração imparcial, engajamento participativo, direitos fundamentais e controle do governo, como derivado da estrutura conceitual do *International IDEA'S Global State of Democracy* (GSoD), a CEDEAO foi considerada a sub-região mais democrática do continente, com 50% das democracias africanas (International IDEA 2021, 5). Isto não pode ser alheio à operacionalização do protocolo sobre Democracia e Boa Governança ratificado em 2001 como parte da Estrutura de Prevenção de Conflitos da CEDEAO (*ECOWAS Conflict Prevention Framework*, ECPF, na sigla em inglês) (Atuobi 2010; Ekiyor 2008). Isto justifica o envolvimento da CEDEAO na restauração dos mandatos democráticos em toda a sub-região, como ilustrado na crise eleitoral gambiana de 2017, no impasse eleitoral da Costa do Marfim em 2011, e no envolvimento na transição do regime de Abdoulaye Wade no Senegal, bem como em compromissos contínuos com juntas militares no Mali, Guiné e Burkina Faso nos últimos seis meses.

Apesar destes esforços notáveis da CEDEAO, existem lacunas nas respostas da organização ao declínio democrático e à mudança inconstitucional de governo, e estas incluem: má avaliação dos sinais de alerta precoces; incapacidade de interromper o prolongamento da posse de governantes em exercício através de manipulação constitucional, má gestão dos desafios de segurança nos Estados membros e o interesse francês na sub-região.

Sobretudo, a CEDEAO sempre vigia a posição da França em questões dos países francófonos. Isto explica o atraso da CEDEAO em fazer pronunciamentos sobre questões em antigas colônias francesas, já que a recente emenda constitucional na Costa do Marfim pode não ser escalonada nos países anglófonos da África Ocidental para dar ao Presidente Ouattara um aceno para o terceiro mandato. Além do mais, a tácita aceitação francesa do primeiro golpe de Asimi Goita em agosto de 2020 influenciou a disposição branda da CEDEAO em relação à junta. A fraqueza da CEDEAO no caso de Mali realmente fortaleceu o poder da junta e gerou as ondulações contagiosas na Guiné, Burkina Faso, bem como ameaçou a Guiné Bissau. De fato, além da baixa capacidade dentro da CEDEAO de mobilizar recursos e fundos necessários para projetos regionais de governança democrática, o neocolonialismo resultante do interesse francês enfraquece a governança regional na África Ocidental e em outros lugares do continente, e é responsável pelo comportamento recalcitrante dos Estados membros que até agora ratificaram instrumentos regionais de governança democrática em seus respectivos domínios (Okon 2021; Zambakari 2021).

Além disso, a falta de consenso global sobre uma democracia ideal, bem como a política das grandes potências sobre a mudança autoritária e inconstitucional de governo impulsionou golpes de Estado no continente. As próprias Nações Unidas não estabeleceram um padrão para uma democracia ideal, exceto por seu incentivo a eleições periódicas e retórica sobre direitos humanos, como ecoam os países ocidentais. Assim, mesmo a Coreia do Norte passa como um enclave democrático de uma maneira que Uganda, Camarões e Togo se orgulham (Igwe 2011; Sakai 2013; Siegle 2006). Os vestígios das divisões da Guerra Fria continuam a dificultar o consenso global sobre a mudança inconstitucional de governo e a punição apropriada para as juntas militares. Recentemente, a CEDEAO, a França e a UE sancionaram conjuntamente o Mali sobre a extensão do governo militar até 2025; essas sanções foram criticadas por alguns membros do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) (ECOWAS 2022; AFP 2022). Esta e outras decisões controversas similares do CSNU e da comunidade internacional sobre autoritarismo encorajam a impunidade da liderança democrática no continente, bem como a conspiração de golpes, já que não há entidade moderadora para controlar os excessos do sistema, e a iminente repetição da armadilha da soberania por parte dos beneficiários do governo criminoso.

Assim, na ausência de dissuasão contra o autoritarismo e a conspiração de golpes, o último é destinado a seguir o primeiro, assim que houver uma oportunidade, como o protesto em massa da oposição e de grupos sobre as políticas governamentais ou a percepção de fracasso dos governos.

A anatomia das forças armadas africanas e dos golpes de Estado

Os militares africanos estão presos em uma teia de contradições inerentes aos próprios Estados africanos, pois a maioria das Forças Armadas do continente são caricaturas de ideais militares pelo padrão global (Decalo 1977). A descrição capta a característica básica da maioria das Forças Armadas do continente, onde o recrutamento para esses serviços é feito para garantir a hegemonia étnica e o equilíbrio. Nestes cenários, os beneficiários das políticas devem sua lealdade a algum padrinho político ou a seu símbolo etno-regional. A implicação é que a maioria dessas forças armadas são um agrupamento de sobreposições reunidas para satisfazer o desejo dos detentores de poder, sem qualquer zelo e patriotismo por suas nações ou Estados. Consequentemente, a maioria deles tem dificuldade de cumprir com os papéis constitucionais das Forças Armadas e de se submeter às autoridades civis em seus respectivos Estados, especialmente quando existem ameaças percebidas aos círculos eleitorais que facilitam seu recrutamento para os serviços armados. Isto leva à prevalência de contra golpes de Estado como fenômeno nos Estados africanos ao longo dos anos, e do golpe de Guiné Bissau em 2012, do recente golpe fracassado na República do Níger em 2021 e do golpe de “herança” no Chade em 2021, com a queda do falecido Idris Derby (Ilorah 2009; Ouedraogo 2014).

Outro déficit das forças armadas africanas é a escassez de logística necessária para o poder militar moderno. As forças armadas africanas não são bem equipadas devido aos pactos de defesa neocolonial, que fizeram com que os Estados africanos dependessem de seus antigos mestres coloniais e aliados da Guerra Fria para apoio militar. As novas guerras da era pós-Guerra Fria realmente expuseram essas inadequações, já que os teatros dos conflitos estão dentro do domínio doméstico, e o pacto de defesa contra ameaças externas à soberania e segurança dos Estados pode não ser útil em tais tipos de conflitos.

Neethling (1999, 5) observou que, além da Nigéria, África do Sul, Angola e Egito, cinco dos vinte exércitos africanos não têm nenhuma base logística, oito tinham uma rede logística que não podia sequer apoiar unidades do exército além de seus quartéis e seis (pequenos) Estados tinham capacidades limitadas a nível de batalhão para atuar dentro de seu Estado de origem. Isto revela que apenas uma fração dos militares nos Estados africanos participa da conspiração e execução de golpes, já que apenas esta fração tem a plataforma e os equipamentos necessários para operações militares em seus Estados. A baixa capacidade logística torna difícil para outras formações militares repelir tentativas de golpe ou verificar a ambição

dos oficiais militares com acesso aos limitados equipamentos e plataformas disponíveis no país. Isto foi confirmado por First (1970, 4), que verificou que Mobutu derrubou Beatrice Lumumba com 200 homens; o General Soglo tomou o poder em Daomé (hoje Togo) com sessenta pára-quedistas em 1967; e Kwame Nkrumah foi derrubado por 500 homens.

Assim, os golpes militares na África são feitos por um pequeno grupo de soldados com acesso a algumas armas convencionais, com as quais eles mantêm o país inteiro como refém. Além disso, a maioria dos Estados africanos gasta muito pouco com suas forças armadas e sua defesa. Isto afeta o treinamento de seus membros e leva à falta de profissionalismo nos serviços militares. Na maioria dos casos, a maioria das tropas é treinada em batalhas de trincheiras e deveres gerais. O treinamento deficiente e a falta de profissionalismo expõem os oficiais militares à política nacional e fazem do patrocínio político um verdadeiro caminho para a promoção e progressão na carreira nos enclaves patrimoniais (Howe 2001; Ouedraogo 2014). As forças armadas africanas e, de fato, os sistemas políticos não são ousados o suficiente para prescrever uma punição consistente para os golpes de Estado, especialmente aqueles bem sucedidos. O golpe é uma ofensa desleal contra o Estado ao subverter a vontade popular. Em vez de criminalizar o ato em sua totalidade, as principais organizações da sociedade civil (OSC) apóiam amplamente a criminalidade e as massas celebram os crimes.

Posteriormente, a Junta é persuadida a liberar políticos e outros capturados e um novo governo de base ampla é formado. A falta de punição correspondente para os golpistas, independentemente do tempo e do espaço, torna a conspiração de golpes atraente, especialmente nos enclaves onde muitos se alistam nas forças armadas, não por causa do patriotismo, mas como um meio de ganhar uma vida decente e escapar dos grilhões da pobreza e da falta de emprego. Além disso, um golpe de Estado bem sucedido e a liderança militar de um Estado africano dão à junta acesso irrestrito ao tesouro nacional, que eles utilizam impunemente. A importância desta realidade é que o golpe é um empreendimento lucrativo e um meio de adquirir ativos políticos e financeiros para a influência da sociedade. São muitos os exemplos que ilustram isso. Na Nigéria, as ex-juntas militares estão entre as mais ricas e influentes do país. Yahya Jammeh da Gâmbia, Blaise Compaoré de Burkina Faso, o falecido Jerry Rawlings de Gana, estão entre os ex-membros de juntas militares que desfrutaram dos ganhos da conspiração do golpe e desempenham papéis significativos no espaço político de seus respectivos países. Os sucessos da ex-junta servem de inspiração para os golpistas atuais, já que o golpe é um caminho curto para a riqueza, influência e fama na sociedade, é

ainda mais gratificante do que longos e meritórios serviços militares, onde a maioria dos veteranos militares na África são negligenciados por seus respectivos Estados e deixados a morrer na penúria, na doença e nas necessidades (Heinencken e Bwalya 2013; Runesu 2016).

Conclusão

Este documento se propõe a explicar porque os golpes militares estão de volta à África no novo milênio. Ele identifica vestígios do autoritarismo e da síndrome de lideranças que não abrem mão do poder; estruturas, normas e valores democráticos frágeis; fracassos da democracia; a falta de consenso na governança regional e global sobre eleições democráticas além das simbólicas; e dissecou a anatomia das forças armadas africanas como uma caricatura do que há de mais avançado em termos de treinamento, equipamento, disciplina e patriotismo, entre outros, como as razões para os golpes recorrentes na África. O documento também destaca os papéis dos extremistas islâmicos, as mudanças climáticas, a queda de Gaddafi e o subsequente saque do arsenal militar da Líbia como facilitadores do terrorismo no Sahel e outros desafios de segurança nos estados sahelianos, que corresponde por cerca de oitenta por cento dos golpes militares na África na última década. O estudo revela que a glorificação das instituições militares pelos estudiosos das relações civis-militares impulsiona a psique das forças de defesa e os incentiva a intervir na política do continente. Além disso, a falta de punição dissuasiva para os golpistas e os enormes benefícios para os governantes militares continuariam a servir como incentivos para os golpistas.

Conclui-se que os golpes militares surgem dos déficits de segurança humana no continente e são atividades rotineiras das quais as forças armadas são um infrator potencial e voluntário. Os Estados africanos são alvos devido a fatores político-históricos, sociais e econômicos, e não há medidas contrárias para dissuadir os militares, tanto dentro como fora dos mesmos.

O estudo recomenda, portanto, a promoção da segurança humana no continente, por meio da:

- Industrialização e investimento em instalações de infra-estrutura que apóiam pequenas e médias empresas. Estas medidas são fundamentais para a criação de empregos e a redução da pobreza.
- Promoção de eleições confiáveis, liberdade política, participação e inclusão além do processo eleitoral.

- Proteção dos direitos básicos dos cidadãos e aderência ao Estado de Direito.
- Promulgação e aplicação de leis de administração de recursos que promovam a redistribuição justa da receita obtida, e a proteção do meio ambiente em regiões ricas em recursos em todo o continente.
- Investimento maciço no setor de saúde, e provisão de seguro saúde para os cidadãos.
- Melhoria da igualdade étnica e religiosa, e um policiamento comunitário eficaz no continente
- Amplo investimento na agricultura e adaptação de novas tecnologias no setor às necessidades do continente.
- Criminalização da conspiração de golpes em todo o mundo com medidas punitivas de dissuasão, tais como prisão perpétua e apreensão de todos os bens dos golpistas.
- Institucionalização do limite de dois mandatos presidenciais em todo o continente.
- A ratificação da Arquitetura de Governança Africana de maneira que excluirá um Presidente em exercício de se beneficiar de uma emenda constitucional para extensão de mandato.
- Investimento contínuo nas reformas do setor de segurança e fortalecimento dos mecanismos sub-regionais de combate ao terrorismo.

Acima de tudo, a promoção de OSCs de base ampla capazes de estabelecer uma agenda nacional e responsabilizar os governos perante o povo é um imperativo urgente que promoveria a boa governança e manifestaria contra qualquer tentativa de golpe no continente.

Referências

- Abdul-Korah, Gariba. 2010. "Corruption in Africa: Causes, Consequences, and Clean up." *Journal of Third World Studies* 27, no. 2: 305-310.
- Acemoglu, Daron et al. 2010. "A Theory of Military Dictatorships." *American Economic Journal: Macroeconomics* 2, no. 1: 1-42.
- Adefaka, Bashir. 2016. "June 12, 1997 Phantom Coup, Abacha years: Everybody has his own blame." *The Vanguard Newspaper*, 2 de outubro de 2016. <https://www.vanguardngr.com/2016/10/june-12-1997-phantom-coup-abacha-years-everybody-blame-diya/>.
- African Development Bank (AfDB). 2021. *African Economic Outlook 2021*. Abidjan: African Development Bank Group.
- AFP. 2022. "France Presses EU to Agree to Sanctions against Mali, in line with ECOWAS." *France 24*, 13 de Janeiro de 2022. <https://www.france24.com>.
- Agnew, John. 2002. "Democracy and Human rights after the Cold War." In *Geographies of Global Change*, organizado por R. J. Johnson, P. Taylor, e M. Watts. London: Blackwell.
- Akadiri, Seyi Saint, e Ada Chigozie Akadiri. 2018. "Growth and Inequality in Africa: Reconsideration." *Academic Journal of Economic Studies* 4, no. 3: 76-86.
- Arrieff, Alexis. 2015. "Burundi's Electoral Crisis: In Brief." *Congressional Research Service*. Washington DC..
- Asuelime, Legend. 2018. "A Coup or not a Coup: That is the Question in Zimbabwe." *Journal of African Foreign Affairs (JOAFA)* 5, no. 1: 5-24.
- Atuobi, Samuel. 2010. "Implementing the ECOWAS Conflict Prevention Framework: Prospects and Challenges." *Kofi Annan Peacekeeping Training Centre (KAIPTC) Policy Brief*, no 3: 1-4.
- Bing-Pappoe, Adotey. 2010. *Reviewing Africa's Peer Review Mechanism: A Seven Country Survey*. Ottawa: Partnership Africa Canada.
- Chakravarty, Shanti. 2018. "Democratic Participation." *Homo Oeconomicus* 35: 235-254. <https://doi.org/10.1007/s41412-018-0074-7>.
- Cohen, Lawrence, e Marcus Felson. 1979. "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach." *American Sociological Review* 44: 588-608. <https://doi.org/10.2307/2094589>.
- Decalo, Samuel. 1977. *Coups and Army Rule in Africa*. New Haven: Yale University Press.

- ECDPM. 2017. "Political economy dynamics of Regional organization in Africa." *PEDRO Policy Brief*. <https://ecdpm.org/dossiers/political-institutional-dynamics-regional-organisations-africa/#>.
- Economic Community of West African States (ECOWAS). 2022. *Final Communiqué: 4th Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the Political Situation in Mali*. Abuja: ECOWAS Commission.
- East and Horn of African Human Rights Defenders Project (EHAHRDP). 2015. 2015: *Burundi at a Turning Point - Human Right Defenders Working in the Context of Elections*. Kampala: Eastern and Horn of Africa Human Rights Development Project.
- Ekiyor, Thelma. 2008. "ECOWAS Conflict Prevention Framework (ECPC): A New Approach to an Old Challenge." *WACSI op-ed*.
- Finer, Samuel. 1962. *The Man on the Horseback – The Role of Military in Politics*. London: Transaction Press.
- First, Ruth. 1970. *Barrel of a Gun: Political Power in Africa and the Coup D'état*. London: Penguin Books.
- Fridy, Kevin. 2009. "Africa Disappearing Election Results: Why Announcing the Winner is Simply Not Enough." *Journal of African Elections* 8, no. 2: 88-101.
- Gruzd, Steven. 2009. "The African Peer Review mechanism. Assessing origins, Institutional Relations and Achievements." *South African Institute of International Affairs Occasional Paper* 29.
- Hoffman, Anette. 2021. "Military Coup Betrays Sudan's Revolution: Scenarios to Regain the path towards full Civilian Rule." *Clingendael Policy Brief* (November 2021).
- Hope, Kempe. 2017. *Corruption and Governance in Africa: Swaziland, Kenya, Nigeria*. London: Palgrave Macmillan.
- Hounkpe, Mathias, e Ismaila Fall. 2011. *Electoral Commissions in West Africa: A Comparative Study*. Abuja: Friedrich-Ebert Stiftung.
- Howe, Hebert. 2001. *Ambiguous Order: Military Forces in African States*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Human Rights Watch (HRW). 2010. *Elections in Egypt: State of Permanent Emergency Incompatible with free and fair vote*. New York: Human Rights Watch.
- Huntington, Samuel. 1981. *Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil Military Relations*. London: Belknap Press.

- International Crisis Group (ICG). 2021. "The Deadly Stalemate in Post-Coup Myanmar." *Crisis Group Asia Briefing* 170 (October).
- Igwe, Dickson. 2011. "The Continuity of 'Autocratic Presidency' in Africa's Democratic Project." *International Journal of Public Policy* 7, no. 1: 180 – 194.
- Ilorah, Richard. 2009. "Ethnic Bias, Favoritism and Development in Africa." *Development Southern Africa* 26, no. 5: 695-707.
- International IDEA. 2021. *The State of Democracy in Africa and the Middle East 2021*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Japhet, M. 1978. "Military Coups and Military Regimes in Africa: Scientia Militia." *South African Journal of Military Studies* 8, no. 4: 1-12.
- Jinadu, Adele. 1997. "Matters Arising: African Elections and the Problem of Electoral Administration." *African Journal of Political Science* 2, no. 1: 1-11.
- Joseph, Richard. 1984. "Class, State and Prebendal Politics in Nigeria." In *State and Class in Africa*, organizado por Nelson Kasfir. London: Frank Cass.
- . 1997. "Democratization in Africa After 1989: Comparative and the Theoretical Perspective." *Comparative Politics* 29, no. 3: 363-382. <https://doi.org/10.2307/422126>.
- Kim, WheeGaok. 1998. "Democracy and Economic Development in South Korea and its Appreciation." *International Journal of Korean Studies* 2, no. 1: 69-99.
- Kisaka, Michael, e Israel Nyadara. 2019. "Ethnicity and Politics in Kenya's Turbulent Path to Democracy and Development." *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Journal of Social Policy Conferences* 76: 159-180.
- Lowings, Ben. 2021. "The Dominance of Military Power in Sudan: Ramifications of the Coup D'état". *Brussels International Centre, Rethinking Security in the 2020s Series (Novembro)*.
- Mataka, Blessing, e Nwaka Nkandu. 2020. "The Effect of Voter Apathy on the Growth of Electoral Democracy in Zambia with Special Focus on Kabwe Central Constituency." *Global Journal of Advanced Research* 7, no. 3: 81-87.
- McGowan, Pat, e Thomas Johnson. 1984. "Sixty Coups in Thirty Years: Further Evidence Regarding African Military Coup d'état." *Journal of Modern African Studies* 24: 539-546.
- McPhee, Peter. 2014. *The French Revolution*. Oxford: Oxford University Press.
- Micossi, Stephano. 2008. "Democracy in the European Union." *CEPS Working Document No.286 February, January*. Democratic improvements in the European Union under the Lisbon inate Institutional changes Regarding Democratic government in the EU." San Domenico di Fiesole: European Union Democracy Observatory.

- Neethling, T. 1999. "Towards Joint Ventures: Use of UN Observer Missions in Africa." In *From peacekeeping to complex emergencies: Peace Supports Missions in Africa*, organizado por Jackie Cilliers e Greg Mills. Pretoria. South African Institute of International Affairs and the Institute of Security Studies.
- Nordlinger, Eric. 1977. *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. New Jersey: Prentice Hall.
- Nyang'oro, Julius. 1993. Military Coups d'etat in Nigeria Revisited: A Political and Economic Analysis. *American Review of Politics*. DOI: 10.15763/issn.2574-7781.1993.14.0.129-147.
- . 1989. *The State and Capitalist Development for Africa: Declining Political Economics*. New York: Praeger.
- Oguchi, Chinweuba, e Innocent Jooji. 2020. "Voters - Registration Apathy and the Credibility of the Nigerian Electoral System." *Research Journal of Humanities, Legal Studies & International Development*, 4, no. 1: 126-137.
- Okon, Enoch, e Victor Ojakorotu. 2018. "Imperialism in Contemporary Africa: An Analysis of Continuity and Change." *Journal of African Foreign Affairs* 5, no. 2: 227-249.
- Okon, Enoch. 2021. "Mali: ECOWAS Response to Conflict in Mali (2012-2021)." *Conflict Studies Quarterly* 37: 36-53.
- Onah, Emmanuel, e Uche Nwali. 2018. "Monetisation of Electoral Politics and the Challenge of Political Exclusion in Nigeria." *Commonwealth and Comparative Politics* 56, no. 1: 1-22.
- Ouedraogo, Emile. 2014. "Advancing Military Professionalism in Africa." *African Centre for Strategic Studies Research Paper* 6.
- Paul, Kenneth, e Andrew Tan. 2003. "Democracy and the Grassroots Sector in Singapore." *Space & Polity* 7, no. 1: 3-20. <https://doi.org/10.1080/13562570309245>.
- Runesu, Elimon. 2016. "An Overview of Military Social Work: The Case of Zimbabwe." *African Journal of Social Work* 6, no. 1: 14-21.
- Southern Africa Development Community (SADC). 2004. *Strategic Indicative Plan for the Organ*. Gaborone: SADC Secretariat.
- Sakai, Takashi. 2013. "North Korea Political System." *Journal of World Affairs* 61/62: 46-59.
- Shimeles, Abebe, e Tiguene Nabassaga. 2017. "Why is Inequality High in Africa?" *African Development Bank Group Working Paper* no. 246 (Janeiro).

- Siegle, Joseph. 2006. "Democratic Divergence in Africa: Lessons and Implications for Aid." *Paper for the Workshop Africa Beyond Aid* April, 3-4, 2006. Potsdam, Germany, sediado por Brenthurst Foundation.
- Teffo, Lesiba. 2018. "The Independence of the Electoral Commission and Election Management Bodies in an African setting: Fact or Fiction?" *Africa Insight* 48, no. 2.
- Tendi, Blessing-Miles. 2019. "The Motivations and Dynamics of Zimbabwe's 2017 Military Coup." *Africa Affairs* 119, no. 474: 39-67.
- Thakur, Ramesh. 2006. *The United Nations, Peace and Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thompson, William. 1976. "Organizational Cohesion and Military Coup Outcomes." *Comparative Political Studies* 9, no. 3. DOI: 10.1177/001041407600900302.
- Ugoh, Samuel. 2008. "Ethno-politics: Conception and Theoretical Perspectives." *Unilag Journal of Politics* 4: 133-163.
- UNDP. 1994. *Human Development Report*. Retirado em 14 de maio de 2022. <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994>.
- Van Nieuwkerk, Anthoni. 2012. *Towards Peace and Security in Southern Africa: A Critical Analysis of the Revised Strategic Indicative Plan for the Organ on Politics, Defense and Security Cooperation (SIPO) of the Southern African Development Community*. Maputo: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Vatikiotis, Panayiotis. 1991. *The History of Modern Egypt: From Muhammad Ali to Mubarak*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Von Tigerstrom, Barbara. 2006. "International Law and the Concept of Human Security." In *The Challenge of Conflict: International Law Responses*, organizado por U. Dolgopol e J. Gardam, 599-615. (Eiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Welch, Claude Emerson. 1987. "The Roots and Implications of Military Intervention." In *Soldiers and State in Africa: A Comparative Analysis of Military Intervention and Political Challenge*, organizado por Claude Emerson Welch. Evanston IL: North Western University Press.
- World Bank. 2013. *African Pulse: An Analysis of Issues Shaping Africa's Economic Future*. New York: World Bank Group.
- Zambakari, Christopher. 2021. "Mission to Civilize: The French West African Federation." *Conflict Trends*, no. 1: 38-46.

RESUMO

Este artigo procura explicar as variáveis que promovem os golpes militares na África no novo milênio. O estudo adota um desenho de pesquisa histórico e baseia-se na teoria da Segurança Humana. Os dados são obtidos de fontes secundárias e apresentados qualitativamente. Estes dados são analisados com técnicas de análise de conteúdo. Este estudo identifica os vestígios do autoritarismo, estruturas democráticas frágeis, fracasso da democracia e má governança democrática regional e global, bem como indisciplina nas forças armadas como razões para a recorrência de golpes militares na África. Conclui, portanto, que a realização de golpes poderia ser verificada e recomenda a criminalização da conspiração de golpes em nível global com medidas punitivas de dissuasão. Além disso, os Estados africanos precisam abordar os fatores sociopolíticos e econômicos, como também outras variáveis de segurança humana que justifiquem a intervenção militar em seus respectivos domínios.

PALAVRAS-CHAVE:

Golpe Militar. África. Autoritarismo. Democracia. Forças Armadas Africanas.

Recebido em 21 de março de 2022.

Aceito em 12 de junho de 2022.

Traduzido por Cecília Maieron Pereira.

POLÍTICA DE RESPOSTA À COVID-19 E DIREITOS HUMANOS NA NIGÉRIA E NO QUÊNIA

Olajide O. Akanji¹



Introdução

A pandemia de Covid-19 levou governos de todo o mundo a responder de diversas formas, inclusive por meio de medidas preventivas/contenciosas. Estas incluem distanciamento social, uso de máscaras faciais, lavagem regular das mãos, bloqueios totais/parciais/seletivos, restrições de viagem, toque de recolher, paralisação de negócios, atividades esportivas e comerciais não essenciais, entre outras. Para garantir a eficácia, foram promulgadas e introduzidas legislações de apoio às medidas, tendo como a responsabilidade adicional aos órgãos de segurança do governo, garantir o cumprimento das medidas. Este artigo, portanto, examina como os governos nigeriano e queniano responderam à pandemia de Covid-19, com o objetivo de investigar as implicações dessas respostas em relação aos direitos humanos, além de avaliar o impacto da própria crise de Covid-19 nos direitos humanos. Isso é feito com o entendimento de que as políticas e ações dos governos que impactam direitos fundamentais na Nigéria e no Quênia, como em qualquer país africano, não são novas, mas históricas, dada a plethora de problemas estruturais e sistêmicos decorrentes dos esforços de construção das nações, como instituições legislativas fracas, e que as respostas dos governos de todo o mundo à Covid-19 têm impacto sobre os direitos fundamentais de diversas maneiras.

O objetivo é ter algumas ideias sobre a questão mais geral do impacto da Covid-19 na paz e segurança; uma vez que o gozo e o exercício dos direitos humanos é condição *sine-qua-non* para a paz e segurança. O artigo adota um

¹ Departamento de Ciência Política, University of Ibadan. Ibadan, Nigéria. Email: akanji-jide@yahoo.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6882-2284>.

método de pesquisa qualitativa, usando fontes de dados secundárias. Estas incluem jornais, particularmente jornais *online*, e plataformas de mídia social. Isso é complementado com publicações oficiais de agências governamentais e não governamentais, locais e internacionais, livros e revistas, especialmente suas versões online, e informações coletadas e conteúdo analisado. O artigo começa com uma breve reflexão sobre a pandemia da Covid-19. Em seguida, o artigo analisa as respostas oficiais do Estado à Covid-19 na Nigéria e no Quênia, e seu impacto sobre os direitos humanos, focando-se nas medidas políticas contra a Covid-19 (medidas de emergência) adotadas nos dois países, com ênfase nas características dessas medidas e seu impacto sobre os direitos fundamentais. O documento conclui com a recomendação de que os governos precisam adotar medidas de emergência que respeitem e promovam os direitos humanos.

Pandemia da Covid-19: uma visão geral

O surto do novo coronavírus em Wuhan, província de Hubei, China, em dezembro de 2019 foi inicialmente considerado algo preocupante apenas para o governo chinês, pois pouco era conhecido pela comunidade internacional até 3 de janeiro de 2020, quando as autoridades chinesas forneceram oficialmente informações à Organização Mundial da Saúde (OMS) (WHO 2020a). Em um mês, no entanto, o surto na China havia atingido um nível alarmante, com 170 mortes e 7.736 casos confirmados (WHO 2020b), resultando na introdução de medidas estritas pelo governo chinês, incluindo o confinamento. Contudo, com o número de infecções e mortes aumentando na China, e em 18 outros países, incluindo Tailândia, Japão, EUA, França e Emirados Árabes Unidos (EAU), que registraram os seus casos índice² nos dias 13, 16, 21, 24 e 29 de janeiro de 2020, respectivamente (WHO 2020a), a OMS designou o surto como uma emergência de saúde pública de preocupação internacional (ou seja, uma pandemia) em 30 de janeiro de 2020 (WHO 2020c), e rotulou o vírus como Doença de Coronavírus 2019 (COVID-19) em 11 de fevereiro de 2020 (WHO 2020a).

Tal como no resto do mundo, os países africanos registraram casos de Covid-19 no primeiro trimestre de 2020, começando pelo Egito, que registrou o primeiro caso do vírus no continente em 14 de fevereiro de 2020 (Bwire 2022, 3; Loembé et al. 2020, 999; Hagan et al. 2020, 2). Isso foi

2 Caso índice é a designação científica para o primeiro caso de determinada enfermidade registrado em determinada área.

seguido por outros países do continente na medida em que, até 22 de maio de 2020, 54 dos 55 países membros da União Africana (UA) (exceto o Saara Ocidental) tinham registrado cumulativamente 100.000 casos de infecções e 3.100 mortes (Loembé et al 2020, 1000). Embora o primeiro caso índice do vírus na África tenha sido de uma pessoa com histórico de viagens à China, a maioria dos casos índice em outros países do continente teve origem na Europa, que tinha-se tornado o epicentro da pandemia no início de março de 2020 (Loembé et al 2020, 1000). No entanto, até ao final de 2021, a África do Sul tinha-se tornado o país com o maior número de infecções e mortes na África, com cerca de 48% do número total de casos no continente naquele momento, e o Chade com o menor número de casos (Bwire 2022, 3).

Em resposta aos casos, a OMS emitiu diretrizes e protocolos/aconselhamentos de saúde sobre como prevenir a propagação da Covid-19, e enfatizou a ausência de qualquer cura ou vacina conhecida para a mesma. Algumas das diretrizes/protocolos de saúde são o distanciamento social de um metro e meio ou dois metros, lavagem regular das mãos com sabão e água corrente, uso de higienizadores de mãos onde a lavagem das mãos não foi viável, tossir e espirrar em papel higiênico descartável ou cotovelo dobrado, e restrição de circulação nas ruas, exceto quando for praticamente inevitável.

Essas medidas tornaram-se parte do novo normal no mundo, pois a OMS insistiu que a Covid-19 permaneceria por um longo tempo. Também, o clichê “fique em casa, fique seguro”, promovido pela OMS, que enfatiza a necessidade de dar prioridade à segurança pessoal contra a Covid-19, minimizando os contatos com outras pessoas, tornou-se uma máxima universal. No entanto, a resposta tardia/atrasada e a indiferença aos protocolos de saúde resultaram na disseminação comunitária do vírus em muitos países, ficando evidente com as altas taxas de infecção e fatalidade. Assim, enquanto o número de infecções e mortes pela Covid-19 na China era de 85.278 e 4.648, respectivamente, até às 10:52h CEST³ de 3 de julho de 2020 (WHO 2020c), depois de o país ter conseguido achatar as curvas da infecção, o número de casos e mortes em muitos outros países disparou. Por exemplo, às 10:52h CEST de 3 de julho de 2020, o número de infecções e mortes por Covid-19 no Reino Unido (UK) foi de, respectivamente, 313.487 e 43.906; nos EUA, 2.617.220 e 127.858; Brasil, 1.448.753 e 60.632; Federação Russa, 661.165 e 9.683; e Índia, 625.544 e 18.213 (WHO 2020c). Na África, o número de infecções e mortes no final de 2021 era cumulativamente de 7.110.817 e 155.505, respectivamente, com a África do Sul contabilizando 3.417.318 das infecções (Bwire 2022, 3).

3 CEST é a sigla para *Central European Summer Time* (Horário de verão da Europa Central), um fuso horário europeu.

Em respostas à pandemia, vários países como Itália, França, Espanha, China, EUA, Reino Unido e Arábia Saudita, assim como a maioria dos países africanos, como a África do Sul, Quênia e Nigéria introduziram diversas medidas, incluindo a proibição de voos internacionais e domésticos, restrições à circulação intra-países e bloqueios (de escolas, empresas, etc). Em todo o mundo, as ameaças à segurança sanitária da Covid-19 interromperam atividades socioeconômicas. Por exemplo, as principais atividades internacionais, regionais e esportivas, como a Premier League inglesa, LaLiga (liga espanhola) e a Bundesliga alemã (Liga alemã) foram suspensas, enquanto as Olimpíadas e Paraolimpíadas de Tóquio 2020 foram, pela primeira vez na história dos jogos modernos, adiadas para 2021 (UN 2020).

Os esportes na África, como em outras regiões, também foram interrompidos pela pandemia da Covid-19. A Confederação Africana de Futebol (CAF), por exemplo, teve que suspender as eliminatórias da edição de 2021 da Copa Africana de Nações (AFCON, conhecida em francês como CAN, ou seja, *Coupe d'Afrique des Nations*) e adiar o Campeonato Africano das Nações, popularmente chamado CHAN (ou seja, *Championnat d'Afrique des Nations*, em francês), previsto para Camarões em abril de 2020, para uma data posterior devido à pandemia da Covid-19 (Oteng 2020). Além disso, a Liga Africana de Basquetebol foi adiada duas vezes em 2020 devido à pandemia (SportenCommun 2021). Embora o impacto da pandemia tenha sido sentido em todos os esportes, é discutível que ela esteja ainda mais presente no futebol. Isso se deve às implicações financeiras da interrupção para jogadores, clubes, ligas e árbitros (Webb 2020). Da mesma forma, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) aponta para um impacto devastador da pandemia nos trabalhadores e empregos, projetando um equivalente a 195 milhões de perdas de empregos em tempo integral em todo o mundo até o segundo trimestre de 2020 (ILO 2020). Para África, o impacto econômico da pandemia tem sido enorme, uma vez que o continente tem assistido ao “declínio do emprego, da subsistência, da segurança alimentar e do capital humano” (Paci 2021, tradução nossa)⁴. No Quênia, Nigéria e Etiópia, por exemplo, “quase 1 em cada 3 empresas domésticas fechou no início da pandemia, enquanto no Gabão, Sudão do Sul, Malawi, Uganda, Mali, Madagascar e Zâmbia, as receitas das empresas domésticas caíram em mais de 70%.” (Paci 2021, tradução nossa)⁵.

4 No original: “declining employment, livelihoods, food security, and human capital” (Paci 2021).

5 No original: “almost 1 in 3 household enterprises closed at the outset of the pandemic, while in Gabon, South Sudan, Malawi, Uganda, Mali, Madagascar, and Zambia, revenue declined for more than 70 percent of household businesses” (Paci 2021).

Resposta do Estado à Covid-19 e o impacto sobre os direitos humanos na Nigéria

A Nigéria respondeu à pandemia de Covid-19 através de uma série de medidas de emergência: medidas preventivas/de contenção, incluindo medidas não-farmacêuticas, e medidas socioeconômicas (também chamadas medidas paliativas). Embora seja uma federação, com uma estrutura de governança em três níveis composta por um governo federal, 36 governos estaduais e 774 áreas de governo local, a resposta da Nigéria tem sido liderada tanto pelo governo federal quanto pelos governos estaduais. Isto em vista da Constituição do país (a Constituição de 1999 [conforme emenda]), que coloca certas questões de saúde (aquelas na lista legislativa exclusiva), como a quarentena, de competência exclusiva do governo federal, e outras (aquelas na lista concorrente) no âmbito dos governos federal e estadual (Federal Government of Nigeria [FGN] 1999).

No entanto, é pertinente notar duas coisas. A primeira é que as condições e a capacidade de fazer cumprir plenamente os direitos fundamentais, particularmente os direitos socioeconômicos, são em grande parte inexistentes na Nigéria, primeiro porque os direitos socioeconômicos são direitos não-justiciáveis sob a Constituição de 1999 (conforme emenda) e segundo por causa de desafios sistêmicos não resolvidos, incluindo pobreza generalizada, desemprego e instituições legislativas fracas, enfrentados pelo país, como qualquer país africano. A segunda é que as ações/medidas nacionais contra graves problemas de saúde não são novas na Nigéria. Uma ampla gama de medidas foram, por exemplo, adotadas para combater o HIV/AIDS, a partir de 1986 (National Agency for the Control of AIDS [NACA] 2005), e a doença do vírus Ebola entre 2014 e 2015 (WHO 2015). Estas incluem a introdução da política nacional de HIV/AIDS (adotada em 1997, revisada em 2003), monitoramento de HIV/AIDS por meio de pesquisa sentinela bienal em mulheres grávidas atendidas em clínicas pré-natais, sensibilização pública, fornecimento de medicamentos antirretrovirais (ARV) e instalações para teste de HIV/AIDS (Federal Ministry of Health 2010; NACA 2005). Além disso, em resposta à epidemia do vírus Ebola, o governo federal da Nigéria estabeleceu centros de operação de emergência e instalações de isolamento, iniciou campanhas de casa em casa e transmitiu mensagens em estações de rádio [e televisão] em dialetos locais, e implantou GPS para rastreamento de contatos (WHO 2015). Estas medidas ajudaram a Nigéria a erradicar com sucesso o Ebola (WHO 2015), e a gerir a questão do HIV/AIDS (Federal Ministry of Health 2010). Quase da mesma forma, o Estado nigeriano respondeu à pandemia de Covid-19.

Medidas/resposta contra a Covid-19 na Nigéria

A Nigéria registrou seu caso índice de Covid-19 em 27 de fevereiro de 2020, de um italiano que trabalha na Nigéria, mas com histórico de viagens para a Itália (Nigeria Centre for Disease Control [NCDC] 2020a). Oito meses depois, precisamente em 25 de outubro de 2020, a Nigéria havia registrado 61.992 infecções e 1.130 mortes (NCDC 2020b), e em 28 de fevereiro de 2021, um ano após o caso índice, o número total de infecções tinha aumentado para 155.657, enquanto o número total de mortes era de 1.097 (NCDC 2021). As medidas preparatórias para combater o vírus, no entanto, começaram em dezembro de 2019. Elas incluem a criação e treinamento de uma equipe de resposta rápida ao coronavírus nos 36 estados do país pelo NCDC; criação de um centro nacional de operações de emergência e estabelecimento e constituição do Grupo de Preparação do Coronavírus, um grupo multisetorial liderado pelo NCDC com a função de acionar o centro nacional de operações de emergência (NCDC 2020a). Consequentemente, a resposta imediata ao caso índice foi que o NCDC ativou o centro nacional de operações de emergência, iniciou o rastreamento de contatos e a sensibilização do público sobre os protocolos/precauções de saúde que devem ser seguidos. Esses incluem:

- i. lavagem regular e completa das mãos com água e sabão, e uso de higienizador para as mãos à base de álcool;
- ii. manter pelo menos um metro e meio (5 pés) de distância entre si e qualquer pessoa que esteja tossindo ou espirrando;
- iii. pessoas com tosse ou espirros persistentes devem ficar em casa ou manter distanciamento social, mas não se misturar na multidão;
- iv. necessidade de seguir uma boa higiene respiratória, cobrindo a boca e o nariz com um lenço ou espirrar na manga do cotovelo dobrado;
- v. necessidade de ficar em casa se não estiver bem e com sintomas como febre, tosse e dificuldade em respirar, e precisa também ligar para o NCDC gratuitamente, número 24 horas por dia, 7 dias por semana e
- vi. mantenha-se informado sobre o Covid-19 através de oficiais na TV, Rádio etc. (NCDC 2020a).

À medida que o número de casos aumentava, a resposta se ampliava, com mais medidas emergenciais introduzidas pelos governos federal e estadual. No entanto, é importante notar que, embora reconheçam os poderes dos estados para legislar e responder a questões em suas jurisdições, as seções 4(5) e 5(3a) da Constituição de 1999 (conforme emenda) tornam o governo federal (composto pelo executivo, legislativo e judiciário) superior a outros níveis

de governo. Assim, o braço executivo do governo federal (doravante governo federal), por meio do Ministério Federal da Saúde e do NCDC, coordenou a resposta nacional à Covid-19, introduzindo medidas de política emergencial e fornecendo diretrizes. Para supervisionar a resposta nacional, o governo federal constituiu uma força-tarefa presidencial sobre a pandemia de Covid-19, liderada pelo Secretário do Governo da Federação (NCDC 2020a). Por sua vez, o braço executivo dos governos estaduais (doravante governo estadual [ais]) como em Lagos, Oyo, Ondo, Ogun, Bayelsa, Kano e Kaduna, instituiu em cada um deles uma força-tarefa estadual sobre a Covid-19 para coordenar as respostas em nível estadual individual, no âmbito do marco e diretrizes federais, e para complementar os esforços do governo federal. É importante notar que esses esforços foram exclusivamente do poder executivo federal e estadual do governo.

Algumas das medidas federais preventivas incluíram a proibição de entrada na Nigéria para viajantes de 13 países (China, Itália, Irã, Coreia do Sul, Espanha, Japão, França, Alemanha, Noruega, Holanda, Suíça, Reino Unido e EUA) em 18 de março (Busari e Adebayo 2020), que posteriormente se estendeu a todos os países após o fechamento das fronteiras e a proibição de voos internacionais em 23 de março (Dixit, Ogundeji e Onwujekwe 2020). O governo federal também ordenou o fechamento de todas as escolas públicas e privadas (berçário ao ensino superior) em 19 de março de 2020, e bloqueio total dos estados de Lagos, Ogun e Abuja, território da capital federal, em 30 de março de 2020 (Dixit, Ogundeji e Onwujekwe 2020), sendo as partes mais afetadas do país na época. Da mesma forma, o governo federal proibiu voos domésticos em 20 de abril de 2020; impôs toque de recolher noturno em todo o país entre 20h e 6h; proibiu reuniões públicas, incluindo reuniões sociais e religiosas, e introduziu a política de uso obrigatório de máscaras faciais em público em 4 de maio de 2020 (Punch 2020; Dixit, Ogundeji e Onwujekwe 2020).

Além disso, restrições a viagens e deslocamentos interestaduais foram introduzidas em 4 de maio de 2020 (Ailemen 2020), exceto para serviços essenciais, incluindo alimentos, petróleo e suprimentos farmacêuticos, e para aqueles nos serviços essenciais, como o pessoal da segurança, mídia e medicina. Embora introduzidas pelo governo federal, para implementação nacional pela Polícia da Nigéria, os governos estaduais propuseram a política de restrição de viagens interestaduais na reunião do Fórum de Governadores, de 23 de abril de 2020 (Adams 2020). Medidas econômicas de emergência também foram introduzidas pelo braço executivo do governo federal para amortecer os efeitos dos *lockdowns* e restrições de movimento sobre a população, incluindo a aprovação de um pacote de estímulo econômico; programa de assistência alimentar para os necessitados e transferência de dinheiro de \$52 para os pobres que foram registrados no Registro Social Nacional (NSR) (Dixit, Ogundeji e Onwujekwe 2020).

Complementando os esforços federais, e como parte de suas responsabilidades constitucionais para com o povo, os governos estaduais, incluindo os estados de Oyo, Lagos, Ondo, Bauchi, Kaduna, Kano, Osun, Ekiti, Benue e Rivers, introduziram uma série de medidas preventivas. Estas incluem a proibição de reuniões de massa e atividades religiosas para mais de 50 pessoas, posteriormente reduzidas para 20 pessoas pelos estados de Lagos e Ogun; bloqueios (parciais/totais) e restrições de movimento nos estados de Taraba, Borno, Delta, Ebonyi, Kano, Bauchi, Ekiti, Osun, Rivers, Níger, Kwara e Kaduna, respectivamente, e toques de recolher noturno no estado de Oyo. Estes foram os conselhos/protocolos de saúde prescritos pelo Ministério Federal da Saúde e pelo NCDC. Além disso, vários estados, como os estados de Lagos e Oyo, introduziram medidas econômicas de emergência, particularmente a distribuição de alimentos aos pobres, para mitigar os efeitos econômicos das restrições de movimento e das políticas de *lockdown* sobre as pessoas. O estado de Lagos, por exemplo, introduziu um programa de distribuição de alimentos para 200.000 famílias pobres (Okon 2020).

Para dar respaldo legal às medidas federais e estaduais, uma série de novas legislações/regulamentos foram introduzidas pelos executivos (federal e estadual) para complementar as já existentes, particularmente a Lei da Quarentena. Estas incluem os Regulamentos da COVID-19 do Governo Federal da Nigéria de 2020 (Federal Government of Nigeria [FGN] 2020), Regulamentos de Doenças Infecciosas do Estado de Lagos (Prevenção de Emergência) de 2020 (Lagos State Government 2020) e Regulamentos de Coronavírus do Estado de Ekiti (Prevenção de Infecções) de 2020 (Ekiti State Government 2020). Embora louváveis por terem como objetivo conter a propagação da Covid-19 e amortecer os efeitos socioeconômicos sobre as pessoas, as medidas de emergência dos governos federal e estaduais tiveram impacto direto e indireto nos direitos humanos na Nigéria. No entanto, isso foi possível porque as legislaturas (federal e estadual) foram marginalizadas pelos executivos (federal e estadual), pois não houve participação parlamentar na formulação dos regulamentos e, também, supervisão parlamentar adequada na sua implementação.

Impacto das medidas contra a Covid-19 nos direitos humanos na Nigéria

A interseção da resposta (dos governos federal e estadual) à Covid-19 e aos direitos humanos na Nigéria é diversa. No entanto, é antes de tudo importante notar que o fracasso do governo federal, como os governos da maioria dos outros países, em garantir que a Covid-19 não fosse importada para a Nigéria foi uma negligência grave que comprometeu o direito dos

nigerianos à proteção e segurança, inclusive contra doenças infecciosas como a Covid-19, contrariando a seção 14(2b) da Constituição de 1999 (conforme emenda), que afirma que “a segurança e o bem-estar das pessoas devem ser o objetivo principal do governo” (FGN 1999, 37, tradução nossa)⁶. A negligência estava diretamente relacionada ao fechamento tardio dos principais portos de entrada de viajantes internacionais e à introdução tardia de políticas concretas para garantir a triagem e o monitoramento adequados e apropriados dos viajantes no país, apesar dos apelos da legislatura federal (a Assembleia Nacional) ao executivo para que tomasse medidas proativas antes que o caso índice fosse registrado em fevereiro (Yiaga Africa 2020).

Além disso, os regulamentos/legislação que deram origem às medidas preventivas dos governos (federal e estadual) declararam a Covid-19 uma perigosa doença infecciosa e, conseqüentemente, permitiram que os governos assumissem poderes de emergência, o que, na ausência de fiscalização parlamentar e de marginalização dos parlamentos em suas formulações, impactou os direitos fundamentais das pessoas. Por exemplo, a seção 10 do Regulamento do Estado de Ekiti sobre o Coronavírus (Prevenção de Infecções), 2020, que estabelece que “nenhuma pessoa tem direito a compensação por qualquer perda ou dano decorrente de qualquer ação ou omissão de boa fé por um funcionário autorizado sob esse regulamento” (Ekiti State Government 2020, 6, tradução nossa)⁷, é hostil aos direitos humanos. Isso porque permite a impunidade, pois significa que o governo do estado e seus funcionários, agindo em respeito ao Regulamento do Estado de Ekiti sobre o Coronavírus (Prevenção de Infecções), podem prejudicar os direitos humanos das pessoas sem qualquer sanção ou repercussão.

No entanto, o direito à reparação judicial por violação dos direitos humanos e à compensação é, portanto, um direito humano fundamental reconhecido pela Constituição de 1999 (conforme emenda) da Nigéria (nos termos da seção 36, sobre o direito a uma audiência justa) e pelos instrumentos internacionais de direitos humanos, incluindo o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) (International Covenant on Civil and Political Rights [ICCPR]), particularmente o artigo 4 (2) relativo à não-derrogação pelos Estados em tempo de emergência pública do artigo 6 (sobre o direito à vida), artigo 7 (sobre ser livre de tortura/tratamento desumano) e artigo 2(3a) (UN 1976, 3-5). Especificamente, o PIDCP, do qual a Nigéria é signatária, no artigo 2(3a), obriga os Estados Partes do Pacto a garantir

6 No original: “the security and welfare of the people shall be the primary purpose of government” (FGN 1999, 37).

7 No original: “no person is entitled to compensation for any loss or damage arising from any bona fide action or omission by a authorized official under these regulations” (Ekiti State Government 2020, 6)

que “toda a pessoa cujos direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto tenham sido violados terá meios efetivos de recurso, mesmo que essa violação tenha sido cometida por pessoas que atuavam no exercício das suas funções oficiais” (UN 1976a, 3). Assim, negar às pessoas o direito à indenização, como no caso do Regulamento do Estado de Ekiti sobre o Coronavírus (Prevenção de Infecções) 2020, mina o direito à reparação judicial e é, por um lado, uma afronta aos direitos humanos e liberdades, e, por outro lado, um ataque a um dos alicerces da democracia. Além disso, o Regulamento de Doenças Infecciosas do Estado de Lagos (Prevenção de Emergência), 2020, que estipula multas e/ou prisão por infrações cometidas contra os regulamentos do estado contra a Covid-19 (Lagos State Government 2020, 12), não especifica o número de dias durante os quais os infratores podem ser detidos e o montante a ser pago como multas, deixando, assim, margem para abuso de poder por parte dos implementadores do regulamento.

Ademais, algumas das medidas preventivas dos governos (federal e estadual) impactaram os direitos socioeconômicos, pois limitaram o acesso das pessoas ao emprego. É importante notar que, embora os direitos socioeconômicos sejam direitos não-justiciáveis na Nigéria e, como tal, o governo não pode ser responsabilizado por qualquer violação, eles são direitos universalmente reconhecidos, aos quais deve ser dada alguma atenção. Em particular, as políticas dos governos (federal e estadual) de *lockdowns* (total/parcial), restrição de movimento e toque de recolher noturno não levaram em consideração o fato de que a Nigéria tem um grande setor informal, cerca de 65% da economia (Melinda, Jonelis e Cangul 2016, 13), cuja subsistência dos funcionários depende da renda de empresas, principalmente de pequena escala. Assim, as medidas levaram a uma situação em que, de acordo com os Inquéritos Telefônicos de Resposta Rápida do Banco Mundial às famílias e empresas em 41 países subsaarianos, incluindo a Nigéria, “quase 1 em cada 3 empresas domésticas no país fechou no início da pandemia” (Paci 2021, tradução nossa)⁸. O fechamento de empresas significou perda de emprego e renda e, invariavelmente, redução no consumo dos trabalhadores, especialmente no setor informal da economia. O Departamento Nacional de Estatísticas (National Bureau of Statistics [NBS]) aludiu a isso quando, por exemplo, observa que 76,8% e 68% das famílias nigerianas experimentaram insegurança alimentar moderada ou grave em junho e agosto de 2020, respectivamente, devido às restrições de movimento introduzidas para conter a propagação do Coronavírus (Abass 2020).

8 No original: “almost 1 in 3 household businesses in the country closed at the outset of the pandemic” (Paci 2021).

As consequências das restrições de circulação foram agravadas pelas medidas econômicas emergenciais (ou seja, medidas paliativas) introduzidas pelos governos (federal e estadual) para amortecer os efeitos econômicos da pandemia, mas que estavam repletas de inadequações. Por exemplo, a política de distribuição de alimentos do governo federal e de vários governos estaduais era deficiente, pois o número de beneficiários visados era muito menor do que o número total de pobres e vulneráveis. Enquanto o governo do estado de Lagos, por exemplo, introduziu um programa de distribuição de alimentos para 200.000 famílias (Okon 2020), em que se supõe que cada família seja composta por pelo menos cinco pessoas, totalizando um milhão de beneficiários, mais de 50% de sua população estimada de 23,3 milhões de pessoas estava abaixo da linha de pobreza de US\$ 1 por dia em 2014 (Lagos Bureau of Statistics 2014, 24). Dado que não há evidências que sugiram que o estado de Lagos tenha testemunhado uma melhoria econômica quanto à redução do nível de pobreza, isso significa que a medida de distribuição de alimentos para 200.000 famílias excluiu a maioria dos pobres e vulneráveis no estado.

Da mesma forma, a transferência condicional de dinheiro do governo federal de US\$ 52 (20.000 nairas) para os pobres no Cadastro Social Nacional (NSR) de Famílias Pobres e Vulneráveis foi extremamente defeituosa. Enquanto 11.045.537 nigerianos (de 2,6 milhões de lares) estavam no Registro Social Nacional em 31 de março de 2020 (National Social Safety Nets Coordinating Office [NASSCO] 2020), com uma diretiva presidencial para aumentá-lo para 3,6 milhões de lares (Sobowale 2020), não menos que 40,1% (ou seja, 82,9 milhões de nigerianos, excluindo o estado de Borno) da população total do país é oficialmente considerada pobre pelos padrões nacionais (National Bureau of Statistics 2020, 6). Isso implica que a política de transferência de renda excluiu uma proporção significativa (mais de 70 milhões) dos pobres do país. Pode-se argumentar, no entanto, que as deficiências das medidas paliativas não estão alheias ao problema histórico da má governança na Nigéria, refletida na incapacidade de sucessivos governos de utilizar plenamente a enorme riqueza petrolífera e econômica do país em benefício do povo, tornando-se, assim, um país com muitos pobres e vulneráveis.

Além disso, a implementação de algumas das medidas preventivas de combate à pandemia de Covid-19 por funcionários do governo e agentes de segurança resultou em violações de direitos fundamentais na Nigéria. Isto é, devido a casos de brutalidade, extorsão e agressão a civis por parte de funcionários de segurança (polícia, soldados e pessoal do Corpo de Segurança e Defesa Civil da Nigéria) e alguns funcionários não relacionados à segurança que impuseram as medidas do governo de restrições de circulação, toque de recolher, distanciamento e uso obrigatório de máscara facial em

público. Embora não seja um fenômeno novo, como a polícia e as agências de segurança na Nigéria são conhecidas pela arrogância e por corrupção, que em parte é atribuível à pobreza, baixos salários e más condições de trabalho, a implementação das restrições de movimento tornou isso mais aparente. Entre março e abril de 2020, por exemplo, a BBC News, citando a Comissão Nacional de Direitos Humanos da Nigéria (NHRC, National Human Rights Commission, na sigla em inglês), informou que 18 pessoas foram mortas em diferentes partes do país por agentes de segurança que aplicavam as medidas de bloqueio do governo (BBC 2020). O relatório também indicou que mais de 100 queixas de brutalidade policial em 24 estados dos 36 estados da Nigéria foram apresentadas à NHRC durante o mesmo período (BBC 2020). Além disso, a proibição de circulação interestadual proporcionou à polícia e outros agentes de segurança, mobilizados para fazer cumprir a medida, a oportunidade de extorquir motoristas, pois as pessoas que precisavam viajar eram extorquidas nas fronteiras interestaduais e em algumas estradas. Em um exemplo, um policial foi pego em um vídeo extorquindo US\$ 110 (cerca de N42.707) de um motorista no estado de Lagos (BBC 2020), enquanto vários agentes de segurança foram observados extorquindo pouco mais de US\$ 1 (N500) de motoristas em vários postos de controle ou barricadas nas estradas interestaduais de Lagos-Benin (Egbas 2020).

Ainda, funcionários do governo que não eram de segurança também foram culpados de maltratar pessoas que violaram as medidas de isolamento. Um caso claro disso foi um ataque a uma mulher por funcionários da área do governo local de Ifo no estado de Ogun, sudoeste da Nigéria, em junho de 2020 (Folarin 2020). Em um vídeo que se tornou viral em todo o país, um funcionário do governo local foi flagrado por uma câmera batendo em uma mulher, enquanto outros esvaziaram os pneus do seu veículo porque ela havia violado as medidas de bloqueio e se recusou a dar um suborno de N15.000 (cerca de US\$ 38) (SRTV Reports 2020). Embora as autoridades relevantes, incluindo a polícia, tenham respondido prendendo os oficiais/funcionários culpados e encorajando o público a denunciar violações dos direitos humanos, a arrogância dos policiais/funcionários foi uma violação grosseira do direito de suas vítimas à justiça e tratamento humano, contrário às disposições da Constituição de 1999 (conforme emenda) e instrumentos internacionais de direitos humanos, particularmente os artigos 9(1) e 10(1) do PIDCP. O Artigo 10(1) do PIDCP, por exemplo, afirma claramente que “toda a pessoa... será tratada humanamente e com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano” (UN 1976a, 6-7).

Para além do impacto direto, as medidas de bloqueio dos governos também tiveram algum impacto indireto nos direitos fundamentais, particularmente os direitos das mulheres e meninas à liberdade de todas as formas

de violência, incluindo sexo indesejado ou forçado (ou seja, estupro) e outras formas de abuso sexual, reconhecidos por instrumentos internacionais de direitos humanos dos quais a Nigéria é signatária, como o Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres na África. Isso diz respeito às violações e abusos sexuais generalizados de mulheres e meninas, principalmente por parentes ou companheiros masculinos, durante os *lockdowns* da Covid-19. De acordo com o Ministério da Mulher e Desenvolvimento Social, nada menos que 3.600 casos de violações foram registrados durante o confinamento (Aborisade 2020). O aumento exigiu a realização de protestos, incluindo marchas de protesto de grupos da sociedade civil, exigindo ação urgente do governo (Aljazeera 2020a).

No entanto, embora vários fatores possam explicar o aumento do estupro, o fracasso do governo (federal e estadual) em tomar conhecimento do fato de que muitos nigerianos vivem em residências e bairros lotados, com alta tendência a crimes (Agbola 1997), incluindo estupro e outras formas de violência sexual, antes de introduzir as medidas de isolamento foi, sem dúvida, um fator contributivo. Isso torna o governo nigeriano culpável, pois suas medidas de bloqueio inadvertidamente encorajaram a violência contra as mulheres, contrariando a sua obrigação sob o Protocolo da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres na África, que exige que os Estados signatários adotem medidas (legislativas, administrativas, sociais e econômicas) que previnam, punam e erradiquem todas as formas de violência contra as mulheres (AU 2003, 6). Pode-se argumentar que, além de outros problemas estruturais/sistêmicos, o impacto que as medidas de emergência tiveram sobre os direitos fundamentais na Nigéria se deveu ao fato de as legislaturas (federal e estadual) não terem participado da formulação das medidas nem estarem disponíveis, devido ao bloqueio e restrições de movimento, para fornecer a supervisão necessária e garantir a responsabilização.

Respostas do Estado à Covid-19 e o impacto nos direitos humanos no Quênia

O Quênia, ao contrário da Nigéria, opera uma estrutura de governança de dois níveis, composta por um governo nacional e 47 governos de condado. O país registrou o seu primeiro caso de Covid-19 em 12 de março de 2020. Assim como a Nigéria, a Covid-19 foi importada para o Quênia. O caso índice foi de uma pessoa que retornou a Nairóbi dos EUA, via Londres, em 5 de março de 2020 (Aluga 2020). No final do mês, o número de infecções aumentou para 60 e foram registradas 3 mortes (Aluga 2020), enquanto

que às 19h18 CEST, de 26 de julho de 2022, os casos aumentaram para 337.339 infecções e 5.670 mortes (WHO 2022). Como no caso da Nigéria, e mais especificamente de acordo com o quarto cronograma (partes 1 e 2) da Constituição do Quênia, que, embora em graus variados, coloca questões relacionadas à saúde tanto para os governo nacional quanto para os governos dos condados, os governos do Quênia (nacional e dos condados) responderam com uma série de medidas para conter a propagação da doença. Assim, tal como na Nigéria, a preparação para a Covid-19 no Quênia começou antes do caso índice e também foi de natureza multissetorial. Isso inclui ações tomadas em fevereiro de 2020 pelo Ministério da Saúde do Quênia, como a sensibilização do público sobre a Covid-19 e seus sintomas respiratórios; a necessidade de manter uma boa higiene e evitar viagens não essenciais para países já afetados pelo vírus (Aluga 2020).

Além disso, em 28 de fevereiro de 2020, o governo central introduziu uma Ordem Executiva nº 2, que estabeleceu o Comitê Nacional de Resposta a Emergências (NERC, National Humans Right Commission, na sigla em inglês) para ativar e coordenar a resposta nacional (Aluga 2020). Consequentemente, à medida que a crise da Covid-19 se desenrolava no país, com o caso índice em 12 de março e consequentes aumentos no número de casos, a resposta nacional foi ativada. Essa, como na Nigéria, centrou-se na prevenção/contenção, incluindo medidas não-farmacêuticas e socioeconômicas, derivadas e apoiadas por legislações/diretrizes existentes e novas, incluindo a Constituição da República do Quênia; Ordem Executiva nº 2 de 2020, Aviso Legal 36 de 2020; Regras de Saúde Pública 2020 e Lei de Ordem Pública.

Medidas de combate à Covid-19 no Quênia

As medidas preventivas introduzidas pelo governo central/nacional no Quênia para conter a propagação da Covid-19 incluem toque de recolher noturno (19h às 5h), exceto para pessoas em serviços essenciais; restrição de circulação na área metropolitana de Nairóbi, nos condados de Kilifi, Mombaça e Kwale (Kimani 2020); distanciamento social de 1,5 metro em aglomerações públicas, inclusive em bares e supermercados, e fumigação de mercados locais e fornecimento de água limpa e sabão para lavagem regular das mãos nos mercados (Aluga 2020). Além disso, o governo nacional orientou a coleta regular de lixo e a limpeza dos mercados pelos governos dos condados; introduziu bloqueios parciais, pois os trabalhadores foram incentivados, sempre que possível, a trabalhar em casa, e as indústrias e fábricas foram obrigadas a usar força de trabalho mínima em turnos de 24 horas (Aluga 2020). Da mesma forma, foi proibida a entrada de não-quenianos e estrangeiros sem autorização de residência; a quarentena obrigatória de 14 dias para todos os

viajantes no país foi introduzida (Aluga 2020), e 50% da capacidade máxima de assentos em veículos públicos e privados e o uso obrigatório de máscara facial foram exigidos pelo governo (Kimani 2020).

Além disso, o governo nacional introduziu uma série de medidas socioeconômicas de emergência, destinadas a mitigar o efeito econômico da pandemia nos indivíduos e empresas. As medidas incluem isenção fiscal de 100% para indivíduos com renda bruta de até Ksh 24.000 (US\$ 221); redução do imposto corporativo residente e do imposto de renda individual (para renda superior a Ksh 47.059 (cerca de US\$ 433,58) mensalmente) de 30% para 25%; redução do Imposto sobre o Valor Acrescentado em 2% (de 16% para 14%); e transferência de dinheiro para órfãos, idosos e outras pessoas vulneráveis (Deloitte 2020). Além disso, o governo central ordenou o recrutamento de profissionais de saúde adicionais, inclusive de fora do Quênia, para fornecer apoio adicional à luta contra o vírus. Assim, um número de médicos cubanos foram recrutados (Munyao 2020), o governo central dirigiu igualmente um corte de 80% nos salários do presidente e vice-presidente do país e 30% no do gabinete (Deloitte 2020), como forma de aumentar os fundos disponíveis ao governo para a luta contra a pandemia. Em comparação com a Nigéria, que não introduziu benefícios fiscais para qualquer categoria de indivíduos, os benefícios fiscais do governo queniano foram louváveis. Da mesma forma, como na Nigéria, a segunda camada do governo do Quênia introduziu medidas para complementar os esforços do governo central. Estas incluem o condado de Mombaça, que, entre outras coisas, forneceu um hospital de campanha com 150 leitos, e Machakos, que introduziu subsídios especiais, variando de Ksh 20.000 a Ksh 5.000 (US\$ 184 – US\$ 46) para diferentes categorias de profissionais de saúde envolvidos na luta contra a Covid-19 no condado (Kiruga 2020). A implementação dessas medidas, no entanto, inadvertidamente impactou a população, particularmente no que diz respeito aos direitos fundamentais.

Impacto nos direitos humanos das medidas de emergência da Covid-19 no Quênia

Como na Nigéria, o impacto nos direitos humanos das medidas contra a Covid-19 no Quênia é extenso. Em primeiro lugar, a incapacidade das autoridades quenianas de impedir a importação do vírus para o país, apesar de estarem cientes da sua existência, decorrente do encerramento tardio das fronteiras e da falta de monitorização precoce dos viajantes no país foi, como o caso da Nigéria, uma grave negligência que retirou de muitos quenianos suas vidas (especialmente aqueles que morreram do vírus) e seus meios de subsistência. Como na Nigéria, a negligência deveu-se à adoção tardia de políticas

para impedir a importação do vírus, incluindo a garantia de triagem e monitoramento oportunos de viajantes no país. Embora a situação não fosse peculiar apenas ao Quênia (e à Nigéria), já que a maioria dos governos não conseguiu impedir a propagação do vírus em seus países, a negligência comprometeu os direitos fundamentais dos quenianos à segurança adequada, inclusive contra doenças, contrariando a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, da qual o Quênia é signatário, que, no artigo 6, afirma que todo indivíduo no Estado Parte tem direito à segurança de sua pessoa (AU 1986, 3).

Da mesma forma, as medidas preventivas introduzidas pelo governo para conter a propagação da Covid-19 impactaram uma ampla gama de direitos sociais e econômicos dos quenianos. Como em alguns países como a Bélgica (Popelier 2020), onde foram introduzidas medidas preventivas pelo governo, como o bloqueio, o toque de recolher noturno e outras medidas de restrição de circulação, afetaram o acesso e a capacidade dos quenianos de trabalhar e garantir o emprego, levando e agravando o problema de perda de emprego e renda, com implicações para o padrão de vida das pessoas. Segundo relatos, as medidas preventivas resultaram, até junho de 2020, em perdas de empregos de mais de um milhão de pessoas (Wafula 2020), no despedimento de alguns trabalhadores e redução de renda e receitas de trabalhadores e empresas (Kenya National Bureau of Statistics 2020). Da mesma forma, a política anti-Covid-19 do governo queniano, de redução da capacidade de carga de veículos públicos e privados para 50%, levou a um aumento no custo do transporte em 51,7% em maio de 2020 (Kenya National Bureau of Statistics 2020, 1). Isso, revelou o Escritório Nacional de Estatísticas do Quênia, afetou a capacidade das pessoas de pagar as contas, incluindo o aluguel da casa, com 30,5% das famílias sendo incapazes de pagar o aluguel na data acordada com os proprietários (Kenya National Bureau of Statistics 2020, 1).

Além disso, as medidas econômicas introduzidas pelo governo para mitigar os efeitos da pandemia falharam, por serem inadequadas, pois o acesso a elas foi limitado a uma pequena fração da população pobre e vulnerável do país. As isenções fiscais, incluindo a isenção fiscal de 100% para indivíduos com renda bruta de até Ksh 24.000 (US\$ 221), foram medidas que não beneficiaram todos os quenianos, exceto aqueles que pagam impostos. Isso ocorre porque aqueles que estão fora dos quadros de renda visados, principalmente os trabalhadores do setor informal, incluindo trabalhadores assalariados diários que não pagam impostos, não puderam se beneficiar. Além disso, o programa de transferência de renda para pobres e vulneráveis, incluindo idosos e órfãos, que era uma continuação de uma política existente para mais de um milhão de pessoas no país (Jerving 2020), era inadequado, pois excluía pessoas pobres e vulneráveis que não faziam parte do esquema

existente. Além disso, o valor (Ksh 10 bilhões) destinado à transferência de renda não foi suficiente para atender a todas as pessoas pobres, já que o país tem 36,1% de sua população, estimada em 47,8 milhões em 2015 (World Population Review 2020), oficialmente designada como vivendo abaixo das linhas nacionais de pobreza (World Bank 2020).

Ademais, o programa de distribuição de alimentos do governo durante a Covid-19, que permitia que apenas os pais pegassem alimentos nos centros de distribuição, marginalizou famílias chefiadas por crianças, que totaliza cerca de 13.000 apenas em Nairóbi, pois ficaram longe dos centros de distribuição por medo e estigma (Abramian 2020). A implicação das deficiências dessas medidas de emergência (restrição de circulação e paliativos) é que a maioria dos quenianos, particularmente os pobres e vulneráveis, foram afetados negativamente, pois sofreram com perdas de emprego e renda e, invariavelmente, tiveram dificuldades no acesso a alimentos de qualidade e outras necessidades da vida. Embora o objetivo pretendido das medidas de emergência fosse bom, o fato de afetarem o acesso ao emprego e à renda e, invariavelmente, o padrão de vida das pessoas, particularmente dos pobres e vulneráveis, contradiz as obrigações do Estado queniano para com seu povo, conforme os instrumentos dos direitos humanos internacionais. Estes incluem o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights [ICESCR]), particularmente os artigos 6(1), 11(1) e 11(2), relativos aos direitos ao trabalho; a um nível de vida adequado, incluindo alimentação, vestuário e habitação, e à ausência de fome, respectivamente (UN 1976b, 2-4), bem como o artigo 43(1-3) da Constituição do Quênia, relativo ao direito dos cidadãos à alimentação, habitação e segurança social. É pertinente notar que a negação/violação dos direitos socioeconômicos no Quênia, como na Nigéria e na maioria dos países africanos, antecede a emergência da Covid-19, pois as condições e a capacidade de fazer valer os direitos são, em grande parte, inexistentes. No entanto, a questão foi aumentada e agravada pelas restrições de circulação.

Viu-se também que, como no caso da Nigéria, a implementação de restrições de circulação pela polícia no Quênia resultou na violação dos direitos à vida e a um tratamento justo e humano. Tal como na Nigéria, a prepotência policial no Quênia não é nova, mas bastante comum. Os esforços para gerenciar a pandemia de Covid-19, no entanto, trouxeram isso à tona. Trata-se de casos relatados de prisão indiscriminada pela polícia, brutalidade e extorsão de subornos por parte dos acusados de violar o confinamento, distanciamento social ou falhar em não usar máscaras faciais (Gathara 2020). Relatórios da Autoridade Independente de Supervisão Policial do Quênia (IPOA, Independent Policing Oversight Authority, na sigla em inglês), um órgão de fiscalização da polícia, revelaram que a

prepotência da polícia ao aplicar as medidas do governo resultou em várias vítimas, incluindo a morte de civis inocentes (Human Rights Watch 2020; Fisayo-Bambi 2020). A *Human Rights Watch*, por exemplo, observa que em diferentes partes do país, incluindo o centro de Nairóbi, a área de Embakasi no leste de Nairóbi e os condados de Busia e Kakamega, a polícia prendeu pessoas nas ruas indiscriminadamente, chicoteou e chutou enquanto aplicava as medidas contra a Covid-19 (Human Rights Watch 2020).

Além de maus-tratos, várias vítimas, incluindo 15 mortes e 31 casos de feridos, como resultado da brutalidade policial durante a aplicação do toque de recolher, foram relatadas entre março e junho de 2020, provocando protestos de alguns quenianos que exigiam o fim disso e justiça para as vítimas (Aljazeera 2020b). As ações policiais foram graves violações do direito fundamental à vida dos que foram mortos; uma ameaça ao direito à vida dos feridos; e uma violação do direito ao tratamento justo e humano das pessoas maltratadas e brutalizadas, contrária às disposições da Constituição do Quênia, incluindo os artigos 26, 28 e 29(c), relativos aos direitos à vida, à dignidade da pessoa humana, e à liberdade de qualquer forma de violência de fontes públicas ou privadas, e de numerosos instrumentos internacionais de direitos humanos dos quais o Quênia é signatário, incluindo o PIDCP, PIDESC e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.

Também, ao contrário das suas obrigações de direitos humanos no âmbito dos instrumentos internacionais de direitos humanos, como o Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres na África, as medidas de restrição da Covid-19 do governo inadvertidamente contribuíram para o aumento da violação dos direitos fundamentais das mulheres e meninas à liberdade de todas as formas de violência, incluindo o estupro. Como na Nigéria, o estupro e a violência contra mulheres e meninas tornaram-se desenfreados no Quênia durante o confinamento (Gitau 2020), devido ao fato de que as medidas de restrição, juntamente com a pobreza e a natureza superlotada de muitas comunidades, foram implementadas sem o devido conhecimento dos riscos que elas representam para mulheres e meninas. Embora a violência contra as mulheres aumente durante as crises, incluindo as epidemias (WHO 2020d; UN Women 2020), a extensão da infração no Quênia durante o período de restrição de movimento foi alarmante. Mais de 150.000 casos (cerca de 40% de aumento em relação a 2019) de gravidez na adolescência foram relatados (Yusuf 2020), com o condado de Machakos respondendo por 4.000 casos, na sua maioria de estupro, em três meses,⁹ e 5.000

9 Embora os dados tenham sido divulgados pelo Departamento da Criança no condado de Machakos, as autoridades do condado refutaram os números, alegando que eles podem ser exagerados (Yusuf 2020; Maema 2020).

vítimas de estupro, com crianças menores de 18 anos constituindo 70% das vítimas, foram oficialmente tratadas (NTV News 2020).

Embora os perpetradores do crime fossem, na sua maioria, familiares e parceiros próximos, também ocorreram incidentes de violência contra as mulheres por parte de agentes de segurança do governo. Estes incluíram o estupro de uma paciente do sexo feminino em um centro de isolamento de Covid-19 por um diretor da prisão que guardava a instalação (Malalo 2020). Embora o governo queniano tenha feito esforços para resolver o problema, incluindo diretrizes presidenciais ao Centro Nacional de Pesquisa de Crime para investigar a questão e à polícia para processar os criminosos (Bhalla 2020), o fato de que as medidas poderiam, embora inadvertidamente, oferecer oportunidades para a perpetração do crime do estupro ao nível alarmante que assumiu, contraria a essência e a responsabilidade primária do Estado queniano para com seu povo, tanto sob a Constituição queniana quanto nos instrumentos internacionais de direitos humanos, que é garantir a segurança, incluindo a corporal (fisicamente), mental e material, de pessoas sob sua jurisdição. Mais especificamente, a infração contraria à intenção do artigo 4(2b) do Protocolo da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos da Mulher na África, que exige que os Estados signatários, incluindo o Quênia, adotem medidas (legislativas, administrativas, sociais e econômicas) que previnam, punam e erradiquem todas as formas de violência contra as mulheres (AU 2003). Além disso, como foi apontado anteriormente, as condições e a capacidade de fazer valer os direitos socioeconômicos são, em grande parte, inexistentes no Quênia, como na maioria dos países africanos, o governo deveria, então, ter sido mais cuidadoso e circunspecto na introdução de medidas de emergência que abrem caminhos para violações/negação desses direitos.

Conclusão

Este artigo buscou chamar a atenção para os impactos sobre os direitos humanos das medidas contra a Covid-19 na Nigéria e no Quênia. Destacou-se como algumas das medidas de prevenção/contenção nos dois países impactaram direta e indiretamente os direitos fundamentais e a liberdade das pessoas. As medidas de emergência da Covid-19 dos dois países são, no entanto, semelhantes; essencialmente orientadas para prevenir e conter a propagação da doença por coronavírus, e mitigar os efeitos econômicos sobre a população. As medidas também foram quase semelhantes ao que quase todos os países afetados pela crise da Covid-19 adotaram. No entanto, os impactos das medidas em relação ao acesso e gozo dos direitos fundamentais, tanto no Quênia

como na Nigéria, são diversos. A implementação das medidas de restrição, por exemplo, inadvertidamente contribuiu para o aumento das incidências de estupro e abuso sexual de mulheres e meninas, e gerou aumento nos casos de brutalidade policial, extorsão e assédio de civis. Isso sublinha o fato de que as medidas de emergência foram formuladas e implementadas sem o devido conhecimento de suas implicações em direitos humanos.

Discutivelmente, a violação/negação de direitos fundamentais nos dois países, como na maioria dos países africanos, é anterior à Covid-19. A falta de acesso a alimentos e abrigos de qualidade e a um padrão de vida adequado são, por exemplo, problemas sociais historicamente comuns em decorrência dos desafios estruturais e sistêmicos enfrentados por esses países. Isso sugere que as medidas de emergência apenas exacerbaram os problemas, inclusive tornando mais vulneráveis os grupos historicamente desfavorecidos. Isso, não obstante, mostra o fracasso dos governos nigeriano e queniano em cumprir sua obrigação sob o direito internacional para com seu povo, que é garantir, promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais. Como signatários do núcleo e de vários instrumentos internacionais de direitos humanos, incluindo a Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o PIDCP e o PIDESC e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, que impõem obrigações legais aos Estados em relação aos direitos humanos, tanto a Nigéria quanto o Quênia deveriam ter introduzido e implementado medidas contra a Covid-19 que promovessem e respeitassem os direitos humanos. Além disso, não é inesperado que medidas de emergência impactem os direitos e liberdades fundamentais, o que torna “o controle legislativo sobre os atos e ações das autoridades de emergência importante para salvaguardar o estado de direito e a democracia” (Griglio 2020, 52, tradução nossa)¹⁰. Assim, a Nigéria e o Quênia falharam em suas respostas à Covid-19.

¹⁰ No original; “*legislative control over the acts and actions of emergency authorities important in safeguarding the rule of law and democracy*” (Griglio 2020, 52).

Referências

- Abass, Oludayo. 2020. "Five charts highlighting the impact of Covid-19 on the Nigerian economy." *Infomineo*, 30 de outubro, 2020. <https://infomineo.com/highlighting-the-impact-covid-19-on-the-nigerian-economy/>.
- Aborisade, Sunday. 2020. "Nigeria recorded 3,600 rape cases during lockdown – Minister." *Punch*, 13 de julho, 2020. <https://www.punchng.com/nigeria-recorded-3-600-rape-cases-during-lockdown-minister/>.
- Abramian, Jackie. 2020. "Kenyan Peace Builder Rose Mbone fights against Gender-based Violence during Covid-19." *Forbes*, 9 de julho, 2020. <https://www.forbes.com/sites/jackieabramian/2020/07/09/Kenyan-peace-builder-rose-mbone-fights-against-gender-based-violence-during-covid-19/>.
- Adams, Segun. 2020. "State Governors write Buhari to announce interstate lockdown, internal free movement." *Business Day*, 25 de abril, 2020. <https://businessday.ng/lead-story/article/state-governors-write-buhari-to-announce-interstate-lockdown-internal-free-movement/>.
- African Union [AU]. 2003. "Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa." <https://au.int/en/treaties/african-charter-human-and-peoples-rights>.
- _____. 1986. "African Charter on Human and Peoples' Rights." Adopted 27 June 1981, entered into force 21 October 1986. <https://au.int/en/treaties/african-charter-human-and-peoples-rights>.
- Agbola, Tunde. 1997. *Architecture of fear, urban design and construction response to urban violence in Lagos*, Nigeria. Ibadan: IFRA.
- Ailemen, Anthony. 2020. "FG bans interstate movement, to relax lockdown in Lagos, Ogun, FCT on May 4." *Business Day*, 27 de abril, 2020. <https://www.businessday.ng/lead-story/article/fg-bans-interstate-movement-t-relax-lockdown-in-lagos-ogun-fct-on-may-4/amp/>.
- Aljazeera. 2020a. "Nigerianstaketostreetstoprotestagainstsexualviolence." *Aljazeera*, 5 de junho, 2020. <https://www.aljazeera.com/news/2020/06/nigerians-streets-protest-sexual-violence-200605161130009.html>.
- _____. 2020b. "Kenyan police 'killed 15' since start of coronavirus curfew." *Aljazeera*, 5 de junho, 2020. <https://www.aljazeera.com/news>.
- Aluga, M. A. 2020. "Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) in Kenya: Preparedness, response and transmissibility. *Journal of Microbiology, Immunology and Infection*". <https://doi.org/10.1016/j.jmii.2020.04.011>.
- BBC News. 2020. "Coronavirus: Security forces kill more Nigerians than Covid-19." *BBC News*, 16 de abril, 2020. <https://www.bbc.com/news/world-africa-52317196>.

- Bhalla, Nita. 2020. "Kenya orders probe into rise in violence against women and girls during pandemic." *Reuters*, 6 de julho, 2020. <https://mobile.reuters.com/article/amp/idUSKBN2472ER>.
- Busari, Stephanie, e Bukola Adebayo. 2020. "Nigeria bans entry for travellers from 13 countries as it announces five new cases of coronavirus." *CNN*, 18 de março, 2020. <https://www.cnn.com/2020/03/18/africa/nigeria-coronavirus-travel-restrictions-intl/index.html>.
- Bwire, Godfrey. 2022. Epidemiology of Covid-19 in Africa: Why is Covid-19 incidence low in Africa? In *The Covid-19 pandemic in the African continent BMC Medicine*, organizado por Bwire et al. 20(167), 1-23, <https://doi.org/10.1186/s12916-022-02367-4>.
- Deloitte. 2020. "Kenyan Tax Alert: Kenyan Government response to COVID-19." *Deloitte*, Março de 2020. https://www2.deloitte.com/ke/en/pages/about-deloitte/articles/ke_covid_updates.html.
- Dixit, Siddharth, Yewande K. Ogundeji, e Obinna Onwujekwe. 2020. "How well has Nigeria responded to COVID-19?" *Brookings*. <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020>.
- Egbas, Jude. 2020. "Police officers are smiling to the bank as interstate travel ban enters 3rd month." *Pulse Nigeria*, 11 de junho, 2020. <https://www.pulse.ng>.
- Ekiti State Government. 2020. *Quarantine Act, Cap Q2 Laws of the Federation of Nigeria 2004: Ekiti State Coronavirus (Prevention of Infection) Regulations 2020*. Addo Ekiti: Ekiti State Government.
- Federal Government of Nigeria [FGN]. 2020. "COVID-19 Regulations, 2020." <https://www.statehouse.gov.ng>.
- . 1999. *Constitution of the Federal Republic of Nigeria 1999*. Abuja: Federal Government of Nigeria.
- Federal Ministry of Health. 2010. *Technical Report: 2010 National HIV Sero-prevalence Sentinel Survey*. Abuja: Department of Public Health, National AIDS/STI Control Programme/Federal Ministry of Health.
- Fisayo-Bambi, Jerry. 2020. "Policing in Africa: a look at Kenya." *Africa News*, 19 de junho, 2020. <https://www.africanews.com/2020/06/19/policing-in-africa-a-look-at-kenya/>.
- Folarin, Samson. 2020. "Ogun council official assaulting woman in viral video arrested." *Punch* 23 de junho, 2020. <https://punchng.com/ogun-council-official-assaulting-woman-in-viral-video-arrested/>.
- Gathara, Patrick. "Kenya is turning a public health crisis into a law-and-order one." *The Washington Post*, 7 de maio, 2020. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/05/07/kenya-is-turning-public-health-crisis-into-law-and-order-one>.

- Gitau, Judy. 2020. "The shadow pandemic: Kenyan civil society demands concrete action to protect Women and Girls during Covid-19." *Equality Now*, 28 de abril, 2020. https://www.equalitynow.org/shadow_pandemic?locale=en.
- Griglio, Elena. 2020. "Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance." *The Theory and Practice of Legislation* 8(1-2), 49-70, DOI: 10.1080/20508840.2020.1789935.
- Hagan J.E. Jr, Ahinkorah, B.O, Seidu, A-A, Ameyaw, E.K, e Schack, T. 2020. "Africa's COVID-19 Situation in Focus and Recent Happenings: A Mini Review." *Frontiers in Public Health*, 8:573636, doi: 10.3389/fpubh.2020.573636.
- Human Rights Watch. 2020. "Kenya: Police Brutality during Curfew; several dead, others with life-threatening injuries." <https://www.hrw.org/news/2020/04>.
- International Labor Organisation [ILO]. 2020. "Covid-19 causes devastating losses in working hours and employment." *Press Release*. <https://www.ilo.org/global/about-th-110/>.
- Jerving, Sara. 2020. "Cash transfers lead the social assistance response to COVID-19." *Devex*, 14 de abril, 2020. <https://www.devex.com/news/cash-transfers-lead-the-social-assistance-response-to-covid-19-96949/amp>.
- Kenya National Bureau of Statistics. 2020. "Survey on Socioeconomic Impact of Covid-19 on Household Report." <https://www.knbs.or.ke>.
- Kimani, K. 2020. "COVID-19: "New" criminal offences in Kenya." *Denton/JDSUPRA*, 17 de abril, 2020. <https://www.jdsupra.com/legalnews>.
- Kiruga, M. 2020. "Kenya's fight against coronavirus difficult with its two-tiered governance system." *The Africa Report*, 17 de abril, 2020. <https://www.theafricareport.com/26354/kenyas-fight-against-coronavirus-difficult-with-its-two-tiered-governance-system/amp/>
- Lagos Bureau of Statistics. 2014. "Lagos State Government, Poverty profile for Lagos State 2014." <https://mepb.lagosstate.gov.ng>.
- Lagos State Government. 2020. *Lagos State Infectious Diseases (Emergency Prevention) Regulations*, 2020. Ikeja: Lagos State Government.
- Loembé, Marguerite M, Tshangela, Akhona, Salyer, Stephanie J., Varma, Jay K., Ouma, Ahmed E. Ogwel, e Nkengasong, John N. 2020. "Covid-19 in Africa: the spread and response." *Nature Medicine*, 6, 999-1002, <https://doi.org/10.1038/s41591-020-0961-x>.
- Maema, Christine. 2020. "Teen pregnancies on the rise in Kenya." *CGTN Africa*, 17 de junho, 2020. <https://www.africa.cgtn.com/2020/06/17/4000-school-girls-impregnated-in-kenyas-machakos-county-in-the-last-4-months/>.

- Malalo, Humphrey. 2020. "Kenya police arrest prison warden over rape of patient in Covid-19 quarantine." *Reuters*, 17 de julho, 2020. <https://www.reuters.com/article/amp/idUSKCN241ZP>.
- Melinda, Leandro, Andrew Jonelis, e Mehmet Cangul. 2016. "The informal economy in Sub-Saharan Africa: Size and Determinants." *IMF Working Paper WP/17/156*. <https://www.imf.org>.
- Munyao, Bernard. 2020. "Cuban doctors jet in to boost management and treatment of Covid-19." *Kenya News Agency*, <https://www.kenyanews.go.ke/cuban-doctors-jet-in-to-boost-management-and-treatment-of-covid-19/>.
- National Agency for the Control of AIDS [NACA]. 2005. *Nigeria: HIV/AIDS Country Report 2005*. Abuja: National Agency for the Control of AIDS
- National Bureau of Statistics. 2020. *2019 Poverty and Inequality in Nigeria: Executive Summary*. Abuja: National Bureau of Statistics
- Nigeria Centre for Disease Control [NCDC]. 2021. "NCDC Covid-19 Situation Report: Weekly Epidemiological Reports 20." <https://www.ncdc.gov.ng/>.
- _____. 2020a. "First case of coronavirus disease confirmed in Nigeria." <https://www.ncdc.gov.ng/news/227>.
- _____. 2020b. "NCDC Covid-19 Situation Report: Weekly Epidemiological Reports 2." Epi Week 43: 19th – 25th October 2020. <https://www.ncdc.gov.ng/>
- National Social Safety Nets Coordinating Office [NASSCO]. 2020. The National Social Register of Poor and Vulnerable Households, (Tweet from NASSCO Nigeria) (@NasscoNigeria, 2020) t.co/BXckzMplfF (<https://twitter.com/NasscoNigeria/status/1248545061954084864?s=20>).
- NTV News. 2020. "5, 000 rape victims have received treatment during Covid-19 period – CAS Mwangangi." *NTV News YouTube version*, 23 de julho, 2020. <https://youtu.be/1NA2iptRruQ>.
- Okon, Desmond. 2020. "Lamentation still trails Lagos, FG's palliative package as middlemen hijack programme." *Business Day*, 19 de abril, 2020. <https://businessday.ng/features/article/lamentation-still-trails-lagos-fgs-palliative-package-as-middlemen-hijack-programme/>.
- Oteng, Eric. 2020. "Covid-19 disrupts sporting activities in Africa." *Africanews*, 20 de março, 2020. <https://www.africanews.com/2020/03/20/covid-19-disrupts-sporting-activities-in-africa/>.
- Paci, Pierella. 2021. "How livelihoods deteriorated in Sub-Saharan Africa due to Covid-19." *World Bank Blogs*, 7 de janeiro, 2021. <https://www.blogs.worldbank.org/africancan/how-livelihoods-deteriorated-in-sub-saharan-africa-due-covid-19>.

- Punch. 2020. "COVID-19: Govs fume as interstate travel ban collapses." *Punch*, 31 de maio, 2020. <https://www.punchng.com/covid-19-govs-fume-as-interstate-travel-ban-collapses/%3famp=1>
- Popelier, Patricia. 2020. "Covid-19 legislation in Belgium at the crossroads of a political and a health crisis." *The Theory and Practice of Legislation* 8(1-2), pp.131-153. DOI: 10.1080/20508840.2020.1771884
- Sobowale, Rasheed. 2020. "COVID-19: NASSCO releases register of poor, vulnerable households in Nigeria." *Vanguard*, 10 de abril, 2020. <https://https://www.vanguardngr.com/2020/04/covid-19-nassco-release-register-of-poor-vulnerable-households-in-nigeria/>.
- SportenCommun. 2021. "Covid-19 tests development of sport in Africa", <https://sportencommun.org/en/actualite/covid-19-tests-development-of-sport-in-africa/>.
- SRTV Reports. 2020. "Council official assaulted woman over N15, 000 bribe in Ogun – YouTube." *SRTV Reports*, 23 de junho, 2020. https://www.youtube.com/watch?v=464Xd_RMZco.
- UN. 2020. "The impact of COVID-19 on sport, physical activity and well-being and its effects on social development." UN Department of Economic and Social Affairs. <https://www.un.org/development/desa/dspd/2020/05/covid-19-sport>.
- . 1976a. "International Covenant on Civil and Political Rights." Adopted 16 December 1966, entered into 23 March 1976. <https://treaties.un.org>.
- . 1976b. "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights." Adopted 16 December 1966, entered into force on 23 March 1976. <https://treaties.un.org>.
- UN Women. 2020. "Africa: Covid-19 and the link to violence against Women and Girls." <https://www.africa.unwomen.org/en/news-and-events-/stories/2020/04/covid-19-and-the-link-to-violence-against-women-and-girls>.
- Wafula, P. 2020. "Kenya: Over one million rendered jobless as Covid-19 takes a toll on businesses." *Business Daily*, 14 de junho, 2020. <https://www.business-humanrights.org>.
- Webb, Tom. 2020. "The future of officiating: analysing the impact of COVID 19 on referees in world football." *Soccer & Society* <https://doi.org/10.1080/14660970.2020.1768634>.
- World Bank. 2020. "Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population) – Kenya." <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?locations=KE>.

- World Health Organisation [WHO]. 2022. “Kenya: WHO Coronavirus Disease (Covid-19) Dashboard...” <https://covid19.who.int/region/afro/country/ke/>.
- _____. 2020a. “Timeline of WHO’s response to COVID-19.” <https://www.who.int/news-room/detail/>.
- _____. 2020b. “WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard.” Updated 2020/7/3, 10:52am CEST. <https://www.covid19.who.int>.
- _____. 2020c. “WHO Director-General’s statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV).” 30 de janeiro, 2020. <https://www.who.int/dg/speeches/>.
- _____. 2020d. “Covid-19 and violence against women: What the health sector/system can do.” 26 de março, 2020. <https://www.who.int/reproductivehealth/topics/violence/en/>.
- _____. 2015. “Successful Ebola response in Nigeria, Senegal and Mali.” <https://www.who.int/csr/disease/ebola>.
- World Population Review. 2020. “Kenya Population 2020: Demographics, Maps, Graphs.” <https://worldpopulationreview.com/countries/kenya-population>.
- Yiaga Africa. 2020. *Assessing Legislative Response to COVID-19 in Nigeria*. Abuja: Yiaga Africa Centre for Legislative Engagement.
- Yusuf, Mohammed. 2020. “Teen pregnancies spike in Kenya as schools remain shuttered.” *Voice of America (VOA)*, 3 de julho, 2020, 01:27pm. <https://www.voanews.com/episode/teen-pregnancies-spike-kenya-schools-remain-shutttered-4344051>.

RESUMO

Este artigo analisa a interseção da resposta à Covid-19 com os direitos humanos na Nigéria e no Quênia, pois ambos os países ilustram dois Estados endêmicos da Covid-19 e que responderam rapidamente à pandemia da Covid-19. No entanto, na Nigéria e no Quênia, a resposta à Covid-19 deve ser entendida em relação aos seus respectivos quadros legais e políticos e aos mecanismos de aplicação das políticas. O artigo observa que casos de brutalidade policial, extorsão e agressão a civis durante a pandemia de Covid-19 levantam a questão da insegurança e de toda a questão dos direitos humanos. O artigo demonstra que as medidas de emergência dos governos tiveram sérias implicações para os direitos fundamentais na Nigéria e no Quênia, particularmente para os que violaram as medidas, às pessoas pobres e vulneráveis e às mulheres e meninas.

PALAVRAS-CHAVES:

Covid-19. Medidas de combate à Covid-19. Direitos humanos. Nigéria. Quênia.

Recebido em 7 de março de 2022

Aceito em 8 de agosto de 2022

Traduzido por Gabriela Gampe Bonness

COORDENAÇÃO REGIONAL E INTERNACIONAL AFRICANA: COMO A COVID-19 AVANÇOU NAS TENDÊNCIAS DE INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO SUL-SUL

Camila Castro Kowalski¹
Amabilly Bonacina²



Introdução

A África reportou seus primeiros casos de COVID-19 em fevereiro de 2020 e, como no resto do mundo, a doença teve um impacto devastador. Prevendo a gravidade da situação, os Centros Africanos de Prevenção e Controle de Doenças (Africa CDC), assim como a União Africana (UA) e a maioria dos líderes de Estado começaram a preparar o continente a partir da metade de janeiro. Em geral, os países africanos procuraram agir antes que a situação estivesse fora do controle, adotando medidas rigorosas.

Embora a adoção precoce de uma abordagem cautelosa tenha prevenido a importação de novos casos de coronavírus no continente, as medidas adotadas tiveram impacto nas vidas de muitos africanos, principalmente trabalhadores informais que dependiam de viagens e do comércio para viver. Em âmbito internacional, a perturbação que a pandemia causou nos mercados globais impactou diversos Estados africanos que dependem do comércio externo, a ponto do investimento direto estrangeiro (FDI, Foreign Direct Investment, em inglês) atingir seu nível mais baixo desde a década de 1990, com um fluxo

¹ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil. Email: camila.kowalski@ufrgs.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8296-4513>.

² Departamento de Ciência Política, Faculté des Arts et des Sciences, Université de Montréal. Montréal, Canadá. Email: amabilly.bonacina@umontreal.ca. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9517-9303>.

30% menor do que durante a crise de 2008-2009 (UNCTAD 2021). Essas dificuldades econômicas, no entanto, surgiram no momento em que os gastos de governo eram mais necessários, já que a pandemia reforçou a necessidade de investimentos nos setores de saúde (incluindo redes de abastecimento) e de segurança (controle de fronteiras).

Nesse cenário econômico e sanitário desafiador, os Estados africanos tiveram que lidar com um mercado de suprimentos médicos altamente competitivo, desde a compra de equipamentos de proteção individual (EPI) até reagentes e vacinas. Além disso, a situação desequilibrada na África, com alguns países tendo pesquisas médicas avançadas enquanto outros carecem de recursos humanos básicos, significou que uma estratégia comum para combater a COVID-19 tinha que incluir algum tipo de apoio mútuo, permitindo que os Estados compartilhassem tecnologias e estratégias de saúde pública. Esses obstáculos encorajaram uma resposta unida para a pandemia no continente. A adoção de um plano comum, pelo menos em alguns aspectos centrais, tornou mais fácil não apenas a otimização da alocação de recursos, mas também o impedimento de conflitos políticos. Uma posição comum africana também significou mais força para lidar com parceiros externos, doadores e até mesmo vendedores de bens em disputa.

Considerando essas circunstâncias, este trabalho analisa a prontidão da África para enfrentar a pandemia da COVID-19 e o papel da Cooperação Sul-Sul (CSS) nessa crise. Nosso artigo apresenta as descobertas de uma etapa anterior de um projeto de pesquisa sobre os efeitos da COVID-19 na África. Nós analisamos fontes primárias, incluindo documentos governamentais, legislação e discursos, bem como reportagens de jornais sobre as respostas de países africanos à pandemia. Os dados foram coletados ao longo de 2020 pela equipe do Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA). Por meio de uma análise qualitativa, comparamos as informações dessa base de dados com pesquisas acadêmicas anteriores sobre as organizações regionais africanas e a CSS, examinando assim as tendências de coordenação regional e internacional por parte de atores africanos.

Nosso principal argumento é que, agindo em conjunto, os países africanos poderiam superar assimetrias regionais e planejar diretrizes que possam melhorar as respostas a crises futuras de forma coletiva. Os países africanos foram inovadores e desenvolveram boas medidas para enfrentar a crise atual, o que mostra que eles poderiam, a longo prazo, construir um sistema de saúde emergencial continental, integrado e robusto. Nossos dados também mostram que, além da confluência das respostas africanas, a alta qualidade das relações externas com parceiros como a China e Cuba melhorou a capacidade dos Estados africanos de fornecer uma melhor resposta e de obter acesso a suprimentos vitais de forma mais rápida.

Embora a Tanzânia, Burundi e Madagascar tivessem sua própria agenda para lidar com a COVID-19, a estratégia adotada por esses três países torna-se exceção quando observamos os 54 Estados africanos. E mesmo dentro do próprio continente, cada região tem suas dinâmicas e restrições internas próprias; em geral, tentando lidar com muitos desafios semelhantes. Historicamente, os Estados africanos, apesar de suas singularidades, têm encontrado objetivos e projetos em comum, o que é atestado pela existência de iniciativas a nível continental, tais como o Grupo Africano das Nações Unidas, que data de 1958, a Organização da Unidade Africana, estabelecida em 1964 e a própria UA.

O presente trabalho é dividido em três seções. A primeira seção discute os desafios causados pela COVID-19 aos Estados africanos, em termos de políticas públicas de saúde. A segunda demonstra que as primeiras políticas implementadas durante a crise da COVID-19 seguiram um padrão de respostas coordenadas, das quais a UA e as Comunidades Econômicas Regionais Africanas (RECs, Regional Economic Communities, na sigla em inglês) foram parte crucial, no que diz respeito à preparação de medidas preventivas à pandemia. Na seção final, examinamos como os desafios gerados pela COVID-19 afetaram aspectos mais amplos da política externa dos Estados africanos, dando atenção particular ao modo como a CSS recuperou seu apelo e como a UA e os *Africa CDC* desenvolveram políticas para garantir que a África tivesse uma opinião válida nas negociações globais.

Desafios na saúde pública e a criação dos Centros Africanos de Prevenção e Controle de Doenças (Africa CDC)

A precariedade dos sistemas de saúde nos Estados africanos pós-independência tem sido um problema histórico. Tendo herdado uma estrutura colonial, que negligenciava amplamente as necessidades da população local, os Estados africanos pós-independência teriam que investir grandes somas para construir infraestruturas, formar profissionais de saúde e criar uma rede capaz de alcançar todos os seus territórios. No entanto, esse investimento necessário foi seriamente comprometido, a princípio, devido a guerras civis, guerras interestatais e regimes patrimoniais; e nas décadas de 1980 e 1990 pelas políticas econômicas austeras adotadas.

Apesar da ideologia modernizadora dos movimentos de libertação africanos, o continente ainda era, na década de 1980, muito dependente da exportação de matérias-primas e da importação de bens industrializados (Amin 1995). Ao analisarem essa questão, especialistas do Banco Mundial associaram o ritmo lento do desenvolvimento africano ao mau uso das instituições esta-

tais, assim como à corrupção, e aconselharam que o tamanho do Estado fosse restringido e que a iniciativa privada fosse incentivada. Embora muitos países africanos contestassem essa visão – e até produzissem seu próprio documento, o Plano de Ação de Lagos, argumentando que os choques externos, como a deterioração dos termos de troca de produtos primários e o aumento da dívida, eram a principal razão do subdesenvolvimento da África –, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial continuaram fazendo com que os africanos se comprometessem com as políticas de ajuste estrutural.

Durante a década de 1990, os Estados africanos acabaram trabalhando com um orçamento para investimento social e econômico muito limitado, priorizando compromissos externos. As décadas de 1980 e 1990 são amplamente consideradas “décadas perdidas” para o continente africano, já que ocorreram sérias contrações econômicas. Isso levou à estagnação em vários aspectos, incluindo a saúde. Às vésperas do ano 2000, os africanos já eram consideravelmente mais pobres do que 25 anos antes: enquanto em 1975, o PIB regional *per capita* da África Subsaariana era de 17,6% do PIB *per capita* mundial, caiu para 10,5% em 1999 (Arrighi 2002).

Enquanto em 1972 os países africanos investiam em média 6,2% do seu PIB em cuidados de saúde, em 1982 essa percentagem já havia caído para 5,3% e, em 1995, apenas 1,6% do PIB africano era destinado a esse setor (Anaemene 2020), colocando em risco as suas infraestruturas de saúde. Durante esse período, índices como expectativa de vida, bem como taxa de mortalidade infantil, passaram por uma fase de estagnação. Até o início do século XXI, as doenças infecciosas e parasitárias passaram a representar mais de 40% das mortes na região africana, sendo a malária responsável por 7,6% das mortes e o HIV/AIDS por 12,4% (OMS 2020a). A cobertura vacinal era baixa entre crianças de 1 ano. Menos de 70% dos nascimentos no norte da África e apenas 42,4% na África Subsaariana foram assistidos por profissionais da saúde qualificados, o que levou a uma alta taxa de mortalidade materna e infantil. O número de novas infecções por HIV foi o mais alto do mundo e 32,5% das crianças menores de cinco anos foram afetadas (OMS 2020c, 65).

De acordo com dados divulgados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), no início dos anos 2000, os países africanos representavam apenas 3% da força de trabalho mundial destinada ao setor da saúde e seus gastos com esse setor representavam menos de 1% dos gastos mundiais. Entretanto, esses países tinham que lidar com 24% da carga global de doenças (OMS 2006). As despesas domésticas do governo com a saúde representavam apenas 1,59% do produto interno bruto na África no início do século XXI (OMS 2021b). Os recursos externos estavam se tornando cada vez mais importantes para atender às necessidades do continente. Em 1995, nove países africanos

dependiam de recursos externos para mais de 15% de suas despesas totais com saúde. Esse número subiu para 19 nos anos 2000. Para atender às necessidades mínimas de saúde de sua população, o continente africano passou a depender fortemente da assistência internacional. Em 2009, a África recebeu 40% de toda a ajuda global à saúde (Anaemene 2020).

Uma das consequências deste cenário foi o aumento de novos atores no setor, já que a assistência internacional de saúde muitas vezes não é direcionada para apoiar os sistemas nacionais de saúde, mas é canalizada para ONGs e organizações internacionais. Em 2008, havia mais de 40 doadores bilaterais, 26 agências da ONU, 20 fundos globais e outras 90 iniciativas ativas de prestação de serviços de saúde na África (McColl 2008, citado em Anaemene 2020). Esta situação levou a um sistema fragmentado de assistência à saúde. Em vez de unir forças para alcançar objetivos mais ambiciosos, estes diferentes atores são limitados por suas próprias estruturas. Além disso, sem uma comunicação e coordenação adequadas, era provável que houvesse redundância. Uma arquitetura fragmentada também prejudicou os esforços de transparência e prestação de contas (Anaemene 2020).

Outra questão com a ajuda externa é que ela é normalmente destinada a projetos específicos, em vez de melhorar os sistemas nacionais de saúde de forma mais ampla. Isso contribui para o desenvolvimento de sistemas disfuncionais, com má gestão de políticas e priorização de investimentos. Os países que não têm uma instituição nacional de saúde forte são forçados a depender de recursos externos para fornecer cuidados de saúde às suas populações. Estratégias e planejamento de longo prazo são dificultados porque os doadores raramente se comprometem com projetos de longo prazo. Além disso, as doações são frequentemente mal direcionadas para setores de interesse pessoal dos doadores e não para as verdadeiras necessidades do país. Como resultado, os Estados africanos são forçados a aceitar políticas que não planejaram e que não necessariamente desejam (Patterson 2018; Anaemene 2020).

No final do século XX, o continente africano estava mergulhado na estagnação, na marginalização e na dependência. Para superar estes desafios, os líderes africanos decidiram reavivar o conceito de Pan-Africanismo, popular nas décadas de 1950 e 1960. A integração continental através de uma organização mais forte foi a estratégia acordada a fim de reforçar o crescimento econômico autônomo, a paz e uma melhoria dos padrões de vida (Mathews 2011). Em outubro de 2001, em Abuja, Nigéria, foi adotada a Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD), e em julho de 2002, em Durban, África do Sul, foi criada a União Africana (UA).

A UA pretendia atuar em várias frentes relacionadas com o desenvolvimento, incluindo os cuidados de saúde – uma área em necessidade crítica de investimento e planejamento. Reconhecendo que Estados sem integração não tinham orçamento para despesas adequadas de saúde e que os doadores externos que tinham meios para investir muitas vezes não conseguiam resolver questões de maior dimensão, a UA concentrou-se em aconselhar os governos locais e os parceiros estrangeiros no sentido de maior eficiência em seus projetos, muitas vezes encorajando-os a unir forças. Os Estados-membros assinaram um documento, a Estratégia de Saúde Africana (ESA), que recomendava esforços para as questões de saúde mais urgentes, bem como para os objetivos regionais a longo prazo. Foi um plano de oito anos (2007-2015) formulado para servir como uma orientação continental. Ao contrário dos governos nacionais, que muitas vezes não tinham meios para pressionar os doadores a investir em certas áreas, a UA, como representante de 54 (atualmente 55) Estados-membros, poderia ser mais apelativa.

A ESA contribuiu para o progresso significativo do continente no tratamento de epidemias, como o HIV e a malária – questões que requerem envolvimento e investimento constantes, assim como uma ação coordenada em várias áreas do serviço público. Entre 2007 e 2015, o acesso aos tratamentos de HIV aumentou de apenas 10% de cobertura entre as pessoas vivendo com HIV para 51%, e as novas infecções diminuíram (OMS 2020b). Na África Subsariana, entre 2000 e 2015, o número estimado de casos de malária diminuiu 42% e a taxa de mortalidade diminuiu 66% (União Africana 2016). Em 2015, o impacto das doenças infecciosas e parasitárias como causa de morte na África já havia sido reduzido para 31,6% (OMS 2020a). Embora a AIDS continue a estar entre as principais causas de morte em regiões como a África Austral, em todo o continente as mortes devidas ao HIV/AIDS diminuíram para metade entre 2000 e 2015, de 12,4% para 6,7%, respectivamente (OMS 2020a).

Outro aspecto do papel da UA como um divisor de águas no setor da saúde foi o da coordenação acima das fronteiras nacionais. Isso ficou claro durante a epidemia de Ebola de 2014, que atingiu mais de 28.000 casos e mais de 11.000 mortes entre março de 2014 e junho de 2016 - um número impressionantemente alto, em comparação com a soma acumulada de episódios passados de um período de 32 anos (1976-2012), que teve 2.232 pessoas infectadas e 1.503 mortes (Wapmuk, Jaji, e Wapmuk 2015). Foi a primeira vez que os casos de Ebola foram importados via aérea, chegando à Nigéria, Senegal, Espanha, Itália, Alemanha e aos Estados Unidos da América.

O surto mostrou como os países afetados estavam mal preparados para tal crise: embora tenha começado no sul da Guiné em dezembro de 2013, não foi relatado durante três meses, o que contribuiu para a sua rápida propagação (Wapmuk, Jaji, e Wapmuk 2015). Houve também um controle inadequado das ligações rurais-urbanas, bem como uma falta de trabalhadores treinados familiarizados com o vírus da Ebola, o que resultou no contágio da doença por parte de muitos deles (Patterson 2018). Neste cenário, a UA lançou o *African Union Support to the Ebola Outbreak in West Africa* (ASEOWA), em agosto de 2014, para ajudar a conter a propagação da doença. Devido à capacidade da UA em recrutar médicos e enfermeiros através da ASEOWA, a maioria das equipes médicas estrangeiras trabalhando no terreno eram profissionais africanos (OMS 2021a), seguidos por cubanos e chineses.

O vírus Ebola espalhou-se rapidamente durante o surto de 2014-2016, e o fato de, ao contrário de surtos anteriores, ter atingido grandes cidades e até outros países chamou a atenção do público para o vírus. No que concerne a outras consequências, particularmente econômicas, tornaram-se evidentes; tornou-se claro que o Ebola e outras potenciais ameaças à saúde precisavam de ser abordadas como questões graves. Os Estados-membros da UA solicitaram com urgência à instituição, em setembro de 2014, que o estabelecimento do *Africa CDC* fosse acelerado, incluindo o reforço dos sistemas de alerta precoce para abordar todas as emergências de saúde de forma rápida e eficaz (União Africana 2014).

Essa instituição técnica foi oficialmente lançada em 2017, em apoio aos sistemas de saúde pública dos países africanos, melhorando a prevenção, detecção e resposta aos desafios de saúde pública (Musabayana 2016). A nível regional, o *Africa CDC* trabalha através dos Centros de Colaboração Regional (CCR), que têm laboratórios que compõem a Rede Regional Integrada de Vigilância e Laboratório (Nkengasong et al. 2017).

Em 2016, foi lançada uma segunda edição da Estratégia de Saúde Africana, com o objetivo de um período mais longo, de 14 anos. A ESA 2016-2030 continha atualizações e colocou a estratégia de saúde no âmbito da Agenda 2063, um quadro estratégico continental para a procura de um desenvolvimento sustentável e inclusivo. A orientação de 2016 incluiu lições aprendidas com a epidemia de Ebola e destacou a importância de melhorar a coordenação da resposta aos desastres. Também destacou a necessidade de reconstruir e reforçar a segurança sanitária em todos os países africanos, uma vez que as consequências das emergências sanitárias são locais, nacionais, regionais e continentais (União Africana 2016).

Uma resposta coordenada a nível continental

As decisões tomadas a nível provincial, nacional e regional foram fundamentais para deter a propagação do vírus da Ebola até 2015. Após declarar estado de emergência, os governos de Serra Leoa e da Libéria, por exemplo, foram forçados a ordenar o fechamento de escolas e mercados (Mark 2014). Tal experiência anterior, não só com a capacidade de impor tais políticas públicas, mas também com os resultados que demonstraram para a situação epidemiológica, colocou a África à frente de outros continentes quando a pandemia da COVID-19 começou, uma vez que eram necessárias ações semelhantes.

O transporte foi outra área que exigiu uma coordenação constante tanto para o Ebola como para a COVID-19. A epidemia de Ebola ensinou aos africanos que o controle dos pontos de entrada tinha um impacto significativo na prevenção da propagação de vírus, tanto em termos de passageiros como de carga. Eles observaram que esse esforço foi mais eficaz quando coordenado não só com os vizinhos, mas também com outros Estados que faziam trocas comerciais frequentes com os países mais afetados pela epidemia de Ebola. Organizações regionais como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), mas também a UA, tiveram que desenvolver novos protocolos para as viagens regionais interestaduais e colocá-los à frente dos Estados-membros, que então tiveram que chegar rapidamente a um acordo. Aprendendo com esta experiência anterior, quando o novo coronavírus começou a circular no início de 2020, os africanos puderam detectar rapidamente os primeiros casos entre os viajantes e reduzir efetivamente os novos casos importados a um mínimo desde a fase inicial.

O *Africa CDC* começou a preparar o continente para a COVID-19 em meados de janeiro, ativando o seu Centro de Operações de Emergência e o Sistema de Gestão de Incidentes (Fundação Mo Ibrahim 2020). Embora o continente africano esteja hoje mais bem preparado para crises de saúde, com progressos substanciais desde o surto de Ebola, a maioria dos países subsaarianos tem tido os seus sistemas de saúde funcionando em capacidade máxima e a ameaça de uma nova doença seria um desafio (Kapata et al. 2020).

A resposta coletiva africana pode ser dividida em três grandes eixos: prevenção, detecção e vigilância. A COVID-19 tem um “impacto multiplex” e, portanto, requer uma resposta “multiplex”: nos sistemas de saúde, devido à duração média do tratamento de cada paciente nos hospitais, bem como aos suprimentos demandados, incluindo oxigênio, ventiladores e equipamentos de proteção; no setor econômico, devido às restrições de horário de funcionamento e à exposição dos trabalhadores a infecções, particularmente

trabalhadores informais e de cadeias de suprimentos; e nas atividades socio-culturais, devido às suspensões escolares e à interdição de grandes reuniões.

Prevenção, detecção e vigilância

Uma das primeiras grandes medidas preventivas para a crise foi a criação da Força Tarefa Africana para o Coronavírus Novel (AFTCOR, Africa Task Force for Novel Coronavirus, em inglês)³, pelo *Africa CDC*, juntamente com a OMS, a Comissão da UA e os governos nacionais. A capacidade de detectar e conter doenças como o novo coronavírus foi vista pelo diretor do projeto, Dr. Nkengasong, como estando intimamente relacionada com a capacidade dos Estados Africanos para atingirem os seus objetivos de desenvolvimento, devendo, portanto, ter um estatuto de prioridade elevado. A falta de infra-estruturas adequadas para testar o novo coronavírus afetou as capacidades dos laboratórios, especialmente em países pequenos que não tinham tecnologia para processar testes PCR; em países maiores foi a falta de acesso a reagentes que ameaçou a capacidade de teste (Instituto de Higiene e Medicina Tropical 2020).

Os Estados-membros estavam empenhados em desenvolver planos estratégicos para combater a COVID-19, que foram cruciais para acelerar o processo de resposta de cada país. Isso também inibiu a negligência e a inatividade, o que no caso dos países africanos e da COVID-19 acabou por ser um fenômeno muito raro. A maioria dos Estados africanos formou um comitê ministerial multidisciplinar encarregado de planejar medidas de contenção para o novo vírus, e as RECs estavam, desde janeiro, em alerta da doença (Organização da Saúde da África Ocidental 2020; Secretariado da Comunidade da África Oriental 2020a; SADC 2020a) – mesmo antes de a OMS ter declarado o surto da COVID-19 uma Emergência de Saúde Pública de Preocupação Internacional.

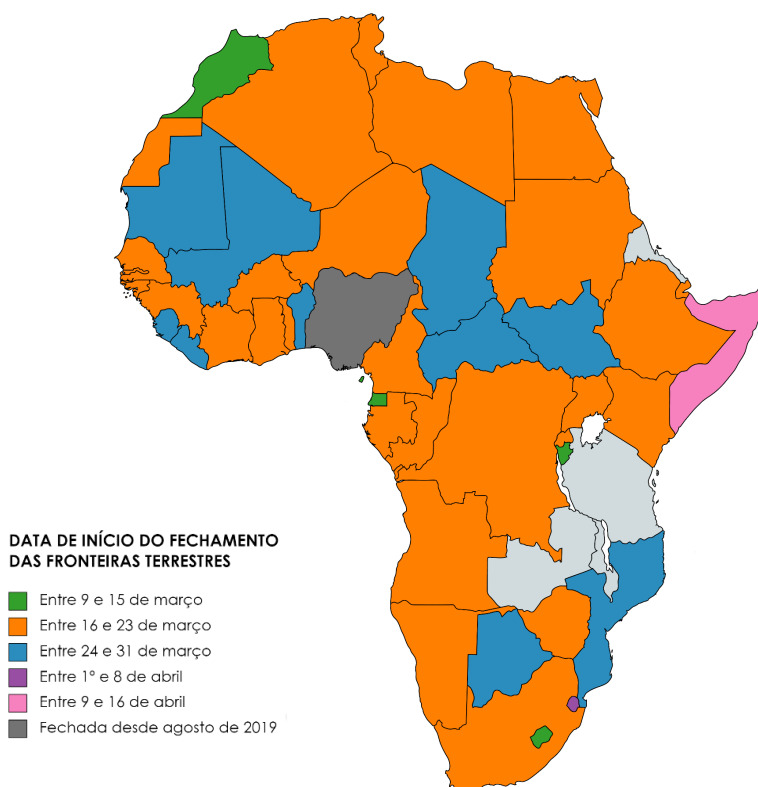
A transmissão comunitária na África foi confirmada em março de 2020, pouco depois de a OMS ter declarado a COVID-19 uma pandemia. Embora o encerramento das instalações educativas fosse uma medida destinada a travar a propagação do novo coronavírus internamente, foram tomadas medidas adicionais para evitar a importação de casos para os territórios de cada país. Com exceção do Benin, Zâmbia e Etiópia, cujos aeroportos permaneceram abertos a rotas comerciais, todos os outros países africanos restringiram as chegadas e partidas a voos de repatriação, ajuda humanitária, transporte médico e serviços de frete. A observação do calendário de suspen-

3 Outras iniciativas foram desenvolvidas pelo *Africa CDC* e pela União Africana, mas não são o nosso foco neste trabalho.

são dos voos comerciais internacionais indica que houve uma coordenação de alto nível na região, em oposição às medidas específicas de cada país. A restrição das viagens aéreas estava menos relacionada com a confirmação de casos de COVID-19 ou mortes do que com a adoção do mesmo calendário que os vizinhos ou parceiros comerciais regionais (Pereira e Kowalski 2020b; 2020a).

Além disso, as fronteiras terrestres também foram fechadas ao trânsito de passageiros: apenas as mercadorias podiam circular e, em alguns países, os motoristas de caminhão foram solicitados a fazer um teste COVID-19 para que pudessem atravessar a fronteira. Em mais da metade dos países africanos⁴, os deslocamentos domésticos também foram restringidos seguindo a mesma lógica, ou seja, mantendo o fluxo de mercadorias, mas interrompendo o trânsito de pessoas. É importante notar que muitos africanos dependem das vendas informais para ganhar a vida – com trabalhadores que viajam das zonas rurais para as cidades, ou de um país para outro para vender produtos agrícolas ou têxteis. Esses trabalhadores informais foram muito afetados pelas restrições de viagem e pressionaram os governos a revertê-las. Apesar do custo político, as restrições de tráfego interno e o fechamento das fronteiras terrestres foram mantidos durante a maior parte do primeiro semestre de 2020 (Pereira e Kowalski 2020b; 2020a). Além disso, no caso do encerramento das fronteiras terrestres, há um sinal claro de uma ação coordenada.

4 Encontramos tais medidas em pelo menos 23 países: Argélia, Angola, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Cabo Verde, Chade, Comores, Congo (Brazzaville), Costa do Marfim, Gabão, Gana, Guiné Equatorial, Eswatini, Etiópia, Quênia, Mauritânia, Moçambique, Níger, Nigéria, Ruanda, São Tomé e Príncipe e Senegal.

Figura 1 - Calendário do fechamento das fronteiras terrestres

FONTE: Mapa criado com mapchart.net com dados recolhidos de Pereira e Kowalski (2020a; 2020b).

Desafios e medidas adicionais

Três grandes desafios em termos de resposta à COVID-19 surgiram nos primeiros dias da pandemia na África: (i) atrasos dos caminhões de abastecimento nas fronteiras devido às restrições recentemente impostas; (ii) angariação de fundos suficientes para implementar uma vigilância sanitária e prevenção mais rigorosas; e (iii) acesso a fornecimentos altamente disputados (tais como EPI e kits de teste) no mercado internacional. Tais questões foram abordadas tanto pela UA como pelas RECs.

Quanto ao primeiro desafio, em abril, o *Africa CDC* organizou uma reunião com a Organização da Aviação Civil Internacional para garantir que as ações urgentes para conter a propagação da COVID-19 não afetassem a cadeia de abastecimento de medicamentos, equipamentos médicos e alimentos (União Africana 2020). A nível regional, os Estados Membros da SADC e da EAC estabeleceram orientações para o trânsito transfronteiriço (SADC 2020b; Secretariado da Comunidade da África Oriental 2020b) e gradualmente foram assinados acordos maiores, por exemplo entre duas ou três organizações regionais, tais como a Força de Trabalho COMESA-EAC-SADC.

O segundo grande desafio foi o financiamento da implementação das recomendações e medidas preventivas, especialmente capacidade laboratorial, aquisição de kits de teste, treinamento e implantação de quase um milhão de profissionais de saúde, e mitigação dos impactos sócio-econômicos. A UA agiu cedo para abordar esta questão, lançando o Fundo de Resposta COVID-19 de África (Kalondo e Manlan 2020). Bancos regionais, tais como o *Standard Bank* da África do Sul, o Banco Comercial da Etiópia e a divisão queniana do Ecobank, bem como os Estados-membros, contribuíram para o Fundo. Além disso, o *Africa CDC* também recebeu apoio da UA, da OSAO (Organização da Saúde da África Ocidental) e de doadores externos (Kapata et al. 2020).

Por último, garantir o fornecimento de equipamento de proteção foi uma preocupação especial entre os Estados-membros. Testes e recursos laboratoriais eram urgentes, tanto para reduzir o número de casos importados como para criar políticas públicas coerentes com a situação real de cada país. O *Africa CDC* e a UA introduziram em abril a Parceria para Acelerar os Testes COVID-19 (PACT) para aumentar a capacidade de testes e assegurar pelo menos 10 milhões de testes para ajudar a melhorar as políticas e orientações (África CDC 2020b). Além disso, a UA lançou em junho a Plataforma Africana de Fornecimentos Médicos (AMSP, *Africa Medical Supplies Platform*, em inglês), em parceria com o Afreximbank e a Comissão Econômica das Nações Unidas para África (ECA). Esta plataforma sem fins lucrativos permite aos Estados-membros da UA adquirir equipamento médico certificado e vacinas de uma forma transparente e rentável, permitindo a agregação de volume (AMSP 2021).

O papel da Cooperação Sul-Sul

A Cooperação Sul-Sul (CSS) é definida como uma cooperação orientada pelo princípio do benefício mútuo. Mesmo em relações assimétricas, é possível cooperar em um ambiente vantajoso para ambas as partes, no qual os parceiros podem dialogar e ter mais controle sobre a utilização dos recursos,

promovendo uma relação de autonomia e igualdade política (Mello e Souza 2014). A CSS está altamente ligada à ideia de desenvolvimento – não necessariamente desenvolvimento econômico, mas a ideia de expandir o bem-estar social. Em meados dos anos 1950 e início dos anos 1960, a Conferência de Bandung e o Movimento dos Não-Alinhados foram formados por Estados que haviam sido marginalizados do progresso financeiro e científico, e que utilizaram esses fóruns para reivindicar autonomia e desenvolvimento. Esses países formaram o Terceiro Mundo, um conceito que perdeu muito da sua popularidade após o fim da Guerra Fria, embora a existência de um “Sul geopolítico” (Visentini 2015) ainda esteja muito viva.

A pandemia da COVID-19 demonstrou, mais uma vez, como mesmo quando se lida com o mesmo desafio, as desigualdades entre países levam a resultados muito diferentes. Durante 2020, a maioria dos Estados africanos lutou para adquirir equipamento médico. Isso não foi apenas devido à falta de recursos, mas também porque, na luta para aceder a tais produtos, os africanos foram frequentemente empurrados para o fim da fila, enquanto os Estados mais poderosos tinham prioridade. Em outubro de 2021, menos de 15% dos africanos haviam sido vacinados, enquanto a maioria dos norte-americanos e europeus ocidentais estavam recebendo a terceira dose da vacina contra a COVID-19. Ao longo de 2020 e 2021, a OMS e o *Africa CDC* tentaram enfatizar a importância de reconsiderar a cooperação internacional a fim de ter uma melhor chance de combater esta crise. Neste sentido, a CSS surgiu como um meio de fazer avançar as agendas coletivas e urgentes.

Os parceiros externos, tradicionalmente empenhados na África, têm desempenhado um papel importante no apoio ao continente durante a pandemia da COVID-19. Os doadores ocidentais tenderam a concentrar-se no financiamento de projetos em vez de enviar apoio direto, com poucas exceções (Pereira e Kowalski 2020b; 2020a). Por outro lado, os doadores não ocidentais concentraram-se nas entregas de equipamentos, kits de teste, EPI, vacinas e/ou na contribuição de profissionais médicos.

Embora seja difícil comparar essas abordagens, a entrega direta de itens tem um impacto mais rápido em termos de resposta à COVID-19 em um cenário de escassez de produtos e demanda urgente. Por vezes, durante a pandemia, ter os recursos para comprar os materiais mais controversos não garantia que o país teria acesso a eles. Aprendendo com a história, estima-se que a falta de acesso a medicamentos anti-retrovirais HIV desde meados dos anos 90 até meados dos anos 2000 tenha matado 12 milhões de africanos (Nkengasong et al. 2020). Da mesma forma, nos primeiros meses da última grande epidemia de Ebola, em 2014, “muitos trabalhadores da saúde morreram como resultado de equipamento de proteção inadequado enquanto cuidavam dos pacientes; ironicamente,

uma deficiência material importante foi a falta de luvas de borracha - isto em uma região que tinha um dos maiores exportadores de borracha do mundo” (Chaple e Mercer 2017, 143, tradução nossa).⁵ Depois que a COVID apresentou desafios semelhantes em matéria de aquisição, as organizações regionais africanas, como o *Africa CDC*, defenderam a necessidade de assegurar algum nível de autossuficiência em termos de produtos farmacêuticos, considerando o papel estratégico dessas mercadorias (CDC Africa 2020a).

Atualmente, 99% das vacinas usadas na África são importadas, a maioria delas através de mecanismos de aquisição internacional (Irwin 2021). Essa nem sempre foi a realidade. Alguns Estados africanos, como a África do Sul, tinham capacidade de fabricar vacinas no passado, mas abandonaram esses programas em meados da década de 1990 (Makhoana 2013) devido ao uso de patentes para proteger produtos, programas de ajuste estrutural (que comprometiam os orçamentos dos Estados) e dependência de doadores e organizações internacionais, que não necessariamente compram de produtores locais. O mercado africano permanece altamente influenciado pela segmentação induzida pelas políticas de doadores e empresas multinacionais (AVMI, UNIDO, e OMS 2017). No entanto, o fortalecimento da União Africana durante a pandemia da COVID-19, abordada na primeira parte deste artigo, e a Cooperação Sul-Sul, podem mudar este jogo. O *Africa CDC* estabeleceu o objetivo de fabricar localmente 60% das vacinas utilizadas na África dentro de 20 anos (União Africana e Africa CDC 2022).

Esta seção irá analisar dois parceiros com um longo histórico de trabalho com os Estados africanos em quesito de cuidados de saúde e de CSS, bem como a forma como responderam ao pedido de assistência da África durante a pandemia: China e Cuba. Estes dois países têm programas de cooperação com países africanos desde os anos 1960, mas os estudiosos têm tido dificuldade em interpretá-los. Há uma tendência para interpretar os programas Sul-Sul utilizando o mesmo quadro teórico que a ajuda Norte-Sul, o que leva a incoerências. Por exemplo, a cooperação da China com a África foi inicialmente interpretada como um meio para receber apoio diplomático contra Taiwan. Quando a política de uma só China se tornou amplamente aceita e, ainda assim, a cooperação continuou, tiveram de ser encontradas novas interpretações teóricas, e alguns estudiosos insistiram na ideia de que o país asiático manteve a cooperação com África a fim de garantir o fornecimento de matérias-primas. Contudo, há uma indicação de que a relação China-África ultrapassa a realização de objetivos pontuais e tende a ser mantida – e expandida – a longo prazo (Visentini 2011; Gazibo e Mbatia 2012).

5 No original: ““This was the largest single group of specialised collaborators who went to work in the affected region. Many more were needed, but except for Cuba’s, the international response was low and slow” (Caple e Mercer 2017, p. 144).”

O mesmo se aplica à cooperação de Cuba com a África. Apesar de muitos estudiosos relacionarem a presença de Cuba na África com a sua relação com a ex-União Soviética, Cuba manteve, e em alguns casos até expandiu, a sua presença no continente após o fim da Guerra Fria. A CSS é melhor explicada neste contexto como um meio de formar coalizões e de facilitar a ação coletiva para a mudança no Sistema Internacional. Em vez de ser guiada por perseguições econômicas (no caso da África, pela preservação de fortalezas comerciais e áreas privilegiadas de influência política), a lógica Sul-Sul é guiada pela diminuição das assimetrias interestaduais (o que constitui uma subversão do atual funcionamento do Sistema Internacional). Por esta razão, a CSS está menos ligada a uma geografia específica ou privilegiada (em oposição à África “francófona”, à Comunidade das Nações ou à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) e mais relacionada com projetos políticos comuns.

Isso não quer dizer que a Cooperação Sul-Sul seja uma cooperação desinteressada. Em suas atividades internacionais, todos os Estados são guiados por interesses nacionais. Enquanto a Cooperação Norte-Sul carece de vontade política para mudar o *status quo* (a existência de um “Norte” geopolítico e de um “Sul” geopolítico), a CSS está ativamente tentando transformar o sistema internacional para quebrar as divisões Norte-Sul. Mais uma vez, esta transformação não se trata de “vencedores” e “perdedores”, nem de um Estado específico que supere o subdesenvolvimento (como é o caso da Coreia do Sul, para citar um). Ela tenta mudar da lógica “individual” para a “coletiva”, ou lógica comum. Isso não é feito como um ato nobre ou “solidário”, mas porque se entende que a disparidade Norte-Sul só pode ser superada compartilhando tecnologia, conhecimento e, em alguns casos, recursos (capital).

Trazendo essa ideia ao nosso assunto, a saúde é um setor historicamente atravessado por uma divisão Norte-Sul. Programas de ajustamento estrutural, em grande parte empurrados para países de baixa e média renda por financiadores ocidentais, tiveram um efeito paralisante nas políticas sociais, incluindo saúde e educação, no mundo em desenvolvimento. Embora os programas de ajuda Norte-Sul possam ser generosos nessa área, a falta de envolvimento das instituições receptoras tem levado a uma perpetuação da dependência (quando não diretamente uma dependência das agências de ajuda dos países doadores, pelo menos uma dependência das ONGs ou organizações internacionais). Por outro lado, a CSS nessa área normalmente envolve um orçamento menor, mas mais transferência de tecnologia, no sentido em que funcionários públicos e profissionais de saúde trocam as suas experiências de sucesso com as autoridades locais.

O *know-how* e a fabricação farmacêuticos têm sido uma fonte mais visível de conflitos Norte-Sul. As patentes, e os direitos de propriedade inte-

lectual em geral, têm sido uma fonte de controvérsia desde a Rodada Uruguai, em 1994. No final do século XX, as 15 maiores empresas farmacêuticas em termos de venda global de medicamentos prescritos vinham de apenas cinco países: Reino Unido, Estados Unidos, Alemanha, Suíça e França (Turshen 2001). No que concerne às vacinas, em meados de 2008, cinco grandes empresas responderam por mais de 80% da receita global (OMS, UNICEF e Banco Mundial 2009). A Cooperação Sul-Sul no setor farmacêutico poderia, assim, desafiar este mercado altamente concentrado, multiplicando os atores capazes não só de fabricar produtos, mas também de desenvolver as suas próprias patentes, quebrando assim um caminho de dependência e enfraquecendo as instituições que se beneficiam do *status quo*.

Cuba

Desde os primeiros dias após a Revolução, Cuba tem procurado ajudar os movimentos de libertação nacional e os grupos anti-imperialistas em todo o mundo. Isso levou a ilha do Caribe a estar altamente envolvida na política africana nos anos 1960 e 1970, quando os movimentos revolucionários anticolonialistas estavam em pleno andamento (González 2020). Cuba foi o único país economicamente subdesenvolvido a levar a cabo uma política externa para África comparável à das superpotências (Pereira 2016). De fato, até recentemente, Cuba desempenhava um papel mais importante na África do que a China. O apoio cubano não era apenas militar ou diplomático, mas também uma abordagem prática que incluía a educação de profissionais em campos estratégicos, incluindo o trabalho médico e farmacêutico. Já em 1962, a primeira brigada médica cubana chegou à Argélia.

Apesar dos desafios econômicos dos anos 1990, Cuba manteve os seus programas de cooperação no setor da saúde na África. Também manteve programas de bolsas de estudo em escolas médicas locais; apenas da África do Sul, mais de 3.000 médicos formaram-se em Cuba. Além disso, este foi o momento em que, após o crescimento da indústria biotecnológica cubana uma década antes, Havana estava assinando acordos de transferência de tecnologia para produtos farmacêuticos com muitos parceiros. Cuba tinha, em 2009, mais programas de CSS em biotecnologia para a saúde do que a Índia, África do Sul, Brasil, Egito e até mesmo a China. Na África, estabeleceu acordos de transferência de tecnologia com a Argélia (Saïdal Groupe) e África do Sul (Biovac) para a vacina contra a hepatite B (OMS, OPAS e Comissão Europeia 2015).

Durante a epidemia de Ebola de 2014, quando a OMS lançou um apelo à colaboração médica, as autoridades cubanas responderam imediatamente, enviando 256 profissionais de saúde. “Este foi o maior grupo único de colabora-

dores especializados que foram trabalhar na região afetada. Muitos mais foram necessários, mas com exceção da resposta de Cuba, a resposta internacional foi baixa e lenta” (Caple e Mercer 2017, 144, tradução nossa).⁶ Além dos especialistas que trabalharam diretamente com o Ebola, havia 32 brigadas médicas cubanas ativas na África em 2014, com 4.048 profissionais (González 2020).

Em 2020, a mesma situação ocorreu: além dos cerca de 4.000 profissionais de saúde cubanos que trabalhavam na África quando a COVID-19 atingiu o continente, foram enviados especialistas para 11 países africanos em 2020, assim como para o Gabão e para Moçambique em 2021. Cuba também ofereceu um acordo de transferência de tecnologia para permitir a fabricação de sua vacina “Soberana 2” em Gana (Ghana FDA 2021).

China

Os acordos de cooperação a longo prazo entre a China e a África no setor de saúde remontam a 1963, quando os primeiros médicos chineses chegaram à Argélia. As equipes médicas chinesas têm sido muito valorizadas pelos governos africanos desde então e a cooperação médica tem aumentado muito, com mais de mil médicos ativos no continente (Li 2011; Brautigam 2009).

Durante o surto de Ebola em 2014 na África Ocidental, a China desempenhou um papel importante para impedir a disseminação da doença, enviando dinheiro, material médico (EPI, equipamento de esterilização e medicamentos) e cerca de 1.000 médicos, alguns dos quais já trabalhavam no continente (Cui 2019). Concentrando-se no desenvolvimento e capacitação a longo prazo, a China também investiu em instalações de saúde pública e na formação de pessoal de saúde local (em 2015 tinha formado mais de 10.000 profissionais). No segundo Fórum Ministerial de Desenvolvimento da Saúde China-África, realizado em outubro de 2015, “a China comprometeu-se a enviar 1500 trabalhadores médicos (...), e encorajou dez das suas grandes empresas farmacêuticas e de equipamento médico a cooperarem com vários projetos africanos” (Cui 2019, 167, tradução nossa),⁷ inclusive através da transferência de tecnologia.

Desde então, a saúde tem sido considerada uma prioridade em termos das relações China-África. Na Cúpula de Pequim de 2018 e na Sétima

6 No original: ““This was the largest single group of specialised collaborators who went to work in the affected region. Many more were needed, but except for Cuba’s, the international response was low and slow” (Caple e Mercer 2017, p. 144).”

7 No original: “China pledged to send 1500 medical workers (...), and it encouraged ten of its large pharmaceutical and medical equipment enterprises to cooperate with various African counterparts” (Cui 2019, p. 167).

Conferência Ministerial do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC)⁸, a China comprometeu-se a aumentar a assistência médica aos países africanos e prometeu construir uma instalação para o *Africa CDC* (Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China 2018). Isso está relacionado com a nova abordagem da China em termos de cooperação médica com a África. Apesar da presença histórica dos médicos chineses no continente, e apesar dos seus investimentos em infra-estruturas nos primeiros anos do século XXI, a China reconheceu que poderia ter um impacto mais forte no sistema de saúde africano ao apoiar as organizações regionais, especialmente em termos de acesso a medicamentos básicos e suprimentos médicos (Alcorn 2015).

A ajuda da China à África em termos da pandemia da COVID-19 concentrou-se no fornecimento dos recursos mais urgentes e disputados em diferentes momentos da pandemia. Forneceu suprimentos, incluindo EPI, ventiladores, portões de triagem térmica, kits de teste e reagentes durante o primeiro semestre de 2020 (Pereira e Kowalski 2020b). No primeiro semestre de 2021, a China enviou várias doações de suas vacinas anti-COVID-19: cerca de 4,9 milhões de doses haviam sido entregues até abril de 2021 (Development Reimagined 2021). Além disso, Pequim não interrompeu nenhuma de suas missões médicas acordadas para os Estados africanos. Pelo contrário, enviou novas equipes de especialistas, incluindo profissionais que tinham estado na linha de frente em Wuhan. Durante a pandemia, a China e a África aumentaram os intercâmbios de alto nível na área da saúde, com especialistas chineses com experiência na COVID-19 aconselhando pelo menos sete países africanos e abrindo centros de saúde na África ao longo de 2020 (Pereira e Kowalski 2020a; Xinhua 2020).

Conclusão

Este documento analisou os principais desafios que a crise da COVID-19 impôs aos países africanos, especialmente durante a sua primeira onda em 2020. Como argumentado, através de medidas coletivas, instituições regionais como a UA e o *Africa CDC* foram capazes de coordenar a resposta à pandemia desde antes de esta chegar ao continente. Os dados mostraram uma adoção sincronizada das políticas públicas, o que reforça a hipótese de que os países africanos procuraram agir de forma conjunta. Além disso, é importante ter em mente que o *Africa CDC* não pretendia estabelecer medidas universais,

8 O Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) foi criado em 2000. É um fórum trienal, que envolve uma conferência de alto nível, onde são preparados Planos e Declarações de Ação, bem como um mecanismo de acompanhamento para assegurar a implementação dos planos.

nem obrigar os membros a adotar uma abordagem específica em relação ao novo vírus. O seu principal objetivo era servir como um órgão de coordenação desde o nível de Estados-membro até ao nível regional, regional-adjacente e internacional. Ou seja, seu objetivo era servir como referência, apoiando cada estado com informações precisas, conhecimentos, suprimentos, etc.

Em segundo lugar, notamos que a autossuficiência se tornou uma questão ainda mais importante para os líderes africanos depois que ficou claro que a capacidade farmacêutica atualmente instalada não seria capaz de fornecer todas as partes interessadas em escala global, levando os países ocidentais a pressionar as empresas a cuidar primeiro deles. Isso reabriu uma discussão sobre a África desenvolver as suas próprias capacidades de produção de medicamentos e vacinas. Nesse sentido, estimular a produção farmacêutica local geraria um efeito de *spillover*, criando emprego para profissionais mais qualificados e evitando a “fuga de cérebros”. Essa medida contribuiria também para os objetivos de industrialização da maioria dos países africanos.

Embora cada país africano, agindo separadamente, tivesse pouca capacidade de barganha para promover acordos mais ambiciosos de transferência de tecnologia em termos de produtos farmacêuticos, o reforço das instituições continentais africanas após a COVID-19, especialmente o papel-chave renovado do *Africa CDC*, permitiu a assinatura de projetos de longo prazo, que poderiam ser o alicerce para garantir a fabricação de produtos farmacêuticos estratégicos na África (e, assim, evitar a dependência) no futuro. Durante décadas, os africanos têm lutado para garantir um fornecimento estável de vacinas para a sua população, uma vez que os países industrializados se tornaram desinteressados na produção de imunizadores mais baratos. Afinal, a COVID-19 poderia estabelecer o processo de aquisição local para estes produtos. Ao convocar a sua histórica Cooperação Sul-Sul com a China e Cuba, os líderes africanos têm insistido em acordos de transferência de tecnologia relativos às novas vacinas contra o coronavírus, que poderiam ser posteriormente alargados para incluir outros produtos farmacêuticos.

A longo prazo, a África deve concentrar-se na expansão das suas infra-estruturas com o objetivo de diminuir a sua dependência da ajuda externa, evitando ações fragmentadas e estabelecendo as suas próprias prioridades. Através de instituições pan-africanas, e agindo como uma frente unida, a África pode avançar e estabelecer o seu próprio caminho de desenvolvimento. Além disso, deve concentrar-se nas relações que transferem tecnologias e melhoram as competências da população local. No contexto da pandemia da COVID-19, o eixo geopolítico da Cooperação Sul-Sul demonstrou o potencial de contribuir para a autonomia da África.

Agradecimentos

As autoras gostariam de agradecer a todos os membros da equipe do Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) que ajudaram a reunir os dados aqui apresentados através de uma extensa pesquisa realizada em 2020. Este estudo foi financiado em parte pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-Brasil (CAPES) – Código de Finanças 001.

Referências

- Africa CDC. 2020a. *Medical PPE Production in Africa: Promoting Local Manufacturers to Support the COVID-19 Response. A Workshop Report*. Addis Ababa: African Union. https://media.tghn.org/articles/Mmedical_PPE_production_in_Africa_-_ENG.pdf.
- . 2020b. “AU and Africa CDC Launch Partnership to Accelerate COVID-19 Testing: Trace, Test and Track.” *Africa CDC* (blog), 21 de Abril de 2020. <https://africacdc.org/news/african-union-and-africa-centres-for-disease-control-and-prevention-launch-partnership-to-accelerate-covid-19-testing-trace-test-and-track/>.
- African Union. 2014. “African Union’s Executive Council Urges Lifting of Travel Restrictions Related to Ebola Outbreak.” *African Union*, 8 de setembro de 2014. <https://au.int/en/pressreleases/20140908-1>.
- . 2016. *Africa Health Strategy 2016-2030*. Addis Ababa: African Union.
- . 2020. “Joint Statement of the Meeting between Dr Amani Abou-Zeid, Commissioner for Infrastructure and Energy and African Ambassadors to the International Civil Aviation Organisation -ICAO on the Need to Support the Continental Strategy on COVID-19.” *Africa CDC*, 22 de abril de 2020. <https://au.int/ar/node/38389>.
- African Union, e Africa CDC. 2022. “Partnerships for African Vaccine Manufacturing (PAVM) Framework for Action.” *African Union and Africa CDC*, 3 de março de 2022. <https://africacdc.org/download/partnerships-for-african-vaccine-manufacturing-pavm-framework-for-action/>.
- Alcorn, Ted. 2015. “New Orientation for China’s Health Assistance to Africa.” *The Lancet* 386 (10011): 2379–80. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)01232-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)01232-5).

- Amin, Samir. 1995. "Aux Origines de La Catastrophe Économique de l'Afrique." *Africa Development / Afrique et Développement* 20 (3): 5–21.
- African Medical Supplies Platform (AMSP). 2021. "About Us." *Africa Medical Supplies Platform Website*. <https://amsp.africa/about-us/>.
- Anaemene, Benjamin Uchenna. 2020. "External Actors, Good Governance and Healthcare Delivery in Africa." *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 9 (17): 267–88. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.91982>.
- Arrighi, Giovanni. 2002. "The African Crisis: World Systemic and Regional Aspects." *New Left Review* 15: 5–36.
- AVMI, UNIDO, e WHO. 2017. *VMPA Study: Vaccine Manufacturing and Procurement in Africa*. Cape Town, South Africa: African Vaccine Manufacturing Initiative. <https://www.avmi-africa.org/wp-content/uploads/2017/09/VMPA-Study-e-book.pdf>.
- Brautigam, Deborah. 2009. *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford [England]; New York: Oxford University Press.
- Chaple, Enrique Beldarraín, e Mary Anne Mercer. 2017. "The Cuban Response to the Ebola Epidemic in West Africa: Lessons in Solidarity." *International Journal of Health Services* 47 (1): 134–49. <https://doi.org/10.1177/0020731416681892>.
- Cui, Shunji. 2019. "China in the Fight Against the Ebola Crisis: Human Security Perspectives." In *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*, organizado por Carolina G. Hernandez, Eun Mee Kim, Yoichi Mine, and Ren Xiao, 155–80. Security, Development and Human Rights in East Asia. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-95240-6_8.
- Development Reimagined. 2021. "Why Have Only 2 African Countries Vaccinated over 10% of Their Populations?" *Development Reimagined*, 9 de Abril de 2021. <https://developmentreimagined.com/2021/04/09/only2africancountriesvaccinated10percent/>.
- East African Community Secretariat. 2020a. "EAC Secretariat Asks Partner States to Step up Surveillance on a Novel Corona Virus (2019-NCoV) Following Outbreak in China." *East African Community Website*, Arusha, 27 de janeiro de 2020. <https://www.eac.int/press-releases/147-health/1656-eac-secretariat-asks-partner-states-to-step-up-surveillance-on-a-novel-corona-virus-2019-ncov-following-outbreak-in-china>.
- . 2020b. "EAC Administrative Guidelines to Facilitate Movement of Goods and Services During the COVID-19 Pandemic." *East African Community Website*. <https://www.eac.int/coronavirus>.

- Gazibo, Mamoudou, e Olivier Mbabia. 2012. "Reordenando as Relações Internacionais: O Fórum de Cooperação China-África." *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 1 (1): 51-74. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.27992>.
- Ghana FDA. 2021. "CEO of FDA Discusses Production of COVID-19 Vaccine with Cuban Ambassador." *Ghana Food and Drugs Authority Website*, 11 de fevereiro de 2021. <http://www.fdaghana.gov.gh/news-media.php?page=72>.
- González, Yoslán Silverio. 2020. "Cuba's Medical Experience in Sub-Saharan Africa: Its Contribution Against COVID-19." *Brazilian Journal of African Studies* 5 (10): 37-61.
- Instituto de Higiene e Medicina Tropical. 2020. "Abordagem diagnóstica de Angola à COVID-19: 'Testar, testar, testar: testar tudo e testar todos.'" *IHMT - Universidade Nova de Lisboa* (blog). Lisboa, 10 de junho de 2020. <https://www.ihmt.unl.pt/abordagem-diagnostica-de-angola-a-covid-19-testar-testar-testar-testar-tudo-e-testar-todos/>.
- Irwin, Aisling. 2021. "How COVID Spurred Africa to Plot a Vaccines Revolution." *Nature*, April 21, 2021. <https://doi.org/10.1038/d41586-021-01048-1>.
- Kalondo, Ebba, e Carl Manlan. 2020. "The African Union Covid-19 Response Fund: A New Social Contract." *Africanews*, 19 de junho de 2020. <https://www.africanews.com/2020/06/19/the-african-union-covid-19-response-fund-a-new-social-contract-by-ebba-kalondo-carl-manlan/>.
- Kapata, Nathan, Chikwe Ihekweazu, Francine Ntoumi, Tajudeen Raji, Pascalina Chanda-Kapata, Peter Mwaba, Victor Mukonka, et al. 2020. "Is Africa Prepared for Tackling the COVID-19 (SARS-CoV-2) Epidemic. Lessons from Past Outbreaks, Ongoing Pan-African Public Health Efforts, and Implications for the Future." *International Journal of Infectious Diseases* 93 (April): 233-36. <https://doi.org/10.1016/j.ijid.2020.02.049>.
- Li, Anshan. 2011. *Chinese Medical Cooperation in Africa: With Special Emphasis on the Medical Teams and Anti-Malaria Campaign*. Discussion Paper 52. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Makhoana, Morena. 2013. "Establishing Human Vaccine Manufacturing in Southern Africa." In *Vaccine Technology IV Proceedings*. ECI Symposium Series. http://dc.engconfintl.org/vaccine_iv/9.
- Mark, Monica. 2014. "State of Emergency Declared in Liberia and Sierra Leone after Ebola Outbreak." *The Guardian*, 1 de agosto de 2014, sec. World news. <https://www.theguardian.com/society/2014/jul/31/ebola-outbreak-state-of-emergency-liberia-sierra-leone>.

- Mathews, Kay. 2011. "Renaissance Of Pan-Africanism: The Au And The New Pan-Africanists." In *The African Union And Its Institutions*, organizado por John Akokpari, Angela Ndinga-Muvumba e Tim Murithi. Johannesburg: Jacana Media.
- Mello e Souza, André de. 2014. "A Cooperação Internacional Para o Desenvolvimento Da Índia e Da China." In *Repensando a Cooperação Internacional Para o Desenvolvimento*, organizado por André de Mello e Souza, 251-77. Brasília: IPEA. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando_a_cooperacao_web.pdf.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. 2018. "Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2019-2021)." *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China Website*. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/201809/t20180910_679538.html.
- Mo Ibrahim Foundation. 2020. "COVID-19 in Africa: A Call for Coordinated Governance, Improved Health Structures and Better Data." *Mo Ibrahim Foundation*. <https://mo.ibrahim.foundation/sites/default/files/2020-04/2020-COVID-19-in-Africa.pdf>.
- Musabayana, Wynne. 2016. *The African Union's Intervention in the Ebola Crisis Was a Game Changer*. Addis Ababa: African Union. https://au.int/sites/default/files/pressreleases/27055-other-article_for_au_staff_members.pdf.
- Nkengasong, John, Rachel Idowu, Sheila Shawa, Benjamin Djoudalbaye, Marie-Goretti Harakeye Ndayisaba, e Olawale Maiyegun. 2017. "Establishing the Africa Centres for Disease Control and Prevention: The Upside of a Crisis." *Africa Health* 39 (4): 3.
- _____, N., Nicaise Ndembi, Akhona Tshangela, e Tajudeen Raji. 2020. "COVID-19 Vaccines: How to Ensure Africa Has Access." *Nature* 586 (7828): 197-99. <https://doi.org/10.1038/d41586-020-02774-8>.
- Patterson, Amy. 2018. *Africa and Global Health Governance*. Baltimore: Johns Hopkins University Press Books.
- Pereira, Analúcia Danilevicz. 2016. "Cuba's Foreign Policy Towards Africa: Idealism or Pragmatism?" *Brazilian Journal of African Studies* 1 (2): 106-17. <https://doi.org/10.22456/2448-3923.68321>.
- _____, e Camila Castro Kowalski, eds. 2020b. *COVID-19 Na África : Levantamento Das Políticas Públicas, Impacto e Concertação Regional*. Vol. 1. Porto Alegre: CEBRAFRICA.
- _____, eds. 2020a. *COVID-19 Na África : Levantamento Das Políticas Públicas, Impacto e Concertação Regional*. Vol. 2. Porto Alegre: CEBRAFRICA.

- SADC. 2020a. "SADC Regional Advisory on the Coronavirus." Southern African Development Community Website, 29 de janeiro de 2020. <https://www.sadc.int/news-events/news/sadc-regional-advisory-coronavirus/>.
- . 2020b. "Final SADC Guidelines on Cross-Border Transport during COVID-19." Southern African Development Community Website, 7 de abril de 2020. <https://www.sadc.int/document/final-sadc-guidelines-cross-border-transport-during-covid19/>.
- Turshen, Meredith. 2001. "Reprivatizing Pharmaceutical Supplies in Africa." *Journal of Public Health Policy* 22 (2): 198–225. <https://doi.org/10.2307/3343460>.
- UNCTAD. 2021. *Investment Trends Monitor Issue 38*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development. https://unctad.org/system/files/official-document/diaeiainf2021d1_en.pdf.
- Visentini, Paulo. 2015. "Editor's Note: Third World or Global South?" *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 4 (8): 7-8. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.63029>.
- . 2011. "A novíssima China e o Sistema Internacional." *Revista de Sociologia e Política* 19 (suppl 1): 131–41. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000400009>.
- Wapmuk, Sharkdam, Ramatu Jaji, e Agatha Eileen Wapmuk. 2015. "The Ebola Pandemic and West African Integration: An Imperative for Strengthening Public Health Capacity." *Journal of Sciences and Multidisciplinary Research* 7 (2): 79–96.
- West African Health Organisation. 2020. "WAHO Statement on the Outbreak of Novel Coronavirus in China." WAHO Website, Bobo-Dioulasso, 27 de janeiro de 2020. <https://www.wahooas.org/web-ooas-prod/sites/default/files/actualites/2124/press-release-coronavirusen-27jan2020.pdf>.
- WHO, ed. 2006. *Working Together for Health. The World Health Report*. Geneva: World Health Organisation.
- . 2020a. "Deaths by Cause, Age, Sex, by Country and by Region, 2000-2019." *Global Health Estimates 2020*. Geneva: World Health Organisation. <https://www.who.int/data/maternal-newborn-child-adolescent-ageing/advisory-groups/gama/gama-related-resources/gho>.
- . 2020b. "Estimated Antiretroviral Therapy Coverage among People Living with HIV (%)." *Global Health Estimates 2020*. Geneva: World Health Organisation. [https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/estimated-antiretroviral-therapy-coverage-among-people-living-with-hiv-\(-\)](https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/estimated-antiretroviral-therapy-coverage-among-people-living-with-hiv-(-)).

- . 2020c. World Health Statistics 2020: Monitoring Health for the SDGs, Sustainable Development Goals. Geneva: World Health Organisation. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/336831>.
- . 2021a. Framework and Toolkit for Infection Prevention and Control in Outbreak Preparedness, Readiness and Response at the National Level. Geneva: World Health Organisation. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/345251>.
- . 2021b. Global Health Expenditure Database. Geneva: World Health Organisation. [https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/domestic-general-government-health-expenditure-\(gghe-d\)-as-percentage-of-gross-domestic-product-\(gdp\)-\(-\)](https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/domestic-general-government-health-expenditure-(gghe-d)-as-percentage-of-gross-domestic-product-(gdp)-(-)).
- WHO, PAHO, e European Commission. 2015. Cuban Experience with Local Production of Medicines, Technology Transfer and Improving Access to Health. Geneva: World Health Organisation. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/336685>.
- WHO, UNICEF, and World Bank. 2009. State of the World's Vaccines and Immunization. 3rd ed. Geneva: World Health Organisation. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44169/9789241563864_eng.pdf.
- Xinhua. 2020. "China Hands over Infectious Disease Treatment Center to Mauritania." Xinhuanet, March 31, 2020. http://www.xinhuanet.com/english/africa/2020-04/01/c_138936188.htm.

RESUMO

A África é um dos precursores do mundo em termos de integração política. Já nos anos 1960, a Organização da Unidade Africana tinha 32 Estados unidos sob uma carta comum. Além disso, por meio de projetos conjuntos com parceiros latino-americanos e asiáticos, os Estados africanos juntaram-se a algumas das principais experiências da Cooperação Sul-Sul, particularmente nas áreas de saúde e infraestrutura. Levando este contexto histórico em consideração, este documento examina como a realidade altamente competitiva da pandemia da COVID-19 tem impactado o continente. Argumenta-se que as restrições impostas pelo novo surto de coronavírus fortaleceram o papel da União Africana no avanço da ação coletiva e encorajaram a auto-suficiência. Além disso, analisa-se como a Cooperação Sul-Sul ofereceu uma plataforma para resposta imediata quando o acesso a suprimentos médicos disputados no mercado mundial era difícil. Conclui-se que a crise da COVID-19 contribuiu para consolidar a integração regional africana a longo prazo, bem como sua coordenação com os países emergentes parceiros, com consequências para as prioridades da União Africana em termos de assuntos externos no futuro.

PALAVRAS-CHAVE:

União Africana. *Africa CDC*. COVID-19. Saúde Pública. Pan-africanismo. Cooperação Sul-Sul. Comunidades Econômicas Regionais Africanas.

Recebido em 3 de agosto de 2022

Aceito em 10 de agosto de 2022

Traduzido por Lauren Mottin Marcolin