

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. 8	n. 15	p. 1-170	Jan./Jun. 2023
---	--------------	------	-------	----------	----------------

SOBRE A REVISTA

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

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

INDEXADORES



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



**Programa de apoio à
Edição de Periódicos**

EQUIPE EDITORIAL / EDITORIAL TEAM

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 (UNILAB, Brasil)

Li Anshan (Peking University, China)

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

Vladimir Shubin (Russian Academy of Sciences, Rússia)

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

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

Fantu Cheru (American University, EUA)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosário, Argentina)

Henry Kam Kah (University of Buea, Camarões)

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

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

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

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

Leila Hernandez (Universidade de São Paulo, Brasil)

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

Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)

Mamadou Alpha Diallo (UNILA, Brasil)

Mamoudou Gazibo (Université de Montréal, Canadá)

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

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

Paris Yeros (Universidade Federal do ABC, Brasil)

Tim Murithi (Free State University, África do Sul)

Renu Modi (University of Mumbai, Índia)

Wolfgang Adolf Karl Döpcke (Universidade de Brasília, Brasil)

Esta edição também contou com a avaliação dos pesquisadores Camila Kowalski, Kátia Xavier Zeca, Luiza Peruffo e Yoslán Silverio González.

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS AFRICANOS

Brazilian Journal of African Studies

© Centro Brasileiro de Estudos Africanos - UFRGS

Acompanhamento Editorial: Michele Bandeira

Capa: Janaína Horn

Projeto gráfico: Janaína Horn

Diagramação: Fernanda Chiodi e Jéssica dos Santos

Revisão de padrão: Felipe Raskin Cardon e Marcos Viola Cardoso

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

Faculdade de Ciências Econômicas

Av. João Pessoa, 52 – Sala 18C – 1º andar

CEP 90040-000 - Centro – Porto Alegre/RS - Brasil

Fone: +55 51 3308.3272 / 3308.3348

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 8, n. 15 (jan./jun. 2023). – Porto Alegre : UFRGS/FCE/CEBRAFRICA, 2023 -

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>	
A CRESCENTE INFLUÊNCIA GLOBAL DA ÁSIA: UM ESTUDO DA POLÍTICA DA ÍNDIA PARA ÁFRICA	10
<i>Hamdy A. Hassan</i>	
TERRORISMO CONTEMPORÂNEO: UMA PERSPECTIVA TEÓRICA	37
<i>Yoslán Silverio González</i>	
A EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU SOB O ENFOQUE DA SEGURANÇA HUMANA: O DILEMA NA QUESTÃO DO SAARA OCIDENTAL	55
<i>Guilherme Moreira Dias</i>	
<i>José Maria Sydow de Barros</i>	
<i>Túlio Pires Barboza</i>	
ANÁLISE DE CONJUNTURA DO GOVERNO CHISSANO: TRANSIÇÕES DOMÉSTICAS E PRAGMATISMO ECONÔMICO EM MOÇAMBIQUE (1986-2004)	78
<i>Ercílio Neves Brandão Langa</i>	
DESAFIOS E OPORTUNIDADES EMERGENTES NA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA EM MOÇAMBIQUE: ESTUDO DE CASO DE CABO DELGADO	105
<i>Fátima Chimarizeni Papelo</i>	
OS IMPACTOS ECONÔMICOS LOCAIS DAS VIAS FÉRREAS: A FERROVIA DE BITOLA PADRÃO (SGR) NO QUÊNIA	121
<i>Nancy Githaiga</i>	
<i>Hailay Shifare</i>	
COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR DO BRASIL COM A NAMÍBIA: ASPECTOS DE UMA PARCERIA ESTRATÉGICA	150
<i>Kamilla Raquel Rizzi</i>	
<i>Naiane Inez Cossul</i>	
<i>Patrick Bueno</i>	

EDITORIAL

Analúcia Danilevicz Pereira

Junho/2023

A visão predominante na narrativa política e acadêmica ocidental sobre a África retrata o continente como sendo permanentemente instável. Ainda que sob uma perspectiva aparentemente crítica, discutiu-se a retomada da importância estratégica da África a partir da ideia de uma “nova partilha”. É inegável que o continente africano recuperou sua importância estratégica após as décadas perdidas nos anos 1980 e 1990, fortalecendo os Estados Nacionais, suas instituições e organizações regionais. Certamente, níveis de instabilidade são uma realidade, porém, muito mais complexa. O potencial de crescimento e de desenvolvimento tem colocado os Estados africanos em uma posição relevante para atuar positivamente sobre as grandes disputas internacionais sistêmicas, que opõem projetos antagônicos por parte das Grandes Potências (Ocidente “militarista” x Oriente “desenvolvimentista”). Além disso, é importante observar os mecanismos que esses Estados utilizam para lidar com os impactos produzidos pela instabilidade internacional.

Recentemente, acompanhamos uma nova escalada de conflito no Sudão (abril de 2023), explorada pelos analistas como mais um momento ilustrativo da “desordem” africana. Ao analisarmos o conflito entre os dois grupos militares, percebe-se que a disputa por poder e por recursos não ocorre de forma isolada, mas está ligada aos interesses internacionais e aos projetos antagônicos mencionados, bem como ao padrão de cooperação internacional pretendido. Ao mesmo tempo, processos positivos, como as tentativas de proteção dos modelos nacionais frente a ameaças desestabilizadoras no Sahel (Guerras Híbridas, Revoluções Coloridas, Mudanças de Regime e ondas de terrorismo, por exemplo), pouco são analisados. Pouco explorada, também, foi a ação dos líderes africanos para propor um plano de paz à Rússia e à Ucrânia, acolhido pelo presidente russo e rejeitado pelo ucraniano. Em um movimento diplomático ousado, sete Chefes de Estado africanos, representando suas regiões, formaram a delegação da Iniciativa de Paz Africana.

Os Estados africanos, assim, vêm se apresentando como atores importantes que, individualmente ou nos fóruns multilaterais, têm indicado uma possível maioria em torno da construção de uma ordem internacional estável, que permita ao mundo em desenvolvimento condições favoráveis à coexistência dos diferentes projetos nacionais. Neste número da RBEA, são apresentados sete artigos de autores do Brasil, de Cuba, dos Emirados Árabes Unidos, da Etiópia, de Moçambique e do Quênia. Os textos discutem temas relevantes, como cooperação internacional, questões securitárias e de desenvolvimento econômico e político.

Em “A crescente influência global da Ásia: um estudo da política da Índia para África”, Hamdy A. Hassan discute o papel do soft power nas relações Ásia-África, com foco na política da Índia para o continente africano. Yoslán Silverio González, no artigo “Terrorismo contemporâneo: uma perspectiva teórica”, analisa o terrorismo como uma tendência em expansão, que tem impacto significativo na segurança mundial. Segundo o autor, a maioria das análises sobre essas questões feitas por acadêmicos ocidentais é permeada por uma abordagem que associa o terrorismo ao “jihadismo”, ao “islamismo” ou, pior, que não faz distinção entre movimentos armados com reivindicações sociais ou territoriais e grupos terroristas. “A evolução das operações de paz da ONU sob o enfoque da segurança humana: o dilema na questão do Saara Ocidental” é apresentada por Guilherme Moreira Dias, José Maria Sydow de Barros e Túlio Pires Barboza. Os autores analisam a questão do Saara Ocidental sob o enfoque da segurança humana e da evolução das operações de paz da ONU inserida no contexto da ampliação da agenda de segurança internacional.

Na sequência, são apresentadas duas análises sobre Moçambique, sob o ponto de vista político e securitário. Ercílio Neves Brandão Langa, no artigo “Análise de conjuntura do governo Chissano: transições domésticas e pragmatismo econômico em Moçambique (1986-2004)”, analisa a conjuntura política de Moçambique durante o Governo Chissano. Já Fátima Chimarizeni Papelo discute os “Desafios e oportunidades emergentes na assistência humanitária em Moçambique: estudo de caso de Cabo Delgado”. Para a autora, as agências humanitárias internacionais em Cabo Delgado têm assumido responsabilidades no espaço humanitário que as colocam em situações ambíguas e criam desafios à assistência humanitária e à coordenação das ações. Todavia, o Estado moçambicano deve redefinir sua estratégia e adotar um posicionamento nacional proativo.

Nancy Githaiga e Hailay Shifare, no artigo “Os impactos econômicos locais das vias férreas: a ferrovia de bitola padrão (SGR) no Quênia”, discutem

o projeto da SGR como tendo efeitos econômicos mistos. Segundo os autores, durante o planejamento e construção da SGR, os valores da terra e da propriedade, bem como as atividades comerciais ao longo do percurso, aumentaram em resposta às mudanças nos padrões de distribuição e de utilização da terra. Além disso, Quênia e China devem abordar conjuntamente as questões do emprego e da transferência de competências. Por fim, no artigo “Cooperação técnico-militar do Brasil com a Namíbia: aspectos de uma parceria estratégica”, Kamilla Raquel Rizzi, Naiane Inez Cossul e Patrick Bueno analisam a consolidação da política africana do Brasil e as pretensões de reforçar sua posição geopolítica em seu Entorno Estratégico como fatores que motivam a busca de uma cooperação técnico-militar com a Namíbia, com ênfase na defesa de caráter estratégico.

A RBEA publica versão eletrônica bilíngue em português e em 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 Gabriela Bonness, Guilherme Geremias, Henrique Moura, Isabela Marcon, Isabella Cruzichi, Lucca Medeiros, Rafaela Serpa e Vinícius Baldissera. Agradecemos, também, à equipe do CEBRAFRICA, que trabalhou na revisão e tradução dos artigos.

A CRESCENTE INFLUÊNCIA GLOBAL DA ÁSIA: UM ESTUDO DA POLÍTICA DA ÍNDIA PARA A ÁFRICA

Hamdy A. Hassan¹



Introdução

O século XXI pode se tornar o século asiático-africano, o que resultará em uma radical transformação global. Assim, a última década testemunhou uma grande presença asiática na África, especialmente de países como a China, a Índia, o Japão e a Coreia do Sul. Não surpreende que a ascensão da Ásia na política global tenha preocupado as tradicionais potências ocidentais. A análise das abordagens contemporâneas asiáticas sobre África deve ser realizada por meio de seus contextos históricos, em particular a história da competição e rivalidade entre as potências asiáticas emergentes. Não é segredo que esse ponto não tem sido adequadamente abordado em estudos anteriores sobre relações afro-asiáticas (Iwata 2019). Este estado de rivalidade se reflete nas políticas africanas dos principais países asiáticos. Por exemplo, o conflito sino-indiano, o conflito sino-japonês, além da questão de Taiwan, definitivamente afetaram as interações desses países com a África. Em contraste com as políticas europeias em relação à África após a fundação da União Europeia, não há uma estrutura de consenso para as relações internacionais asiáticas. A experiência de luta contra o colonialismo e o engajamento no Movimento dos Não-Alinhados representaram os componentes mais proeminentes das relações mútuas entre a Ásia e a África, especialmente desde a Conferência de Bandung, em 1955 (Adem 2017). Após o término da Guerra Fria, os países asiáticos experimentaram um notável e acelerado crescimento econômico. Con-

¹ Departamento de Relações Internacionais e Ciências Sociais, Zayed University. Dubai, Emirados Árabes Unidos. Email: Hhamdy21@yahoo.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1930-9561>.

sequentemente, nações que anteriormente recebiam assistência para o desenvolvimento se tornaram significativos doadores internacionais. Essa mudança significativa na percepção das “potências doadoras” indica que esse conceito não se restringe mais apenas aos países ocidentais industrializados, incluindo o Japão. Essa transformação possivelmente requer um estudo e análise mais aprofundados das relações entre a Ásia e a África.

Este estudo analisa as relações indo-africanas, concentrando-se nos elementos não-materiais manifestados pelo *soft power*, e busca compreender a natureza e o papel desempenhado pelo *soft power* indiano no continente africano. Fundamentado no debate atual sobre a relação entre *soft power* e hegemonia no sistema internacional pós-Guerra Fria, o objetivo deste estudo é identificar e definir o papel do *soft power* como um componente intangível da hegemonia. Este estudo incorpora abordagens teóricas fundamentais desenvolvidas por autores como Nye (2017) e Waltz (2010). Com base no estudo de caso da Índia entre 2000 e 2019, as seções seguintes analisam o conceito de *soft power*, avaliando diversos resultados de poder e concentrando-se em um contexto não ocidental, visando avançar um modelo teórico de *soft power*. Este estudo tem como objetivo investigar as seguintes questões: (1) Quais são as abordagens intelectuais e teóricas mais relevantes para compreender a relação entre *soft power* e hegemonia? (2) Existe uma conexão entre essas abordagens? Como o *soft power* indiano se manifesta na África? (3) O *soft power* asiático resultará no declínio das hegemonias ocidentais tradicionais ou no surgimento de novos modelos de “*soft hegemony*”?

Esse estudo utiliza principalmente abordagens qualitativas das relações internacionais com foco específico nos conceitos de hegemonia e *soft power*. A quantificação dos aspectos não-materiais da hegemonia é um desafio. Portanto, este estudo se fundamenta em conceitos e observações embasadas em teorias predominantes, como o neorealismo e o neoliberalismo. Uma observação amplamente presente na literatura sobre a relação entre *soft power* e hegemonia é que ela parte principalmente de um arcabouço conceitual ocidental, especialmente seguindo a abordagem de Joseph Nye sobre o neoliberalismo. O *soft power* foi analisado em dois níveis: a fonte de poder e seus derivados, e o comportamento e os instrumentos envolvidos na sua implementação.

A literatura sobre *soft power* apresenta três tendências-chave. A primeira concentra-se no *soft power* das potências ocidentais, especialmente dos Estados Unidos (Nye 2004b, 16-20; Machida 2010, 351). Essa tendência afirma que a ascensão da Ásia na política africana se deve

principalmente à preocupação dos Estados Unidos com a sua Guerra ao Terror e ao declínio do seu *soft power* em favor do *hard power*, principalmente militar (Tella 2016). No que diz respeito à segunda tendência, utiliza-se uma abordagem comparativa, tanto quantitativa quanto qualitativa, como muitos estudos que buscam comparar o *soft power* de países asiáticos específicos com o dos Estados Unidos (McGiffert e Bean 2009). A terceira tendência é de natureza comportamental, uma vez que foca em estudar alguns fenômenos e comportamentos governamentais das principais potências asiáticas, o que levou alguns estudiosos a dizer que o *soft power* asiático está em ascensão, especialmente em seu campo africano (Malaviya 2019; Cloke 2020; Cheru e Obi 2010; Gwatiwa 2012). No caso da Índia, existe uma divisão significativa entre os pesquisadores na avaliação do *soft power* indiano. Alguns consideram a Índia um ator com um notável potencial e uma grande quantidade de *soft power*, enquanto outros identificam obstáculos que limitam a Índia de tirar proveito de suas capacidades no campo do *soft power* (Thussu 2020; Das 2020). Talvez isso imponha a necessidade de uma análise e estudo mais aprofundados da política externa indiana sob a perspectiva do *soft power*.

A análise desta literatura auxiliará na compreensão da natureza da relação entre *soft power* e hegemonia nas relações internacionais, contribuindo para uma maior apreciação da importância dos elementos não-materiais de influência no cenário internacional. Por outro lado, estudar as políticas das grandes potências asiáticas na África nos ajudará a compreender as alternativas ao desenvolvimento e as opções disponíveis para o tomador de decisão africano. Talvez isso possa significar, em última análise, o recuo das potências hegemônicas tradicionais na África em troca da formulação de novos modelos de hegemonia ou da conquista de parcerias por parte das potências asiáticas.

O restante deste artigo segue a seguinte estrutura. A primeira parte revisa as principais abordagens encontradas na literatura de relações internacionais sobre os estudos de hegemonia e *soft power*. A segunda parte analisa a história das relações indo-africanas. As cinco partes subsequentes concentram-se nas capacidades e políticas do *soft power* indiano na África, antes de concluir o artigo.

Da hegemonia ao *soft power*

O conceito de hegemonia tem desempenhado um papel central e duradouro na literatura de relações internacionais. É possível identificar duas obras fundamentais que desempenham um papel essencial no processo de teorização do conceito de hegemonia. A primeira delas é o relato de Tucídides sobre a guerra do Peloponeso e a hegemonia de Atenas, no contexto do antigo sistema grego de cidade-Estado. A segunda obra é “O Príncipe” de Maquiavel, que aborda a questão da hegemonia e do controle do Estado (Nye 2002). Seja qual for o caso, o conceito é utilizado na literatura contemporânea de relações internacionais para estudar e analisar situações, estratégias, dinâmicas e entidades que focam nos componentes tradicionais da política internacional, nomeadamente, o indivíduo, o Estado e o sistema internacional. No entanto, o elemento que diferencia o conceito de hegemonia nas diversas abordagens encontradas na literatura de relações internacionais é a ideia de exercer uma significativa influência ou controle sobre a estrutura do sistema internacional e o comportamento de suas unidades componentes. Vale ressaltar que esse conceito exclui a noção de controle ou influência obtidos por meio da ocupação forçada e usurpação de terras, o que o distingue do conceito de colonialismo.

A pesquisa é dividida entre duas teorias fundamentais de hegemonia. A primeira é a teoria de estabilidade hegemônica, que se apoia em abordagens realistas, liberais e histórico-estruturalistas das relações internacionais. Essa teoria defende que a estabilidade do sistema econômico liberal depende da existência de uma única potência hegemônica, considerando que a distribuição de poder entre os Estados é o principal determinante do caráter do sistema econômico internacional (Antoniades 2018, 595). A teoria da estabilidade hegemônica baseia-se em dois pressupostos principais. O primeiro afirma que o sistema na política internacional é criado por uma potência dominante, e o segundo indica que a manutenção desse sistema e sua estabilidade requer a presença de uma potência dominante capaz de estender sua liderança por meio de sua hegemonia militar e econômica (Waltz 2009; Brooks e Wohlforth 2008). Em contraste com a teoria da estabilidade hegemônica defendida por muitos escritores ocidentais, a teoria da instabilidade hegemônica foca nos riscos de dominar o sistema de segurança no sistema internacional. Os processos de competição internacional e disputa entre as potências dominantes e as forças que se opõem a elas levaram à transformação de muitas disputas políticas em disputas violentas, o que é incorporado pela realidade africana no pós-Guerra Fria. Ao final da Guerra Fria, cinco fatores principais contribuíram para o surgimento da teoria do *soft power*: a globalização econômica,

a ascensão de atores transnacionais, a disseminação da tecnologia, a nova onda de democratização e o crescimento das organizações internacionais, o que facilita a cooperação (Gallarotti 2011; Nye 2017; Waltz 2010).

O conceito de *“soft power”* foi cunhado por Joseph Nye em seu livro (1990), *“Bound to Lead: The Changing Nature of American Power”*. Em seguida, publicou uma série de artigos e livros sobre o mesmo tema. Nye diz::

[...] Às vezes, você pode obter os resultados que deseja sem ameaças tangíveis ou recompensas. A maneira indireta de conseguir o que se quer às vezes tem sido chamada de “a segunda face do poder”. Um país pode obter os resultados que deseja na política mundial porque outros países admiram seus valores, imitam seu exemplo, aspiram ao seu nível de prosperidade e abertura. Esse *soft power* – fazer com que os outros queiram os resultados que você deseja – coopta as pessoas em vez de coagi-las (Nye 2004a, 5, tradução nossa)².

Assim, *soft power* significa cativar pessoas em vez de forçá-las. O *soft power* é a capacidade de moldar as preferências de outrem sem recorrer ao uso de coerção, força ou violência. Muitos países-líderes em todo o mundo construíram suas influências por meio de transmissões internacionais, atividades e institutos culturais, educação e bolsas de estudo, bem como por meio de ajuda externa e apoio a áreas afetadas por desastres. Um exemplo disso é a recente oferta internacional chinesa de equipamentos de proteção individual (EPIs) gratuitos para ajudar a combater o vírus da COVID-19. Esta crise sanitária abriu uma nova janela de oportunidades para promover a narrativa da China e suas ambições internacionais.

Existem dois tipos de fontes para o *soft power*: fontes domésticas, onde Nye observa: “Como [uma nação] se comporta em casa pode melhorar sua imagem e legitimidade percebida, e isso, por sua vez, pode ajudar a avançar seus objetivos de política externa” (Nye 2004a, 56-57, tradução nossa)³. As fontes internas enquadram-se no quadro do poder inerente à cultura e às

2 No original: “[...] sometimes you can get the outcomes you want without tangible threats or payoffs. The indirect way to get what you want has sometimes been called “the second face of power.”. A country may obtain the outcomes it wants in world politics because other countries admire its values, emulate its example, aspire to its level of prosperity and openness. This *soft power*—getting others to want the outcomes that you want—co-opts people rather than coerces them” (Nye 2004a, 5).

3 No original: “How [a nation] behaves at home can enhance its image and perceived legitimacy, and that in turn can help advance its foreign policy objectives” (Nye 2004a, 56-57).

instituições políticas. Quanto ao segundo tipo, as fontes internacionais indicam a necessidade de o Estado respeitar o direito internacional e as normas e instituições internacionais. Não há dúvida de que as fontes nacionais e internacionais de *soft power* revelam claramente a nova face liberal da análise, onde o foco está sempre em políticas e procedimentos que refletem a orientação para a justiça, a preocupação coletiva comum e as regras do *fair play*. Nesse contexto, encontramos a prevalência dos princípios do liberalismo político em todas as fontes de *soft power*.

Em 2008, o *Anholt Ipsos Nation Brands Index* foi desenvolvido para medir a reputação de cada nação em seis dimensões de competência nacional: Exportações, Governança, Cultura, Povo, Turismo, Imigração e Investimento. Além disso, em 2015 a metodologia *Soft Power 30* foi criada por Jonathan McClory para considerar os seguintes fatores ao classificar a força do *soft power* de um país: empreendimento, cultura, digitalização, governo, engajamento e educação.

No entanto, o *soft power* é um processo complexo que não se limita exclusivamente à política governamental, podendo ser tanto resultado de eventos espontâneos quanto de iniciativas oficiais. Winder afirma que:

soft power tinha dois significados diferentes. No nível oficial e consciente, tratava-se de um projeto de governo destinado a cultivar boas relações no exterior. Mas também era algo mais profundo: o brilho geral de uma nação. O governo poderia assumir o leme e aparar as velas, mas o piloto não era o navio - e certamente não o oceano (Winder 2020, 6, tradução nossa)⁴.

Com base no estudo de tendências teóricas prévias na literatura de relações internacionais, torna-se claro que o *soft power*, que é o lado intangível do poder, é um fator importante para consolidar as bases da hegemonia e do controle no plano internacional (Winder 2020). A literatura também tem mostrado que o *soft power*, baseado na persuasão e na conquista da confiança e do apoio, contribui para legitimar a hegemonia, sendo, portanto, condição necessária para alcançar o controle à luz do caótico sistema internacional. No entanto, as fontes internas preferem o estilo das democracias ocidentais, o que torna esses critérios objeto de controvérsia em muitos países do Sul Global (Gallarotti 2011). Como Nye indicou, muitos valores ocidentais como

4 No original: “*soft power* had two different meanings. On the official and conscious level, it was a government project designed to cultivate good relations overseas. But it was also something deeper: a nation’s overall glow. The government could take the helm and trim the canvass, but was the pilot, not the ship - and certainly not the ocean” (Winder 2020, 6).

democracia, direitos humanos e oportunidades individuais são profundamente sedutores e se tornaram parte da atração do *soft power* (Nye 2017).

A Índia e seu *soft power* na África: uma perspectiva histórica

Os laços indo-africanos remontam ao período pré-colonial, particularmente aos movimentos de migração e comércio no século XVIII (Beri 2003; Banda 2020). A Índia, assim como a China, tinha relações históricas, culturais, econômicas e políticas com o continente africano, especialmente sobre a costa Oriental, onde há uma grande e estável comunidade indiana. As políticas coloniais levaram à queda da Índia e de muitas partes da África sob o jugo do colonialismo britânico, o que levou à presença de comunidades indianas em muitas partes da África. Durante o colonialismo, muitos indianos foram tomados como trabalhadores contratados nas colônias açucareiras do Caribe, Oceania e África. A independência da Índia em 1947 inspirou movimentos de libertação africanos, já que a Índia havia se tornado um modelo de descolonização e libertação nacional. A liderança carismática do primeiro primeiro-ministro da Índia, Jawaharlal Nehru, e seu papel na luta contra o imperialismo, o colonialismo e o *apartheid*, foram incorporados pelo espírito da Conferência de Bandung em 1955. O ativismo e a cooperação de Nehru com outros líderes internacionais como Joseph Tito (Iugoslávia), Gamal Abdel Nasser (Egito) e Kwame Nkrumah (Gana) foram as forças motrizes para estabelecer o Movimento dos Não-Alinhados e apoiar o princípio da cooperação Sul-Sul como parte da política externa da Índia. As circunstâncias da época da Guerra Fria e a preocupação da Índia com seus esforços de desenvolvimento interno impediram o desenvolvimento das relações indo-africanas.

Em grande medida, a Índia e os países africanos compartilharam ao longo dos anos um entendimento comum sobre muitas questões globais (Trigunayat 2020). Ambos estiveram do mesmo lado durante as negociações globais com o objetivo de promover uma ordem econômica internacional mais equitativa para os países do Sul (Sachdeva 2020). Após o fim da Guerra Fria, ficou claro para a Índia, especialmente com a independência da Namíbia e o fim do regime de *apartheid* na África do Sul, que o componente ideológico e político que a unia à África se tornava irrelevante. As questões do não alinhamento e do desarmamento já não vão além do aspecto retórico e simbólico, que impunha à Índia a necessidade de passar da esterilidade da ideologia para a capacidade do pragmatismo. De fato, na esteira da política

de abertura econômica da Índia em 1991, sua política externa tornou-se mais realista e pragmática e, conseqüentemente, as relações indo-africanas na era pós-Guerra Fria foram regidas por considerações políticas e econômicas.

No entanto, a Índia possui uma vantagem comparativa distintiva em suas relações com a África em relação a outras potências internacionais, especialmente a China. Essa vantagem se deve à presença significativa da diáspora indiana na África, além do compartilhamento da experiência de ter sido parte do império colonial britânico. O Partido Bharatiya Janata (BJP, na sigla em inglês), que governa a Índia ininterruptamente desde 2014, reconheceu o potencial inexplorado da grande rede de diásporas da Índia e fez um tremendo esforço para se conectar com elas. Em sua agenda de política externa, afirmava-se: “As pessoas de origem indiana que vivem no exterior são um trunfo que o BJP tentaria utilizar ao máximo para fomentar relações de amizade e cooperação entre os países de suas residências e a Índia” (Modi e Taylor 2017, 918, tradução nossa)⁵. O primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi, demonstrou grande interesse no chamado Povo de Origem Indiana na África. De acordo com uma pesquisa com 450 empresários na África, quase metade dos consultados de origem indiana tinha assumido nacionalidade africana (com maioria da outra metade mantendo sua nacionalidade indiana), em comparação com apenas 4% dos proprietários de empresas que eram de origem chinesa (os outros 96% tinham mantido a sua nacionalidade chinesa) (Modi e Taylor 2017, 924). Não é surpreendente que a Índia dependa fortemente dessas comunidades indianas para alcançar a cooperação econômica e comercial com os países africanos.

De fato, a segurança energética desempenha um papel significativo como um dos principais impulsionadores das atividades da Índia na África, e alguns estudiosos podem mencionar uma possível competição entre Índia e China no continente africano. No entanto, o início do novo milênio testemunhou uma grande mudança na política africana da Índia, uma vez que Nova Delhi se concentrou na cooperação bilateral e regional na África. A Índia estabeleceu diálogo com muitos grupos econômicos africanos e obteve o status de observador em alguns deles, como é o caso do Mercado Comum para a África Oriental e Austral (COMESA, na sigla em inglês) e da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Em 2008, a Índia institucionalizou suas relações com a África organizando o Fórum Índia-África (Beri 2011).

5 No original: “The people of Indian origin living abroad are an asset, which the BJP would try to utilize to the fullest extent to foster relations of friendship and cooperation between the countries of their residence and India” (Modi e Taylor 2017, 918).

Algumas literaturas têm indicado uma semelhança entre o comportamento indiano e chinês na África, o que levou ao neologismo “Chandia”⁶. A ascensão econômica indiana exige mais mercados e oportunidades de investimento. A concorrência com empresas chinesas na África é uma das fontes de interesse para o tomador de decisão indiano. Essa dinâmica provavelmente impulsiona o aumento da competição entre Índia e China, uma vez que ambas são potências emergentes no sistema internacional e desejam obter riqueza e influência. De acordo com um estudioso indiano, a Índia tem se esforçado para acompanhar a presença chinesa na África e tem dedicado esforços significativos nos últimos anos para se envolver de forma mais substancial no continente africano (Taylor 2012).

De qualquer forma, a presença da Índia na África, embora compartilhe semelhanças com a presença de outras grandes potências em termos de busca por recursos naturais e comércio, apresenta um modelo que pode servir de exemplo para muitos países africanos. O modelo indiano, baseado no respeito pelos valores do pluralismo, do secularismo e da democracia, ao mesmo tempo que liberaliza a economia, fornece lições importantes para os países africanos que desejam alcançar a estabilidade e o desenvolvimento sustentável.

Ativos do *soft power* indiano

De acordo com a análise neoliberal de Joseph Nye, a Índia possui vastas capacidades de *soft power*. Desde o início dos anos 2000, a Índia tem fortalecido suas fontes de *soft power* tanto internamente quanto no âmbito internacional. Tharoor afirma:

6 A Índia seguiu o exemplo chinês e emulou o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), desenvolvendo sua própria Cúpula do Fórum África-Índia para mudar a percepção mundial da Índia de receptora para doadora.

“[...] quando a equipe de críquete da Índia triunfa ou seus tenistas conquistam Grand Slams, quando uma batida de Bhangra é infundida em um disco pop ocidental ou um coreógrafo indiano inventa uma fusão de Kathak e balé, quando mulheres indianas varrem os concursos de Miss Mundo e Miss Universo ou quando Monsoon Wedding impressiona os críticos e Lagaan reivindica uma indicação ao Oscar, quando os escritores indianos ganham os prêmios Booker ou Pulitzer, o *soft power* da Índia é reforçado” (Tharoor 2008, 40, tradução nossa)⁷.

Na última década, um grande número de escritores, como Tharoor e Blarel (2012), começou a se concentrar em estudar o *soft power* indiano e seu potencial para uso nas RI. As fontes de *soft power* indiano são inúmeras, incluindo esportes, música, artes e literatura. A esta lista junta-se a história anticolonial da Índia, a sua defesa dos valores da libertação nacional e uma sociedade civil robusta que defende os valores do secularismo e do pluralismo. Soma-se a isso suas capacidades nucleares, avanço econômico, sua vantagem no campo da tecnologia da informação e comunicação, e assim por diante. A Índia pode buscar diversos objetivos ao utilizar seu *soft power*, como compensar a ausência de *hard power*, diminuir as preocupações internacionais em relação ao seu crescimento, aprimorar a imagem do país, honrar o legado dos pais fundadores, atrair investimentos estrangeiros e estabelecer sua posição em diversas questões (Mazumdar 2018).

A natureza indireta do *soft power* indiano é certamente mais difícil de determinar. No entanto, a Índia ganhou atenção global com base em suas qualidades de *soft power*. Podemos mencionar diversos indicadores mensuráveis que podem impulsionar os valores e a cultura indiana a se tornarem mais abertos e atraentes: (1) Obtenção do Prêmio Nobel de Literatura (conquistado pelo grande poeta indiano Tagore em 1913). (2) Filmes indianos ganharam prêmios internacionais. O apoio da Índia à indústria cinematográfica de “Bollywood” ganhou grande fama, o que levou ao seu alcance global. Tanto Amitabh Bachchan quanto Shah Rukh Khan ganharam importantes prêmios internacionais. (3) A presença de estrelas proeminentes do esporte em nível global. E aqui vale a pena destacar o lendário jogador de críquete Sachin Ramesh Tendulkar. (4) A presença de uma grande e influente diáspora

7 No original: “[...] when India’s cricket team triumphs or its tennis players claim Grand Slams, when a Bhangra beat is infused into a western pop record or an Indian choreographer invents a fusion of Kathak and ballet, when Indian women sweep the Miss World and Miss Universe contests or when Monsoon Wedding wows the critics and Lagaan claims an Oscar nomination, when Indian writers win the Booker or Pulitzer prizes, India’s *soft power* is enhanced” (Tharoor 2008, 40).

indiana. De acordo com algumas estatísticas, o número de diásporas indianas é estimado em 30 milhões de pessoas (Wagner 2019).

A África representa cerca de 9,11% do total da diáspora indiana no mundo. Os maiores grupos estão na África do Sul (1,5 milhão), Ilhas Maurício (855 mil), Reunião (220 mil), Quênia (100 mil), Tanzânia (100 mil) e Uganda (90 mil) (Wagner 2019, 13). A diáspora nos Estados insulares do Oceano Índico representa uma grande proporção da população total. Nas Ilhas Maurício, a proporção da população de ascendência indiana é superior a 60%, em Reunião, 31%, e, em Seicheles, cerca de 6% (Wagner 2019, 13). O governo Modi vem tentando estabelecer laços mais estreitos com países que têm grandes comunidades indianas, revivendo rotas marítimas históricas no Oceano Índico e promovendo iniciativas culturais. A Índia também está tentando usar o capital financeiro e cultural de sua diáspora na África, concedendo cidadania indiana no exterior, visando reforçar laços com sua “pátria” (Venkatachalam e Modi 2019). Além disso, segue contando com o legado de Mahatma Gandhi para desenvolver as relações indo-africanas.

Quanto à exploração espacial, a Organização Indiana de Pesquisa Espacial é uma das seis maiores agências espaciais governamentais do mundo, pois conseguiu lançar uma viagem à Lua e outra a Marte. Note-se que a Índia utilizou a Cúpula do Fórum Índia-África, realizada na Índia pela primeira vez em 2008, para estabelecer um quadro geral para a cooperação entre as duas partes, tal como expresso no documento da Declaração de Delhi emitido pela primeira cúpula. As áreas de cooperação incluem recursos humanos, ciência e tecnologia, crescimento industrial, especialmente em pequenas e médias empresas, minerais, setor de saúde, tecnologia da informação e comunicação, segurança e reforma judicial (Modi 2017).

É evidente que a Índia busca retratar suas interações internacionais na África como as de uma grande potência que cumpre suas responsabilidades. Isso pode ser alcançado por meio de sua contribuição ativa e efetiva às forças internacionais de manutenção da paz em operação no continente africano. As estatísticas indicam que a Índia contribuiu com cerca de 8 mil pessoas para as operações de manutenção da paz africanas⁸. Apesar de algumas críticas direcionadas à sua política na África, a Índia vem tentando usar

8 A Índia participou da maioria das missões de paz da ONU no continente, começando pelo Congo (1960-64). Posteriormente, a Índia participou de missões para: Namíbia (1989-90); Angola (1989-1995); Moçambique (1992-94); Somália (1991-94); Ruanda (1993-96); Serra Leoa (1999-2001); e Etiópia-Eritreia (2006-08). Atualmente, as forças de manutenção da paz indianas estão destacadas em missões de manutenção da paz da ONU em: Libéria (desde abril de 2007), Costa do Marfim (desde abril de 2004), República Democrática do Congo (desde janeiro de 2005) e Sudão do Sul (desde abril de 2005).

seus braços culturais para conquistar a confiança e o apoio dos africanos, entre ele o Conselho Indiano para Relações Culturais (ICCR, na sigla em inglês), que foi criado em 1950 por Maulana Abul Kalam Azad para gerenciar as políticas culturais externas da Índia, incluindo questões de intercâmbio cultural. O ICCR tem cinco filiais na África: Egito, Ilhas Maurício, Tanzânia e África do Sul (com dois centros, um em Durban e outro em Joanesburgo). Os objetivos do ICCR são: “[...] participar ativamente na formulação e implementação de políticas e programas relativos às relações culturais externas da Índia; fomentar e reforçar as relações culturais e a compreensão mútua entre a Índia e outros países; promover intercâmbios culturais com outros países e povos e desenvolver relações com as nações” (ICCR 2020, tradução nossa)⁹.

Intercâmbio comercial entre a Índia e a África

O intercâmbio comercial entre a Índia e a África durante o período de 2001 a 2014 testemunhou um crescimento notável. O volume do comércio bilateral entre as duas partes aumentou de US\$ 7,2 bilhões em 2001 para US \$78 bilhões em 2014 (Gulati e Das 2020, 4). Este aumento do comércio foi parcialmente facilitado pela adoção de políticas como o programa “*Focus Africa*” pelo governo indiano em 2002. No entanto, o volume do comércio diminuiu para US\$ 62 bilhões em 2018. Especialistas atribuem essa queda no volume de comércio no período pós-2014 a fatores como a queda dos preços das commodities e a desaceleração da economia global (Gulati e Das 2020, 5). A Índia é atualmente o terceiro maior parceiro comercial da África (Godara et al. 2019, 93). De acordo com as estatísticas disponíveis, as exportações africanas para a Índia aumentaram 32,2% ao ano, enquanto as exportações indianas para a África aumentaram 23% ao ano. Uma observação relevante é que a taxa anual de crescimento das exportações africanas para a Índia atingiu 41,8% no período de 2005-2011, superando o crescimento do comércio africano com a China (28%) (WTO 2013). Em 2018, esse percentual chegou a 13,76%. Foi decidido na reunião dos ministros do Comércio da União Africana com o Ministro do Comércio e Indústria da Índia, em Joanesburgo, África do Sul, em 11 de outubro de 2013, que seriam estabelecidas quatro instituições continentais acordadas na primeira Cúpula Índia-África: Instituto Índia-África de Comércio Exterior (IAIFT, na sigla em inglês), Instituto

9 No original: “[...] to actively participate in the formulation and implementation of policies and programs pertaining to India’s external cultural relations; to foster and strengthen cultural relations and mutual understanding between India and other countries; to promote cultural exchanges with other countries and people, and to develop relations with nations” (ICCR 2020)..

de Diamantes Índia-África (IADI, na sigla em inglês), Instituto Índia-África de Planejamento e Administração da Educação e Instituto Índia-África de Tecnologia da Informação (Arnaud e Guennoun 2019, 8).

Nos últimos anos, a dependência da Índia dos recursos petrolíferos aumentou e continua a ser uma prioridade para os investimentos indianos no exterior. A crescente pressão da demografia indiana exige mais importações de energia, de modo que a energia detém uma grande parte dos fluxos comerciais entre a Índia e a África. Em 2017, o petróleo e o gás representaram 60% das exportações africanas para a Índia. Nos últimos 20 anos, os investimentos indianos no continente tiveram um crescimento robusto, permitindo que o país se tornasse um parceiro estratégico para o desenvolvimento africano. Dada a consciência da Índia dos desafios relacionados aos investimentos na África, o país coordenou esforços entre governo, instituições bancárias e setor privado (Arnaud e Guennoun 2019, 8). De acordo com o Ministério das Relações Exteriores da Índia (2022), o comércio bilateral da Índia com África cresceu significativamente, atingindo US\$89,5 bilhões em 2021-22, em comparação com US\$56 bilhões no ano anterior. Com um investimento acumulado de US\$73,9 bilhões de 1996 a 2021, a Índia é um dos cinco maiores investidores na África. A Índia abriu o seu mercado aos países africanos através do Regime de Preferências Tarifárias Livres de Impostos (DFTP, na sigla em inglês), que concede livre acesso de impostos a 98,2% do total de linhas tarifárias da Índia. Atualmente, 33 Países Menos Desenvolvidos (PMD) na África têm direito a receber benefícios ao abrigo deste regime. A Índia vê a África como um mercado promissor para seus negócios, particularmente na indústria de transformação, incluindo têxteis, produtos farmacêuticos, automóveis e máquinas leves (Gopaldas 2022). Ademais, a África apresenta oportunidades nos setores de recursos e energia, que foram áreas de preocupação para a Índia no passado. Espera-se que o Acordo da Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês), que entrou em vigor em 2021, forneça uma plataforma para as empresas indianas expandirem e aumentarem ainda mais a sua pegada de negócios na África.

Diplomacia pública indiana na África

O desenvolvimento de uma narrativa positiva, projeção de *soft power*, recepção de convidados, diplomacia digital, imagem e branding, transmissões internacionais, aspectos da população doméstica, coordenação e comunicações estratégicas estão entre os elementos mais essenciais da abordagem da Índia na tentativa de avançar a agenda da diplomacia pública. Esta missão é

realizada pelas seguintes agências: o departamento de Assuntos dos Índios no Exterior (OIA, na sigla em inglês), Publicidade Externa e Diplomacia Pública (XPD, na sigla em inglês) e Administração de Parceria de Desenvolvimento (DPA, na sigla em inglês) (Mazumdar 2020, 25).

Tharoor apresentou uma imagem detalhada das características gerais do pensamento indiano em relação ao *soft power* e à diplomacia pública, que, segundo ele, difere em alguns aspectos da prática chinesa (Tharoor 2012). No entanto, os líderes na Índia, como os líderes chineses, têm consciência da importância crescente do *soft power* na política global. O Conselho Indiano de Relações Culturais desempenha um papel ativo na promoção da diplomacia cultural por meio de seus festivais patrocinados dentro e fora da Índia. Nesse contexto, o Ministério das Relações Exteriores da Índia (MEA, na sigla em inglês) tem feito amplo uso das mídias sociais desde a criação do Departamento de Diplomacia Pública (PDD, na sigla em inglês), em 2006, para esclarecer e explicar a política externa indiana. Outras fórmulas de diplomacia pública também foram fortalecidas, como a publicação da revista “*India Perspectives*”, disponível em 17 idiomas e distribuída em 162 países ao redor do mundo (Natarajan 2014). O Ministério das Relações Exteriores da Índia está usando a diplomacia pública digital de forma muito eficaz. Thussu afirma que o MEA:

foi um dos primeiros a adotar plataformas de mídia social para se conectar com comunidades diaspóricas. Embora a conta do Twitter do MEA @IndianDiplomacy tenha sido criada em 2010, desde que Modi assumiu em 2014, o Ministério tem usado as mídias sociais de forma mais eficaz, promovendo uma narrativa cultural positiva para a “Brand India”. A página do MEA Índia no Facebook, criada em 2012, também é amplamente seguida nos círculos diplomáticos e diaspóricos. Também mantém dois canais no YouTube e tem contas em várias plataformas, incluindo Instagram, Soundcloud, Flickr, LinkedIn e um canal do Google+. As Missões Estrangeiras da Índia têm contas no Twitter e páginas no Facebook. Tal diplomacia digital foi estimulada pela presença considerável de Modi nas redes sociais (Thussu 2020, 118, tradução nossa)¹⁰.

10 No original: “was one of the early adopters of social media platforms to connect with diasporic communities. Though MEA’s twitter account @IndianDiplomacy was set up in 2010, since Modi took over in 2014, the Ministry has been using social media more effectively, promoting a positive cultural narrative for ‘Brand India’. The MEA India Facebook page, created in 2012, is also widely followed in diplomatic and diasporic circles. It also maintains two YouTube channels and has accounts on various platforms including Instagram, Soundcloud, Flickr, LinkedIn as well as a Google+ channel. India’s Foreign Missions have twitter accounts and Facebook pages. Such digital diplomacy has been spurred on by Modi’s own considerable social media presence” (Thussu 2020, 118).

Um aspecto destacado no debate sobre a *Pax Indica* é a ênfase do padrão de diplomacia pública da Índia na apresentação de um modelo de democracia pluralista, em contraposição ao modelo unilateral de controle de informações adotado pela China. Em 2018, o governo do primeiro-ministro Narendra Modi aprovou a abertura de novas missões indianas em 18 países africanos em um período de quatro anos, entre 2018 e 2021. Esse movimento aumentará o número de missões indianas residentes na África de 29 para 47 (Roche 2018). De acordo com o Ministério de Relações Exteriores da Índia, “a Índia fez 29 visitas a países africanos ao nível de Presidente, Vice-Presidente e Primeiro-Ministro desde 2014. E em termos de visitas ministeriais, todos os 54 países africanos foram cobertos do lado do governo indiano. Do lado africano, mais de 32 chefes de países africanos visitaram a Índia de 2016 a 2019” (Gulati e Das 2020, 4, tradução nossa)¹¹.

A Índia fez uma mudança significativa em sua narrativa sobre as relações indo-africanas. Durante a segunda Cúpula do Fórum África Índia, o Primeiro-Ministro indiano, Manmohan Singh, afirmou que

o objetivo da nossa parceria é cooperar com todos os países de África, dentro dos limites das nossas capacidades e recursos, nos esforços para alcançar a vitalidade económica, paz, estabilidade e autossuficiência. Para este fim, é nossa intenção tornarmo-nos um parceiro próximo no ressurgimento da África (Singh 2008, s.p. tradução nossa)¹².

No entanto, a Cúpula Índia-África em 2015 testemunhou uma mudança na narrativa na política da Índia para África. O primeiro-ministro Modi, em seu discurso na cúpula, mostrou que a África pode contribuir para o desenvolvimento da Índia. Como exemplo, enfatizou que: “a energia africana ajuda a operar o motor da economia indiana, seus recursos estão alimentando nossas indústrias; e, a prosperidade africana oferece um mercado crescente para os

11 No original: “India has made 29 visits to African countries at the level of President, Vice President, and Prime Minister since 2014. And in terms of ministerial-level visits, all 54 African countries have been covered by the Indian government. From the African side, over 32 heads of African countries have visited India from 2016 to 2019” (Gulati and Das 2020, 4).

12 No original: “the objective of our partnership is to cooperate with all the countries of Africa, within the limits of our capacities and capabilities, in their efforts towards achieving economic vibrancy, peace, stability, and self-reliance. Towards this end, it is our intention to become a close partner in Africa’s resurgence” (Singh 2008).

produtos indianos” (India Times 2015, tradução nossa)¹³. A fim de alcançar o objetivo estabelecido pelo primeiro-ministro Modi, a diplomacia pública da Índia tem sido empregada de maneira sistemática, com destaque para o uso do PDD.

A pandemia da COVID-19 levou ao adiamento da quarta Cúpula do Fórum Índia África (IAFS-IV, na sigla em inglês). No entanto, isso não prejudicou as relações diplomáticas entre a Índia e a África. Em vez disso, a primeira Cúpula Virtual Indo-africana foi organizada pela Câmara de Comércio e Indústria (IMC, na sigla em inglês) em novembro de 2020, com o objetivo de fortalecer os laços bilaterais e aumentar o comércio e o investimento entre a Índia e as nações africanas. Nos dias 23 e 24 de março de 2021, a Câmara de Comércio (CCI) e o *Africa Business News Group* (Grupo ABN) uniram forças novamente para a Cúpula Virtual Indo-africana 2021. Esta cúpula explorou setores como Energias & Energia Renovável, Conhecimento, Competências & Educação, Automóveis (2 rodas e elétricos), Agricultura e Processamento de Alimentos, Mineração, Petróleo & Gás, e Infraestruturas de Saúde (Indo Africa Summit 2021).

A diplomacia indiana tem desenvolvido uma abordagem distintiva para a cooperação Sul-Sul, que se tornou uma característica marcante da diplomacia pública do país. Essa abordagem se baseia no legado das instituições democráticas indianas e na experiência em alcançar o crescimento econômico. Geralmente, enfatiza-se a história colonial compartilhada e a busca por construir relações por meio de parcerias de desenvolvimento. Há um conjunto de iniciativas no site do Ministério das Relações Exteriores, no âmbito do Programa de Cooperação Econômica e Técnica. A presença dessas iniciativas sob os auspícios do Ministério das Relações Exteriores indica, sem dúvida, a maneira como a Índia vincula os programas de assistência técnica à diplomacia pública. O foco dessas iniciativas é a capacitação, beneficiando uma ampla variedade de profissionais, incluindo aqueles que trabalham em tecnologia da informação, desenvolvimento rural e monitoramento eleitoral, além de diplomatas e parlamentares

A Índia considera a diplomacia pública como um componente fundamental de seus esforços para estabelecer sua posição como um “*brand state*” e contribuir para uma imagem positiva do país além de suas fronteiras (Natarajan 2014). Em resumo, a Índia busca conquistar a confiança e o apoio dos africanos, enfatizando parcerias, transferência de conhecimento e habilidades, sempre

13 No original: “*African energy helps run the engine of the Indian economy, its resources are powering our industries; and, African prosperity offers a growing market for Indian products*” (India Times 2015).

levando em consideração a história colonial compartilhada. Além disso, a Índia procura promover essa imagem direcionada aos povos africanos, capacitando e envolvendo trabalhadores locais em projetos de desenvolvimento, em contraste com a prática chinesa predominante de utilizar mão de obra chinesa.

Auxílio ao desenvolvimento

Desde 1964, o Programa de Cooperação Econômica e Técnica Indiano (ITEC, na sigla em inglês) do Ministério das Relações Exteriores tem desempenhado o papel oficial do governo indiano na busca de cooperação técnica com o exterior (ITEC 2020). Desde então, a Índia gasta cerca de US\$12 milhões anualmente em atividades do programa. A dimensão acumulada desta despesa ascendeu a 2,8 bilhões de dólares americanos, dos quais cerca de 1 bilhão de dólares foram alocados para a África. A ajuda indiana ao desenvolvimento fornecida à África inclui um conjunto de atividades inter-relacionadas, como assistência a projetos, capacitação, instituições e bolsas de estudo (Saran 2012, 4). Os projetos respondem pela maior parte (40%) do orçamento de cooperação econômica e técnica, já que o foco é em projetos industriais de pequeno e médio porte que podem incluir o processamento de produtos agrícolas, carpintaria, indústria de plásticos e pequenas unidades de engenharia. O Programa de Cooperação da Índia geralmente fornece assistência e aconselhamento nas etapas de identificação, viabilidade e implementação do projeto, e treinamento de quadros locais para eventualmente assumir as funções de gestão.

Na área do desenvolvimento de capacidades, o programa ITEC ajuda os parceiros africanos através (1) da oferta de formação técnica na grande rede de instituições de desenvolvimento profissional e de recursos humanos em toda a Índia; (2) as viagens de peritos indianos a países africanos para formar quadros locais, transmitir competências especializadas e *know-how* em diferentes domínios; e (3) a facilitação de visitas de estudo à Índia por altos dirigentes políticos e decisores de países africanos. Para ilustrar a importância estratégica do ITEC, o primeiro-ministro Modi confirmou em 2017 que: “Treze atuais ou ex-presidentes, primeiros-ministros e vice-presidentes na África frequentaram instituições de ensino ou treinamento na Índia. Seis atuais ou ex-chefes das forças armadas na África foram treinados em instituições militares da Índia” (Dhoot 2017, 8, tradução nossa)¹⁴.

¹⁴ No original: “Thirteen current or former Presidents, Prime Ministers and Vice Presidents in Africa have attended educational or training institutions in India. Six current or former chiefs of armed forces in Africa trained in India’s military institutions” (Dhoot 2017, 8).

O governo indiano atribui grande importância à construção de instituições para se beneficiar de sua experiência de desenvolvimento. E se a formação de trabalhadores estrangeiros e a realização de workshops a nível de peritos trazem algumas vantagens, então a solução a longo prazo está na criação de instituições adequadas nos países que recebem assistência. Portanto, na segunda Cúpula do Fórum Índia-África, realizada em 2011, o governo indiano destinou US\$ 5 bilhões para linhas de crédito, US\$ 700 milhões para novas instituições e programas de treinamento e US\$ 300 milhões para a linha ferroviária Etiópia-Djibuti (Bhatia 2011).

Para melhorar a cooperação para o desenvolvimento, a Índia também conta com empréstimos e subsídios concedidos aos países em desenvolvimento pelo Banco de Exportação e Importação estatal. Nos últimos anos, a Índia expandiu continuamente seu compromisso financeiro para incluir a Cooperação Sul-Sul e, em 2014-15, registrou um total de 194 linhas de crédito para 63 países, avaliadas em US \$11,7 bilhões (Wagner 2019, 18). A maior parte do apoio financeiro foi canalizada para países africanos. Entre 2006 e 2015, os países africanos representaram cerca de 58% de todos os empréstimos e créditos (Wagner 2019, 18). Esses fundos foram usados principalmente para fortalecer os laços econômicos com a Índia e para apoiar as atividades das empresas indianas na África. Por exemplo, facilitar a exportação de produtos indianos para a CEDEAO. A Índia também está interessada em apoiar projetos de infraestrutura na África. Por exemplo, empresas indianas estabeleceram um gasoduto de Cartum para Port Sudan em 2009 e apoiaram o estabelecimento de instituições pan-africanas com muitos projetos.

No Corredor de Crescimento Ásia-África (AAGC, na sigla em inglês), que foi lançado em 2017, a Índia faz parceria com o Japão para conectar a Ásia e a África e desenvolver as capacidades da África. Baseia-se em quatro grandes pilares: (1) Projetos de Desenvolvimento e Cooperação, (2) Infraestrutura de Qualidade e Conectividade Institucional, (3) Aprimoramento de Capacidades e Habilidades e (4) Parceria entre Povos. O AAGC prioriza projetos de desenvolvimento em saúde e produtos farmacêuticos, agricultura e seu processamento, gestão de desastres e aprimoramento de habilidades. Em relação à conectividade, enfatiza a infraestrutura de qualidade, que está alinhada com a política de exportação de infraestrutura do Japão, que promove desde 2015 (RIS 2017).

Além disso, a Índia tem cooperado militarmente com vários países africanos há muitos anos. Desde a década de 1960, vem treinando oficiais de países africanos de língua inglesa em instituições indianas. No âmbito do programa ITEC, o exército indiano também enviou treinadores para as

forças armadas em vários países africanos, como Botsuana, Ilhas Maurício, Seicheles e Zâmbia, ajudando esses países a melhorar sua infraestrutura. Por exemplo, o Exército indiano esteve envolvido no estabelecimento de academias de defesa na Etiópia e na Nigéria (Wagner 2019, 22).

O governo Modi voltou a dar maior prioridade à cooperação em segurança com a África. À luz da ameaça representada pelos grupos terroristas, a Índia optou por uma cooperação mais estreita no combate ao terrorismo com muitos países africanos. A Índia também planejou estabelecer uma base militar em Seicheles em resposta ao aumento da atividade chinesa no Oceano Índico. No entanto, o plano fracassou em 2018, após protestos do Parlamento de Seychelles contra a iniciativa (Wagner 2019, 23).

Em outro contexto, a Índia e 50 países africanos adotaram a “Declaração de Lucknow” em fevereiro de 2020. Ambos os lados comprometeram-se a lutar contra o terrorismo, não permitindo que suas terras fossem usadas por qualquer organização desse tipo. O governo indiano ofereceu-se para aumentar os suprimentos militares para as nações africanas, incluindo veículos de patrulha *offshore* (OPVs, na sigla em inglês), barcos interceptadores rápidos, veículos aéreos não tripulados, aeronaves militares e outras armas e munições (India Times 2020).

A declaração também afirmou que todos os países membros “encorajam a cooperação reforçada entre a Índia e a África sobre o conceito em evolução do Indo-Pacífico e saúdam a visão da UA (União Africana) para a paz e a segurança na África, que coincide com a visão da Índia do SAGAR¹⁵ (Segurança e Crescimento para todos na Região)” (Kaushik 2020). Para alcançar esse objetivo, as duas partes também pediram uma cooperação mais profunda na indústria de defesa por meio de investimentos e *joint ventures*, entre outras coisas.

Durante a pandemia da COVID-19, a Índia usou a diplomacia da saúde como uma ferramenta de *soft power* para se estabelecer como um parceiro confiável e compassivo para as nações africanas (Mol et al. 2022). A diplomacia da Índia em relação à saúde na África resultou em desfechos significativos, como o estabelecimento de centros de telemedicina e a melhoria do acesso a instalações de saúde. Por exemplo, no âmbito da Rede Eletrônica Pan-Africana (PAeN, na sigla em inglês), as instituições médicas indianas foram ligadas a instituições médicas em 53 países africanos para melhorar o sistema de saúde. Além disso, a Índia forneceu assistência financeira aos países africanos afetados por grandes problemas de saúde pública, como

15 Sigla do inglês: “*Security and Growth for all in the Region*”.

HIV/AIDS, malária e ebola. Em 2016, a Índia forneceu uma tonelada de medicamentos como subsídio em ajuda ao longo de três anos para ajudar a alcançar as metas de saúde descritas no “Plano de Prosperidade Harambee” da Namíbia. Hospitais privados indianos, como os hospitais Apollo, também têm prestado serviços de consultoria e treinamento de médicos de 24 países africanos. No contexto da pandemia da COVID-19, a diplomacia da saúde da Índia tem sido evidente através da prestação de ajuda médica e apoio aos países africanos, incluindo o fornecimento de medicamentos e vacinas no âmbito da *Vaccine Maitri* ou *Vaccine Friendship Initiative* (Sharun e Dhama 2021). Desde janeiro de 2021, a Índia forneceu as vacinas indianas Covaxin e Covishield a diversos países africanos, como África do Sul, Gana e Angola, fortalecendo ainda mais os laços de solidariedade, amizade e cooperação entre a Índia e as nações africanas.

Conclusão

É evidente que a Índia, como a maior democracia do mundo, está desempenhando um papel destacado na capacitação e treinamento de indivíduos africanos. Dada a variável da história e da experiência compartilhada, a Índia é mais uma inspiração do que um doador. Assim, o Estado indiano recorreu, em seus compromissos com a África, ao uso de suas ferramentas de *soft power*. Contou com sua herança cultural e a influência da diáspora indiana na África, além de seu conhecimento e experiência técnica necessários para ajudar os países africanos

Em geral, a crescente influência das potências asiáticas na África enfrenta muitos desafios, especialmente no que diz respeito à possibilidade de substituir a hegemonia ocidental. Nota-se que a Índia está tentando preservar a natureza do sistema internacional que preconiza os valores do pluralismo, secularismo e democracia, o que atrapalha a possibilidade de uma aliança estratégica entre Índia e China ante os Estados Unidos. A população da Índia ultrapassa um bilhão e um quarto de pessoas, muitas das quais sofrem de pobreza extrema, de forma que a questão da distribuição e da justiça social é colocada na lista das suas prioridades de desenvolvimento. Além disso, o pragmatismo na política externa dos países asiáticos, que reflete na adoção de um caráter seletivo em relação às questões globais, tem dificultado a cristalização de uma postura ideológica unificada em relação ao mundo exterior. Por exemplo, verificamos que a Índia está desenvolvendo relações econômicas e políticas com os Estados Unidos e, ao mesmo tempo, mantendo relações

estreitas com os países rebeldes do sistema internacional, de acordo com os padrões americanos.

De acordo com o conceito de hegemonia no sistema internacional, as potências asiáticas representam uma hegemonia econômica, mas precisam converter seu crescente poder econômico em capacidades militares e de outras naturezas para alcançar essa hegemonia total, mas neste caso essa tendência poderia afetar negativamente o *soft power*.

De qualquer forma, o processo de cooperação para o desenvolvimento efetivamente praticado pelas potências asiáticas com os países africanos difere muito daquele dos doadores tradicionais em diversos aspectos. Primeiro: a presença asiática na África, especialmente no exercício de seu *soft power*, depende do princípio da oportunidade histórica e da crença de que o século XXI é o século da África e da Ásia. Possivelmente uma revisão do discurso político na Índia mostre que ele expressa plenamente esse conteúdo. A política africana da Índia, por outro lado, depende de laços históricos, especialmente da presença de comunidades indianas efetivas na África. Em segundo lugar, o padrão da ajuda asiática à África expressa uma espécie de simpatia baseada na identidade e experiência compartilhadas. A Índia mantém diversos pontos em comum com a África em termos de seu passado colonial e em termos de pertencimento aos países do Sul. Por isso, a cooperação asiático-africana costuma adotar como slogan a solidariedade dos países do Sul. Terceiro: as relações entre a Ásia e a África baseiam-se no respeito mútuo e na não interferência nos assuntos internos. Portanto, o modelo asiático de cooperação representa um padrão alternativo ao modelo ocidental do Consenso de Washington, que enfatiza os conceitos de condicionalidade política. Por conseguinte, os países asiáticos não estabelecem pré-condições políticas no sentido da democratização e dos direitos humanos, o que explica sua cooperação com países recalcitrantes ou ocidentalizados devido ao seu histórico em direitos humanos. Quarto: a cooperação e o desenvolvimento entre as duas partes dependem dos conceitos de parceria para obter benefício mútuo ou lucro comum. De acordo com este pensamento, o fluxo da cooperação para o desenvolvimento dos principais países asiáticos para África está estreitamente ligado aos interesses comerciais e ao investimento. Não é segredo que estes países competidores estão tentando acessar os recursos naturais africanos para os ajudar a alcançar a sua segurança energética. Consequentemente, o processo de definição do conceito de auxílio ao desenvolvimento a estes países afigura-se difícil de concretizar devido à sua sobreposição com considerações de apoio ao comércio e ao investimento. Em quinto lugar: as potências asiáticas em ascensão, incluindo a Índia, possuem conhecimento e experiência nos campos do desenvolvimento de sociedades menos favorecidas, o que lhes confere uma vantagem comparativa sobre o

conhecimento ocidental que expressa superioridade. Os países asiáticos oferecem um modelo de cooperação que depende do desenvolvimento de capacidades no país beneficiário. Parece que a Índia se baseia no princípio da assistência a pedido ou necessidade dos países africanos, o que implica uma abordagem mais equitativa na relação entre os países doadores e receptores. No entanto, o grande problema reside na falta de competências humanas em alguns países africanos para poder determinar o tipo e a natureza da ajuda ao desenvolvimento prestada pelos países asiáticos.

REFERÊNCIAS

- Adem, Seifudein, e Darryl C Thomas. 2017. “From Bandung to BRICS: Afro-Asian relations in the twenty-first century”. In *Routledge Handbook of Africa-Asia Relations*, organizado por Pedro Amakasu, David Arase, e Scarlett Cornelissen, 153-167. New York: Routledge.
- Antoniades, Andreas. 2018. “Hegemony and international relations”. *International Politics*, no. 55: 595–611. <https://doi.org/10.1057/s4131-017-0090-4>
- Arnaud, Samuel, e Ihssane Guennoun. 2019. “The Rationale behind India’s Shift to Africa”. *The Policy Center for the New South*, outubro.
- Banda, Paul. 2020. “India-Africa Relations: 1947 to the Present”. *Diplomatist*, 24 de novembro. <https://diplomatist.com/2020/08/26/india-africa-relations-1947-to-the-present/>
- Beri, Ruchita. 2011. “Evolving India-Africa Relations: Continuity and Change”. *SAIIA Occasional Paper*, no.76: 5-15. https://www.files.ethz.ch/isn/145967/saia_sop_76_beri_20110222.pdf.
- _____. 2015. “India: Providing for Peace in Africa”. *Public Diplomacy*. <https://www.mea.gov.in/in-focus-article.htm?25966/India+Providing+for+Peace+in+Africa>
- _____. 2003. “India’s Africa Policy in the Post-Cold War Era: An Assessment”. *Strategic Analysis*, no. 27 (2): 216-232.
- Bhatia, Rajiv. 2011. “India-Africa summit: from agreement to action”. *The Hindu*, 9 de junho. <https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/indiaafrica-summit-from-agreement-to-action/article2088135.ece>.
- Blarel, Nicolas. 2012. India: the next superpower?: India’s soft power: from potential to reality? *LSE IDEAS*, London School of Economics and Political Science, London, UK.

- Brooks, Stephen. G., e William C. Wohlforth. 2008. *World out of balance: International relations and the challenge of American primacy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Cheru, Fantu, e Cyril Obi. 2010. *The rise of China and India in Africa*. London and New York: Zed Books.
- Cloke, Frederick. 2020. "Soft power diplomacy on the African continent: The rise of China". *Journal of Social and Political Sciences*, no.3(2): 268-276.
- Das, Rahul. 2020. *The blue elephant: Why India must boost its soft power*. Mylapore: Notion Press.
- Destradi, Sandra, e Eva Küssner. 2013. "Go South! India 'Discovers' Africa and Latin America". *GIGA Focus International Edition*, no. 4.
- Dhoot, Vikas. 2017. "Africa our top priority in foreign, economic policy matters: Modi". *The Hindu*, 23 de maio. <https://www.thehindu.com/news/national/narendra-modi-inaugurates-african-development-banks-agm/article18528915.ece>.
- Gallarotti, Giulio M. 2011. *The power curse: Influence and illusion in world politics*. New Delhi: Viva Books.
- Godara, Rajender Singh, Mohamad Aslam, Gaibul Preet, e Sushanta Kumar Mahapatra. 2019. "India-Africa trade and investment cooperation for economic development." In *Regional trade and development strategies in the era of globalization*, organizado por Rajender Singh Godara, Mohamad Aslam, Gaibul Preet, e Sushanta Kumar Mahapatra, 93-107. Pen: IGI Global.
- Gopaldas, Ronak. 2022. "A new chapter in India-Africa relations?" *ISS Today*, 24 de outubro. <https://issafrica.org/iss-today/a-new-chapter-in-india-africa-relations>
- Gulati, Ashok, e Sandip Das. 2020. "India-Africa partnership in trade and investment: With focus on the agriculture and food sector". *ZEF Working Paper* 195, agosto.
- Gwatiwa, Teshepo. 2012. "The dark spots in the Japan-Africa political economy". *Insight on Africa*, no.4(1): 69-86.
- India Times. 2020. "India & Africa Sign Lucknow Declaration", *The Times of India*.
- _____. 2015. "PM Narendra Modi's speech". *The Times of India*. <https://timesofindia.indiatimes.com/india/India-Africa-summit-Read-full-text-of-PM-Narendra-Modis-speech/articleshow/49577890.cms>.

- Indian Council for Cultural Relations (ICCR). n.d. *About Us*. <http://a2a-scholarships.iccr.gov.in/home/page/about-us>
- _____. 2020. *About ICCR*. 14 de dezembro. <https://www.iccr.gov.in/about-iccr>.
- Indian Technical & Economic Cooperation Programme (ITEC). 2020. *Home Page*. <https://www.itecgoi.in/index>.
- Indo Africa Summit. 2021. <https://hopin.com/events/indo-africa-summit-2021>
- Iwata, Takuo. 2019. *New Asian Approaches to Africa: Rivalries and Collaborations*. Delaware: Vernon Press.
- Kaushik, Krishn. 2020. "India and African nations sign 'Lucknow Declaration' for enhanced collaboration". *The Indian Express*. 6 de março. <https://indianexpress.com/article/india/india-africa-lucknow-declaration-signed-modi-buhari-6300025/>
- Machida, Satoshi. 2010. "U.S. Soft Power and the "China Threat": Multilevel Analyses." *Asian Politics & Policy*, no.2(3): 351-370.
- Malaviya, Satyam. 2019. "Analysing China's Soft Power Strategy and Comparative Indian Initiatives." *Asian Affairs*: 652-654. doi:10.1080/03068374.2019.1664831.
- Mazumdar, Arijit. 2020. "India's Public Diplomacy in the Twenty-First Century: Components, Objectives and Challenges." *India Quarterly*, no. 76(1): 24-39. doi:10.1177/0974928419901188
- _____. 2018. "India's Soft Power Diplomacy Under the Modi Administration: Buddhism, Diaspora and Yoga." *Asian Affairs*, no. 49(3): 468-491.
- McGiffert, Carola, e Jeffrey D. Bean. 2009. *Chinese Soft Power and Its Implications for the United States: Competition and Cooperation in the Developing World*. Washington D.C.: Center for Strategic & International Studies.
- Merwe, Justin van der, Ian Taylor, and Alexandra Arkhangelskaya. 2016. *Emerging Powers in Africa: A New Wave in the Relationship?* London: Palgrave Macmillan.
- Ministry of External Affairs of India. 2022. *Question No.1675 Full Fledged Embassy*. <https://mea.gov.in/lok-sabha.htm?dtl/34845/question+no1675+full+fledged+embassy>

- Modi, Renu. 2017. "India-Africa forum summits and capacity building: Achievements and challenges." *African and Asian Studies*, no. 16(1): 139-166.
- Modi, Renu, e Ian Taylor. 2017. "The Indian Diaspora in Africa: The Commodification of Hindu Rashtra." *Globalizations*, no. 14(6): 911-929. doi:10.1080/14747731.2017.1287451
- Mol, Rajani, Bawa Singh, Vijay Kumar Chattu, Jaspal Kaur, e Balinder Singh. 2022. "India's health diplomacy as a soft power tool towards Africa: Humanitarian and geopolitical analysis." *Journal of Asian and African Studies*, no. 57(6): 1109-1125. <https://doi.org/10.1177/00219096211039539>
- Natarajan, Kalathmika. 2014. "Digital Public Diplomacy and a Strategic Narrative for India." *Strategic Analysis*, no. 38(1): 91-106.
- Nye, Joseph. 1990. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York City: Basic Books.
- _____. 2004a. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Boston: Public Affairs Books.
- _____. 2017. "Soft power: the origins and political progress of a concept." *Palgrave Communications*, no. 3(1):1-7. <https://doi.org/10.1057/pal-comms.2017.8>
- _____. 2004b. "The Decline of America's Soft Power." *Foreign Affairs*, no. 83(3): 16-20.
- _____. 2002. *The paradox of American Power: why the world's only superpower can't go it alone*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollio, Emanuele. 2010. "The Indian and Chinese policies towards Africa: a veritable challenge to EU-led interregionalism?" *Perspectives on Federalism*, 2(2), 223-224.
- Puri, Lakshmi. 2007. "IBSA: An Emerging Trinity in the New Geography of International". *Trade Analysis Branch DITC, UNCTAD, Working Paper No. 35*.
- Repnikova, Maria. 2020. "Soft Power With Chinese Characteristics: China's Campaign for Hearts and Minds". *Journal of China Political Science*, 25, 359-361. <https://doi.org/10.1007/s11366-020-09661-z>
- Research and Information System for Developing Countries (RIS). 2017. "Asia Africa Growth Corridor Partnership for Sustainable and Innovative Development: A Vision Document". *RIS*. <https://www.eria.org/Asia-Africa-Growth-Corridor-Document.pdf>.

- Roche, Elizabeth. 2018. "18 new Indian Missions in Africa to be opened in next 4 years." *mint-india-wire*, 22 de março. <https://www.livemint.com/Politics/mj927nlKDcH8VLZTGjTeDP/18-new-Indian-missions-in-Africa-to-be-opened-in-next-4-year.html>.
- Sachdeva, Gulshan. 2020. "India-Africa Development: Partnership Dynamics". *FIDC Discussion Paper*, no. 3, The Forum for Indian Development Cooperation (FIDC).
- Saran, Shyam. 2012. "India and Africa: Development Partnership". *RIS-DP # 180*. Research and Information System For Developing Countries.
- Sharun, Khan, e Kuldeep Dhama. 2021. "India's role in COVID-19 vaccine diplomacy." *Journal of Travel Medicine*, 28(7).
- Singh, Manmohan. 2008. "PM's Opening Statement at the India-Africa Forum Summit." 8 de abril. <https://archivepmo.nic.in/drmanmohansingh/speech-details.php?nodeid=643>.
- Taylor, Ian. 2012. "India's Rise in Africa". *International Affairs*, no. 88(4): 779-798.
- Tella, Oluwaseun. 2016. "A declining or stable image? An assessment of the United States' soft power in Africa." *South African Journal of International Affairs*, no. 23(2): 151-166. Doi: 10.1080/10220461.2016.1190297.
- Tharoor, Shashi. 2008. "India as a Soft Power." *India International Centre Quarterly*, no. 35(1).
- _____. 2012. *Pax Indica: India and the World of the 21st Century*. New Delhi: Penguin.
- Thussu, Daya. 2020. "The Soft Power of India". *Lumina*, no. 14(1): 111-124. Doi: <https://doi.org/10.34019/1981-4070.2020.v14.30137>.
- Trigunayat, Anil. 2020. "India's tryst with Africa: India-Africa contextualized". In *India's foreign policy: Surviving in a turbulent world*, organizado por A. Gupta e A Wadhwa. New Delhi.
- United Nations (UN). 2019. The International Migrant Stock 2019. *Department of Economic and Social Affairs*. <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/international-migrant-stock-2019.html#:~:text=About%20the%20dataset,%2C%202010%2C%202015%20and%2020>.
- Venkatachalam, Meera, e Renu Modi. 2019. "A look at how India's Africa strategy is working." *The Conversation*, March 2. <https://theconversation.com/a-look-at-how-indias-africa-strategy-is-working-113658>.

- Wagner, Christian. 2019. "India's Africa Policy". *SWP Research Paper 2019/RP 09* <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019RP09/>.
- Waltz, Kenneth. 2010. *Theory of International Politics*. Long Grove: Waveland Press, Inc.
- World Trade Organization (WTO). 2013. "India Africa: South-South Trade and Investment for Development." *The International Trade Policy Department of the Confederation of Indian Industry (CII)*. https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/global_review13prog_e/india_africa_report.pdf

RESUMO

A crescente influência das potências asiáticas na África tem sido objeto de amplo debate na literatura de relações internacionais. Assim, este estudo tem como objetivo avaliar as relações indo-africanas para compreender o papel do *soft power*. Estamos gradualmente testemunhando uma potencial mudança geoestratégica em favor da Ásia emergente? Este estudo procura descobrir o papel do *soft power* nas relações Ásia-África, aplicando algumas das abordagens teóricas predominantes no campo das relações internacionais, focalizando a política da Índia para a África. O estudo conclui que a Índia, que aspira ser uma hegemonia global até o final do século 21, busca fornecer uma terceira via na África diferente das crescentes influências chinesas e americanas tradicionais. A Índia conta com sua herança cultural e civilizacional compartilhada e a influência de sua diáspora em suas relações com os países africanos, além de seu conhecimento de suas necessidades de desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE

Soft Power. Hegemonia. Índia. Diáspora Indiana. África.

*Recebido em 31 de agosto de 2022
Aceito em 02 de dezembro de 2022*

Traduzido por Laura Fagundes Fonseca

TERRORISMO CONTEMPOR NEO: UMA PERSPECTIVA TEÓRICA

Yoslán Silverio González¹



Introdução

Estudar o impacto do terrorismo nas relações internacionais é de vital importância devido às implicações não apenas locais e regionais, mas também no sistema internacional. O fenômeno do terrorismo não é exclusivo de uma região ou de um país, ele pode afetar a todos de forma indireta. Nesse sentido, ele ultrapassa fronteiras e não compreende nacionalidades. O mais perigoso é o tratamento dado a ele nos fóruns internacionais, nas organizações multilaterais e na mídia, já que é apresentado como uma ameaça à segurança, mas para legitimar as ações militares das potências ocidentais ou para deslegitimar os governos “não favoráveis ao Ocidente”.

Este artigo baseia-se em uma proposta conceitual que ajuda a entender o fenômeno do terrorismo a partir de uma perspectiva não ocidental, criticando as posições dos Estados Unidos a esse respeito. O objetivo principal é aprofundar o debate sobre o conceito de terrorismo, sua ligação errônea com o Islã e com movimentos nacionalistas e/ou revolucionários. Também é pertinente ver como ele foi legalmente definido pelo direito internacional, por meio de resoluções, convenções e protocolos de diferentes organizações multilaterais, incluindo a União Africana (UA).

Terrorismo: um debate epistemológico sem consenso

Há uma vasta literatura chamada “Estudos sobre Terrorismo” que tentou desenvolver uma teoria a esse respeito, chegar a um consenso sobre sua definição, abordar sua tipologia, suas ligações com a religião, aprofun-

¹ Centro de Pesquisas sobre Política Internacional (CIPI). Havana, Cuba. E-mail: yosilglez@yahoo.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8533-4234>.

dar-se nas causas por trás desse fenômeno e como realizar a análise de dados estatísticos, etc. A heterogeneidade das fontes varia entre as definições fornecidas por acadêmicos e documentos oficiais do governo. No campo acadêmico, há um grupo de especialistas ocidentais, de diferentes disciplinas - ciência política, direito, história e relações internacionais -, incluindo Alex P. Schmid, Ajai Sahni, Tore Bjorgo, Erica Chenoweth, Ekaterina Stepanova, Jeffrey Simon, Harjit Sandhu, Lucien van Liere, David Rapoport, Jeffrey Kaplan e Jean E. Rosenfeld, entre outros, que sintetizam boa parte da produção científica sobre terrorismo. Nesse debate epistemológico também estão localizadas as definições assumidas por instituições estatais, como as dos Estados Unidos, do Reino Unido, da França e da União Europeia, bem como os postulados de organizações multilaterais: a ONU, a UA ou a Organização da Conferência Islâmica (OIC).

Ajai Sahni, diretor do Instituto de Gestão de Conflitos em Nova Délhi (Índia), refere-se ao terrorismo como um método que pode adotar uma ampla gama de objetivos e ideologias, sem estar ligado a nenhum deles em específico (Schmid 2013, 1). Para o historiador e cientista político suíço Alex Schmid - pesquisador do Centro Internacional de Combate ao Terrorismo (*International Center for Counter-Terrorism*, ICCT na sigla em inglês) -, o terrorismo é uma técnica e um método pelo qual civis indefesos e despreparados são assassinados para influenciar, prejudicar e exercer pressão sobre um terceiro (Schmid 2013, 18-19, 23). No entanto, a amplitude do conceito significa que muitos analistas de várias disciplinas expressam ideias diferentes quando falam sobre terrorismo e, ainda mais perigoso, quando o vinculam à “violência política”. Há muitas manifestações, formas e tipos de violência política, das quais o terrorismo é uma subcategoria. O terrorismo deve ser visto como um tipo de violência que deliberadamente (não acidentalmente ou como dano colateral) usa civis e não-combatentes como alvos militares. Como tática, método ou forma de ação direta, o terrorismo pode ser usado por vários atores (Schmid 2013, 5-6).

De acordo com Schmid (2013), dentro da tipologia básica do terrorismo estão: grupos religiosos, etnonacionalismos, separatismo, grupos racistas e de direita, grupos anarquistas e revolucionários de esquerda, patrocinadores estatais do terrorismo, grupos isolados e os chamados “lobos solitários”. Como tendência, vários autores falam de movimentos revolucionários e/ou nacionalistas como terroristas. Uma crítica sobre isso será aprofundada a seguir.

Um conjunto de mitos, falácias e interpretações equivocadas foi criado em torno do fenômeno do terrorismo. De acordo com a especialista

russa Ekaterina Stepanova, do Instituto Nacional de Pesquisa de Economia Mundial e Relações Internacionais (*National Research Institute of World Economy & International Relations*, IMEMO na sigla em inglês), em Moscou, há uma propensão a usar o terrorismo como sinônimo de quase todas as formas de violência no mundo e a degradar o terrorismo a uma atividade criminosa banal ou superestimar seu nível de integração com o crime organizado. Ao mesmo tempo, há uma tendência marcante de equiparar o islamismo ou o radicalismo islâmico ao terrorismo. Entre outros elementos sobre os quais se deve ter certa moderação está a ideia de que os terroristas podem ter acesso a materiais não convencionais ou a armas de destruição em massa, além de superestimar o volume de recursos que obtêm para seu financiamento (Schmid 2013, 17). Essa questão do financiamento é controversa, especialmente em grupos com impacto local e menos internacionalizados, como a Al Qaeda ou o Estado Islâmico.

Em termos psicológicos, não há um perfil do arquétipo de um terrorista, que pode ser crente ou ateu, de “esquerda” ou de direita, oponente ou não do Estado. Pode ser um ditador, um diretor de um serviço de polícia secreta, um líder de um esquadrão da morte ligado aos serviços secretos, um rebelde local disfarçado. É por isso que não existe uma “uma personalidade terrorista” (Schmid 2013, 18-19). Aqui, como já é recorrente, são introduzidos elementos polêmicos, como a classificação de movimentos rebeldes ou de esquerda como terroristas. No entanto, os terroristas não aceitam esse rótulo e muitas vezes se autodenominam “combatentes da liberdade” – outro termo altamente polêmico –, “guerreiros sagrados”, “soldados de Deus”, jihadistas ou mujahedins. Voltando ao debate sobre a relação entre os “combatentes da liberdade” e o terrorismo, Jeffrey Simon, do Departamento de Ciências Políticas e especialista em questões de segurança da Universidade da Califórnia (UCLA), afirma que:

O que um vê como terrorista é visto por outro como um combatente da liberdade. A maior diferença entre o terrorismo e a guerra de guerrilha é que as guerrilhas geralmente incluem [...] grandes grupos de combatentes armados para derrubar um governo ou obter o controle de uma parte do país por meio de uma campanha de ataques rurais que incluem o confronto direto com as forças armadas nacionais. Embora o terrorismo - como o assassinato de funcionários do governo - seja uma tática da insurgência guerrilheira, não é sua principal tática ou meio de atingir seus objetivos, enquanto para um grupo terrorista é (Schmid 2013, 20, tradução nossa)².

No entanto, na introdução do livro coordenado pelo professor Schmid, ele destaca a questão de qual é a relação entre o terrorismo e a luta de libertação nacional/lutadores pela liberdade ou resistência contra a ocupação estrangeira. Com relação a isso, os entrevistados responderam que legalmente não há relação, pois são conceitos diferentes. O Direito Internacional Humanitário proíbe ataques contra civis e alvos civis, independentemente da causa ou da justiça subjacente ao conflito.

Outra opinião citada pelo autor é que o terrorismo é uma tática que viola as regras da guerra e que nem todos os combatentes da liberdade optam por usar o terrorismo. Ele conclui que esse dilema reflete a natureza altamente politizada das discussões sobre terrorismo (Schmid 2013, 20). O exemplo que sempre é dado em relação a essa controvérsia é o caso do conflito israelo-palestino, mas no Sahel isso se torna ainda mais complexo devido ao número de grupos armados que operam no norte do Mali, em que nem todos usam o terrorismo como método, mas toda ação militar relatada é classificada como tal.

A esse respeito, o analista indiano Harjit Sandhu, ex-coordenador do Painel de Especialistas do Conselho de Segurança para o caso da Libéria e ex-oficial da Interpol para questões antiterrorismo, declarou:

2 No original: “What one sees as a terrorist is seen by another as a freedom fighter. The biggest difference between terrorism and guerrilla warfare is that guerrillas usually include (...) large groups of armed fighters to overthrow a government or gain control of a section of the country through a campaign of rural attacks that include direct confrontation with the national armed forces. While terrorism – such as the assassination of government officials – is a tactic of the guerrilla insurgency, which is not its main tactic or means to achieve its objectives, while for a terrorist group it is” (Schmid 2013, 20).

Os combatentes da liberdade têm como ponto de vista os tiranos e seus agentes. Ao contrário, um terrorista espalha o medo entre as massas e mata indiscriminadamente para aterrorizar a todos. Em geral, os terroristas não estão lutando pela liberdade de ninguém. Em vez disso, estão lutando por sua própria chance de serem tiranos, daí seu desprezo pela vida das pessoas que afirmam estar libertando (Schmid 2013, 21, tradução nossa)³.

Sobre o terrorismo, foram coletadas e identificadas mais de 250 definições propostas nos mais diversos contextos históricos (desde o século 19) e que respondem às mais diversas posições políticas. No período da “quarta onda” do terrorismo e, particularmente, entre 1999 e 2010, Joseph J. Easson e Alex P. Schmid compilaram 84 definições sobre o assunto (Schmid 2013, 99-148), entre elas as da Organização para a Unidade Africana (OUA), da OIC, do Departamento de Estado dos EUA, da UE e de outros estudiosos.

É nesse contexto que surge a complexidade de se estabelecer um conceito único de terrorismo, devido à falta de consenso por parte da comunidade internacional e dependendo da posição política e da ideologia de quem o está avaliando. A esse respeito, no relatório preparado pelo Relator Especial Kalliopi K. Koufa, em 2001, afirma-se que o termo terrorismo carrega uma carga emocional e política importante. Geralmente é acompanhado de um julgamento negativo implícito e é usado de forma seletiva. Assim, as definições são confundidas com julgamentos de valor. A atividade ou o comportamento violento ao qual um determinado ator se opõe é classificado como terrorismo. Por outro lado, a classificação de terrorismo é rejeitada quando se refere a situações com as quais um ator simpatiza (Informe del Consejo Económico y Social 2001, 11)

Na estrutura multilateral, tanto a OUA quanto a OIC estiveram entre as primeiras instâncias que definiram sua posição contra o terrorismo, desde 1999. A OIC, em sua 26ª sessão, realizada em Ouagadougou, Burkina Faso, de 28 de junho a 1º de julho de 1999, aprovou a Convenção da Organização da Conferência Islâmica para a Luta contra o Terrorismo Internacional. No primeiro artigo da Convenção, o terrorismo é definido como:

3 No original: “*The freedom fighters have as their point of view the tyrants and their agents. On the contrary, a terrorist spreads fear among the masses and kills indiscriminately to terrorize everyone. Terrorists are usually not fighting for anyone’s freedom. Instead, they are fighting for their own chance to be tyrants, hence their disregard for the lives of the people they claim to be liberating*” (Schmid 2013, 21).

Qualquer ato de violência ou ameaça de violência, independentemente de seus motivos ou intenções, perpetrado para executar um plano criminoso individual ou coletivo com o objetivo de aterrorizar as pessoas ou ameaçar prejudicá-las ou colocar em risco sua vida, honra, liberdades, segurança ou direitos, ou expor o meio ambiente, ocupar ou confiscar qualquer instalação ou propriedade pública ou privada, ou colocar em risco um recurso nacional ou instalações internacionais, ou ameaçar a estabilidade, a integridade territorial, a unidade política ou a soberania de Estados independentes (Organization of African Unity 1999, 2, tradução nossa)⁴.

Declarou-se também em seu artigo 2 que: “a luta dos povos, inclusive a luta armada contra a ocupação estrangeira, a agressão, o colonialismo e a hegemonia, visando à libertação e à autodeterminação, de acordo com os princípios do direito internacional, não será considerada crime de terrorismo” (Organization of African Unity 1999, 3, tradução nossa)⁵. Esse é um esclarecimento importante e, assim como a OUA, essa distinção será feita entre o terrorismo e a luta pela libertação. Na nona sessão da Cúpula Islâmica (Qatar 2000), a OIC reiterou seu apoio à conferência internacional de alto nível sobre terrorismo e enfatizou mais uma vez a preocupação da OIC com a necessidade de distinguir claramente o terrorismo da luta dos povos pela libertação nacional e pela eliminação da ocupação estrangeira e da hegemonia colonial, bem como para recuperar o direito à autodeterminação.

No contexto das agências das Nações Unidas, foram adotadas 19 convenções antiterrorismo e várias resoluções do Conselho de Segurança. Em particular, as resoluções 1269 (1999) e 1566 (2004) indicam que, independentemente de sua motivação, nenhum ato de terrorismo é justificável. Há também a Resolução 1373, de 28 de setembro de 2001, que estabeleceu o Comitê Antiterrorismo da ONU. O professor Francisco J. Bariffi, da Universidade Carlos III de Madri, ressalta a esse respeito que, apesar das constantes referências a “atos terroristas”, essa resolução não foi capaz de determinar seu significado, deixando sua classificação a cargo dos próprios Estados (Bariffi

4 No original: “Any act of violence or threat thereof, regardless of its motives or intentions, perpetrated to carry out an individual or collective criminal plan with the aim of terrorizing people or threatening to harm them or endanger their life, honor, liberties, security or rights or exposing the environment, occupying or seizing any public or private facility or property, or endangering a national resource, or international facilities, or threatening the stability, territorial integrity, political unity or sovereignty of independent States” (Organization of African Unity 1999, 2).

5 No original: “the struggle of peoples, including the armed struggle against foreign occupation, aggression, colonialism, and hegemony, aimed at liberation and self-determination in accordance with the principles of international law shall not be considered a crime of terrorism” (Organization of African Unity 1999, 3).

2008, 128). Bariffi também ressalta que a resolução 1566 (2004), embora não tenha tido o objetivo de definir “terrorismo”, instou os Estados a cooperar plenamente na luta contra o terrorismo e, dessa forma, prevenir e punir atos que atendam a essas três características:

[a] Atos, inclusive contra civis, cometidos com a intenção de causar a morte ou lesões corporais graves ou de fazer reféns; e b) Atos cometidos, independentemente de qualquer justificativa por considerações de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outra natureza semelhante, com a intenção de causar um estado de terror na população em geral, em um grupo de pessoas ou em determinada pessoa, intimidar uma população ou compelir um governo ou uma organização internacional a realizar um ato ou a abster-se de realizá-lo; e c) atos que constituem crimes definidos nas convenções e protocolos internacionais relacionados ao terrorismo e incluídos em seu escopo (Bariffi 2008, 128, tradução nossa)⁶.

No mesmo relatório preparado pelo Relator Especial Kalliopi K. Koufa, o analista Walter Laqueur, presidente do Conselho Internacional de Pesquisa do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais, Washington, D.C., é citado como definindo o terrorismo como:

uso da violência encoberto por um grupo para fins políticos; é direcionado contra um governo, mas também é usado contra grupos étnicos, classes ou partidos. Os objetivos podem variar de reivindicações até a derrubada de um governo e a tomada de poder [...]. Os terroristas têm como objetivo causar perturbações políticas, sociais e econômicas e, para isso, cometem assassinatos planejados ou indiscriminados (Informe del Consejo Económico y Social 2001, 29, tradução nossa)⁷.

6 No original: “a) Acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury or to take hostages; and b) Acts committed, regardless of any justification for considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, with the intention of causing a state of terror in the general population, in a group of people or in certain person, intimidate a population or compel a government or an international organization to carry out an act, or to refrain from carrying out it; and c) acts that constitute crimes defined in the international conventions and protocols related to terrorism and included in their scope” (Bariffi 2008, 128).

7 No original: “the use of violence covered up by a group for political purposes; it is directed against a government, but it is also used against ethnic groups, classes or parties. The objectives can range from grievances to the overthrow of a government and the seizure of power (...). Terrorists aim to cause political, social and economic disruption and, to this end, commit planned or indiscriminate killings” (Report of the Economic and Social Council 2001, 29).

Em 1984, o Congresso dos Estados Unidos divulgou uma definição que foi registrada em códigos militares e na lei dos EUA, que afirmava que “todo ato terrorista é aquele [...] que tem a intenção de intimidar ou coagir uma população civil, influenciar a política do governo por meio de intimidação e coerção, afetar a conduta do governo por meio de assassinato ou sequestro” (Rad Cliff 2011, 105, tradução nossa)⁸.

Por sua vez, o *Federal Bureau of Investigation* (FBI) definiu o terrorismo internacional como:

o uso ilegal da força ou da violência por um grupo de pessoas [...] que têm alguma ligação com uma potência estrangeira ou cujas atividades transcendem as fronteiras nacionais, contra pessoas ou propriedades, para intimidar ou coagir um governo ou a população civil para atingir objetivos sociais e políticos (Rad Cliff 2011, 106, tradução nossa)⁹.

Essas duas perspectivas mostram uma clara contradição com a maneira como a política externa dos EUA é administrada e com seu comportamento em regiões como o Oriente Médio.

Islã e terrorismo: uma desconstrução necessária

Um dos mitos mais amplamente difundidos sobre o terrorismo é sua suposta e quase exclusiva ligação direta com a religião. Da mesma forma, as posições estão divididas. De acordo com os acadêmicos entrevistados por Alex Schmid, alguns argumentam que não há relação direta entre terrorismo e religião, ou pelo menos que não há necessariamente uma conexão (Schmid 2013, 23). Outros afirmam que, como o terrorismo é um método para atingir um objetivo final, esse objetivo pode ser descrito em termos religiosos. Portanto, as crenças religiosas podem ser uma força motivadora para os terroristas (Schmid 2013, 23).

O professor Lucien van Liere, do Departamento de Estudos Religiosos e Filosóficos da Universidade de Utrecht, discute o papel da religião como simplificador e ampliador dos conflitos violentos atuais. Segundo ele, parece

8 No original: “every terrorist act is one (...) that has the intention of intimidating or coercing a civilian population, influencing government policy through intimidation and coercion, affecting government conduct through assassination or kidnapping” (Rad Cliff 2011, 105).

9 No original: “the illegal use of force or violence by a group of people (...) who have some connection with a foreign power or whose activities transcend national borders, against persons or property, to intimidate or coerce a government, or the civilian population to achieve social and political objectives” (Rad Cliff 2011, 106).

impossível evitar a discussão sobre seu papel. Dos fundamentalismos religiosos ao fenômeno do terrorismo, o uso da linguagem religiosa em zonas de conflito contribui para instigar conflitos violentos. A religião parece funcionar mais como uma ferramenta que dá sentido às pessoas dentro de um contexto socioeconômico e político complexo. Se as tensões sociais aumentam, o medo aumenta e a violência espreita, gerando um conflito religioso (Liere 2012).

Portanto, a religião pode fornecer uma motivação para sacrificar tudo, inclusive a própria vida. O terrorismo pode ter motivação religiosa, ideológica e social, ou uma combinação desses elementos. Acima de tudo, o terrorismo religioso seria o mais mortal porque suas ações são guiadas por um poder supremo e vistas como uma forma de servir à vontade de Deus. A religião contém em seus textos tradições, símbolos, rituais e mitos que são frequentemente manipulados para mobilizar as pessoas. Sugere-se também que o discurso religioso é um dos fatores mais importantes para o recrutamento de movimentos salafi-jihadistas (Schmid 2013, 24-25), no que tem sido chamado de teoria da “quarta onda” do terrorismo global.

Essa teoria foi desenvolvida pelo professor de Ciências Políticas da Universidade da Califórnia, David Rapoport, segundo o qual essa quarta onda se refere ao terrorismo religioso entre 1970 e o presente momento (Rasler e Thompson 2011, 13-17). De acordo com seu método de análise, essa fase começou com dois eventos importantes: a Revolução Islâmica no Irã (1979) e a intervenção soviética no Afeganistão (1979-89), que mobilizaram os muçulmanos, por um lado, para exportar a revolução dos aiatolás e, por outro, para mobilizá-los contra os “infiéis”, o que mais tarde será transformado em “ataque” aos alvos dos EUA para se retirar do Oriente Médio. Outros professores americanos, como Jeffrey D. Simon, Jeffrey Kaplan e Jean E. Rosenfeld, que se concentram no estudo do terrorismo religioso, do terrorismo e da violência política, também contribuem para essa abordagem (Rosenfeld 2011, 1-10, 44-84). Portanto, a quarta onda de terrorismo assumiu uma orientação essencialmente religiosa e foi centrada no Islã, introduzindo assim o problema de vincular o terrorismo a essa religião.

Entretanto, Jeffrey Simon desenvolveu posteriormente sua teoria da “quinta onda”, na qual argumenta que não haverá um único tipo de ideologia que dominará esse novo estágio, no qual o papel influente da tecnologia será sua característica definidora. É por isso que Simon a chama de “onda tecnológica” e estabelece a Internet como a pré-condição necessária para o terrorismo moderno. Simon ressalta que nenhum tipo de movimento terrorista detém o monopólio do uso da tecnologia e que as ideologias concorrentes alcançarão suas definições ao assumir o controle dela (Walls 2017, 59). Em parte, esse processo

foi evidenciado pelo uso que grupos como o Estado Islâmico fizeram das redes sociais na Internet para divulgar sua “mensagem” sobre o Islã.

O Islã, como um sistema de crenças, valores e códigos de conduta, não é uma religião homogênea. Ao se espalhar a partir do século VII, adotou as características das culturas dos povos que se tornaram islamizados. Atualmente, o componente árabe inicial permanece como uma minoria dentro da comunidade islâmica: UMMA. Portanto, não há um único Islã no mundo xiita, muito menos na variante sunita, que se divide em quatro grandes escolas corânicas e múltiplas irmandades sufis, etc.

Isso leva a sugerir que há diferentes tendências políticas no Islã ou no que pode ser chamado de Islã político. Além disso, dentro do fundamentalismo islâmico há grandes nuances que vão desde os reformistas - Irmandade Muçulmana ou o Partido da Justiça e Desenvolvimento da Turquia - até outras variantes mais radicais, como o wahhabismo, que se tornou a política oficial do Reino Saudita, ou a variante conservadora promovida pelos aiatolás xiitas do Irã. Portanto, os islamistas não são um grupo único ou monolítico (Halverson, Goodall e Corman 2011, 32) e muitos deles buscam diferentes objetivos ideológicos por meio da participação política e do ativismo social, em vez da violência (Halverson, Goodall e Corman 2011, 6).

Outras variantes do Islã conservador são formadas por grupos minoritários que não têm poder político e se tornam forças contra governos estabelecidos. Esses grupos de tendência extremista se autodenominam defensores de um Islã “autêntico” e “legítimo” que devem implementar nas sociedades em que atuam. Sua principal característica é o uso da violência como método de combate. Com relação a isso, Halverson, Goodall e Corman definem os extremistas como

um grupo de atores políticos que buscam impor uma ideologia islâmica por meio de intimidação física, coerção e violência revolucionária, contra qualquer Estado ou objetivos civis, que não compartilham a mesma visão do “verdadeiro” caminho do Islã, que é tipicamente de natureza ultraconservadora e puritana (Halverson, Goodall e Corman 2011, 6, tradução nossa)¹⁰.

Esses autores americanos também afirmam que “em sua forma mais radical ‘jihadista’ ou extremista, os islamistas adotam as mesmas estratégias

¹⁰ No original: “a group of political actors who seek to impose an Islamist ideology through physical intimidation, coercion and revolutionary violence, against any State or civilian objectives, who do not share the same vision of the ‘true’ path of Islam, which is typically ultra-conservative and puritanical in nature” (Halverson, Goodall, and Corman 2011, 6).

revolucionárias violentas que os nacionalistas haviam empregado antes deles” (Halverson, Goodall e Corman 2011, 32, tradução nossa)¹¹. Aqui, a principal crítica recai sobre o termo “violência revolucionária”, pois ele está diretamente associado ao fato de que os movimentos revolucionários são processos negativos ou, o que é pior, ele vincula indiretamente grupos extremistas ou radicais a grupos revolucionários. Tudo isso se torna ainda mais complexo quando os conceitos de islamistas, extremistas, jihadistas ou radicais são usados como sinônimo de terroristas.

No Routledge *Handbook of Terrorism Research*, o extremismo é definido como uma forma de expressão política com o objetivo de atingir seus objetivos por qualquer meio, até a violência política. Eles podem ter uma orientação de extrema esquerda, extrema direita ou fundamentalista religiosa. Da mesma forma, eles incluem movimentos de esquerda nesse processo, um aspecto contraditório, reducionista e sem argumentos sólidos. Em seguida, definem o extremismo religioso como uma variante do radicalismo (Schmid 2013, 630). De acordo com Frank Buijs, professor de Estudos de Radicalização da Universidade de Amsterdã:

O extremismo almeja uma sociedade idílica desejada, absolutiza a contradição entre as forças do bem e do mal e propaga uma leitura específica da jihad, principalmente a de que é dever de todo muçulmano usar todos os meios possíveis para combater o mal. Os extremistas são caracterizados pela ideia de que há uma contradição irreconciliável entre os verdadeiros crentes e os governantes apóstatas, que precisa ser resolvida por meio da luta armada (Schmid 2013, 630, tradução nossa)¹².

Voltando à análise de Halverson, Goodall e Corman sobre o extremismo islâmico, eles também sugerem que o discurso islâmico radical está ligado a certas narrativas culturais que indicam como os membros desse grupo extremista devem se organizar, quais metas ou objetivos devem perseguir de acordo com o que acreditam e o que os torna verdadeiros seguidores do Profeta Maomé (Halverson, Goodall e Corman 2011, 12). Seguindo essa

11 No original: “in their most radical ‘jihadist’ or extremist form, Islamists adopt the same violent revolutionary strategies that nationalists had done before them” (Halverson, Goodall, and Corman 2011, 32).

12 No original: “extremism strives for a desired idyllic society, absolutizes the contradiction between the forces of good and evil, and propagates a specific reading of jihad, mainly that it is the duty of every Muslim to use all possible means to fight evil. Extremists are characterized by the idea that there is an irreconcilable contradiction between true believers and apostate rulers, which needs to be resolved through armed struggle” (Schmid 2013, 630).

lógica, os extremistas afirmam que o mundo é corrupto e que as nações árabes e o mundo islâmico se desviaram do caminho do verdadeiro Islã para entrar em um estágio de *jahiliyyab* ou ignorância pré-islâmica.

Assim, eles definem todos os líderes do mundo árabe e islâmico como “apóstatas” e inimigos de Deus. Essa narrativa também define o Ocidente - e em particular os Estados Unidos - como o inimigo que só pode ser eliminado pela jihad militante. Tudo isso serve como uma forma de recrutar pessoas para uma ideologia que promove o amor à morte e a vitória inevitável por meio do martírio (Halverson, Goodall e Corman 2011, 13). Com essas ideias, presume-se que, para Halverson, Goodall e Corman, extremistas são sinônimos de terroristas e, até certo ponto, há uma linha invisível muito fina que separa as duas tendências que nem sempre precisam estar relacionadas.

A analista russa E. Stepanova identifica algumas características compartilhadas pela maioria dos grupos terroristas de base religiosa. Entre elas estão: a atividade terrorista depende da bênção de um guia espiritual; suas ações são justificadas por referências diretas ao texto sagrado, que também pode ser usado por forças mais moderadas. Por sua vez, ela identifica o radicalismo religioso como uma reação contra a modernização cultural, a secularização e a ocidentalização, percebidas como uma ameaça à identidade muçulmana. Por esse motivo, para ela, há uma relação entre o radicalismo religioso/extremista e o terrorismo (Schmid 2013, 25-26). Mas, como outros autores sugeriram, essa relação não precisa ser direta.

De acordo com o acadêmico israelense Assaf Moghadam, diretor de Estudos sobre Terrorismo do Departamento de Ciências Sociais da Academia Militar de West Point, dentro do radicalismo religioso (extremista), os grupos que usam métodos terroristas são motivados, apoiados ou justificados de acordo com uma interpretação do conceito islâmico de jihad. Embora o “terrorismo islâmico jihadista” tenha se tornado a principal forma de terrorismo transnacional nas últimas décadas, isso não significa que todos os movimentos islâmicos (islamistas radicais) incluam a jihad como sua primeira prioridade e estejam prontos para usar a violência, principalmente contra civis (Schmid 2013, 25).

Outro conceito polêmico foi o de associar a jihad ao terrorismo. O termo jihad pode ser traduzido como lutar vigorosamente ou fazer um esforço individual. Também se refere à luta pelo caminho de Alá e é frequentemente usado como sinônimo de guerra santa, que ocorreu no início da expansão do Islã (anos de 750 a 1258) para converter diferentes povos. Depois, no século XIX, houve um movimento de jihad na África Ocidental que buscava purificar o Islã (Batran 2010, 619-640).

Na modernidade, o termo jihad tem sido controverso porque há diferentes maneiras de interpretá-lo. Por exemplo, existe o termo “grande jihad” (*jihad al-Akbar*) que é usado para se referir à luta individual dos muçulmanos para fazer o que é certo de acordo com o Islã: a jihad do coração e a luta contra seus próprios instintos e tentações. Há também a “jihad da língua” (*jihad al-lissan* ou *da’awah*): falar em nome do bem e evitar o mal. Outro significado é a “jihad espiritual” ou intelectual (*jihad al-kabir*): expandir o conhecimento da revelação divina por meio de Alá e seus profetas. Entretanto, a jihad como uma luta espiritual não violenta não é encontrada de forma muito explícita no hadith, embora haja 199 referências no sentido de guerra.

Esse termo foi interpretado para se referir à luta armada individual ou em grupo para propagar o Islã contra os infiéis ou kafir: “jihad da espada” (*jihad as-sayf*). Tradicionalmente, essa variante é usada para descrever a luta armada contra os não muçulmanos, não necessariamente por motivos puramente religiosos, mas para defender ou libertar os muçulmanos da opressão ou da jihad ofensiva para conquistar território e estabelecer o Islã. A doutrina da jihad foi revigorada na década de 1980 com o trabalho do professor palestino Abdullah Azzam ao proclamar que a jihad se tornaria uma obrigação individual, e não coletiva, e que todo muçulmano tinha que participar dela, moral ou financeiramente (Schmid 2013, 651).

Portanto, a jihad começou a ser chamada diretamente de terrorismo jihadista. A esse respeito, o professor indiano radicado no Reino Unido, Sajjan Gohel, do Departamento de História Internacional da *London School of Economic and Political Science*, afirma que:

Os terroristas, bem como clérigos extremistas e elementos radicais, rotularam a palavra terrorista como jihad, suicidas como mártires, transformando uma ação criminosa violenta em um dever religioso sagrado [...] que será recompensado no paraíso por seu sacrifício. O uso da religião como fator motivacional [sic] permitiu que os terroristas tivessem uma razão para sua violência indiscriminada [...] e impusessem o fundamentalismo como um modo de vida (Schmid 2013, 27, tradução nossa)¹³.

Embora a narrativa dos líderes de organizações terroristas com base ideológica em uma forma de interpretação radical do Islã afirme que eles

13 No original: “terrorists, as well as extremist clerics and radical elements, have labeled the word terrorist as jihad, suicides as martyrs, transforming a violent criminal action as a sacred religious duty (...) who will be rewarded in paradise for their sacrifice. Using religion as a motivational factor have [sic] allowed terrorists to have a reason for their indiscriminate violence (...) and impose fundamentalism as a way of life” (Schmid 2013, 27).

estão realizando uma guerra santa ou jihad, isso não significa ter de associar o terrorismo, como método de luta, à jihad, pois há muitas formas de fazê-la, como a dos palestinos. Todos esses estereótipos, interpretações errôneas e confusões epistemológicas foram exacerbados pela politização do terrorismo desde o século XXI e pelo fortalecimento da islamofobia por meio da mídia.

Um dos adjetivos mais usados - erroneamente - para caracterizá-lo foi o terrorismo “islâmico”, depois do qual a maioria desses eventos começou a ser associada ao Islã e, portanto, a (des)qualificá-lo como uma religião violenta. Embora as principais organizações terroristas tenham tido o Islã como base ideológica e cultural, a maioria de suas vítimas foi a população muçulmana dos países onde atuaram. Na prática, os preceitos religiosos com os quais pretendem legitimar seus métodos constituem uma violação dos princípios do Islã e muitos de seus líderes manipulam esses fundamentos para recrutar seguidores, em um contexto marcado pelo empobrecimento socioeconômico, pela desvalorização de sua cultura e pela interferência estrangeira.

As posições da África em relação à conceituação e à adoção de instrumentos legais para enfrentar o terrorismo têm sido muito significativas. Desde a Declaração sobre um Código de Conduta para as Relações Inter africanas, em que o extremismo e o terrorismo foram denunciados (Organisation of African Unity 1994, 252-253), até a Convenção sobre Prevenção e Combate ao Terrorismo, em 1999. Esse documento foi um marco, pois foi o primeiro instrumento legislativo preparado para combater o terrorismo na África. A principal contribuição desse conceito é a distinção entre atos de terrorismo e a luta pela autodeterminação.

Nas palavras de Martin Ewi, especialista em questões de terrorismo do Instituto de Estudos de Segurança (*Institute for Security Studies*, ISS na sigla em inglês) da África do Sul, e de Emmanuel Kwesi Aning, Diretor da Faculdade de Assuntos Acadêmicos e Pesquisa do Centro Internacional de Treinamento para Manutenção da Paz Kofi Annan, de Gana, essa declaração foi um ponto de partida em relação ao terrorismo, pois estabeleceu as bases iniciais não apenas para condená-lo, mas também criminalizá-lo. Essa foi a primeira tentativa, em nível continental, de identificar as causas do terrorismo e, assim, iniciar um processo de cooperação entre Estados para lidar com esse problema (Ewi e Aning 2006, 36). Ambos os autores classificam a Convenção como:

uma vitória política para a África e um instrumento legal complementar para a cooperação judicial e mútua, bem como um compromisso vinculativo por parte dos países africanos de assumir o controle de seus próprios problemas de segurança e combater o fenômeno da violência e do crime organizado (Ewi e Aning 2006, 37, tradução nossa)¹⁴.

Conclusão

Desde os eventos de 11 de setembro, todas essas abordagens teóricas e interpretações errôneas que ligavam o Islã e a jihad ao terrorismo aumentaram. Esse longo período de promoção da islamofobia buscou legitimar as ações militares das potências ocidentais em áreas de interesse geoestratégico. Essa resposta militar, após 20 anos de “combate ao terrorismo”, não produziu nenhum resultado real. Pelo contrário, causou a expansão do ativismo terrorista para áreas e países que antes não haviam sido afetados, como o Sahel e Burkina Faso, nos últimos oito anos. Desde o início de todo esse problema, os líderes africanos aumentaram seu compromisso político com o enfrentamento do terrorismo, desde a Cúpula de Dakar em 2001.

Um ano depois, o Plano de Ação para a Prevenção e Combate ao Terrorismo foi aprovado na Cúpula Intergovernamental de Alto Nível realizada na Argélia em 2002. O Plano de Ação buscou dar expressão concreta aos compromissos e obrigações dos países africanos para combater o terrorismo e melhorar seu acesso aos recursos necessários para seu enfrentamento. Seu objetivo era fornecer diretrizes e estratégias sólidas para a ação coletiva e individual dos Estados contra o terrorismo. Todas essas convenções, protocolos e acordos anteriores constituem a estrutura legal sobre a qual os diferentes mecanismos de segurança do continente continuam a atuar, inclusive o Conselho de Paz e Segurança da UA.

Em 2004, foi adotado o Protocolo da Convenção da OUA para a Prevenção e Combate ao Terrorismo. Dessa forma, as diferentes políticas antiterroristas são articuladas, tanto em nível continental quanto nacional. Os problemas surgiriam mais tarde em sua implementação, diante de eventos específicos, falta de recursos financeiros, posições e políticas nacionais, bem

¹⁴ No original: “a political victory for Africa and a complementary legal instrument for judicial and mutual cooperation, as well as a binding commitment on the part of African countries to take charge of their own security problems and combat the phenomenon of violence and organized crime” (Ewi and Aning 2006, 37).

como a interferência das potências ocidentais do ponto de vista militar. Os líderes africanos continuaram a implementar seus próprios mecanismos de combate ao terrorismo. A etapa seguinte foi o esforço para preparar o que eles chamaram de Lei Modelo Africana Abrangente Contra o Terrorismo. Essa é uma tentativa de legislar a partir da UA sobre crimes relacionados ao terrorismo, um fenômeno que vem aumentando na última década na região. Todos esses esforços legais dentro dos mecanismos de integração e coordenação africanos foram exemplos da busca por uma abordagem própria, seguindo a regra de resolver os problemas africanos com a perspectiva africana. Outro elemento importante nesse sentido foi a visão conceitual de separar o terrorismo de outras formas legítimas de luta, o que constitui uma ruptura epistemológica com as tendências ocidentais dominantes.

Recomendações

- Continuar a aprofundar as abordagens teóricas do terrorismo a partir de uma perspectiva africana que não siga as narrativas ocidentais. Aprofundar os aspectos legais estabelecidos pelas diferentes instâncias e agências da União Africana e das Comunidades Econômicas Regionais.
- Promover encontros acadêmicos entre intelectuais, políticos e analistas africanos para contribuir com esse processo de desconstrução epistemológica a partir de uma interpretação africana.
- Promover a análise crítica dos problemas relacionados ao terrorismo na África - em particular na região de Sahel - e as razões objetivas pelas quais as políticas antiterroristas, dominadas pelas estratégias da França e dos Estados Unidos, não deram resultados concretos, já que foi observado um aumento nas ações terroristas na região do Sahel.

REFERÊNCIAS

- Bariffi, F.J. 2008. "Reflexiones en torno al concepto de terrorismo a la luz del derecho internacional contemporáneo". *Derechos y Libertades*, no. 19, Época II, junio 2008, ISSN: 1133-0937.
- Batran, A. 2010. "As revoluções islâmicas do século XIX na África do Oeste". In *Historia General de África*, UNESCO, tomo VI.

- Ewi, M., and K. Aning. 2006. "Assessing the Role of the African Union in Preventing and Combating Terrorism in Africa". *African Security Review* 15, no 3. April 20, 2021. https://www.researchgate.net/publication/250888860_Assessing_the_Role_of_the_African_Union_in_Preventing_and_Combating_Terrorism_in_Africa.
- Informe del Consejo Económico y Social. 2001. *Otros asuntos: Terrorismo y derechos humanos*. E/CN.4/Sub.2/2001/31. May 23, 2020. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/143/55/PDF/G0114355.pdf?OpenElement>.
- Halverson, J. R.; H. L. Goodall, and S. R. Corman. 2011. *Master narratives of islam extremism*. Palgrave Macmillan, New York, United States.
- Liere, L. V. 2012. "Representing 'Religious Violence': Understanding the Role of Religion as Simplifier and Magnifier of Violent Conflict" In *Representations of Peace and Conflict. Rethinking Political Violence series*. Edited by S. Gibson, and S Mollan. London: Palgrave Macmillan. July 14, 2020. https://doi.org/10.1057/9781137292254_11.
- Organisation of African Unity. 1994. "Declaration on a Code of Conduct for Inter-African Relations, Assembly of Heads of State and Government, 1994". Adopted at 30th ordinary session of the OAU Assembly of Heads of State and Government in Tunis. In Compendium of international and regional standards against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. - E/CN.4/2004/WG.21/5. June 18, 2020. <https://digitallibrary.un.org/record/520823>.
- Organisation of African Unity. 1999. *Convention of the Organisation of The Islamic Conference on Combating International Terrorism*. June 14, 2020. <https://www.files.ethz.ch/isn/125385/268.pdf>.
- Rad Cliff, E. P. 2011. "El terrorismo internacional y sus diversas interpretaciones. Una aproximación al tema desde un enfoque tercermundista". In *El mundo contemporáneo en crisis*. Edited by Thalia Fung. La Habana: Editorial Félix Varela.
- Rasler, K., and R. W. Thompson. 2011. "Looking for waves of terrorism". In *Terrorism, identity and legitimacy. The four waves theory and political violence*. Edited by Jean E. Rosenfeld. London and New York: Routledge.
- Rosenfeld, J. E. 2011. *Terrorism, identity and legitimacy. The four waves theory and political violence*. London and New York: Routledge.

Schmid, A. P. 2013. *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. New York: Routledge Handbooks.

Walls, E. 2017. *Waves of modern terrorism: examining the past and predicting the future*. A thesis for the degree of Master of Arts in Liberal Studies. Georgetown University, Washington, D.C. May 14, 2021. https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/1043900/Walls_georgetown_0076M_13610.pdf?sequence=1..

RESUMO

O terrorismo tem mantido uma tendência de expansão, com apenas pequenos períodos de contração, razão pela qual continua a ser um dos principais problemas globais em termos de segurança. A maioria das análises sobre essas questões feitas por acadêmicos ocidentais é permeada por uma abordagem que associa o terrorismo ao “jihadismo”, ao “islamismo” ou, pior, que não faz distinção entre movimentos armados com reivindicações sociais ou territoriais e grupos terroristas. Da mesma forma, o foco da luta contra o terrorismo continua a priorizar a abordagem militar, que não produziu resultados reais. Por esse motivo, é necessário, mais uma vez, voltar aos debates teóricos conceituais sobre o terrorismo, mas de uma perspectiva alternativa às tendências acadêmicas ocidentais que o estudam, em geral, de forma tendenciosa. Nesse sentido, o debate concentra-se em separar o terrorismo do Islã e de outras formas de luta política armada. Em regiões como o Sahel, onde há uma multiplicidade de atores armados não-estatais envolvidos, há uma tendência de caracterizar todas as formas de violência política como terrorismo, o que constitui um erro conceitual e metodológico. Daí decorre a importância de continuar os estudos conceituais que permitem ajustar as estratégias a serem seguidas e a identificação correta de quais atores devem ser considerados terroristas.

PALAVRAS-CHAVE

União Africana. Islã. Jihad. Sahel. Terrorismo.

Recebido em 23 de maio de 2023

Aceito em 21 de junho de 2023

Traduzido por Mariana Reali Vitola

A EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU SOB O ENFOQUE DA SEGURANÇA HUMANA: O DILEMA NA QUESTÃO DO SAARA OCIDENTAL

Guilherme Moreira Dias¹
José Maria Sydow de Barros²
Túlio Pires Barboza³



Introdução

A questão do Saara Ocidental, a “última colônia da África”, é bastante peculiar no contexto das operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), quando comparada com outras missões em curso, e, ainda, é bastante singular no contexto geopolítico, visto que a comunidade internacional diverge a respeito desse território (Barros 2020).

Neste contexto, o presente artigo procura responder ao seguinte problema: por que a evolução das operações de paz da ONU, ocorrida após a ampliação da agenda de segurança internacional e o surgimento do conceito de segurança humana, não proporcionou nenhuma mudança significativa na Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO)? A hipótese considerada é que, embora exista um consenso no âmbito internacional sobre a importância do conceito da segurança humana, não verificou-se nenhuma mudança no mandato da MINURSO, como a incorporação de novas atribuições, tendo em vista o estreito relacionamento do Marrocos

1 Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, Brasil. Email: diasgm@ppgcm.ensino.eb.mil.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8472-7220>.

2 Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, Brasil. Email: jmsydow@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0966-1940>.

3 Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, Brasil. Email: tuliopb84@hotmail.com.

com alguns dos membros permanentes do Conselho de Segurança (CS) da ONU, nomeadamente a França e os Estados Unidos.

Assim sendo, para responder à questão proposta, inicialmente, a segunda seção aborda o conceito de segurança humana. Em seguida, é realizada uma análise da evolução das operações de paz das Nações Unidas no contexto da ampliação da agenda de segurança internacional, até o estabelecimento do princípio da responsabilidade de proteger. Na quarta seção, é realizada a abordagem sobre a questão do Saara Ocidental, sob o prisma da segurança humana. Encerrando o estudo, na conclusão, serão abordados aspectos relevantes sobre o problema proposto.

O surgimento da questão da segurança humana

Antes de abordar o conceito de segurança humana é importante entender o contexto internacional que impulsionou o surgimento dessa questão. O conceito tradicional de segurança, centrado na soberania do Estado e sua integridade territorial, obtida por meio do fortalecimento do aparato militar das nações, dominou o debate teórico no período da Guerra Fria até meados da década de 70, quando a tensão nuclear entre as duas superpotências amadureceu, permitindo o surgimento dos primeiros questionamentos sobre essa abordagem tradicional de segurança (Buzan e Hansen 2009).

Conforme destaca Walt (1991), a partir da década de 1970 e, principalmente, na década de 1980, intensificaram-se os debates acerca do tema segurança, marcando, para o autor, o período do “renascimento dos estudos de segurança”. Naquele momento, teóricos de segurança divergiam sobre a ampliação e o aprofundamento da agenda de segurança internacional para além das expressões política e militar, rejeitando a centralidade do Estado como agente de segurança (Buzan e Hansen 2009).

Nesse panorama, destacam-se os estudos da paz, especialmente as proposições de Johan Galtung, inserindo novos conceitos para a paz, a segurança e a violência. De acordo com o autor, há duas formas de paz: a negativa e a positiva. A paz negativa é caracterizada pela ausência de violência, enquanto que a paz positiva é caracterizada por um equilíbrio social estável, no qual o surgimento de um novo conflito não tenha possibilidade de escalar para a violência e a guerra (Galtung 1969). Assim, conforme destaca Oliveira (2009, 69), “para que a segurança seja durável, ela deve ser equiparada a uma estrutura de paz estável ou positiva, que é muito mais do que somente a ausência de guerra”. A paz positiva proporciona a redução das condições que

impedem o desenvolvimento dos indivíduos, como a pobreza, a desigualdade social, os regimes totalitários, entre outras.

Em termos normativos, a construção do conceito se valeu de uma série de iniciativas que subsidiaram a construção das ideias de liberdade em relação ao medo e em relação à necessidade. De acordo com Gilder (2021), ainda na Carta Atlântica de 1941, é possível identificar as primeiras referências a tais liberdades e ao indivíduo como foco indireto da agenda de segurança. Trata-se do primeiro documento com diretrizes que visavam moldar a ordem internacional a ser instituída no pós II Guerra Mundial em caso de vitória dos Aliados.

Só a partir de 1980 essa discussão sobre ambas as ideias de liberdade seria retomada no plano internacional. As Comissões Brandt, Palmer e Brundtland produziram relatórios nos quais abordam o vínculo entre paz e desenvolvimento, o papel da cooperação a partir de uma visão global de segurança como possível resposta ao surgimento de novas ameaças e a ideia de sustentabilidade como resposta à crise climática e suas possíveis intercorrências que poderiam potencializar conflitos (Gilder 2021).

Na década de 1990, concomitantemente a essas novas propostas e formulações teóricas, desenvolve-se o conceito de segurança humana. O termo foi formalmente apresentado em 1994, no corpo do Relatório do Desenvolvimento Humano, encomendado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que, segundo Dias (2018, 39), sugeriu uma “passagem da segurança militar para a segurança humana, reconhecendo que só há paz na medida em que as pessoas tenham garantias de segurança em seu cotidiano”, redefinindo a lógica da ameaça ao discorrer:

O conceito de segurança por muito tempo foi interpretado 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 do holocausto nuclear. Tem sido relacionado mais a estados-nação do que a pessoas. Estavam esquecidas as preocupações legítimas das pessoas comuns que almejavam segurança em suas vidas diárias. Para muitas delas, segurança simbolizava proteção contra a ameaça de doenças, fome, desemprego, crime [ou terrorismo], conflito social, repressão política e riscos ambientais. Com o retrocesso das sombras obscuras da Guerra Fria, verifica-se que muitos conflitos ocorrem dentro das nações e não entre as nações (UNDP 1994, 22, tradução nossa)⁴.

Ademais, o relatório do PNUD define o conceito de segurança humana com base em dois aspectos principais: um de visão mais restrita, que se refere à liberdade das pessoas em relação a ameaças como a fome, epidemias ou repressão (*freedom from want*), e outro de visão mais ampla, referente às consequências de conflitos, genocídios, limpezas étnicas (*freedom from fear*) (UNDP 1994). Conforme salienta Rocha (2017a, 56), a lógica dessa abordagem é a de que, “ao garantir a ausência de ameaças físicas, é possível garantir a agenda de desenvolvimento e vice-versa”, salvaguardando a segurança humana aos indivíduos. Além disso, o documento estabelece as seguintes dimensões de segurança humana: econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política. A partir dessas sete dimensões, o relatório apresenta seis prováveis ameaças à segurança humana, a saber: terrorismo internacional, tráfico de drogas e crimes transnacionais, desigualdade econômica, deslocamentos populacionais, degradação ambiental e questões demográficas (UNDP 1994).

Junto com o surgimento desse conceito, emergiu uma série de críticas sobre a sua formulação e operacionalização. Nesse sentido, Paris (2001, 88), argumenta que a concepção carece de precisão, permanecendo incerto “se o conceito de segurança humana pode servir como um guia prático para

4 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. It has been related more to nation-states than to people. The superpowers were locked in an ideological struggle-fighting a cold war all over the world. The developing nations, having won their independence only recently, were sensitive to any real or perceived threats to their fragile national identities. Forgotten were the legitimate concerns of ordinary people who sought security in their daily lives. For many of them, security symbolized protection from the threat of disease, hunger, unemployment, crime, social conflict, political repression and environmental hazards. With the dark shadows of the cold war receding, one can now see that many conflicts are within nations rather than between nations*” (UNDP 1994, 22).

pesquisa acadêmica ou formulação de políticas governamentais”, uma vez que, segundo o autor:

As definições existentes de segurança humana tendem a ser extraordinariamente expansivas e vagas, abrangendo tudo, da segurança física ao bem-estar psicológico, o que proporciona formuladores de políticas com pouca orientação na priorização de objetivos políticos concorrentes e acadêmicos com pouca noção do que, exatamente, será estudado (Paris 2001, 88, tradução nossa)⁵.

Apesar disso, é lícito afirmar que o conceito de segurança humana, embora polêmico e controverso, foi incorporado pelos diversos atores do sistema internacional (Estados, organizações internacionais/regionais, ONGs, entre outros). Conforme destaca Rocha (2017, 105), “o debate em relação a sua relevância, significado e definição é constante, mas já está incorporado nos círculos acadêmicos e políticos”.

Neste ponto, é importante destacar que o relatório da PNUD foi resultado de um processo iniciado com o lançamento da Agenda para a Paz, que marcou o início da evolução das operações de paz das Nações Unidas, conforme será abordado a seguir.

5 No original: “Existing definitions of human security tend to be extraordinarily expansive and vague, encompassing everything from physical security to psychological well-being, which provides policymakers with little guidance in the prioritization of competing policy goals and academics little sense of what, exactly, is to be studied.” (Paris 2001, 88).

A evolução das operações de paz da ONU

Tornou-se comum dividir a evolução das operações de paz em diferentes gerações. Contudo, não existe um consenso quanto ao exato delineamento temporal dessas gerações, tampouco quanto à utilidade dessa taxonomia (Kenkel 2013). Assim sendo, para a proposta deste estudo, é pertinente abordar a divisão das operações de paz em tradicionais e multidimensionais, conforme classificação realizada por Bellamy, Williams e Griffin (2004), a partir da análise dos objetivos estabelecidos no mandato de cada operação de paz aprovada pelo Conselho de Segurança (CS) da ONU, desconsiderando-se o critério temporal (divisão em diferentes gerações).

Nesse sentido, as operações de paz tradicionais foram sistematicamente implementadas durante a Guerra Fria, quando a falta de consenso entre os membros permanentes do CS da ONU, especialmente entre EUA e a URSS, impôs um período de quase inoperância para esse sistema de segurança coletiva. Nesse panorama, de maneira geral, as operações eram implantadas no período entre o estabelecimento de um cessar-fogo e a formalização de um acordo político entre as partes em conflito, buscando desenvolver um grau de confiança entre elas. Além disso, podem ser enquadradas no Cap. VI da Carta da ONU e eram compostas por forças levemente armadas ou desarmadas, visto que não objetivavam a solução do conflito por seus próprios meios, servindo, basicamente, como anteparo entre os beligerantes para prevenir a reescalada da violência (Bigatão 2015; Valença e Affonso 2018).

É fundamental, ainda, compreender que as operações de paz tradicionais têm seu fundamento em uma trindade de princípios: o **consentimento** da nação anfitriã, a **imparcialidade** da organização entre as partes em conflito e o **não uso da força** pelas tropas da ONU, exceto em autodefesa (Bellamy et al. 2010 apud Kenkel 2013, grifo dos autores).

Neste ponto, é importante destacar a Agenda para a Paz como um importante instrumento normativo que marcou o início da evolução das operações de paz conduzidas pelas Nações Unidas no período pós-Guerra Fria. Apresentado em 1992 por Boutros Boutros-Ghali, então Secretário-Geral da ONU, o documento abordava a necessidade de atuação da ONU em três dimensões essenciais: diplomacia preventiva, acordos de paz e manutenção da paz. Nesse bojo, as operações de paz multidimensionais, implementadas a partir das diretrizes daquele documento, passaram a deter mandatos com objetivos diversificados (prestação de ajuda humanitária, proteção de civis, administração de territórios, repatriamento de refugiados, entre outros), exigindo, além do contingente militar, a existência de contingentes policial e

civil, a fim de viabilizar a execução de serviços nas áreas em conflito. Nesse panorama, como bem destaca Bigatão (2015, 37), “se entre 1947 e 1987 foram autorizadas 14 operações de paz; entre 1988 e 1999 esse número cresceu para 39 novas missões”. Este cenário se deve, em grande medida, aos debates sobre o alargamento das questões de segurança internacional, que permitiram um novo entendimento sobre o que se caracterizaria como uma ameaça à paz e à segurança, na ótica da ONU.

Assim sendo, verifica-se que, *pari passu* à ampliação da agenda de segurança internacional e, consequentemente, ao surgimento do conceito de segurança humana, a atuação das Nações Unidas passou a ser demandada em conflitos intra-estatais, de natureza complexa e difusa, os quais Kaldor (1999) definiu como “novas guerras”, caracterizados pelo envolvimento de questões como: processos revolucionários e guerras civis, terrorismo, tráfico de drogas, conflitos étnicos, genocídios, epidemias e catástrofes naturais e fluxo de refugiados.

Todavia, é imperativo destacar que tais eventos já ocorriam anteriormente, porém, durante a Guerra Fria, os mesmos eram relegados, tendo em vista a dinâmica das disputas de poder ocorridas durante o período bipolar. Assim, no momento em que tais conflitos passaram a repercutir além dos espaços nacionais, transpondo as fronteiras, passaram a receber maior atenção tanto da comunidade científica quanto dos policymakers (Duarte 2015).

Desde então, a partir das diretrizes da Agenda para a Paz e alinhadas com o surgimento do conceito de segurança humana, as operações de paz empreendidas pela ONU vêm passando por sucessivas reformas. Assim, os mandatos das missões passaram a englobar novas responsabilidades, como a proteção de civis, o provimento de assistência humanitária e dos direitos humanos, repatriação de refugiados, entre outros, materializando a transição do modelo de operações tradicionais para as operações multidimensionais (Bigatão 2015).

Porém, essa transição e a expansão das missões de paz observada no início da década de 90 impôs à ONU uma série de dificuldades para se manter efetiva e, assim, a organização passou por um período de crise, especialmente após os fracassos ocorridos em Ruanda, na Bósnia-Herzegovina e na Somália. Consequentemente, observou-se um retraimento das operações e a consequente perda de credibilidade da ONU no tocante à capacidade de atuação nesses novos cenários. Assim, se em 1993 estima-se que mais de 70 mil peacekeepers estavam desdobrados sob a bandeira da ONU, em 1996, esse número estava reduzido para menos de 20 mil (Bellamy, Williams e Griffin 2004).

Com o intuito de buscar a superação dos fracassos ocorridos na década de 90, em 2000, Kofi Annan, então Secretário-Geral da ONU, encomendou um relatório a um grupo de peritos com o objetivo de realizar uma análise profunda sobre as operações de paz. Assim, em agosto de 2000 foi divulgado o *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, que ficou conhecido com Relatório Brahimi, tendo em vista ter sido presidido por Lakhdar Brahimi, ex-ministro das Relações Exteriores da Argélia. O documento se constitui em um marco para a reforma das operações de paz da ONU. Sobre o Relatório Brahimi, Dias (2018) observa que:

O que se vê neste momento é um passo em direção a flexibilização dos três princípios das operações de paz – consentimento, imparcialidade e uso da força apenas em autodefesa – somado a proposições operacionais no sentido de integrar de modo mais eficiente os componentes civil e militar da missão, agilizar o envio das tropas após a aprovação do mandato e desenvolver estratégias mais aprofundadas de reconstrução (Dias 2018, 49).

Dando continuidade à evolução das operações de paz, e na esteira dos debates políticos e acadêmicos, é importante ressaltar a instituição do princípio da responsabilidade de proteger (*responsibility to protect* ou R2P). Fundamentada no conceito de segurança humana, a R2P surgiu em 2001, quando a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), uma instituição canadense vinculada à ONU, publicou o estudo “*The Responsibility to Protect*”, após uma série de debates entre representações diplomáticas de Estados, organizações não governamentais e instituições internacionais. A R2P estabelece que:

Os Estados soberanos têm a responsabilidade de proteger seus próprios cidadãos das catástrofes que podem ser evitadas – assassinatos em massa, violações sistemáticas e inanição – mas se não querem ou não podem fazê-lo, essa responsabilidade deve ser assumida pela comunidade de Estados (ICISS 2001, VIII, tradução nossa)⁶.

Assim, a aprovação do princípio da R2P, em 2005, na Assembleia Geral da ONU, segundo pontuou Duarte (2015, 131), definiu as populações mundiais como objeto da segurança internacional, ao passo em que “estabe-

6 No original: “Sovereign states have a responsibility to protect their own citizens from avoidable catastrophe – from mass murder and rape, from starvation – but that when they are unwilling or unable to do so, that responsibility must be borne by the broader community of states.” (ICISS 2001, VIII).

leceu mecanismos facilitadores para a execução de medidas com o objetivo de conter as manifestações de violências que ocorrem dentro do espaço nacional, e que repercutem em conflitos que promovem instabilidade internacional”, ou seja, constituiu-se como um instrumento que confere legitimidade à implementação de operações de paz das Nações Unidas, com mandatos específicos para atuação nesse novo cenário.

O dilema da segurança humana na questão do Saara Ocidental

O início do envolvimento da ONU na questão do Saara Ocidental ocorreu em 1963, quando aquela organização classificou-o como um dos territórios enquadrados na Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais, devendo o povo saarauí exercer seu direito de escolha e decidir entre: sua independência, tornando-se um Estado soberano; a livre associação à Espanha ou a integração àquele país europeu. Para isso, seria imperativo a realização de um referendo, no qual a própria população decidiria o seu futuro (Menezes, Morais e Carvalho 2018).

Contudo, o referendo idealizado nunca ocorreu. A partir da década de 50, quando se iniciaram os processos de independência das colônias europeias, o Marrocos, que conquistou sua liberdade da França, em 1956, entendeu que o império marroquino se estendia para além de seus limites territoriais, formando o “Grande Marrocos”, abrangendo, além de seu próprio território, todo o Saara Ocidental, a Mauritânia, os enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla, bem como parte da Argélia e do Mali (Ferreira 2018).

Não obstante, em 10 de maio de 1973, foi criado um movimento político revolucionário, a *Frente Popular de Liberación de Saguia el Hamra y Río de Oro* (Frente POLISARIO), que tinha um objetivo bastante específico: a independência do então Saara Espanhol e a formação de um Estado saarauí independente (Cobo 2011 apud Menezes, Morais e Carvalho 2018).

Assim, em 1975, mesmo com um parecer da Corte Internacional de Justiça (CIJ) afirmando que o Marrocos não possuía o direito de reclamar o território saarauí, o Rei Hassan II fez um pronunciamento nacional convocando os marroquinos a marcharem em direção ao território pertencente à Espanha, a fim de retomarem as terras espoliadas e libertar a população da colonização espanhola (Daudén e Suzin 2011). Desta forma, em um movimento que ficou conhecido como “Marcha Verde”, aproximadamente 350 mil marroquinos ocuparam a região norte do Saara Ocidental.

Em 14 de novembro de 1975, incapaz de enfrentar uma guerra contra o Marrocos, a Espanha assinou, secretamente, um acordo com o Marrocos e com a Mauritânia, considerado o estopim do conflito no Saara Ocidental: o Acordo de Madrid, por meio do qual a Espanha dividiu a administração do território saarauí, ficando parte com o Marrocos e outra parte com a Mauritânia (Estrada 2014).

Imediatamente após a ocupação do território pelo Marrocos e pela Mauritânia, a Frente POLISARIO iniciou um intenso combate contra os dois países, empregando táticas de guerrilha e dando início à guerra propriamente dita (Estrada 2014). No dia 26 de fevereiro de 1976, a Espanha retirou-se oficialmente do território e, no dia seguinte, a Frente POLISARIO proclamou a República Árabe Saarauí Democrática (RASD), com o intuito de dar legitimidade internacional e requerer a soberania sobre o Saara Ocidental.

Em 1979, a Mauritânia retirou-se do Saara Ocidental, tendo em vista o desgaste que a guerrilha implementada pela Frente POLISARIO causou em suas tropas. Contudo, após a retirada mauritana, o Marrocos estendeu sua ocupação, inflamando o conflito contra a Frente POLISARIO (Menezes, Morais e Carvalho 2018). Entre o final da década de 70 e início de 80, a Frente POLISARIO obteve certa vantagem no campo político e militar, tendo recebido o crescente reconhecimento pela comunidade internacional e, ainda, pela conquista de importantes localidades situadas em território saarauí (Barata 2012).

Em consequência, no campo político, em resposta ao reconhecimento oficial da RASD como membro da Organização da Unidade Africana (OUA), atualmente União Africana, o Marrocos abandonou a organização em 1984. No campo militar, no período de 1981 a 1987, o Marrocos construiu uma linha defensiva fortificada, composta por um imenso muro de areia e pedra, protegido com campos minados, conhecido como *The Berm*, que dividiu o Saara Ocidental em duas zonas: as Zonas Ocupadas, dominadas pelo Marrocos, que se localizam no lado ocidental do muro e ocupam cerca de 85% do território; e as Zonas Liberadas, cerca de 15% do território, controladas pela Frente POLISARIO, localizadas no lado oriental do muro (Duarte 2016). Além de isolar a população saarauí no território controlado pela Frente POLISARIO, o muro representa uma grande ameaça à população, devido aos diversos campos minados existentes na área.

Durante o conflito propriamente dito, ocorrido entre 1975 e 1991, a população saarauí migrou pelo deserto em direção à fronteira com a Argélia, onde se estabeleceram em acampamentos de refugiados na região de Tindouf. Os saarauís fugiram, principalmente, devido aos intensos bombardeios aéreos marroquinos com napalm, às prisões arbitrárias e outras formas de violência contra a população civil. Durante o deslocamento em direção à Argélia, por exemplo, os saarauís ocuparam alguns acampamentos provisórios, construídos pela Frente

POLISARIO em locais estratégicos, situados em Guelta Zemmur, Oum Dreyga, Amgala e Tifariti, onde existiam poços de água e fortificações abandonadas pelos espanhóis. Contudo, as forças marroquinas promoveram um ataque aéreo nos campos de Guelta Zemmur, Tifariti e, posteriormente, em Oum Dreyga, que resultou em centenas de vítimas civis (Cobo e Menéndez 2006).

Desta forma, em 1984, a ONU decidiu intervir nas negociações entre o Marrocos e a Frente POLISARIO, que vinham sendo conduzidas pela OUA. Assim, em 1988, as partes em conflito concordaram com a proposta de efetivarem um cessar-fogo, que foi oficializado em 1991, um ano após a aprovação do *Settlement Plan*, um plano inserido no Relatório do Secretário-Geral da ONU (S/21360, de 18 de junho de 1990), que previa as ações a serem implementadas para a efetiva realização do referendo de autodeterminação do povo saarau (Barros 2020).

Ainda em 1991, foi instituída a *Misión de las Naciones Unidas para la Organización de un Referéndum en el Sáhara Occidental* (MINURSO), cujo mandato estabelecia as seguintes ações a serem desencadeadas:

a. monitorar o cessar-fogo; b. verificar a redução de tropas marroquinas no território; c. monitorar o confinamento das tropas marroquinas e da Frente POLISARIO em locais designados; d. tomar medidas com as partes para garantir a libertação de todos os prisioneiros ou detidos políticos do Saara Ocidental; e. supervisionar o intercâmbio de prisioneiros de guerra; f. implementar um programa de repatriação de refugiados do Saara Ocidental; g. identificar e registrar eleitores qualificados; h. organizar e garantir um referendo livre e justo e proclamar os resultados (UN 2015, 22, tradução nossa)⁷.

Desde então, o principal ponto de divergência se encontra na falta de consenso a respeito dos eleitores que teriam o direito ao voto no referendo de autodeterminação. De um lado, o Saara Ocidental exige que o eleitorado seja composto conforme o censo realizado pela Espanha, em 1974, enquanto o Marrocos defende a ampliação do eleitorado, pois, a partir de 1975, houve um aumento considerável de marroquinos no território em decorrência da “Marcha Verde” (Estrada 2014).

7 No original: “a. Monitor the ceasefire. b. Verify the reduction of Moroccan troops in the Territory. c. Monitor the confinement of Moroccan and Frente POLISARIO troops to designated locations. d. Take steps with the parties to ensure the release of all Western Saharan political prisoners or detainees. e. Oversee the exchange of prisoners of war. f. Implement the repatriation programme. g. Identify and register qualified voters. h. Organize and ensure a free and fair referendum and proclaim the results.” (UN 2015, 22).

Desde a implantação da MINURSO, por diversas vezes, a ONU enviou esforços, exclusivamente no campo diplomático, para procurar resolver o impasse na questão do Saara Ocidental. Entretanto, todas as tentativas de acordo fracassaram, como o *Houston Agreement* (1998), o Plano Baker I (2001) e o Plano Baker II (2003), os quais foram rejeitados por não obterem o consenso entre Marrocos e Frente POLISARIO (Barros 2020).

Na busca pela solução do conflito, em 2007, a ONU convocou as partes para negociarem diretamente, sob o monitoramento da organização. Na oportunidade o Marrocos apresentou uma proposta para o Saara Ocidental, o *Saharan Autonomous Region*, alicerçado na concessão de autonomia, porém, inserida em um quadro de soberania marroquina. Por outro lado, a Frente POLISARIO apresentou sua própria proposta, ratificando o seu desejo de autodeterminação e independência (Duarte 2016). Conseqüentemente, as negociações não prosperaram.

Convém destacar que, como abordado anteriormente, embora inúmeras situações de risco abarcadas pelo conceito de segurança humana estejam presentes na questão do Saara Ocidental, surpreendentemente, a MINURSO é uma das poucas missões da ONU em andamento cujo mandato não atribui a responsabilidade de desenvolver uma atuação orientada pelo conceito da segurança humana e do princípio da R2P. Nesse escopo, Ban Ki-Moon, então Secretário-Geral da ONU, enfatizou em seu relatório versando sobre a situação no Saara Ocidental, datado de abril de 2010:

As Nações Unidas não têm pessoal desdobrado no terreno para abordar questões de direitos humanos, uma vez que a MINURSO não tem um mandato específico de direitos humanos e o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos não tem presença no Território ou nos campos de refugiados em Tindouf. No entanto, as Nações Unidas reconhecem seu dever de manter os padrões de direitos humanos em todas as suas operações, incluindo as relativas ao Saara Ocidental. Ambas as partes do conflito muitas vezes se acusam, em comunicações com as Nações Unidas ou na mídia, de violações dos direitos humanos (UNSC 2010, 12, tradução nossa)⁸.

8 No original: “*The United Nations has no staff on the ground to address human rights issues, since MINURSO does not have a specific human rights mandate and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights has no presence in the Territory or in the refugee camps in Tindouf. Nonetheless, the United Nations recognizes its duty to uphold human rights standards in all its operations, including those relating to Western Sahara. Both parties to the conflict often accuse each other, in communications with the United Nations or in the media, of human rights violations.*” (UNSC 2010, 12).

Nesse contexto, Mr Sangqu, representante sul-africano durante a realização da 6523 Reunião do CS, conduzida em 27 de abril de 2011, enfatizou ser inconcebível que a MINURSO seja a única missão em território africano que não inclui a problemática dos direitos humanos em seu mandato, podendo “criar a impressão de que o Conselho de Segurança não se preocupa com os direitos humanos do povo do Saara Ocidental” (UNSC 2011).

Nesse panorama, em 2010, ocorreu um fato que ganhou grande repercussão internacional. Aproximadamente 20 mil saarauis se alojaram em Gdem Izik, nas proximidades de Laayoune, onde instalaram um acampamento para protestar contra as condições econômicas e sociais da população saarai no Saara Ocidental. Alguns dias após o início dos protestos, militares marroquinos invadiram o acampamento e reprimiram violentamente a população, com alguns saarauis sendo presos e torturados. Por outro lado, o Marrocos defende a versão de que as tropas foram recebidas com violência pelos saarauis, informando que entre os 12 (doze) óbitos ocorridos no evento, 10 (dez) eram militares marroquinos (Beristain e Hidalgo 2012).

Ainda nesse contexto, é possível verificar inúmeras denúncias de violações, quer seja das dimensões da segurança humana ou do princípio da R2P, reportadas principalmente por ONGs, como a Anistia Internacional e *Human Rights Watch*. Em um relatório apresentado pela Anistia Internacional, em 2015, estão elencados 173 casos de tortura e maus tratos contra a população saarai, no período entre 2010 e 2014, supostamente praticados pelas forças marroquinas, o que foi imediatamente negado pelo Marrocos, não tendo sido tomada nenhuma providência a respeito (Anistia Internacional 2015).

Ainda sob o enfoque da segurança humana, é conveniente destacar que, de acordo com Estrada (2014, 129), “a RASD funciona hoje como uma República *sui generis*, pelo fato de atuar como um Estado em exílio que administra a vida dos refugiados no território semi-autônomo concedido pela Argélia”. Contudo, embora a RASD seja reconhecida por aproximadamente 80 países, o fato é que não possui o reconhecimento oficial no sistema internacional. Desta forma, verifica-se que a população saarai, que atualmente vive nos campos de refugiados nas proximidades de Tindouf, na Argélia, encontra-se completamente vulnerável perante às possíveis ameaças à segurança humana.

Sobre o impasse no Saara Ocidental, no âmbito do CS, é notável o apoio recebido pelo Marrocos, especialmente proveniente da França e dos EUA. Desde 1963, quando o Marrocos reivindicou o território saarai, a França apoiou a demanda marroquina, mesmo após a divulgação do parecer

da CIJ, em 1975, que estabeleceu que o Marrocos não possuía nenhum direito sobre o Saara Ocidental (Fuentes 2014).

Ademais, o apoio francês não se configura apenas no campo da retórica, visto que envolve ações concretas nos diversos campos do poder. Esse apoio se materializou no campo militar, quando, durante o conflito, a França forneceu um substancial apoio militar ao Marrocos, com o fornecimento de armamentos e, até mesmo, com o envio de tropas francesas para lutar contra a Frente POLISARIO (Menezes, Morais e Carvalho 2018).

Contudo, o maior apoio francês para a demanda do Marrocos em relação ao Saara Ocidental apresenta-se em sua atuação junto ao CS da ONU. Desde a implementação da MINURSO, em 1991, a França tem utilizado sua posição como membro permanente do CS para influenciar as decisões e resoluções daquela organização em favor dos interesses marroquinos (Ferreira e Migon 2015). Como um exemplo evidente dessa influência, pode ser citada a oposição francesa à inclusão, no mandato da MINURSO, de um mecanismo internacional de proteção dos saarauis sob o enfoque da segurança humana e do princípio da R2P, no âmbito daquela missão de paz (Duarte 2016).

Nesse sentido, conforme ressaltado por Mr De Revière, representante francês na 8890 Reunião do CS, realizada em outubro de 2021, a “França considera o plano de autonomia apresentado pelo Marrocos, em 2007, uma base séria e crível para as discussões, a fim de retomar o diálogo. Encorajamos todas as partes a buscar a paz”, ratificando o forte apoio francês às pretensões marroquinas (UNSC 2021, 3, tradução nossa)⁹.

Outro importante aliado marroquino no CS é os EUA. Primeiramente, do ponto de vista histórico, é pertinente destacar que o Marrocos foi o primeiro país a reconhecer a independência dos EUA, sendo, portanto, um de seus aliados mais antigos (Solà-Martín 2009). Além disso, é importante lembrar que o conflito no Saara Ocidental emergiu durante a Guerra Fria, quando os EUA pautavam suas ações em acordos de segurança mútua e assistência militar com Estados geopoliticamente relevantes para os seus interesses, tentando conter a área de influência da URSS (Barata 2012).

No período de 1975 a 1990, coincidente com o conflito dos marroquinos contra a Frente POLISARIO, o Marrocos recebeu mais de 1/5 do total do auxílio dos EUA para a África, sendo mais de 1 bilhão de dólares em assistência militar e 1,3 bilhão de dólares em auxílio econômico. A partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, os EUA renovaram seus interesses na

9 No original: “France considers Morocco’s 2007 autonomy plan as a serious and credible basis for discussions with a view to resuming dialogue. We encourage all of the parties to pursue peace” (UNSC 2021, 3)..

região do Magreb devido a duas razões: 1) interesses econômicos e políticos, relacionados à demanda por energia (petróleo e gás natural) e a regionalização do Magreb como potencial para o mercado das corporações norte-americanas; e 2) interesses militares e de segurança, relacionados à necessidade de monitorar/ controlar questões como islamismo, terrorismo e democratização (Zoubir 2009 apud Estrada 2014). Na conjuntura da Guerra Global ao Terror, o Marrocos procurou associar a Frente POLISARIO a organismos terroristas internacionais, como o Al-Qaeda Magreb, a fim de consolidar, de forma mais intensa, a oposição norte-americana a qualquer pretensão saaraui (Ferreira e Migon 2015).

Em 2013, os EUA sinalizaram o apoio à inclusão de um mecanismo internacional de monitoramento dos direitos humanos na MINURSO. Contudo, imediatamente, o Marrocos suspendeu o exercício militar combinado com os EUA, o *African Lion*, intensificando o lobby junto aos *policymakers* norte-americanos, que possuem diversos interesses na região do Magreb, culminando com o recuo dos EUA, que não incluiu nenhuma menção sobre a segurança humana e R2P na resolução aprovada pelo CS em 29 de abril de 2014 (Khakee 2014).

Assim como a França, desde de que o Marrocos apresentou seu plano de autonomia para o Saara Ocidental, em 2007, a iniciativa obteve o suporte dos EUA. Nesse panorama de apoio, em 10 de dezembro de 2020, o então Presidente Trump reconheceu “que todo o território do Saara Ocidental faz parte do Reino de Marrocos” e, ainda, afirmou que os EUA viam a proposta marroquina, o *Saharan Autonomous Region*, como “a única base para uma solução justa e duradoura para a disputa pelo território do Saara Ocidental” (UNSC 2020, 2). Ademais, o Presidente Trump frisou que:

Os Estados Unidos acreditam que um Estado Saaraui independente não é uma opção realista para resolver o conflito e que a autonomia genuína sob a soberania marroquina é a única solução viável. Instamos as partes a se envolverem em discussões sem demora, usando o plano de autonomia de Marrocos como o único quadro para negociar uma solução mutuamente aceitável (UNSC 2020, 2, tradução nossa)¹⁰.

10 No original: “The United States believes that an independent Sahrawi State is not a realistic option for resolving the conflict and that genuine autonomy under Moroccan sovereignty is the only feasible solution. We urge the parties to engage in discussions without delay, using Morocco’s autonomy plan as the only framework to negotiate a mutually acceptable solution.” (UNSC 2020, 2).

Entretanto, a posição francesa e norte-americana, favorável à causa marroquina, não é um consenso em âmbito internacional. A Rússia, outro membro permanente do CS, por ocasião da 8246 Reunião do CS, absteve-se de votar a Resolução 2414 (2018), afirmando que “o processo de elaboração e tomada da decisão não foi transparente nem consultivo [...] resultando em um texto que continuava desequilibrado”. Ademais, criticou a falta de imparcialidade da resolução, afirmando que sua principal ênfase estava “em categorias instáveis e contraditórias, como a praticidade e o realismo, as quais poderiam abrir caminho para todos os tipos de interpretações equivocadas” (UNSC 2018, 3).

Ainda, durante a 8518 Reunião do CS, Mr. Safronkov, representando a Rússia, em uma referência à atuação dos EUA e da França no apoio à causa marroquina, discursou para justificar a abstenção na aprovação da Resolução 2468 (2019), afirmando que:

Nossos argumentos para corrigir o desequilíbrio [da resolução] foram descaradamente ignorados, embora o que estávamos pedindo fosse uma restauração da redação previamente acordada. Isso levantou, mais uma vez, questões sobre o sistema de *penholdership*¹¹ nos assuntos de países específicos do Conselho (UNSC 2019, 16, tradução nossa)¹².

Durante a reunião que aprovou a Resolução 2414 (2018), a China absteve-se na votação e criticou a maneira como foi elaborado o projeto da resolução, que não permitiu as devidas discussões entre os membros do CS para buscar-se o consenso. Ao contrário, segundo os chineses, “tomar medidas precipitadas em um projeto de resolução, quando ainda há diferenças, afeta a unidade entre os membros do Conselho” (UNSC 2018, 4).

Nessa mesma linha crítica, além de Rússia e China, integrantes do P5, outros países que ocupam uma cadeira rotativa no CS, em inúmeras oportunidades externaram suas insatisfações com a forma unilateral e pouco participativa com que são elaborados os textos e projetos relacionados

11 Incumbência da elaboração de textos e projetos de decisão do CS da ONU, restrita aos seus membros permanentes, que controlam a atribuição de redigir decisões e manifestações públicas do órgão (Pontes 2018, 164-166).

12 No original: “Our arguments for correcting the imbalance were blatantly ignored, although what we were asking for was a restoration of the previously agreed wording. That has once again raised questions about the *penholdership* system on country-specific subjects in the Council.” (UNSC 2019, 6).

à MINURSO, geralmente conduzidos pelos penholders norte-americanos, os quais são usualmente incumbidos dessa matéria.

Avançando na análise das posições do CS da ONU, outras nações se posicionaram sobre a questão saarai durante a condução das diversas reuniões do Conselho, por vezes, criticando a sua atuação. Nesse contexto, durante a realização da 8518 Reunião do CS, a África do Sul, por intermédio do Mr. Matjila, absteve-se na aprovação da Resolução 2468 (2019), afirmando que:

[...] lamenta que o Conselho continue resistindo a um mandato de monitoramento de direitos humanos para a MINURSO, apesar do fato de que muitos ao redor desta mesa propõem avidamente tais mecanismos em outros mandatos, sem exceção. Não vimos o mesmo vigor ou determinação em termos da MINURSO, o que cria a impressão de que os direitos humanos do povo do Saara Ocidental não são respeitados da mesma forma que os de outros povos de outras partes do mundo (UNSC 2019, 4, tradução nossa)¹³.

Ademais, a delegação sul-africana acrescentou ainda que:

Queremos reiterar que os métodos de trabalho do Conselho nesta matéria, através dos quais delega responsabilidades ao Grupo de Amigos do Saara Ocidental¹⁴, continuam a ser uma séria fonte de preocupação para a África do Sul. Temos consistentemente levantado esta questão como problemática, particularmente devido à natureza não representativa do Grupo, que não inclui um único membro africano do Conselho, apesar de se tratar de uma questão africana. Este é mais um exemplo de uma questão africana sendo decidida por não africanos. É injusto (UNSC 2019, 4, tradução nossa)¹⁵.

13 No original: “[...] regrets that the Council continues to resist a human rights monitoring mandate for MINURSO, despite the fact that many around this table eagerly propose such mechanisms in other mandates, without exception. We have not seen the same vigour or determination in terms of MINURSO, which creates the impression that the human rights of the people of Western Sahara are not held in the same regard as those of other people’s elsewhere in the world.” (UNSC 2019, 4).

14 O Grupo de Amigos do Saara Ocidental é composto pela França, EUA, Espanha, Reino Unido e Rússia.

15 No original: “We want to reiterate that the Council’s working methods on this matter, whereby it delegates responsibility to the Group of Friends of Western Sahara, remain a serious source of concern for South Africa. We have consistently raised this issue as problematic, particularly given the unrepresentative nature of the Group, which does not include a single African member of the Council, despite the fact that this is an African issue. This is yet another example of an African issue being decided by non-Africans. It is unjust.” (UNSC 2019, 4).

Nessa mesma direção, em 2021, por ocasião da 889ª Reunião do CS, o representante mexicano, Mr. De la Fuente Ramírez, discursou por ocasião da aprovação da Resolução 2602 (2021), afirmando que:

No entanto, lamentamos a relutância, durante as negociações, em incluir na resolução propostas importantes que tiveram o apoio de várias delegações. Refiro-me, em particular, a propostas de briefings mais frequentes à luz da deterioração significativa da situação relativa às violações dos direitos humanos e ao colapso do cessar-fogo (UNSC 2021, 3, tradução nossa)¹⁶.

Desta forma, após a análise do posicionamento dos EUA e da França, bem como de alguns dos outros membros do CS, é interessante observar que a MINURSO vai na contramão da maior parte das missões em andamento no continente africano, atualmente, nas quais os mandatos são cada vez mais robustos e a correlação com a promoção da democracia, do desenvolvimento e a construção da estabilidade são a praxe.

Conclusão

O conceito de segurança humana desenvolveu-se a partir de um intenso debate sobre ampliação da agenda de segurança internacional, especialmente no período pós-Guerra Fria. Assim, em que pese a polêmica e as controvérsias que acompanham o conceito até os dias atuais, é indiscutível que o mesmo se encontra incorporado pelos diversos atores do sistema internacional, materializando o alargamento da agenda de segurança. Nesse contexto, verificou-se a evolução das operações de paz da ONU influenciadas pelo surgimento desse conceito, que se caracterizou como base para a formulação do princípio da R2P, que passou a nortear as diversas missões de paz conduzidas pela ONU.

No tocante ao conflito no Saara Ocidental, que se iniciou exatamente no bojo do debate acerca da centralidade do Estado como agente de segurança, quando se discutia a ampliação e aprofundamento da agenda de segurança internacional para além das expressões política e militar, verificou-se que, no momento da implantação da MINURSO, em 1991, havia um objetivo bastante

¹⁶ No original: “Nevertheless, we regret the unwillingness, during the negotiations, to include in the resolution important proposals that had the backing of several delegations. I am referring in particular to proposals for more frequent briefings in the light of the significant deterioration of the situation with regard to human rights violations and the collapse of the ceasefire.” (UNSC 2021, 3).

claro estabelecido para a missão: conduzir o referendo de autodeterminação, o qual não foi realizado até o presente momento.

Em relação à situação do Saara Ocidental, o impasse pode ser explicado à luz do Realismo, centrado no Estado, em sua soberania e em seus interesses geopolíticos e econômicos, refletido na dinâmica decisória do CS da ONU. Desta forma, a partir do apoio recebido pelo Marrocos dos EUA e da França, dois dos cinco membros permanentes do CS, que utilizam o poder de veto em prol de seus interesses estatais, percebe-se que as resoluções do CS sobre a questão saarai são fruto de uma discussão superficial, limitando-se à renovação anual do mandato da MINURSO, sem qualquer medida ou ação concreta que viabilize a solução do impasse.

Ademais, embora o conceito de segurança humana e o princípio da R2P tenham alcançado uma posição de relevância no sistema internacional, observa-se que, ao pautar a atuação da ONU no Saara Ocidental, o próprio CS ignora esses conceitos, fundamentando suas decisões em uma visão absolutamente realista de seus membros permanentes, não permitindo a implantação de nenhuma mudança ou adequação na postura da ONU frente ao conflito no Saara Ocidental.

REFERÊNCIAS

- Anistia Internacional. 2015. *Shadow of Impunity: Torture in Morocco and Western Sahara*. 1. Ed, London. <https://www.amnesty.org/en/documents/MDE29/1491/2015/en/>.
- Barata, Maria João Ribeiro Curado. 2012. “Identidade, Autodeterminação e Relações Internacionais: O Caso Do Saara Ocidental”. Dissertação (Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. <http://hdl.handle.net/10316/21122>.
- Barros, José Maria Sydow de. 2020. “Saara Ocidental: História, Atuação da ONU e Interesses Externos”. *Revista Brasileira de Estudos Africanos* 5, no. 10 (Jul./ Dez): 103-126. <https://doi.org/10.22456/2448-3923.103361>.
- Bellamy, Alex J., Paul D. Willians e Stuart Griffin. 2004. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press.
- Beristain, Carlos M. e Eloísa G Hidalgo. 2012. *El Oasis de la Memoria: Memoria histórica y violaciones de Derechos humanos en el Sáhara Occidental*. Tomo I. Bilbao: Hegoa. https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/uploads/pdfs/210/TOMO_I.pdf?148539737.

- Bigatão, Juliana de Paula. 2015. “Do Fracasso à Reforma das Operações de Paz das Nações Unidas (2000-2010)”. Tese de Doutorado (Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP). <http://hdl.handle.net/11449/128006>.
- Buzan, Barry e Lene Hansen. 2009. *The evolution of international studies*. 1 ed. Cambridge: University Press.
- Cobo, Ignacio Fuente e Fernando Mariño Menéndez. 2006. *Conflictos Internacionales Contemporáneos*. Madrid: Ministerio de Defensa, Escuela de Guerra del Ejército e Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, nffl 4. <http://hdl.handle.net/10016/17377>
- Daudén, Laura e Giovana Moraes Suzin. 2011. *Nem Paz Nem Guerra: Três décadas de conflito no Saara Ocidental*. 1 ed. Rio de Janeiro: Tinta Negra Bazar Editorial.
- Dias, Guilherme Moreira. 2018. “As Nações Unidas como Ator de Segurança Internacional: do Peacekeeping Tradicional às Iniciativas de Estabilização na República Democrática do Congo e na República Centro Africana”. Tese de Doutorado (Estudos Estratégicos Internacionais) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://hdl.handle.net/10183/206643>.
- Duarte, Geraldine Rosas. 2016. “O Papel da ONU no Conflito do Saara Ocidental”. *Revista Conjuntura Austral* 7, no. 33-34: 04 – 15. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.59898>.
- Duarte, João Paulo Gusmão P. 2015. “Uma crítica à ampliação da segurança no pós-guerra fria”. *Conjuntura Internacional: problematizando o dispositivo da responsabilidade de proteger* 12, no. 2 (Jul./Dez): 123-133. <http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/9377>.
- Estrada, Rodrigo Duque. 2014. “Saara Ocidental: História, Geopolítica e Perspectivas da Última Colônia”. *Cadernos de Relações Internacionais* 7, no. 1: 118-147. <https://doi.org/10.17771/PUCRio.CadRI.23174>.
- Ferreira, Pedro. 2018. “Sahara Ocidental: conflito diplomático (1991 – 2010) e os presumíveis interesses de Marrocos”. *Revista Internacional de Estudos Africanos – Africana Studia* 1, no. 29: 11-29.
- Ferreira, Sylvio and Eduardo Migon. 2015. “A Estratégia de uma Guerra Esquecida: fundamentos estratégicos aplicados à questão do Saara

- Ocidental”. *Revista Política Hoje* 24, no. 2: 193-217. <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3727>.
- Fuentes, Angie Paola Hernández. 2014. “Análisis de la influencia de Francia y sus intereses en el conflicto del Sahara Occidental. Período 1991-2011”. *RAI - Revista Análisis Internacional* 5, no. 2: 407-415. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/995>.
- Galtung, Johan. 1969. “Violence, Peace, and Peace Research”. *Journal of Peace Research* 6, no. 3: 167-191.
- Gilder, Alexander. 2021. “Stabilization and Human Security in UN Peace Operations”. New York: Routledge.
- ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty). 2001. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre.
- ICJ (International Court of Justice). 1975. Western Sahara, Advisory Opinion, *ICJ Reports*. <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/61/061-19751016-ADV-01-00-EN.pdf>.
- Kaldor, Mary. 1999. *New and Old Wars: organized violence in a global era*. Cambridge: Polity Press.
- Kenkel, Kai Michael. 2013. “Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 56: 122-143. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000100007>.
- Khakee, Anna. 2014. “The MINURSO Mandate, Human Rights and the Autonomy Solution for Western Sahara”. *Mediterranean Politics* 19, no. 3: 456-462. <https://doi.org/10.1080/13629395.2014.966961>.
- Menezes, Fabiano L. de, Jéssica M. A. Morais e Manoella S. M. de Carvalho. 2018. “Saara Ocidental: A Miragem da Descolonização”. *A Produção do Saber - Revista de Estudos e Comunicações da Universidade Católica de Santos – Leopoldianum* 44, no. 122: 73-86. <https://periodicos.unisantos.br/leopoldianum/article/view/795>.
- Oliveira, Adriana Bazzano de. 2009. “O Fim da Guerra Fria e os Estudos de Segurança Internacional: O Conceito de Segurança Humana”. *Revista Aurora III*, no. 5 (Dez): 68-79. <https://doi.org/10.36311/1982-8004.2009.v3n1.1221>.
- Paris, Roland. 2001. “Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?” *International Security* 26, no. 2: 87-102. <https://www.jstor.org/stable/3092123>

- Pontes, Kassius D. Silva. 2018. *Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir: o CSNU e os seus métodos de trabalho*. Brasília: FUNAG.
- Rocha, Raquel M. A. 2017. “O histórico da segurança humana e o (des) encontro das agendas de desenvolvimento e segurança”. *Revista Carta Internacional* 12, no. 3: 104-129. <https://doi.org/10.21530/ci.v12n3.2017.676>.
- _____. 2017a. “Segurança Humana: Histórico, Conceito e Utilização”. Tese de Doutorado (Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.
- Solà-Martín, Andreu. 2009. “Conflict Resolution in Western Sahara”. *African Journal on Conflict Resolution* 9, no. 3: 117-140.
- UN (United Nations). 2015. MINURSO Handbook. Laayoune.
- UNDP (United Nations Development Programme). 1994. *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994>
- UNSC (United Nations Security Council). 1990. *Report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara*. <https://digitallibrary.un.org/record/94688>.
- _____. 2010. *Report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara*. <https://digitallibrary.un.org/record/679910?ln=en>
- _____. 2011. *Security Council Official Records – 6523rd Meeting*. <https://digitallibrary.un.org/record/702231?ln=en>
- _____. 2018. *Security Council Official Records – 8246rd Meeting*. <https://digitallibrary.un.org/record/1486277?ln=en>
- _____. 2019. *Security Council Official Records – 8518rd Meeting*. <https://digitallibrary.un.org/record/3801944?ln=en>
- _____. 2020. Letter dated 15 December 2020 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council. <https://digitallibrary.un.org/record/3897804?ln=en>
- _____. 2021. *Security Council Official Records – 8890rd Meeting*. <https://digitallibrary.un.org/record/3946444?ln=en>
- Valença, Marcelo M. e Luiza B. Affonso. 2018. “A Política das Intervenções Humanitárias”. *Revista da Escola de Guerra Naval* 24, no. 2 (maio/

agosto): 428-455. <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revista-da-egn/article/view/711>.

Walt, Stephen M. 1991. "The Renaissance of Security Studies". *International Studies Quarterly* 35, no. 2 (Jun): 211-239. <https://www.jstor.org/stable/2600471>.

RESUMO

O presente artigo pretende analisar a questão do Saara Ocidental sob o enfoque da segurança humana. Para isso, após uma breve introdução, foi apresentado o conceito da segurança humana, explicando o contexto em que o mesmo surgiu. Na terceira seção foi analisada a evolução das operações de paz da ONU inserida no contexto da ampliação da agenda de segurança internacional. Em seguida, foi realizada uma abordagem da questão do Saara Ocidental sob o prisma da segurança humana e, finalmente, nas considerações finais, foram apresentados aspectos relevantes para o problema proposto.

PALAVRAS-CHAVE

Saara Ocidental. ONU. Operações de Paz. Segurança Humana.

Recebido em 27 de setembro de 2022

Aceito em 10 de outubro de 2022

ANÁLISE DE CONJUNTURA DO GOVERNO CHISSANO: TRANSIÇÕES DOMÉSTICAS E PRAGMATISMO ECONÔMICO EM MOÇAMBIQUE (1986-2004)

Ercílio Neves Brandão Langa¹



Introdução

O artigo analisa a conjuntura da política de Moçambique durante o Governo Chissano entre 1986 e 2005, bem como os fatores internos e externos que contribuíram para a realização ou não dos objetivos governamentais. Partiu-se de eventos políticos, econômicos e históricos para avaliar o Governo Chissano. A análise de conjuntura é uma metodologia plural que permitiu interpretar acontecimentos, fatos e causas, bem como descrever o comportamento dos atores envolvidos, as correlações de força e os interesses internos e externos que influenciaram a condução da política. Outro aspecto que justificou a utilização dessa ferramenta é o tempo histórico envolvido – dezoito anos, entre o final do século XX e o início do século XXI – caracterizado por transformações, transições e mudanças político-econômicas domésticas, regionais e internacionais marcantes. A análise de conjuntura revelou-se eficaz para se ter uma perspectiva ampliada e profunda do Governo Chissano e do contexto nacional e internacional em que se desenvolveu. Essa metodologia requer conhecimento histórico do objeto de estudo, do contexto e dinâmica política, da organização social local, do padrão de comportamento e valores da sociedade, dos grupos políticos, seus objetivos e interesses. O texto constitui uma perspectiva subjetiva, um ponto de vista sobre o “tempo de Chissano”, um período político, econômico e social da história de Moçambique. Trata-se de uma análise de curta duração *ex-post-facto*, isto é, décadas

1 Departamento de Relações Internacionais, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. Redenção, Brasil. Email: ercilio.langa@gmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8537-0996>.

após os eventos terem ocorrido, mas longa e complexa em transformações socioeconômicas conjunturais. Apesar de mudanças sistêmicas na sociedade moçambicana, a estrutura da política do país permaneceu quase a mesma, liderada pelo partido-Estado.

Moçambique inseriu-se na arena internacional em 1975 enquanto Estado independente, com a denominação de República Popular de Moçambique, governado pela FRELIMO em regime de partido único e marcado pelo autoritarismo. Dois anos depois, em 1977, o Estado aderiu ao marxismo-leninismo passando a cooperar com o Bloco socialista europeu, China e Cuba. O Estado Moçambicano foi alvo de pressões externas do mundo ocidental por meio de bloqueios internacionais e agressões dos regimes da Rodésia de Ian Smith e do *apartheid* sul-africano. Quinze anos depois, em 1990, já sob o Governo Chissano, o Estado reinseriu-se com outra perspectiva, denominando-se República de Moçambique (RM) adotando o modelo capitalista-liberal e um sistema multipartidário.

O fenômeno em estudo é o Governo Chissano, sua atuação doméstica e internacional. Para elucidá-lo, fez-se o levantamento bibliográfico, aliado à pesquisa documental e a análise de conjuntura enquanto ferramenta central do artigo. Como aportes teóricos, movimentou-se a lógica do jogo de dois níveis e a perspectiva interméstica que, combina as interações entre o ambiente doméstico e o internacional. O artigo está organizado em seis segmentos. Primeiro movimentou-se os aportes metodológicos e teóricos. No segundo tópico descreveu-se a emergência do Governo Chissano diante das conjunturas nacional, regional e internacional. No terceiro capítulo delineou-se o primeiro Governo Chissano. No quarto tópico abordou-se o acordo geral de paz de 1992 e, no quinto, avaliou-se o segundo Governo Chissano. No sexto e último segmento, analisou-se a política externa.

Metodologia

Movimentou-se como aporte metodológico a análise de conjuntura política do Governo Chissano a partir das propostas de Souza (1984), Vieira (2015), Ayerbe (2016) e Pereira (2020), atores que desenvolvem distintas perspectivas dessa ferramenta. Na sua obra pioneira, Souza (1984) argumenta que a análise de conjuntura mistura conhecimento e descoberta, constituindo uma leitura especial da realidade que se faz em função de uma necessidade ou interesse. Segundo o autor, não há análise de conjuntura neutra ou desinteressada. Há sempre determinada visão do sentido e rumo dos

acontecimentos. Na sua ótica existem dois modos de ler a conjuntura: partir da situação ou do ponto de vista do poder dominante ou, partir da situação ou do ponto de vista dos movimentos populares, das classes subordinadas, da oposição ao poder dominante. O sociólogo aponta como categorias de análise de conjuntura: acontecimentos, cenários, atores, relação de forças e a articulação entre estrutura e conjuntura. Acontecimentos, cenários e atores fazem parte da conjuntura, que se relacionam à estrutura. Essas categorias geram uma situação e definem a conjuntura e, não se dão no vazio. Elas têm relação com a história, com o passado, com relações sociais, econômicas e políticas estabelecidas no decorrer de um longo processo (Souza 1984).

Partindo da perspectiva histórica, Vieira (2015) aponta que o estudo de fenômenos sociais – sejam eles do presente ou do passado – ganha em alargamento, amplitude e profundidade se partirmos da análise de conjuntura. Nessa ótica, a conjuntura caracteriza-se por um conjunto de acontecimentos encadeados que explicam o processo histórico diretamente relacionado ao fato histórico. Conforme a autora, a permanência ou a mudança de uma conjuntura resulta do processo histórico. Sua duração é dada pelo fenômeno estudado, pois é ele que determina o corte temporal necessário. A duração ideal é de algumas décadas.

Em outro panorama, Ayerbe (2016) faz análise de conjuntura com foco em fatores de estabilidade e desorganização na estrutura das relações internacionais. Argumenta que acontecimentos, atores e interesses são ferramentas úteis para desenvolver uma análise de conjuntura política em relações internacionais. Paralelamente aos estudos de casos representativos de situações de ordem e desordem na governança global, este internacionalista analisa a dimensão histórica com abordagens comparativas de ordenamentos de períodos passados e sua repercussão como referência para o debate presente. Sua análise busca desvendar como acontecimentos e atores se articulam na atribuição de significado ao cenário específico dentro de determinado contexto histórico (Ayerbe 2016).

Por último, Pereira (2020) faz análise de conjuntura a partir de uma visão econômica que facilita a leitura de indicadores e a interpretação de dados estatísticos voltados ao mercado. Sua obra constitui um manual voltado aos interessados em ciências econômicas, ensinando os princípios da análise de conjuntura, a construção de cenários e a análise dos riscos econômicos e políticos. Dá ênfase ao papel da economia na análise de conjuntura. Nessa perspectiva, a conjuntura constitui uma forma das empresas e investidores analisarem a economia, de avaliá-la para assim tomar decisões. O autor afirma ser um equívoco chamar método, instrumento ou teoria à análise de

conjuntura. Considera-a um conjunto, pois a análise de conjuntura abrange distintas ferramentas científicas visando a análise de eventos, facilitando a compreensão das interações entre os atores, que podem ser famílias, governo, empresa e setor externo. A análise de conjuntura seria o conjunto de conhecimentos científicos empregados na interpretação de certa situação ou evento. Conforme o autor, metodologicamente, a análise de conjuntura necessita passar por três fases: a descrição dos atores e das variáveis, a interpretação e análise da situação e a síntese das inferências encontradas (Pereira 2020).

Via de regra, a análise de conjuntura econômica é realizada ou recomendada por grandes empresas e investidores estrangeiros, que pretendem adentrar e investir num novo mercado. Essa análise pressupõe a existência de conhecimentos e a construção de cenários econômicos, como também a interpretação de indicadores econômicos e de mercado. Geralmente é feita por economistas e profissionais afins. A conjuntura econômica trabalha com os curtos e longos prazos entre seis e doze meses, o que pressupõe uma análise quase que em cima dos acontecimentos. Assim, não interessa ao presente artigo a análise da conjuntura econômica, passados dezoito anos do Governo Chissano. No máximo, é possível explicitar a agenda econômica. Assim, a análise de conjuntura política, histórica e social mostra-se mais adequada.

Para compreender a conjuntura do Governo Chissano trilhou-se as perspectivas dos estudiosos supracitados, que se mostraram complementares e profícuas quando combinadas, possibilitando uma leitura dos principais acontecimentos, atores e correlação de forças, tomando em conta as relações internacionais desenvolvidas, a delimitação do período histórico e mesmo a realidade econômica.

Considero a morte trágica do presidente Samora Machel o acontecimento que deu origem ao Governo Chissano². A morte do primeiro presidente de Moçambique constitui um marco utilizado na periodização popular da história do país, distinguindo-se entre o tempo de Samora e o de Chissano. Nessa conjuntura temos como atores internos em correlação de

2 Samora Machel, primeiro presidente de Moçambique, faleceu em 19 de outubro de 1986 num trágico acidente aéreo na localidade de Mbuzini, território sul-africano, que vitimou trinta e quatro pessoas, todos membros e integrantes do alto escalão do Estado Moçambicano, entre ministros, diplomatas, assessores, intérpretes, tradutores, jornalistas, fotógrafos, tripulação russa do avião, etc. A morte de Samora e parte de seu Governo deixou Moçambique órfão de quadros de sua máquina político-administrativa e ideológica. As causas oficiais do acidente nunca foram explicadas até hoje, havendo diversas interpretações sobre o acidente, que incluem: atentado do regime do *apartheid* que atraiu o avião para fora da sua rota; falha humana dos pilotos que inclui consumo de álcool, combustível insuficiente no avião e planos de voo desatualizados; missão suicida dos pilotos soviéticos a serviço de Moscou diante da possibilidade de abandono de Moçambique do socialismo etc.

forças, a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), o partido-Estado que governa o país desde a independência em 1975, e a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), movimento opositor que desenvolveu uma guerra civil contra o Estado Moçambicano e constitui o maior partido da oposição, bem como as igrejas cristãs que constituíam um setor importante da sociedade civil. Além desses, existiam atores externos, como a União Soviética e os EUA, as duas grandes potências mundiais no cenário do mundo bipolar da Guerra-Fria, os Estados vizinhos amigos, como a Tanzânia, Zâmbia e Zimbábwe, e os opositores, como o regime do *apartheid* da África do Sul, o Malawi e Kenya, que exerciam pressão sobre o Governo Chissano no cenário regional. As Instituições de Bretton Woods (IBWs), como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), e Estados europeus ocidentais, que se tornaram os maiores doadores da ajuda externa ao desenvolvimento, também eram atores importantes ao nível político e econômico. Esses Estados e organizações internacionais tinham distintos interesses, acabando por influenciar os destinos do conflito moçambicano e do Governo Chissano.

Movimentações teóricas

Para compreender a conjuntura político-econômica doméstica e internacional durante o Governo Chissano movimentou-se a lógica do jogo de dois níveis de Putnam (2010). Este autor demonstrou que a política doméstica e a política internacional estão inextricavelmente vinculadas e que as teorias até então existentes não levavam em consideração tal vínculo, particularmente aquelas que colocavam o Estado no centro e ator principal da política externa. Na sua ótica, para obter um acordo internacional, os chefes de Estado e de Governo conciliam interesses da política doméstica com os da política internacional, que o autor designa de “jogo de dois níveis”, uma metáfora para explicar as interações entre as dimensões doméstica e internacional. Putnam (2010) enfatizou o papel das preferências, alianças, instituições, práticas domésticas, estratégias e táticas dos negociadores, incertezas, repercussões domésticas das pressões externas, assim como os interesses particulares do negociador-chefe.

Via de regra, cada negociador acredita que seus interesses são os interesses do Estado e que tudo o que faz é para o bem da nação. Os bons acordos são aqueles que combinam com sucesso as pressões domésticas e as internacionais. As análises parciais, as puramente domésticas ou as puramente internacionais não dão conta da realidade dos Estados. Somente as teorias de equilíbrio geral e de médio alcance que combinam a interação

de fatores domésticos e internacionais – o jogo de dois níveis – dão conta de compreender a realidade vivenciada pelos Estados (Putnam 2010).

A luta política nas negociações internacionais pode ser entendida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seus objetivos pressionando o governo a adotar políticas favoráveis aos seus interesses – *inputs*. Enquanto no nível internacional, os governos procuram maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas – *outputs*, e minimizar as consequências adversas dos constrangimentos externos. Nenhum dos dois níveis pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, porque seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos. Cada líder político nacional joga em ambos os tabuleiros: o internacional (nível 1) e o doméstico (nível 2). No tabuleiro doméstico e atrás do líder estão os partidos políticos, parlamentares, representantes de grupos de interesse e de pressão nacionais e assessores políticos do próprio líder. Já no tabuleiro externo estão as contrapartes estrangeiras, diplomatas e outros assessores internacionais (Putnam 2010).

Nessa perspectiva, não se deve separar a política doméstica da política internacional. Mais importante do que pensar a dicotomia ou saber se é o nível doméstico que influencia o internacional ou vice-versa, é compreender em quais momentos uma política influencia a outra e quais os impactos. É necessário analisar o processo, o caso específico. Mesmo assim, Putnam (2010) chama atenção para o nível doméstico, que é conformado por grupos de pressão com diferentes interesses e percepções, que tendem a pressionar o Governo por meio de várias ações. Algumas vezes as demandas e interesses dos grupos de pressão – *inputs* – podem coincidir com os do Governo/negociador-chefe no âmbito internacional e outras vezes podem ter opiniões contrárias daquelas defendidas pelo negociador-chefe. Daí a importância de compreender quais são os atores envolvidos e os seus interesses.

Dessa forma, percebe-se que o nível doméstico tem o seu peso, visto que os acordos internacionais assinados precisam ser aceitos e ratificados no âmbito doméstico pelos grupos de interesse ou de pressão. Pois, é o nível doméstico que dá sustentação e emprego aos governantes e negociadores. Quanto mais bem-sucedido for no nível doméstico, mais chances o negociador/Governo terá de conseguir um bom acordo no nível internacional e um conjunto de vitórias – *winsets* (Putnam 2010). Os acordos e decisões assinados no âmbito internacional reverberam no nível doméstico e vice-versa. Daí que cada negociador deve procurar o equilíbrio entre os dois níveis, bem como compreender quais são os atores envolvidos e os interesses.

A proposta do jogo de dois níveis de Putnam (2010) é secundada por Figueira (2011) na sua perspectiva interméstica. A autora argumenta que nos processos decisórios em política externa são tomados em conta atores, instituições, preferências, características das lideranças e decisões em matérias internacionais. Enquanto política pública, a política externa caracteriza-se por uma dinâmica interativa entre os ambientes doméstico e internacional de determinado país. Ela seria resultado da dinâmica interativa entre os ambientes doméstico e internacional – nível interméstico – e procura compreender os processos de tomada de decisão e os processos como essas decisões são tomadas (Figueira 2011).

Adotando as duas perspectivas acima expostas, a presente análise de conjuntura compreendeu a atuação político-econômica do Governo Chissano a partir da interação entre o nível doméstico e o internacional. Fatores externos como a segurança regional, as alianças estratégicas com Estados aliados, como Tanzânia, Zâmbia e URSS, a interdependência econômica com a África do Sul e as influências de organismos financeiros internacionais foram fundamentais para compreender a atuação internacional do Governo Chissano. De outro lado, o sistema político e de governo vigentes no país, a guerra-civil, as liberdades individuais e coletivas, a segurança nacional, do Estado e do regime, as políticas de ajustamento estrutural, a personalidade dos líderes, os processos de tomadas de decisão, as eleições gerais, as disputas político-partidárias e as pressões da sociedade civil circunscrevem fatores internos que influenciaram a atuação governamental.

Chissano e a conjuntura nacional, regional e internacional

Menos de um mês após a morte de Samora em 1986, Chissano foi nomeado presidente de Moçambique pela Frelimo em uma sucessão direta dentro do partido-Estado. Até então, Chissano ocupava o cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE) do Governo Samora e não era uma das figuras mais proeminentes do Estado, sendo um dos mais discretos. O acidente aéreo de Mbusini que matou a comitiva presidencial de Samora foi um acontecimento imprevisto que mudou os destinos de Moçambique. Após a independência em 1975, Moçambique foi alvo de bombardeamentos aéreos da Rodésia de Ian Smith e depois de ataques terrestres e aéreos do *apartheid* sul-africano, bem como da guerra civil-militar desenvolvida pela Renamo. Esses conflitos se desenvolveram no contexto das guerras *proxy* entre regimes capitalistas e socialistas na África Austral, e refletem a geopolítica internacional e regional da Guerra-Fria entre os EUA e a URSS. A África Austral

constituía a última região a ser conquistada e passível de influência das duas potências mundiais.

O *apartheid* sul-africano tinha interesse no desaparecimento físico de Samora ou na eliminação de seu regime. Da mesma forma, Governos Ocidentais como as administrações Carter e Reagan nos EUA e a Grã-Bretanha de Margareth Thatcher tinham interesses em uma mudança estrutural em Moçambique, fosse na destituição do Governo Samora, no enfraquecimento de seu regime, ou mesmo no abandono do modelo socialista. Esses governos apoiaram economicamente o regime do *apartheid* sul-africano, o *hegemon* regional, e esse apoiou a Renamo. A URSS também tinha interesses na manutenção de um regime socialista em Moçambique, desde que fosse fiel ao modelo soviético. A partir de 1983, Samora começou a distanciar-se do socialismo soviético e ensaiava uma reforma profunda ao iniciar negociações para a adesão de Moçambique às IBWs, e em 1984 visitou Estados da Europa ocidental, como Portugal de Mário Soares, Grã-Bretanha de Thatcher, a sede da Comunidade Europeia em Bruxelas e os EUA de Reagan. A aproximação de Machel ao Ocidente deixou os soviéticos furiosos, certamente esses tinham interesse em colocar em Moçambique um líder fiel ao seu modelo de desenvolvimento.

A nomeação de Chissano à Presidência de Moçambique foi imprevista, assim como as reformas político-econômicas drásticas por ele implementadas. A presença de Chissano no poder e as reformas político-econômicas promovidas por seu Governo podem ser consideradas um cisne negro, conforme a perspectiva de Ayerbe (2016), por conta da improbabilidade, do fato desse acontecimento estar fora do cálculo das possibilidades e dos impactos dessa nomeação para o futuro de Moçambique. Apesar das constantes ameaças do *apartheid* sul-africano e da Renamo à segurança do Estado Moçambicano e ao regime da Frelimo por meio de bombardeamentos aéreos, ataques terrestres e da guerra civil, ninguém antecipou ou cogitou a possibilidade da morte de Samora e de um sucessor. Moçambique era uma república popular de cariz socialista, governada por um regime de partido único, com sistema presidencialista e sem a figura de primeiro-ministro. Samora era carismático e a Constituição de Moçambique nada dizia acerca da sucessão do presidente.

A morte de Machel gerou o fenômeno que Ayerbe (2016) designa de conjuntura crítica, o qual propiciou um relaxamento na estrutura, operou como brecha que facilitou outros posicionamentos com clareza de interesses seja de crise, desordem ou oportunidade, bem como de transição para uma nova ordem ou estabilidade. Forçar a mudança de regimes socialistas fazia

parte da estratégia da política externa dos EUA de combate ao comunismo na América Latina, Ásia e África entre as décadas de 1960 a 1990. Os EUA lograram sucesso nessa estratégia a partir dos anos 1980 com o refluxo das lutas armadas, início de processos de democratização e a paulatina substituição de políticas econômicas nacionalistas por agendas de liberalização econômica (Ayerbe 2016).

A morte de Machel e a nomeação de Chissano ao cargo de presidente possibilitaram uma oportunidade de mudança de paradigma político-econômico em Moçambique e a abertura a conversações com a Renamo para pôr fim à guerra-civil. A adesão do Estado Moçambicano as IBWs em 1984, a adoção de reformas estruturais do FMI/BM em 1987, o abandono do modelo socialista de desenvolvimento em 1990 no país e noutros Estados da região e o acordo de paz de Roma com a Renamo em 1992, que colocou fim à guerra civil em Moçambique, apontavam para uma vitória do modelo capitalista ocidental contra o comunismo na África Austral. Mesmo assim, o bloco capitalista ocidental havia perdido o seu principal aliado, o regime do *apartheid* sul-africano.

Cabe destacar um evento importante da conjuntura nacional durante o Governo Chissano: o julgamento da intentona golpista em junho de 1991. No ano anterior, cerca de 24 cidadãos moçambicanos foram acusados de tentativa de golpe de Estado contra o presidente Joaquim Chissano. Dos 24 cidadãos, 21 foram detidos e 15 foram a julgamento no Tribunal Supremo acusados de tentativa de golpe de Estado contra o presidente Joaquim Chissano. Dentre os acusados estavam militares, veteranos históricos da luta de libertação contra a colonização portuguesa e figuras do alto escalão do Governo Samora, como o ex-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, generais, tenentes, brigadeiros e familiares do próprio Samora Machel, julgados por crimes contra a segurança do Estado (A Semana 1991; Moçambique 1992).

O complô havia sido descoberto pelo Serviço Nacional de Segurança Popular (SNASP), os serviços secretos, e dentre os acusados estavam o ex-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, o coronel-general Sebastião Mabote, o Ministro do Interior coronel Manuel António, o general José Moiane, e cerca de 8 oficiais do exército: o major Belo Amaral Felipe, chefe da defesa antiaérea, o major Fernando Manhiça comandante Militar do distrito de Moamba, o major Alberto Mucavel comandante da sexta brigada de tanques, o major José Mutame comandante do Centro de Treinamento Militar da Manhiça, o capitão Albano Bila comissário político do distrito da Moamba, o sargento Malaque Machel instrutor no Centro da Manhiça, o

major Osório Pelembe oficial do Ministério da Defesa, Afonso Nuvunga, chefe de batalhão de artilharia. Havia também 4 civis: o empresário Boaventura Machel, o eletricitista Orlando Machel, Estevão Manhiça servidor no Palácio Presidencial e a telefonista Beatriz Manuel. Dentre os civis, 3 eram irmãos do falecido presidente Samora Machel, e 5 pessoas haviam sido soltas por falta de provas, 4 militares e 1 cozinheiro (A Semana 1991; Moçambique 1992). Esse acontecimento marcante da conjuntura interna do Governo Chissano não tem sido abordado, ou tem sido ignorado nos estudos acerca da história contemporânea de Moçambique. A suposta tentativa de golpe de Estado pode ser enquadrada no cenário das mudanças político-econômicas sistêmicas ocorridas em Moçambique, nos quais, parte da elite político-econômica e militar perdeu seu poder e prestígio. O golpe poderia ser uma tentativa de recuperar o seu lugar na sociedade.

Em 1990, os EUA haviam conseguido impor uma ordem política na África Austral favorável à sua ideologia e interesses, pois todos os Estados da região haviam adotado a economia de livre mercado e operavam mudanças nas Constituições para aderir a sistemas democráticos liberais, como foi o caso de Moçambique. As transformações na África Austral estavam diretamente relacionadas à crise do bloco socialista e a queda do muro de Berlim, que deixou órfãos os governos de Moçambique e de Angola. Ao mesmo tempo, a existência do regime do *apartheid* e seu discurso belicista de Estado-tampão contra o avanço do comunismo na região deixavam de fazer sentido. Essa conjuntura contribuiu para os acordos de cessar-fogo nas guerras-civis em Moçambique e Angola.

No mesmo período houve mudanças político-econômicas profundas no cenário internacional e regional com a derrocada do bloco socialista soviético, o Consenso de Washington, o fim da Guerra Fria e o desmantelamento do sistema do *apartheid* na vizinha África do Sul. Em seguida, paulatinamente, Moçambique normalizou relações diplomáticas com a África do Sul, Malawi, Kenya, Indonésia, Marrocos e Israel. Com Chissano, Moçambique tornou-se um dos maiores receptores de ajuda internacional ao desenvolvimento na África Subsaariana. Além dos supracitados, distintos outros fatores internos e externos influenciaram de alguma forma a postura do Governo Chissano e sua política exterior.

O 1º Governo Chissano (1986-1994)

Chissano tornou-se Presidente da República Popular de Moçambique em 6 de novembro de 1986 sucedendo a Samora Machel, em uma transição direta na Frelimo. Chissano torna-se presidente em meio à pior crise da história de Moçambique: a morte de Machel. O país estava esfacelado pela guerra fratricida com a Renamo, com as infraestruturas sociais e econômicas completamente destruídas e sem apoios do mundo socialista que vivenciava uma crise sem precedentes. Chegado ao poder, Chissano nomeou novos ministros, camaradas de luta pela independência e jovens tecnocratas que se identificavam com a Frelimo. Ministérios importantes foram ocupados por camaradas da luta armada e membros da Frelimo com os quais mantinha relações de amizade e proximidade (Chissano 2011).

Conforme Tollenaere (2006), a morte súbita de Machel levou Chissano ao poder, ainda que fosse menos carismático, porém mais diplomático e pragmático. Ao suceder a Samora, Chissano conduziu a transição da guerra para a paz, a abertura do país aos investimentos estrangeiros e a incorporação da Renamo na vida política nacional. Na ótica de Brito (2016), o Governo Chissano cedeu às pressões dentro da própria Frelimo para abandonar os programas socialistas de “criação do homem novo” e “matar a tribo para fazer nascer a nação”, por outra concepção baseada no reconhecimento da diversidade – particularmente, a cultural e linguística – do povo moçambicano. Entretanto, na esfera política, o reconhecimento dessa diversidade nunca se efetivou. Pressionado, Chissano desenvolveu uma política de cooptação e promoção de quadros oriundos das províncias do Centro e Norte, como exigia a ala dos combatentes (Brito 2016). No tocante à diplomacia, houve substituição gradual dos ideólogos marxistas pelos novos quadros capitalistas. Aos poucos, os embaixadores e representantes de Moçambique no exterior nomeados durante o Governo Samora foram chamados de volta a Maputo e substituídos por outros da confiança de Chissano (Ferrão 2007; Ndelana 2016).

Com o tempo, a ala histórico-ideológica da Frelimo foi confinada ao Comitê Central (CC) do partido, sendo paulatinamente afastada da vida política do país e do governo. Nesse cenário, alguns históricos da Frelimo ainda ganharam cargos em programas e projetos de desenvolvimento nas províncias longe da capital, enquanto outros abocanharam empresas estatais ora privatizadas, transformando-se em “empresários de sucesso”. A mudança do sistema político-econômico do socialismo para o capitalismo, bem como do monopartidarismo para o multipartidarismo representou um salto impor-

tante para a inclusão e participação de segmentos sociais antes excluídos da vida econômica e política, como empresários e partidos políticos e sociedade civil. Contudo, ao mesmo tempo foi um processo traumático para parte da elite política da Frelimo que estava apegada ao poder desde a independência do país e que perdeu protagonismo político e prestígio social. Alguns sobreviveram se reinventando na vida econômica na condição de “empresários de sucesso”, bem como no setor bancário, outros abriram escritórios de advocacia, enquanto outros simplesmente desapareceram da cena política.

O Governo Chissano foi caracterizado pela abertura político-econômica de Moçambique. Houve maior participação das organizações da sociedade civil na vida política e social do país, com destaque para as igrejas católica e protestantes, que exerciam pressões para o fim do conflito armado e se envolveram diretamente nas negociações para os acordos de paz. Ao mesmo tempo houve alargamento dos direitos individuais e coletivos, afrouxamento das tensões externas com o mundo Ocidental por meio da aprovação da nova Constituição em 1991, que previa a liberdades de associação individual e coletiva, criação de associações, partidos políticos, organizações não governamentais de distintas naturezas, etc.

A partir da segunda metade da década de 1980, o Consenso de Washington tornou-se hegemônico. Na África, a década perdida foi caracterizada pelo crescimento negativo, agudização dos conflitos e crise dos regimes socialistas. As políticas de ajustamento estrutural das IBWs foram implementadas, o acesso a créditos e ajuda internacional foram decididas conforme a vontade e capacidade dos países africanos em implementar as reformas do FMI/BM. O alargamento da noção de direitos humanos, a exigência de democracia e a proteção da propriedade privada eram condições *sine qua non* para a eficiência dos programas de reforma econômica ocidentais. Moçambique não escapou dessas exigências e aceitou-as em troca de ajuda econômico-financeira. Dessa forma, foi um dos Estados africanos que mais recebeu elogios dos doadores e funcionários das IBWs, pela sua determinação em implementar as reformas político-econômicas (Abrahamsson e Nilsson 1996).

O período de 1987 a 2000 foi marcado pelo ajustamento estrutural e pela implementação das políticas das IBWs em Moçambique. Se as nacionalizações das empresas e de setores importantes da economia eram uma prioridade do Governo Samora para a transformação de Moçambique em uma economia socialista, no Governo Chissano ocorreu o inverso. As privatizações de quase todos os setores econômicos e das pequenas e grandes empresas tornaram-se prioritárias para a transformação em economia capitalista concorrencial. As pequenas e médias empresas foram destinadas

aos empresários nacionais enquanto as grandes empresas foram parar às mãos de estrangeiros.

Em 1988, o Papa João Paulo II, anticomunista, fez uma visita a Moçambique e realizou uma missa aberta ao público no maior estádio do país, o que foi entendido como um sinal de abertura do regime de Maputo, visto que após a independência o Estado havia se declarado marxista-leninista. Além da abertura de novas missões diplomáticas no Reino Unido, Suécia, Alemanha Ocidental e Quênia, o Estado Moçambicano estabeleceu novas alianças, assinou uma série de acordos regionais e tratados internacionais como a adesão à Commonwealth, à Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), à África, Caribe e Pacífico (ACP), etc. A nova estratégia diplomática trouxe credibilidade a Moçambique na arena internacional, que saiu da “lista negra” dos EUA (Siteo, Kassotche e Pereira 2005). Chissano buscou novos parceiros econômicos, novas alianças políticas e tomou decisões político-econômicas pragmáticas. Estabeleceu relações diplomáticas com Estados antes improváveis.

O Acordo Geral de Paz de 1992

O Acordo Geral de Paz (AGP) entre o Estado Moçambicano e a Renamo foi assinado em Roma, em 4 de outubro de 1992, colocando fim a quase dezessete anos de guerra civil no país. O AGP foi mediado pela Comunidade de Sant’Egídio, organização religiosa da Igreja Católica com ampla experiência em mediação de conflitos em todo o mundo. A pré-mediação iniciou em 1984 com os primeiros diálogos entre o Governo de Moçambique e a Renamo, por meio das Igrejas Católica e Anglicana que constituíam o Conselho Cristão de Moçambique. Entretanto, somente em 1988 houve um sinal favorável do Governo de Moçambique para o avanço das negociações. Os italianos foram considerados os mediadores mais isentos, visto que as delegações de vários países envolvidos, como Portugal, EUA, Alemanha, Quênia, Malawi, Botswana e Zimbábwe, eram tidos como pró-Renamo ou pró-Frelimo (Lalá 2002). A Comunidade de Sant’Egídio desenvolveu uma diplomacia paralela àquela liderada pelos EUA e Estados da Europa Ocidental, enquanto uma organização religiosa não-governamental especialista em resolução de conflitos (Soriano 2015).

O Estado Moçambicano foi representado pelo presidente Joaquim Chissano e a Renamo por Afonso Dhlakama, líderes das partes beligerantes. O AGP contou com a presença de representantes de Estados vizinhos que

tinham interesses e participação direta ou indireta no conflito moçambicano, que serviram de testemunhas. Contou com a presidência do Governo italiano e do seu Ministro dos Negócios Estrangeiros e, de figuras de alto escalão dos Estados vizinhos de Moçambique: o Ministro dos Negócios Estrangeiros da África do Sul, Roelof Botha; os presidentes do Zimbabwe e Botswana, Robert Mugabe e Ketumile “Keith” Masire; o Vice-Presidente do Quênia, George Saitoti; o Ministro da Presidência do Malawi, John Tembo; o Vice-Secretário Geral da OUA, Ahmed Haggag. Estavam como mediadores: Mario Raffalli, representante do Governo Italiano e coordenador dos mediadores; Dom Jaime Gonçalves, Arcebispo Igreja Católica na Beira, segunda maior cidade de Moçambique e zona de influência da Renamo; o Professor Andrea Riccardi e Dom Matteo Zuppi, ambos da Comunidade de Sant’Egídio. Também estavam os representantes dos observadores internacionais: James Conah, Secretário-Geral Adjunto para os Assuntos Políticos da ONU; o Embaixador Herman Cohen, Subsecretário de Estado do Governo dos EUA; o Embaixador Philippe Cuvillier, representante do Governo da França; José Manuel Durão Barroso, Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de Portugal; e Patrick Fairweather, representando o Governo do Reino Unido (Awepaa 1992). O AGP era constituído por sete protocolos que versavam sobre os princípios fundamentais do Acordo: formação e reconhecimento dos partidos políticos; lei eleitoral; questões militares; garantias; cessar-fogo; e conferência dos doadores.

Nesse tabuleiro geopolítico, a Comunidade de Sant’Egídio e a Itália foram aceites tanto pela Frelimo quanto pela Renamo devido à sua neutralidade e histórico de intervenções para a paz na ordem mundial desde os anos 1970. Nascida em 1968, a Comunidade de Sant’Egídio, uma associação de religiosos leigos, se tornou um mediador internacional e expert em resolução de conflitos (Soriano 2015). Antes das conversações de Roma houve distintas negociações secretas sobre o conflito moçambicano acontecidas em Portugal, Alemanha, França e EUA, todas sem sucesso. A Renamo tinha assessores e think tanks dos EUA e Grã-Bretanha ao seu lado, que muitas vezes, elaboraram propostas de paz mais críveis que as da Frelimo partido-Estado³. Tanto para a Frelimo quanto para a Renamo, os padres da Comunidade de

3 Entre 1976 e 1988, a Renamo contou com apoio económico de grupos conservadores e lobistas norte-americanos e britânicos, ligados ao Partido Republicano dos EUA nas administrações Carter e Reagan, bem como ao Partido Conservador de Margaret Thatcher. Além desses, havia os think tanks que produziam pesquisas, análises e relatórios como a Chatham House, a Human Rights Watch. Alguns dos think tanks auxiliavam as partes beligerantes – Frelimo e Renamo – com sua expertise e produziam análises parciais, penderas a um dos lados..

Sant'Egídio constituíam os mediadores perfeitos por conta de seu histórico na mediação de conflitos e imparcialidade, pois não representavam nenhum dos lados.

O jogo de dois níveis no AGP

O jogo de dois níveis descrito por Putnam (2010) foi movimentado nas negociações do AGP entre o Estado Moçambicano e a Renamo. No nível doméstico o presidente Chissano teve que negociar com a ala ideológica e histórica da Frelimo que se recusava a reconhecer a Renamo enquanto movimento opositor, ao mesmo tempo em que se equilibrava diante das exigências da própria Renamo e das pressões da sociedade moçambicana para pôr fim à guerra. No nível internacional, Chissano teve que lidar com as pressões dos mediadores externos: dos Estados vizinhos da África Austral, como Robert Mugabe do Zimbabwe, dos Estados da Europa Ocidental e dos EUA, os principais doadores da ajuda internacional, e dos países da Comunidade de Sant'Egídio.

No AGP houve flexibilização de posições políticas e vantagens para ambos os beligerantes, Frelimo e Renamo. No nível doméstico, Chissano conseguiu “pacificar” a Renamo e manter um sistema político e de governo favoráveis à Frelimo, o que possibilitou vencer as primeiras eleições multipartidárias e as subsequentes, num jogo de soma zero no qual quem ganha as eleições presidenciais e legislativas fica com tudo e governa sozinho, sem qualquer tipo de participação da oposição. No nível internacional, o Governo Chissano conseguiu barganhar a ajuda internacional e o perdão total da dívida externa de Moçambique junto aos principais doadores ocidentais nas negociações do Clube de Paris entre 1997 e 2000. A Renamo também obteve seus ganhos: seus guerrilheiros foram anistiados dos crimes cometidos durante o conflito armado, conseguiu reconhecimento nacional e internacional enquanto movimento opositor ao Estado Moçambicano, obrigou a Frelimo a abandonar o socialismo e o regime monopartidário, a sentar-se na mesa das negociações para discutir a paz, a aderir ao sistema democrático e à economia liberal, bem como a realizar eleições multipartidárias. Por ter forçado a Frelimo a abrir-se ao multipartidarismo e regime democrático, o líder da Renamo Afonso Dhlakama se intitulava de “pai da democracia” em Moçambique. À luz do AGP, a elite dirigente da Renamo mudou-se para a cidade capital, recebeu casas e um fundo partidário permanente do Estado Moçambicano.

Contudo, mesmo com o AGP e as eleições multipartidárias, as feridas da guerra nunca sararam, a desconfiança política entre a Frelimo e a Renamo perdurou. Contrariamente às experiências bem-sucedidas na África do Sul pós-*apartheid*, Moçambique não criou uma comissão de verdade e reconciliação nacional como alternativa de reflexão acerca da guerra-civil, reconhecimento das atrocidades cometidas ou pedidos de perdão, nem conciliação entre os moçambicanos.

Internamente, o AGP foi visto como uma vitória diplomática de Chissano, que soube se equilibrar entre a ala radical da Frelimo, as exigências da guerrilha da Renamo e as pressões da comunidade internacional. Durante o Governo Chissano, Moçambique alcançou altos índices de crescimento econômico, cerca de 7% ao ano, algo que foi utilizado pela elite governante como bandeira para obter apoios externos junto à comunidade internacional, argumentando que o desempenho positivo na cooperação internacional contribuía para a paz (Lalá 2002).

O AGP permitiu a emergência de novas agendas político-econômicas em Moçambique, como a democratização, a desmilitarização do país e a concentração de esforços na redução da pobreza, desenvolvimento econômico e social. Após o AGP e as primeiras eleições multipartidárias, houve um desinvestimento nas forças armadas e na defesa do território moçambicano. O modelo de paz liberal combinava somente com o crescimento econômico e a democratização. As agendas externas impostas ao Governo tinham como prioridades a reconstrução do país, o combate à pobreza, investimentos em infraestruturas, agricultura, educação, saúde, o reforço das instituições democráticas, etc. O Governo Chissano foi pressionado pela comunidade internacional com a ideia de que só era possível ter paz se o país tivesse forças armadas fracas. Houve pressão para dismantelar as forças armadas e o Governo não tinha condições de contrapor às pressões dos doadores da ajuda internacional ao desenvolvimento. Dessa forma, houve uma redução das capacidades militares do Estado Moçambicano que, três décadas depois, o país se ressentiria diante de novas ameaças: controle das fronteiras terrestres e marítimas, tráfico internacional, contrabando e terrorismo.

O AGP foi uma vitória do “método Sant’Egídio” e da “fórmula italiana” e seu peacemaking, uma via de negociações de paz baseada na boa vontade e confiança mútua, instituída pelos padres e professores da Comunidade de Sant’Egídio. Após anos de negociações falhadas que envolveram diplomatas europeus e norte-americanos em encontros secretos dentro e fora do país – em capitais africanas e europeias como Nairobi, Blantyre, Harare,

Lisboa, Berlim e Londres – a diplomacia dos padres italianos mostrou-se eficaz para um acordo de paz em Moçambique.

O 2º Governo Chissano (1994-2004)

No segundo mandato presidencial, saído das primeiras eleições gerais multipartidárias em Moçambique ocorridas em 1994, Chissano cercou-se de jovens tecnocratas do Estado, que possuíam formação universitária e haviam assimilado a cartilha do FMI/BM. O critério de escolha dos ministros e cargos de alto-escalação continuava sendo a confiança pessoal e político-partidária, como aponta sua autobiografia (Chissano 2011). Os tecnocratas do Governo Chissano eram integrantes do partido Frelimo, mas não necessariamente militantes ideológicos. Parte eram simpatizantes que se identificavam com a era revolucionária, mas que não viviam da política, eram funcionários públicos, professores universitários, colaboradores de ONGs e empresários do setor privado que foram convidados a tomar parte no Governo. Parte dos tecnocratas foram escolhidos porque se destacaram de alguma forma, tinham ideias inovadoras ou eram liberais e pragmáticos.

De acordo com Plank (1993), o abandono da Frelimo de seus princípios socialistas e a adesão à abordagem desenvolvimentista do FMI/BM foi acompanhada por uma dramática erosão da autoridade doméstica, à medida que doadores, consultores estrangeiros e ONGs assumiram responsabilidades anteriormente reservadas ao Estado. Na ótica do autor, os líderes moçambicanos foram obrigados a ceder a uma influência cada vez maior na política doméstica às escolhas políticas das agências externas, a fim de manter o fluxo de ajuda e evitar o colapso econômico.

A deterioração do Estado não estava em questão. A extrema dependência de Moçambique à ajuda externa representava um dilema não apenas para os que estavam no poder, mas também para os doadores. A renúncia parcial do controle do Estado Moçambicano sobre as suas políticas econômicas e sociais implicava em novas responsabilidades potencialmente desconfortáveis para as principais agências de ajuda (Plank 1993).

Em alguns momentos houve embates ideológicos evidentes entre os históricos marxistas convictos da Frelimo e os jovens tecnocratas neoliberais. Exemplos desses choques aconteceram na discussão da Lei de Terras, na qual os jovens tecnocratas defendiam a flexibilização do acesso ou mesmo a venda de terras, particularmente aos grandes investidores estrangeiros e companhias multinacionais. Já a ala radical ideológica defendia que a terra

continuasse propriedade inalienável do Estado, que deveria conceder somente o direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT) aos cidadãos, empresas e investidores como vinha fazendo desde a independência.

Houve outros choques de ideias entre as duas alas no tocante à liberalização de setores econômicos ainda não privatizados, como a aviação civil, portos e caminhos de ferro, telecomunicações e correios, que continuaram monopolizadas pelo Estado. Ficou evidente a rota de colisão entre os “libertadores da pátria” e os “tecnocratas”. Na ótica dos libertadores, os mais jovens não eram de confiança, podiam vender o país aos estrangeiros em pouco tempo. Tais críticas catapultaram a candidatura de Armando Guebuza, um histórico, linha-dura e libertador da pátria. Com a ascensão de Guebuza a Secretário-Geral da Frelimo em 2003 e até ao final do mandato do Governo Chissano em 2005, iniciar-se-ia uma catarse dentro do partido, com fortes críticas e pressões à gestão Chissano, acusada de “corrupção”, “burocratismo” e “deixar andar”.

Moçambique mudou de sistema econômico e a Constituição aderindo ao multipartidarismo, mas não houve mudanças políticas significativas. A elite política se manteve no poder, transformando-se em elite político-econômica. Os antigos “camaradas” socialistas tornam-se os “novos patrões” no capitalismo ao abocanharem as antigas empresas públicas por meio das privatizações. A onda de privatizações sem empresários transformou os antigos camaradas-dirigentes da Frelimo em novos patrões. Nasceu uma classe média moçambicana oriunda das privatizações das empresas e bancos estatais, cujo capital econômico era proveniente de escândalos econômico-financeiros e da apropriação de bens e serviços do antigo Estado socialista. A tentativa de criar uma classe empresarial moçambicana falhou. Em seu lugar emergiu uma burguesia que nunca poupou, cujo capital era oriundo do saque e pilhagem de empresas públicas ora privatizadas. Moçambique tornou-se um “país que produz ricos ao invés de produzir riqueza”, parafraseando uma célebre frase do escritor Mia Couto.

Além da corrupção em todos os setores, havia uma inflação excessiva e os salários permaneciam baixos. Como resultado da conjuntura, os funcionários públicos roubavam os próprios materiais de trabalho e insumos para revender no mercado paralelo. Outros utilizavam meios do Estado – máquinas, automóveis, tratores, ferramentas, etc – em negócios pessoais. As políticas de ajustamento estrutural e o acordo de paz trouxeram prosperidade para uma minoria – os dirigentes, políticos e deputados – que desfilavam pela cidade em casas, carros e restaurantes suntuosos. Assim, criou-se uma pequena classe de novos ricos (Hanlon 1997).

O Governo Chissano também foi marcado por inúmeras greves do setor produtivo, dos transportadores privados semicoletivos conhecidos como “chapa-100” e dos panificadores, por conta dos altos preços dos combustíveis. Trabalhadores de vários setores e empresas organizaram-se em sindicatos para defender os seus direitos, desvinculando-se do partido Frelimo. Desse modo selou-se o divórcio entre o partido dos camaradas, os trabalhadores e organizações de massas, com destaque para a mutação da Organização dos Trabalhadores Moçambicanos (OTM), antes um braço de mobilização política da Frelimo, que se transformou em uma central sindical, passando a denominar-se OTM-CS. Foi no Governo Chissano que se iniciaram as “revoltas do pão”, que acontecem anualmente, nas quais população, trabalhadores, chapa-100, panificadores, etc, fazem greve por conta do alto custo de vida vivenciado em Moçambique.

Esses grupos de pressão, e mesmo a Igreja Católica, tinham interesses distintos daqueles negociados pelo Governo Chissano com as IBWs e que resultaram em políticas de austeridade fiscal. Os acordos internacionais assinados com o FMI/BM e as políticas de ajustamento estrutural que pareciam ser benéficos para a economia moçambicana reverberaram negativamente no âmbito doméstico, sendo alvo de oposição feroz dos grupos de interesses nacionais.

A falência de bancos – Banco Comercial de Moçambique, Banco Austral – e de pequenas e grandes empresas privatizadas geridas por membros do Partido, bem como assassinatos de jornalistas e auditores fiscais que investigavam rombos financeiros, foram outra marca do tempo de Chissano⁴. Ainda assim, após o fim de seu segundo mandato e de ter abandonado “voluntariamente” o poder, Chissano foi galardoado com o prêmio Mo Ibrahim de Boa Governança no ano 2007, que reconhece líderes africanos pela excelência na liderança política e boa governação. Chissano recebeu o prêmio na sua primeira edição das mãos do antigo Secretário da ONU Kofi Annan, que reconheceu seu contributo na criação de uma democracia estável e progresso econômico em Moçambique.

Pouco notada quando comparada com as mudanças de regime no Leste europeu, América Latina e África, a transição moçambicana do socialismo para a democracia ocidental foi tumultuada, mas sem ter experimentado o colapso do regime governamental. Entretanto, o programa de privati-

4 Refiro-me ao assassinato de Carlos Cardoso, jornalista investigativo e editor do Jornal por fax Metical, e de António Siba-Siba Macuácu, um economista e auditor fiscal do Banco de Moçambique, o Banco Central, que investigava o rombo na gestão do Banco Austral, ambos ocorridos no ano 2001.

zação do Estado Moçambicano liderado por Chissano foi considerado o mais bem sucedido de África. A conclusão pacífica das duas primeiras eleições gerais sugeria que as chances de consolidação democrática eram tão boas quanto a privatização e melhor do que no resto dos países africanos (Pitcher 2002). A autora considera que embora as privatizações tivessem alterado as instituições estatais, o processo e o resultado dessas não eliminaram o poder do Estado, apenas redirecionaram-no. O Governo descartou a gestão direta do Estado nas empresas e fábricas, optando por uma dependência do setor privado, investimento estrangeiro e empréstimos bancários. Moçambique tem servido de modelo idealizado pelas prescrições neoliberais, a ser seguido por outros.

O puritanismo de Estado do Governo Samora não foi continuado no Governo Chissano, foi substituído pelo neopatrimonialismo de Estado. O Governo Chissano ficou associado ao ápice da corrupção em Moçambique e ao enriquecimento ilícito da elite empresarial. Uma corrupção endêmica em todos os setores e reconhecida pelos organismos internacionais em diversos relatórios. A ajuda econômico-financeira injetada pelo FMI/BM para as pequenas e médias empresas moçambicanas privatizadas nunca foi reembolsada. Os financiamentos foram parar às mãos de empresas geridas por indivíduos do partido no poder. Os empresários nacionais se dirigiam aos bancos e solicitavam empréstimos e, como garantia, apresentavam o cartão de membro do partido no poder.

Ao final do mandato, o Governo Chissano ficou famoso por decisões impopulares ao seguir à risca as receitas econômico-financeiras de Bretton Woods, cujas consequências foram exitosas para a economia, mas terríveis para o tecido social moçambicano. O ajustamento estrutural e as privatizações foram consideradas bem-sucedidas pela Comunidade Internacional, mas internamente resultaram em falência das indústrias, comércio e empresas nacionais, em despedimentos em massa por conta do redimensionamento das empresas, baixos salários, aumentos do custo de vida e pela austeridade fiscal.

A política externa

A política externa de Moçambique – considerada radical no Governo Samora – foi se tornando mais suave com Chissano. O país começou a desempenhar papel-chave em questões importantes e como mediador entre os países ocidentais e os Estados da África Austral. As relações com os EUA

melhoraram significativamente e o Estado adaptou-se às exigências das IBWs. Durante o VI Congresso em 1991, a Frelimo abandonou o seu papel como partido de vanguarda marxista-leninista e foi votada a proposta de uma nova Constituição. O Governo deu início a uma transição da economia planificada a nível central para uma economia de mercado mais liberal (Abrahamsson e Nilsson 1994).

Com um Estado mais descentralizado e poder difuso entre os ministros e ministérios, o Governo Chissano vivenciou os últimos anos da Guerra-Fria, caracterizando-se pelo distanciamento forçado da URSS por conta da conjuntura de crise do socialismo soviético e pelo afrouxamento das tensões com o mundo Ocidental, que passou a ser visto como um parceiro para o desenvolvimento de Moçambique. Após uma década de cooperação com a URSS, ficou claro que Moscou não havia enviado ajuda econômico-financeira suficiente, armamento pesado, oficiais militares, técnicos e treinado tropas suficientes que garantissem a defesa do território moçambicano diante dos ataques do regime do *apartheid*, quando comparado com o apoio soviético dado ao Estado Angolano. Aliado a esse fato, no início da década de 1980, Moscou havia vetado a entrada de Moçambique no Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON), algo que impossibilitou o Estado Moçambicano de aceder a recursos financeiros dessa organização socialista⁵.

Cabrita (2013) argumentou que embora o Estado Moçambicano tivesse se definido como país marxista-leninista em 1977, esperando em contrapartida a atribuição do mesmo estatuto que Cuba usufruía ao nível da COMECON, a URSS rejeitou essa pretensão com o argumento de que Moçambique não era um país socialista, mas somente um país de orientação socialista. Muito antes da queda do Muro de Berlim e das reformas econômicas de Mikhail Gorbachev, o líder da URSS havia recomendado que países como Moçambique deveriam diversificar suas relações econômicas internacionais, visto que a economia soviética havia atingido o ponto de exaustão e não podia mais suportar o tipo de relações que vinha mantendo com os países do Terceiro Mundo, nem lhes servir de modelo. Mesmo antes de Gorbachev chegar ao poder em abril de 1985, a URSS já dava sinais de fragilidade econômica ao vetar a adesão de Moçambique e de outros países às instituições financeiras e econômicas do Bloco soviético (Velooso 2007; Cabrita 2013).

5 A COMECON era uma organização que integrava Estados do Leste Europeu criada em 1949. Mais tarde foi alargada, permitindo a adesão de países do bloco socialista de outros continentes, como América Latina, Ásia e África. Era uma resposta soviética à criação do Plano Marshall, visando apoiar economicamente os países do Bloco socialista.

Na ótica de Gorbachev (1988), as nações africanas tinham o direito legal de livre escolha dos seus caminhos de desenvolvimento. Dessa forma, o líder soviético condenava as tentativas de intervenção nos assuntos internos africanos e afirmava que a URSS não tinha mais interesses na África Austral. Para ele, todas as nações tinham o direito de escolher seu próprio caminho para o desenvolvimento, dispor do próprio destino, de seu território e de seus recursos humanos e naturais (Gorbachev 1988).

Nessa conjuntura, a política externa de Chissano foi caracterizada pela abertura econômica de Moçambique ao comércio internacional e implementação das políticas do FMI/BM. Com Chissano efetivou-se a cooperação com instituições do mundo Ocidental. A agenda de política externa passou a ser norteadada de fora para dentro, ditada pelos doadores da ajuda internacional e baseada no desenvolvimento econômico liberal. Moçambique projetou-se no plano internacional como um exemplo de pacificação e alinhamento com o mundo ocidental, sendo considerado o “menino bonito do FMI” na África Austral, por ter adotado à risca a cartilha das IBWs e dos principais doadores internacionais.

No tocante ao engajamento externo de Moçambique, Siteo, Kassotche e Pereira (2005) apontam que o país tornou-se amplamente dependente de recursos externos para o seu desenvolvimento e, que grande parte da ajuda e do alívio da dívida externa fornecidas foram vinculadas a condições particulares. Por outro lado, os moçambicanos sentiam-se preocupados em relação à soberania e capacidade do governo definir suas próprias prioridades e projetar seus próprios programas de desenvolvimento. Na ótica desses autores, Moçambique ajustou sua política interna e externa conforme as circunstâncias objetivas do mundo e tendo em conta as pressões impostas pelos atores internacionais. Dessa forma, a diplomacia moçambicana se ajustou com sucesso às novas circunstâncias. Essa redefinição da política e da estratégia levou a Frelimo a identificar uma nova visão da sua relação com os cidadãos, se comprometeu com os princípios dos direitos humanos e democratização.

Macamo (2003) afirma que o país foi alvo de intervenção externa, de disciplinarização econômico-financeira e da violência totalitária do ajustamento estrutural. Assim, Moçambique deixou de ser sujeito, ator, uma sociedade, sistema político e economia com agendas próprias para se tornar objeto de intervenção do FMI/BM. Foi por meio dos programas de ajustamento estrutural que Moçambique se normalizou, isto é, se submeteu voluntariamente aos poderes das IBWs sem se dar conta desse processo (Macamo 2003).

Em sua análise do processo de reconstrução pós-guerra, Hanlon (1997) apontou que FMI/BM bloquearam todos os esforços de reconstrução do país e os moçambicanos não se beneficiaram da paz. A fórmula do FMI/BM dizia que investir demasiados recursos na reconstrução pós-guerra geraria inflação. Assim, primeiro era necessário conter a inflação e impor limites às despesas do Estado, fazendo com que os projetos de reconstrução – reabertura de estradas, pontes, lojas, escolas, postos de saúde – atrasassem ou fossem adiados. Os bancos tinham ordens escritas do FMI para restringir o acesso ao crédito e só emprestar dinheiro a grandes companhias e comerciantes já estabelecidos. A agricultura foi considerada atividade de alto risco, sem crédito agrícola.

Vários estudiosos têm apontado que o colapso do projeto socialista e a sua substituição por uma economia de mercado livre foi resultado previsível dos esforços persistentes e conscientes do Ocidente para minar a agenda revolucionária da Frelimo e sujeitar novamente o país às demandas do capitalismo global (Pitcher 2002).

Assim, temas como equilíbrio fiscal, desenvolvimento econômico, combate à pobreza e integração regional na África Austral se tornaram as principais pautas da agenda político-econômica do Governo Chissano. O Governo estava mais preocupado com a sua imagem internacional, bem como em agradar ao FMI/BM e parceiros ocidentais em troca da ajuda econômica externa, do que em responder aos inputs, às demandas internas e da sociedade civil moçambicana. A privatização de setores importantes da indústria, a adoção fiel da cartilha neoliberal, as relações econômicas e de cooperação com parceiros improváveis, como a Indonésia, Israel e Marrocos, deixaram claro uma mudança da política externa moçambicana do campo ideológico para o pragmatismo econômico, com ênfase no discurso desenvolvimentista e redução da pobreza.

Conclusão

O artigo analisou a conjuntura político-econômica de Moçambique durante o Governo Chissano, destacou os acontecimentos, os atores nacionais e internacionais e seus interesses. Joaquim Chissano foi o presidente mais longo da história de Moçambique, totalizando dezoito anos no poder. Sucedeu à Samora Machel por conta da morte deste, em uma eleição direta dentro do partido Frelimo sem a participação da população ou da sociedade civil. Chissano possuía experiência política. Foi presidente de Moçambi-

que entre 1986 e 1994, no período do partido único, e de 1995 a 2005, no período multipartidário. A conjuntura política de seu Governo foi marcada por transições político-econômicas e mudanças profundas, o fim do socialismo, políticas de ajuste estrutural, adesão à economia de mercado e modelo multipartidário impostas pelas IBWs e mundo Ocidental em troca da ajuda econômica. Houve abertura política, alargamento dos direitos individuais e coletivos, bem como aceleração das negociações com a Renamo. O fim do conflito armado e acordo de paz entre o Estado Moçambicano e a Renamo foi o acontecimento marcante do Governo Chissano. As transformações no sistema internacional e regional influenciaram a política doméstica e exterior de Chissano, que se distanciou da URSS, o único ator a sair de cena e a não participar das negociações para a resolução do conflito moçambicano.

A transição para o capitalismo, a Constituição de 1990 e o multipartidarismo representaram maior participação de empresários, partidos políticos e da sociedade civil na sociedade moçambicana, ao mesmo tempo em que parte da elite política oriunda do socialismo monopartidário perdia poder e prestígio político, daí a suposta tentativa de golpe de Estado de 1991. Com Chissano, o Estado Moçambicano apresentou posições ideológicas mais flexíveis, afrouxou as tensões e passou a dialogar com o mundo Ocidental e estabeleceu relações diplomáticas e de cooperação antes impensáveis. Houve mudanças de paradigma em Moçambique com a liberalização da economia e adoção do regime multipartidário. Com o fim da guerra civil, as agendas de política doméstica e externa mudaram. Moçambique focou na reconstrução, desenvolvimento, equilíbrio fiscal, combate à pobreza, com investimentos significativos na agricultura, saúde e educação e na integração regional. Os fortes posicionamentos políticos de Moçambique na região ficaram enfraquecidos, enquanto a integração econômica regional ganhava destaque, com Moçambique a tornar-se no principal parceiro da África do Sul em uma interdependência assimétrica. O Estado tirou vantagens econômicas da submissão ao FMI/BM, ao mesmo tempo que se tornou mais dependente da ajuda internacional. Os Estados ocidentais transformaram-se nos principais parceiros comerciais e doadores da ajuda para o desenvolvimento de Moçambique.

No nível doméstico, o Governo Chissano ficou associado ao multipartidarismo e introdução do liberalismo econômico, à ampliação das liberdades individuais e coletivas, mas também às privatizações dos principais setores da economia, à racionalidade capitalista e política do *laissez-faire* e milhões de desempregados decorrente do ajuste estrutural. Chissano destacou-se pela diplomacia, capacidade de negociação para a manutenção da paz. Nas relações internacionais pelo convencimento dos doadores a apoiar o Estado e pelo pragmatismo político-econômico. Entretanto, a tentativa de criação de

uma classe média moçambicana por meio das privatizações das empresas públicas, bem como da transformação da elite política governamental em empresariado nacional fracassou por falta de experiência em gestão e terminou em escândalos econômico-financeiros e corrupção generalizada devido a relações promíscuas entre o partido e o Estado.

REFERÊNCIAS

- Abrahamsson, Hans, e Anders Nilsson. 1996. “The Washington Consensus” e Moçambique: a importância de questionar o modo de pensar ocidental sobre o processo de desenvolvimento no continente africano. Tradução de Dulce Leiria. Maputo: Padrigu.
- . 1994. Moçambique em Transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992. 1 ed. Tradução de Dulce Leiria. Maputo: Padrigu, CEEI-ISRI.
- A Semana. 1991. Moçambique: “Completaram-se as investigações preliminares no complô do golpe.” *A Semana na África*, Clipping sobre PALOP e África Austral. n. 16, 25 novembro a 01 dezembro 1991, p.28.
- Awepaa. 1992. *General Peace Agreement of Mozambique/ Acordo Geral de Paz de Moçambique*. Amesterdam: African European Institute.
- Ayerbe, Luís. 2016. “Análise de conjuntura em relações Internacionais: acontecimentos, atores e interesses”. In *Análise de Conjuntura em Relações Internacionais: abordagens e processos*, organizado por Luís Ayerbe, 13-45. 1 ed. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Brito, Luís de. 2016. “Instituições políticas e unidade nacional”. In *Desafios para Moçambique- 2016*, organizado por Luís de Brito et al, 23-32. Maputo: IESE.
- Cabrita, João. 2013. “De novo a morte de Samora Machel-5: o acidente de Mbuzini e a política externa da União Soviética”. Canal de Moçambique, 16-17.
- Chissano, Joaquim. 2011. *Vidas, lugares e tempos*. Brasília-DF: Editora Fundação Universa.
- Cozendey, Carlos. 2013. *Instituições de Bretton Woods: desenvolvimento e implicações para o Brasil*. Brasília: FUNAG.
- Ferrão, Valeriano. 2007. *Embaixador nos USA*. Maputo: Ndjira.

- Figueira, Ariane. 2011. *Introdução à Análise de Política Externa*. vol. 1. São Paulo: Saraiva.
- Gorbachev, Mikhail. 1988. *Perestroika: novas ideias para o meu país e o mundo*. 22 ed. atualizada. Tradução de J. Alexandre. São Paulo: Editora Best Seller.
- Hanlon, Joseph. 1997. *Paz sem benefício: como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique*. Tradução de Maria de Lourdes Torcato. Maputo: Centro de Estudos Africanos/Imprensa Universitária da UEM.
- Lalá, Anícia. 2002. “Dez Anos de Paz em Moçambique: da visão normativa à perspectiva realista”. *Estudos Moçambicanos* 20, 19-40.
- Macamo, Elísio. 2003. “Da Disciplinarização de Moçambique: ajustamento estrutural e as estratégias neoliberais de risco”. *Africana Studia* 6, 231-255.
- Moçambique, Tribunal Supremo da República de. 1992. “Processo n. 12/91-2, Acórdão de 4 de Setembro de 1992: Indícios suficientes: liberdade de expressão e opinião.” Maputo, 4 de Setembro de 1992.
- Ndelana, Lopes Tembe. 2016. *From UDENAMO to FRELIMO and Mozambican Diplomacy*. Headline Books: Terra Alta.
- Pereira, Joaquim. 2020. *Análise de conjuntura econômica*. Curitiba: Intersaberes.
- Pitcher, M. Anne. 2002. *Transforming Mozambique: the politics of privatization, 1975-2000*. New York: Cambridge University Press.
- Plank, David. 1993. “Aid, Debt, and End of Sovereignty: Mozambique and its donors.” *The Journal of Modern African Studies* 31, 407-430.
- Putnam, Robert. 2010. “Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis.” Tradução de Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Lacerda. *Revista de Sociologia e Política* 18 (36): 147-174.
- Sitoe, Eduardo, Florentino Kassotche, e Amílcar Pereira. 2005. “Mozambique: external engagement and diplomacy.” In *External engagement: experiences from Ghana and Mozambique*, organizado por Elizabeth Sidiropoulos, (6), 57-78. Johannesburg: The South African Institute of International Affairs.
- Soriano, Victor. 2015. “La Communauté de Sant’Egidio et le Mozambique (1980-1990) Une diplomatie parallèle à la fin de la guerre froide ?” *Forum Romano Belgicum*, 10-17.
- Souza, Herbert J. de. 1984. *Análise de Conjuntura*. 27 ed. Petrópolis: Vozes.

- Tollenaere, Marc de. 2006. *Apoio a democratização a Moçambique Pós-Conflito: intenções e resultados*. Netherlands: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Veloso, Jacinto. 2007. *Memórias em Voo Rasante: contributos para a história política recente da África Austral*. Lisboa: Papa-Letras.
- Vieira, Rosângela. 2015. “Como Fazer ‘Análise de Conjuntura’ numa Abordagem Histórica.” In *A Conjuntura econômica e política brasileira e argentina*, organizado por F. Corsi, J. Camargo, e A. Santos, 15-24, Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica.

RESUMO

O artigo analisa a conjuntura política de Moçambique durante o Governo Chissano. Movimenta a lógica dos dois níveis e a perspectiva interméstica como aportes teóricos e a metodologia de análise de conjuntura. Chissano governou Moçambique em meio a transições domésticas e externas: passagem do socialismo ao capitalismo, mudanças na Constituição, acordo de paz com a Renamo e primeiras eleições multipartidárias. A conjuntura internacional e regional foi marcada pelo Consenso de Washington, fim da Guerra-Fria e do *apartheid* sul-africano. O distanciamento do bloco soviético, a ruptura com o socialismo, a introdução do liberalismo econômico, as liberdades individuais e coletivas, o afrouxamento de tensões regionais e com o Ocidente foram marcas das políticas doméstica e externa de Chissano. A política do *laissez-faire* e a tentativa de criar uma classe média moçambicana conduziu a escândalos financeiros e corrupção generalizada. Chissano buscou outras ideologias, negociou com parceiros improváveis e adotou pragmatismo econômico. Cercado de tecnocratas, seguiu à risca as receitas do FMI/BM, com decisões impopulares que levaram a convulsões sociais: ajustamento estrutural, privatizações e milhões de desempregados. O acordo de paz e o perdão total da dívida externa foram suas grandes conquistas diplomáticas. Ao final de seu governo, Moçambique havia perdido protagonismo político regional, subordinando-se a agendas externas e cada vez mais dependente da ajuda internacional.

PALAVRAS-CHAVE

Moçambique. Governo Chissano. Análise de conjuntura. Política interna e externa.

Recebido em 22 de dezembro de 2022

Aceito em 20 de março de 2023

DESAFIOS E OPORTUNIDADES EMERGENTES NA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA EM MOÇAMBIQUE: ESTUDO DE CASO DE CABO DELGADO

Fátima Chimarizeni Papelo¹



Introdução

O presente trabalho visa analisar os desafios e oportunidades emergentes derivados das ações de assistência humanitária aplicadas em Cabo Delgado, no âmbito do extremismo violento que vem assolando a província desde o ano 2017. Este tema é relevante pois o conceito tradicional de assistência humanitária pressupõe apoio às vítimas de um desastre causado pela natureza ou criado pelo homem e a província de Cabo Delgado apresenta uma demanda crescente por assistência humanitária devido ao conflito violento prolongado em curso. Em Cabo Delgado, observa-se a existência de vítimas de um conflito violento, não convencional, de baixa intensidade. Mais de 1 milhão de pessoas necessitam de ajuda humanitária, dentre os quais mais de 50% correspondem a mulheres e crianças (OCHA 2021). Aliado ao terrorismo, os desastres climáticos, como o ciclone Keneth em 2019, e a Pandemia Covid 19, que começou a afetar Moçambique a partir de 2020, estão agravando o estado de vulnerabilidade das vítimas humanitárias. Combinados, esses eventos obrigam os atores humanitários não estatais a atuar em um ambiente caracterizado por incerteza, insegurança e imprevisibilidade. Não obstante, estes atores humanitários podem atuar além do definido pelos princípios humanitários tradicionais, que dizem respeito à salvar vida e ao alívio do sofrimento das vítimas humanitárias, incluindo ações desenvolvimentistas que podem resultar na redução do poder do Estado no espaço humanitário e

¹ Escola Superior de Relações Internacionais, Universidade Joaquim Chissano. Zimpeto, Moçambique. Email: fatimacardoso31@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2420-0309>.

que manifestam implementação de ação política de forças externas. Se prolongado, esse cenário pode acentuar o enfraquecimento do poder do Estado. Diante deste cenário, questiona-se que desafios e oportunidades derivam do processo de apoio humanitário em Cabo Delgado?

Este trabalho busca refletir sobre os desafios e oportunidades emergentes resultantes do processo de assistência humanitária em Cabo Delgado. Concretamente buscou a) definir o que é assistência humanitária; b) analisar os desafios emergentes aos atores humanitários em Cabo Delgado e c) analisar as oportunidades emergentes para os atores humanitários no âmbito do processo de assistência humanitária em Cabo Delgado. Partiu-se da hipótese segundo a qual o problema do processo de assistência humanitária em um contexto de extremismo violento cria desafios e oportunidades emergentes para os atores humanitários não estatais que estão ligados à segurança humana, a gestão e a coordenação das ações humanitárias.

É importante salientar que este artigo não encerra o debate sobre assistência humanitária em Cabo Delgado, mas constitui um avanço em termos de desenvolvimento de uma reflexão sobre os problemas e prováveis soluções que podem advir dos processos em curso para criação do alívio e de bem-estar às populações atingidas pelo terrorismo. Este artigo, igualmente, não ignora a existência de projetos ligados ao desenvolvimento conduzidos por atores não estatais, simplesmente analisa a atuação desses atores em um contexto caracterizado pelo extremismo violento.

Portanto, para responder à pergunta de pesquisa foi feita uma revisão bibliográfica do tema assistência humanitária. E, com base no recorte histórico, apresenta-se a evolução dos paradigmas humanitários e descreve-se historicamente o fenômeno terrorismo em Cabo Delgado. Os dados estáticos apresentados foram buscados em relatórios de agências humanitárias. A leitura da temática assistência humanitária é feita à luz da teoria neo-liberal. Nesse sentido, a metodologia utilizada nesta pesquisa é qualitativa.

Assistência humanitária

Assistência humanitária é uma prática resultante de uma emergência humanitária. A emergência humanitária ocorre quando uma doença, um conflito ou calamidade natural coloca milhares de pessoas em situação de vulnerabilidade. Essa vulnerabilidade manifesta-se pela incapacidade de uma determinada população ter acesso a recursos básicos dos quais depende a sua sobrevivência. A assistência humanitária, nesse sentido, surge para providenciar o mínimo de recursos necessários a indivíduos afetados por

uma emergência humanitária, sejam eles refugiados, deslocados internos, vítimas de epidemias ou calamidades naturais.

Segundo Mena e Hilhorst (2022) a ação humanitária deve ser empregada com flexibilidade de forma a responder às necessidades prioritárias que resultam de conflitos ou desastres e as agências humanitárias têm múltiplas ferramentas e políticas para facilitá-la. Hendrickson (1998), assume que os princípios que norteiam a ação humanitária estão ligados ao Movimento Internacional da Cruz Vermelha e consistem numa combinação de dois elementos: i) prover assistência emergencial e ii) proteger sem carregar agendas externas, sejam políticas ou religiosas. Essa interpretação sugere que existem objetivos e valores que caracterizam a intervenção humanitária que se traduzem em salvar vidas e reduzir o sofrimento. Adicionalmente, o autor considera que os princípios operacionais tradicionais que orientam a ação humanitária consistem em universalismo, neutralidade e imparcialidade.

Influência dos atores humanitários no redesenho do paradigma humanitário

Os agentes responsáveis pela provisão de assistência humanitária podem ser estatais e/ou não estatais. A assistência humanitária é providenciada na base do voluntariado. Nesta sequência, atores não estatais, com por exemplo Organizações Internacionais Não Governamentais (OING), Organizações Não Governamentais (ONG), Agências das Nações Unidas (ANU), apresentam-se na vanguarda, juntamente com instituições estatais, na provisão de assistência humanitária para as regiões que registram ocorrência de emergência humanitária. Segundo Gilberto Safarti:

A assistência humanitária ocorre no contexto da interdependência entre os Estados. Nesse sentido, o aumento da dependência e interdependência cria uma ligação na comunicação internacional, na ajuda humanitária e também em arranjos comerciais. Isto deve-se ao incremento das relações entre os Estados que culmina com o aumento da dependência comercial entre os países ao passo da internacionalização das economias, criando uma relação simbiótica de interesses (Safarti 2005, 162).

Existe um consenso de que o final da Guerra-Fria marcou uma evolução nas ações humanitárias, com uma maior interação entre atores estatais e não estatais (ANU, OING e ONG). Este fenômeno resultou do aumento de novos conflitos armados ocorrendo em nível doméstico nos Estados, que

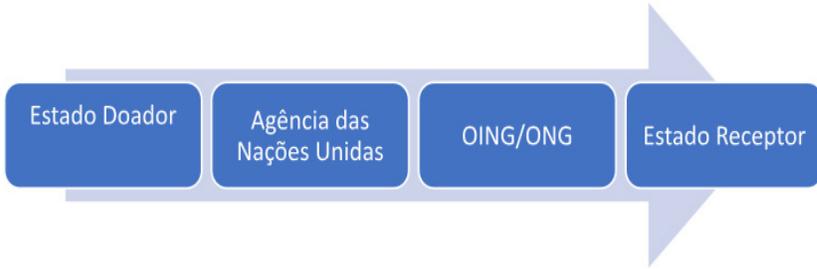
demandam um número cada vez maior de missões de assistência humanitária para atender às vítimas desses conflitos (Nascimento 2014). De tal modo que, princípios de Estado tradicionais como por exemplo soberania e não interferência tornaram-se diluídos. Não obstante, durante a década de 1990 surgiu um elevado criticismo em torno das ações de assistência humanitária, segundo o qual os princípios humanitários tradicionais na prática não estavam sendo respeitados nos espaços humanitários. Esse criticismo ganhou muitos adeptos e foi sustentado por evidências ligadas aos conflitos na Somália, Bósnia, Serra Leoa e Etiópia que demonstravam falhas com impacto insustentável nas ações humanitárias, como a falta de profissionalismo e de eficiência e o fato de terem culminado no aumento do conflito em virtude do mau uso e alocação de recursos.

Ademais, riscos securitários emergem nos espaços humanitários que, por sua vez, constroem o sucesso da ajuda humanitária. Alguns relatórios apontam que organizações humanitárias na Somália, Iêmen e Síria para prover assistência humanitária às populações necessitadas, acabaram alocando valores aos grupos armados. O *al-Shabaab's Humanitarian Office*, na Somália, forçou as agências de ajuda que operavam na sua área de atuação a pagar “propinas de registro” de até 10.000 USD (Darden 2019). Adicionalmente, o fluxo de ONG e assistência externa nos espaços humanitários podem fornecer cobertura para atividades terroristas através da infiltração dos grupos terroristas nas organizações existentes ou da criação de novas organizações para camuflar o financiamento ao terrorismo sob a fachada de ações de caridade (Darden 2019). Estes aspectos elevam o criticismo em torno da assistência humanitária expondo as fragilidades das agências humanitárias, fato este que concorre para a retirada de ajuda humanitária nas regiões de crise.

Alguns autores sugerem que, devido à insuficiência de recursos, ou falta de interesse de agir, determinados Estados se abstêm de prover assistência humanitária direta, o que se traduz no desengajamento humanitário. Hendrickson (1998) afirma que, no contexto do pós-Guerra Fria, a racionalidade estratégica de ajuda foi associada ao desengajamento em regiões de crise por países ricos e pela adoção de políticas que procuram conter a crise. Uma evidência dessa estratégia consiste no aumento do militarismo humanitário, isto é, a presença de militares em situações de alívio, *peacebuilding* e atividades de desenvolvimento o que levanta sérias dúvidas em relação ao cumprimento dos valores humanitários tradicionais. Outra evidência consiste no aumento de relevância de ONGs, nacionais e majoritariamente internacionais, nos espaços humanitários (Ryfman 2007). Nesse sentido, Hendrickson (1998) e Nascimento (2004), afirmam que as organizações não governamentais e as agências internacionais humanitárias constituem as principais organiza-

ções por intermédio das quais Estados doadores canalizam suas ajudas². O esquema abaixo ilustra os caminhos seguidos pela ajuda humanitária, desde a origem até ao seu destino final.

Figura 1: Esquema de Canalização da Assistência Humanitária.



Fonte: elaborado pela autora.

Consequentemente, alguns críticos afirmam que as agências humanitárias, por via desse novo modelo de canalização de ajuda humanitária, estão sendo cooptadas para cobrir a ausência de ação política (proteção de nacionais pelo Estado). E, em alguns casos, a ação de assistência humanitária é condicionada a objetivos políticos de longo prazo que implicam na provisão de programas de assistência ao desenvolvimento diretamente ligados à resolução do conflito que levou a prestação de assistência humanitária. A convergência de ajuda e política atribui legitimidade aos atores não estatais.

De acordo com o Curtis (2001), Duffield acredita que essa convergência centraliza um emergente sistema liberal de governança. Contrariamente a certas afirmações, a globalização e a emergência de atores não-estatais e associações privadas ilustram uma resposta dada pelos Estados “metropolitanos” de uma nova forma de governar, através de redes público-privadas não territoriais. A reunificação de ajuda humanitária e política é um exemplo da tendência de exercício da autoridade “metropolitana” (Curtis 2001). Esta tendência evidencia a emergência do novo paradigma humanitário no qual as ações humanitárias se assentam, como demonstra a tabela abaixo.

2 Para mais detalhes sobre o crescente papel das ONGs em espaços humanitários consulte: <https://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/2011-09-www/Humanitarian-relief-versus-Developmental-effort-Mahitab-Marzouk.pdf>.

Tabela 1. Paradigmas Humanitários

	Paradigma Clássico	Novo Paradigma
Surgimento	Séc. XIX	Pós II Guerra Mundial
Princípios	Universalismo, Neutralidade, Imparcialidade, Independência	Princípios Humanitários tradicionais não são respeitados
Instrumento Legal Orientador	Direito Internacional Humanitário, Convenção de Genebra de 1949	<i>Human Rights Law</i>
Objetivos	Curto-prazo: salvar vidas e aliviar sofrimento	Longo-prazo: peacebuilding, proteção, promoção dos Direitos Humanos e Desenvolvimento
Críticas	Questiona-se a precedência dos instrumentos legais	Combinação de ação humanitária com ação política causa ausência de neutralidade e autonomia nas ações humanitárias.

Tabela 1. Paradigmas Humanitários (elaborado pela autora, com base em Nascimento (2004)).

O novo paradigma humanitário, por sua vez, surgiu quando os princípios humanitários tradicionais começaram a ser altamente desafiados e criticados, uma vez que apresentavam objetivos de curto-prazo. Denominado como o “Novo Humanitarismo”, este paradigma humanitário caracteriza-se por apresentar objetivos de longo-prazo tal como *peacebuilding*, proteção e promoção dos Direitos Humanos e na última fase, desenvolvimento. Este paradigma humanitário, apesar de ter se deparado com vários desafios incluindo um sucesso aparente porém limitado, marcou uma mudança de abordagem nas ações humanitárias, que passaram a incluir resolução de conflito, desenvolvimento de instituições e ferramentas capazes de realizar transformações que podiam levar a redução da violência, prevenção de conflito, ao invés de focar apenas na assistência humanitária (Nascimento 2004). No entanto, este novo paradigma também é criticado, pois combina questões humanitárias com ação política, o que o coloca longe de ser neutro, pois põe em causa a autonomia das ações humanitárias e coloca-se como um substituto ou complemento do liberalismo democrático.

De acordo com Buchanan-Smith e Fabbri (2005), a mudança de paradigma implicou a adoção de uma abordagem que defende o respeito aos direitos humanos, na qual baseia-se a demanda do povo pelo respeito

dos seus direitos e na identificação do provedor de Direito – o Estado – que tem o dever de respeitar, proteger e fazer cumprir os direitos humanos dos seus cidadãos. Esta perspectiva foi positivamente acolhida por agentes humanitários como por exemplo a ActionAid e a Care. Segundo Curtis (2001), a ajuda humanitária está se transformando em uma componente integral da estratégia abrangente de doadores que visa transformar conflitos, reduzir a violência e definir as bases para o desenvolvimento liberal. Como exemplos dessa estratégia destacam-se: a repatriação forçada de refugiados, a tentativa de resolução de conflito ligada a ajuda humanitária e a retirada de ajuda para alcançar objetivos políticos. Essa estratégia evidencia uma combinação de política externa e de segurança dos países doadores de ajuda humanitária.

Consequentemente, questões éticas emergem especialmente para os Estados doadores onde questiona-se até que ponto agências de ajuda e indivíduos conseguem providenciar formas independentes de atividades de assistência humanitária ou até que ponto o novo paradigma não põe em causa a essência do humanitarismo e da assistência humanitária (Curtis 2001; Nascimento 2004). Enquanto muitas agências humanitárias defendem que a ação humanitária não pode ser politizada, ou seja, usada para responder interesses políticos em conformidade com a política externa dos Estados doadores, a realidade mostra que os valores humanitários vêm sendo desafiados.

Desafios da assistência humanitária em Cabo Delgado

A província de Cabo Delgado, na região norte de Moçambique, tem sido afetada por extremismo violento desde outubro de 2017. Ataques violentos perpetuados por Al Sunnah wa Jama'ah já fizeram mais de 858 incidentes, causando mais de 2.811 mortes e mais de 745.000 deslocados internos (Chingotuane et al. 2021; OCHA 2022). Suposições sobre a natureza do conflito indicam que existem motivações domésticas e externas por detrás do mesmo. A marginalização étnica entre Makondes e Mwanis, o tratamento diferenciado entre trabalhadores locais e estrangeiros do setor petrolífero, a reduzida presença do Estado moçambicano, o fundamentalismo islâmico (jihadismo internacional), a *proxy war* financiada pelos concorrentes de Moçambique no mercado de gás (Qatar, Arábia Saudita), a instabilidade criada por companhias militares privadas e a ligação aos sindicatos africanos de crime organizado para provisão de armas constituem alguns fatores catalisadores do conflito (Mangena, Pherudi; Chingotuane et al. 2021).

A crescente radicalização de jovens no norte de Moçambique tem sido associada à penetração de clérigos radicais de países vizinhos como Tanzânia e Kenya e aos indivíduos enviados para estudar em madrassas em países como Sudão, Arábia Saudita e Egito. Nesse sentido, madrassas e mesquitas tornaram-se campos de recrutamento para extremistas na região (Habibe et al. 2019). Os extremistas começaram a desafiar os líderes locais e impuseram práticas islâmicas tradicionais transmitidas pelo extremista queniano Aboud Rogo Mohammed (Chingotuane 2021). Contudo, o governo de Moçambique respondeu militarmente ao conflito enviando seus militares à Cabo Delgado. Enquanto que forças estrangeiras da SADC e de Ruanda têm, desde 2021, participado diretamente no combate ao terrorismo, a União Europeia e os EUA têm providenciado apoio indireto ao governo Moçambicano no combate ao terrorismo.

Desde o ano de 2017 que Cabo Delgado está mergulhado neste cenário de conflito não convencional que já causou milhares de vítimas humanitárias. A OCHA (2022) estima que, até agosto de 2021 existiam cerca de 642.404 deslocados internos em Cabo Delgado. Desse universo, cerca de 10.800 eram idosos, 3.800 eram crianças não acompanhadas e 3.400 eram mulheres grávidas e mais de 800 pessoas eram portadoras de deficiência. Por volta de 27% eram mulheres e 52% crianças. Essencialmente, 80% das pessoas encontravam-se em comunidades acolhedoras e o remanescente em centros de assistência humanitária. A pandemia de Covid 19 e os desastres climáticos agudizaram as necessidades das vítimas humanitárias. Dessa forma, as comunidades que acolhiam as vítimas humanitárias estavam concentradas em Macomia, Mocímboa da Praia, Palma, Quissanga, Nangade, Metuge, Montepuez e Mueda. Até final de setembro de 2021, 66 organizações humanitárias prestando estavam a prover ajuda humanitária às essas vítimas, das quais 38 eram ONGs internacionais, 20 ONGs nacionais e 8 Agências das Nações Unidas dentre as quais se destacam a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa Mundial para a Alimentação (PMA)

De modo geral, áreas em conflito caracterizam-se por apresentar alta prevalência de pobreza, mercados desordenados e falta de acesso aos cuidados de saúde (Mena e Hilhorst 2022). O conflito cria deslocados internos, deixando as pessoas altamente expostas ao perigo. Além disso, a ausência de boa governança, a falta de vontade política, a destruição de infraestruturas e a falta de prioridade dada aos desastres humanitários, em comparação com outros problemas, prejudicam a capacidade dos Estados de responder a esses desastres, criando assim condições propícias para o surgimento de desafios no âmbito da assistência humanitária.

Em Cabo Delgado, especificamente, devido à natureza do conflito, manifestado pelo extremismo violento, surgem vários desafios relacionados à segurança humana, à gestão da assistência humanitária e à coordenação das ações humanitárias. Esses desafios ocorrem em um contexto de conflito não convencional, o terrorismo. Enquanto as guerras convencionais são travadas por exércitos convencionais, e possuem alvos estratégicos e militares, as lutas facionadas/guerras não convencionais são frequentemente oportunistas. Os grupos procuram explorar e controlar uma porção significativa da população civil de forma a sustentar-se no conflito. De modo que a distinção entre combatente e não combatente se corrói (ODI 2021).

Observa-se que as intervenções militares de Ruanda e das tropas da Missão Militar da Comunidade da África Austral para o Desenvolvimento Económico (SADC), que iniciaram em julho de 2021, levaram à redução dos ataques dos insurgentes (ACAPS 2022). Esta situação contribuiu para a melhoria da segurança, permitindo acesso humanitário a mais regiões. Não obstante, a natureza do conflito em Cabo Delgado, conjugada com o novo humanitarismo, traz desafios emergentes que dizem respeito à segurança humana.

Segurança humana

Contrariamente à situação da ocorrência de um desastre climático em que há previsão e conseqüentemente preparação de respostas à possível emergência humanitária, verifica-se que a natureza do conflito em Cabo Delgado põe em causa a segurança dos atores humanitários. Em relação a isso, a ação humanitária em um contexto de extremismo violento coloca em risco a segurança física dos agentes humanitários. Se a atividade humanitária continuar nesse cenário por um longo período, o risco também será prolongado.

Considerando que, grande parte da população permanece nas zonas de conflito, escondida, sem acesso aos centros de assistência humanitária. A maior parte das unidades sanitárias do nordeste de Cabo Delgado foram atacadas, saqueadas ou destruídas, estando o corpo médico e de enfermagem deslocado para Pemba, Mueda ou Montepuez, impossibilitando o tratamento de feridos e doentes nos distritos mais afetados pelos combates (OMR n.d). Conseqüentemente surgem dificuldades de alcançar as populações necessitadas, as quais ficam sujeitas à insegurança alimentar, mortalidade, morbidade e aliado a isso, a possibilidade de serem obrigadas a integrar os grupos armados.

Gestão da ajuda humanitária

A dinâmica do conflito de baixa intensidade constitui um entrave ao sucesso do apoio humanitário. Nesse cenário, o Estado torna-se frágil e a capacidade da autoridade local de controlar determinadas regiões é mínima ou não efetiva. Conseqüentemente, a provisão de bens e serviços básicos é irregular ou fragmentada causando, juntamente com os níveis de violência, altos índices de migração de pessoas que procuram segurança fora de suas localidades, regiões ou países, resultando numa situação complicada para a provisão de assistência humanitária (Mena e Hilhorst 2022). Ademais, dificuldades de sustentar provisões de alívio nas crises prolongadas são evidentes uma vez que a ajuda humanitária não foi concebida para resolver os problemas que se espera que ela resolva na atualidade (Hendrickson 1998).

Nesse âmbito, o desafio dos atores humanitários, em Cabo Delgado consiste em prover ajuda humanitária abrangente num contexto condicionado por uma dinâmica conflitual volátil. O conflito em Cabo Delgado tem criado vítimas humanitárias esporadicamente, levando ao aumento do fluxo de deslocados internos. Entretanto, a assistência humanitária tem sido subfinanciada. O subfinanciamento das agências humanitárias têm forçado os agentes humanitários a distribuir metade das rações desde agosto de 2021 (OCHA 2021). Se agravado, este fato pode levar à ocorrência da insegurança alimentar.

Nesta sequência, a resposta ao desastre humanitário consiste na provisão de bens que as vítimas necessitam, o que inclui alimentos, assistência médica e medicamentosa, água, saneamento e abrigo de forma a evitar insegurança alimentar, violência baseada no gênero, mortalidade e morbidade. Entretanto, observa-se que as necessidades são maiores que os recursos e capacidades disponíveis. Os fundos disponibilizados para as agências humanitárias, por exemplo, não chegam a metade do valor que elas necessitam, o que compromete as suas atividades.

Ademais, a natureza do conflito faz com que os atores humanitários contemplem um número maior de indivíduos em detrimento da previsão inicial. A questão que se coloca é como é que os atores que trabalham nesse contexto decidem onde, para quem e como empregar seus recursos que são limitados. De acordo com os princípios humanitários, os recursos devem ser alocados onde a necessidade é maior. Portanto, espera-se que as organizações humanitárias que operam em países com conflito redirecionem seus recursos para áreas afetadas pelo desastre quando as necessidades emergem repentinamente (Mena e Hilhorst 2022).

Coordenação da assistência humanitária

Com o aumento de atores humanitários no espaço humanitário resultante da globalização, torna-se evidente que a coordenação das suas ações é um desafio. A existência de vários atores humanitários detentores de diversos papéis e finalidades levanta sérios desafios de coordenação harmônica das suas atividades, uma vez que todos almejam alcançar uma fórmula de ajuda eficiente no espaço humanitário. Em Cabo Delgado a provisão de ajuda não é coordenada entre os parceiros (Issufo 2021), fato que resulta na assimetria de provisão de assistência, e cria terreno fértil para emergência de tensões e conflitos nos centros de assistência humanitária.

Outro desafio diz respeito à avaliação do risco por parte dos atores humanitários. Torna-se difícil em cenário de conflito prolongado, agências humanitárias internacionais escolherem prioridades entre os imperativos humanitários de curto-prazo e os objetivos de longo prazo ligados a sustentabilidade e a paz. A falta de clareza sobre prioridades e princípios pode ter consequências negativas nas operações humanitárias. Tendo em conta que se espera que os atores humanitários assumam responsabilidade de especialistas em desenvolvimento e resolução de conflitos. Contudo, os atores humanitários não possuem as habilidades nem os recursos para responder a essas demandas que constituem, na sua maioria, a responsabilidade do Estado. Logo, o novo humanitarismo cria o aumento dos papéis dos atores humanitários, fato este que pode ter implicações negativas na sua neutralidade e imparcialidade, ilustrando uma clara situação de ambiguidade com implicações diretas na coordenação da assistência humanitária.

Oportunidades emergentes

Face ao cenário acima descrito, observa-se que, para além dos desafios emergentes, o novo humanitarismo também se caracteriza pelo surgimento de oportunidades para os diferentes agentes humanitários. Em seguida, são apresentadas as oportunidades que surgem para o Estado moçambicano, considerando que o Estado assume o papel de coordenador das ações humanitárias nos espaços humanitários e age em um contexto complexo em que busca salvaguardar a sua legitimidade nas regiões afetadas pelo extremismo violento.

Redefinição de estratégia

No contexto de extremismo violento, a multiplicidade de atores humanitários dentro de um Estado cria problemas ao mesmo, no que diz respeito ao alcance de uma política coerente para responder à emergência humanitária. Em Moçambique, os fazedores de política responderam à emergência humanitária de natureza conflitual com a transformação do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades em Instituto Nacional de Gestão de Desastres (INGD), em 2020. Por meio do Decreto Presidencial n.º 41/2020 de 28 de dezembro, essa entidade passou a gerir as emergências humanitárias causadas por desastres naturais, mas também as emergências resultantes de conflitos.

O INGD tem trabalhado com as agências humanitárias internacionais em Cabo Delgado o que evidencia a extensão das técnicas públicas de gestão de ajuda para uma nova rede de ajuda público privada. Essa transformação evidenciou a redefinição da estratégia de gestão de crise humanitária em Moçambique, uma oportunidade que emergiu motivada pelo extremismo violento. Não obstante, essa nova realidade sugere uma ligação assente na ambiguidade que a assistência humanitária apresenta. Nesse sentido, para Moçambique, torna-se necessário adaptar-se aos desafios emergentes por meio da adoção de respostas contextuais, integrais e específicas à crise humanitária, que demandam o envolvimento de todas as instituições nacionais na concepção e implementação de soluções ao extremismo violento.

Articulação estratégica

Essencialmente, não existe garantia do sucesso das ações de assistência humanitária numa região de conflito, principalmente devido às ambiguidades que os atores humanitários estão sujeitos. Logo, num cenário de interligação entre ação humanitária e ação política, onde o Estado moçambicano tende a perder legitimidade nas regiões de emergência humanitária diante das agências humanitárias internacionais, portanto, torna-se urgente ao Estado moçambicano investir na definição de políticas abrangentes, integradas e inclusivas com finalidade de envolver toda sociedade na resolução do conflito. Desta forma, todas as instituições nacionais e toda sociedade no geral assumem papel relevante na gestão do conflito e na eliminação de indícios de incremento do mesmo, ao mesmo tempo que, a legitimidade do Estado torna-se menos propensa a diluir, fato que automaticamente contrasta o cenário de domínio das agências humanitárias em espaços humanitários.

Considerando, portanto, que haverá separação entre assistência humanitária e desenvolvimento e que as agências humanitárias não terão responsabilidade, em prover desenvolvimento no espaço humanitário. Por fim, nota-se ser urgente agir sobre as causas profundas e internacionais dos conflitos, ao mesmo tempo que se atua sobre as causas domésticas, por meio de políticas domésticas integradas e abrangentes. Este fato demanda do Estado moçambicano maior nível de engajamento com as causas profundas do conflito (internas e internacionais).

Conclusão

Ao final deste artigo conclui-se que as atividades humanitárias passaram a ser implementadas por outros atores humanitários (Agências das Nações Unidas e ONG), para além dos tradicionais atores humanitários. Conseqüentemente, os princípios humanitários tradicionais, na atualidade, tendem a estar subordinados aos princípios políticos, o que se traduz na submissão da ação humanitária às vontades políticas. O incremento da interdependência dos Estados, num mundo cada vez mais globalizado, tende a elevar o papel de atores não estatais nos espaços humanitários, levando a emergência de objetivos políticos de longo-prazo que defendem a proteção dos direitos humanos nos espaços humanitários, no lugar de objetivos humanitários tradicionais de atender necessidades imediatas das vítimas humanitárias. A médio e longo prazo, este fato pode comprometer o sucesso humanitário e reduzir a legitimidade do Estado.

Em Cabo Delgado, os desafios humanitários emergem num contexto caracterizado pelo novo humanitarismo em que as Agências das Nações Unidas e as ONG se destacam na função de provisão de assistência humanitária, entretanto deparam-se com desafios de diferente natureza. Não obstante, emergem também, em Cabo Delgado, oportunidades para o Estado moçambicano contornar prováveis implicações sócio-políticas, resultantes de ambigüidades inerentes das ações humanitárias motivadas por agendas de política externa própria e materializadas por atores não estatais com agendas internacionais próprias que interferem na gestão da crise humanitária, por meio da adoção de um posicionamento nacional proativo.

REFERÊNCIAS

- ACAPS. 2022. "Humanitarian Access." ACAPS, December 2022. <https://www.acaps.org/country/mozambique/crisis/multiple-crises>.
- Buchanan-Smith, Margie, e Paola Fabbri. 2005. "Linking, Relief, Rehabilitation And Development - A Review of the Debate." *Tsunami Evaluation Coalition*, novembro 2005. <https://www.humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2014/02/lrrd-review-debate.pdf>.
- Chingotuane, Énio Viegas Filipe, Eгна Rachel Isaias Sidumo, Cheryl Hendricks, e Anthoni van Nieuwkerk. 2021. *Strategic Options for Managing Violent Extremism in Southern Africa: The Case of Mozambique*. Maputo: FES. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mosambik/18479.pdf>
- Curtis, Devon. 2001. "Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension." *HGP Report 10*, abril de 2001. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/18F8247951DBA45C-C1256D6600483BFD-ODI-politicsandhumanitarianaid-apr01.pdf>.
- Darden, Jessica. 2019; "Humanitarian Assistance Has A Terrorism Problem. Can It Be Resolved?". *War on the Rocks*, 3 de janeiro de 2019. <https://warontherocks.com/2019/01/humanitarian-assistance-has-a-terrorism-problem-can-it-be-resolved/>.
- Hendrickson, Dylan. 1998. "Humanitarian action in protracted crises: the new relief 'agenda' and its limits." Relief and Rehabilitation Network, abril de 1998. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2472C41C6746D95EC1256DAD0028F38F-hpn-protracted-apr98.pdf>.
- Habibe, Saide, Salvador Forquilha, e João Pereira. 2019. Islamic Radicalization in Northern Mozambique The Case of Mocímboa da Praia. *Cadernos IESE*, no. 17/2019. https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/cadernos_17eng.pdf.
- Issufo, Nádia. 2021. "Cabo Delgado: Assistência extremamente desigual gera tensões entre deslocados". *DW*, 13 de dezembro de 2021. <https://www.dw.com/pt-002/cabo-delgado-assist%C3%AAncia-extremamente-desigual-gera-tens%C3%B5es-entre-deslocados/a-60108178>.
- Mangena, Blessed, e Mokete Pherudi. 2021 "Disentangling Violent Extremism in Cabo Delgado Province, Northern Mozambique: Challenges and Prospects." *Good Governance Africa*, 29 de março de 2021. <https://gga.org/CAM/Mozambique/Violence%20Extremism%20>

in%20Cabo%20Delgado%20-%20Blessed%20Mangena%20and%20Mokete%20Pherudi.pdf.

- Mena, Rodrigo, e Dorothea Hilhors. 2022. "Path dependency when prioritising disaster and humanitarian response under high levels of conflict: a qualitative case study in South Sudan." *Journal of International Humanitarian Action* 7, no. 5. <https://jhumanitarianaction.springeropen.com/articles/10.1186/s41018-021-00111-w>.
- Nascimento, Daniela. 2004. "The inclusion of Human Rights in humanitarian assistance: The difficult but necessary way between theory and practice." *Revista Deusto de Derechos Humanos*, no. 1, 2001. <https://doi.org/10.18543/aahdh-1-2004pp41-84>.
- Observatório do Meio Rural (OMR). 2020. *Como está Cabo Delgado?* <https://macua.blogs.com/files/como-está-cabo-delgado-omr.pdf>.
- Ryfman, Philippe. 2007. "Non-governmental organizations: an indispensable player of humanitarian aid." *International Review of the Red Cross*, 89, no. 865. <https://corteidh.or.cr/tablas/R21835.pdf>.
- Safarti, Gilberto. 2005. *Teorias De Relações Internacionais*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Shaw, Malcon. 2000. *International Law*. 6th ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 2001. "Mozambique Situation Overview." *OCHA*, 14 de outubro de 2021. <https://reports.unocha.org/en/country/mozambique/card/qXCEh18yNX/>
- _____. 2022. "Mozambique: Analysis of the context, crisis and needs.", *Global Humanitarian Overview*, 2022. <https://humanitarianaction.info/article/mozambique-o>.

RESUMO

O propósito deste artigo centrou-se em entender os efeitos das transformações políticas no Sistema Internacional por via de uma reflexão sobre o papel de atores não estatais em questões humanitárias e sua influência na redução do poder do Estado, considerando que os princípios humanitários tradicionais vêm sendo contestados. Essa contestação assume a designação de novo humanitarismo – uma postura humanitária que se preocupa em resolver o conflito e criar desenvolvimento no espaço humanitário, o que contrasta a postura humanitária tradicional de aliviar o sofrimento e salvar vidas. O objetivo principal deste artigo foi refletir em torno dos desafios e oportunidades emergentes resultantes do processo de assistência humanitária em Cabo Delgado. Com base na abordagem qualitativa, fez-se a revisão bibliográfica da temática da assistência humanitária combinada com a temática do extremismo

violento em Cabo Delgado. Os resultados do presente artigo indicam que as agências humanitárias internacionais, em Cabo Delgado, têm assumido responsabilidades no espaço humanitário que as colocam em situações ambíguas e criam desafios de assistência humanitária, que dizem respeito à segurança humana, a gestão da assistência humanitária e a coordenação das ações humanitárias. Entretanto, emergem também oportunidades para o Estado moçambicano de redefinição de estratégia e articulação estratégica, o que requer a adoção de um posicionamento nacional proativo.

PALAVRAS-CHAVE

Assistência Humanitária. Paradigma Humanitário. Cabo Delgado.

Recebido em 27 de fevereiro de 2022

Aceito em 16 de março de 2023

OS IMPACTOS ECONÔMICOS LOCAIS DAS VIAS FÉRREAS: A FERROVIA DE BITOLA PADRÃO (SGR¹) NO QUÊNIA

Nancy Githaiga²
Hailay Shifare³



Introdução

O interesse dos economistas dos transportes é sobre como resolver os problemas econômicos da circulação de bens e pessoas (Button 2010). O transporte é há tempos reconhecido como um fator determinante vital de localização da atividade econômica e, portanto, um instrumento político para o desenvolvimento econômico (Leeson 2014). Um pressuposto importante é que as infraestruturas de transporte conduzem a um desenvolvimento socioeconômico positivo num país. Quando as infraestruturas de transporte são viáveis e eficientes, elas criam várias oportunidades e benefícios econômicos e sociais que resultam em efeitos multiplicadores positivos, tais como melhor acessibilidade aos mercados, emprego, educação, saúde e investimentos adicionais (Knaap e Oosterhaven 2002). Nos países do Primeiro Mundo, estas infraestruturas de transporte fizeram parte do planejamento do desenvolvimento econômico ocorrido durante a revolução industrial no século XIX e início do século XX, um modelo que continua até hoje em que o planejamento e os investimentos em transportes estão associados aos objetivos estimados de desenvolvimento econômico de uma região (Rashidi e Amir 2012; Rostow 1959). Como várias outras atividades socioeconômicas intensivas em infraestruturas, o setor dos transportes é um elemento

1 Sigla do inglês Standard Gauge Railway.

2 Escola de Educação, Ciências Humanas e Ciências Sociais, Murang'a University of Technology. Murang'a, Quênia. Email: nagimu2021@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7267-9743>.

3 Escola de Administração Pública, Universidade de Ciência e Tecnologia de Huazhong. Wuhan, China. Email: hailaygk@yahoo.com.

essencial da economia com impacto no desenvolvimento e no bem-estar da população (Rodrigues et al. 2011).

Conseqüentemente, o transporte ferroviário tem atraído investimentos significativos em todo o mundo e especificamente na África num passado recente. As ferrovias são consideradas como uma via de desenvolvimento socioeconômico, uma vez que ligam regiões, lugares, pessoas e atividades econômicas (Banister e Berechman 2001). Pesquisadores têm argumentado que os transportes e especialmente as ferrovias têm um dos maiores potenciais para a criação de emprego. As melhorias dos transportes têm o potencial de alterar significativamente a densidade populacional e a estrutura de emprego da economia nacional. Quando um local está ligado a uma rede de transportes nacional ou internacional, o seu acesso ao mercado aumenta em comparação com outros locais vizinhos. Um maior acesso ao mercado encoraja as pessoas e as empresas a realocarem-se porque existe uma maior oferta de bens de consumo e uma maior demanda de produtos. Como resultado, a densidade populacional é frequentemente mais elevada em torno de locais de acesso aos transportes, tais como portos marítimos, aeroportos, estações ferroviárias, e cruzamentos rodoviários. Contudo, os benefícios de um maior acesso aos transportes podem não ser os mesmos em muitas regiões. Algumas áreas podem perder pessoas e empregos para locais maiores ou mais produtivos. A quantidade de “efeitos de reorganização” e “efeitos de crescimento” é um problema proeminente tanto na literatura acadêmica como nos debates políticos (Alvarez et al. 2016). As pesquisas sobre os impactos das ferrovias no valor da propriedade fundiária resultaram em resultados variados, tanto em termos do efeito total no valor de uma propriedade, como em termos de diferenças entre propriedades localizadas mais próximas e as localizadas longe de uma estação. Como geralmente se crê, a vantagem de acessibilidade devido às ferrovias deve refletir-se no valor da propriedade (Bowes e Ihlanfeldt 2001; Debrezion, Pels, e Rietveld 2007; Githaiga 2021).

Até recentemente, o Quênia era inteiramente servido pela ferrovia Quênia-Uganda, que foi construída pelo governo colonial no início da década de 1890. As extensões ferroviárias no Quênia serviam aos colonos brancos e uma vez atingido esse objetivo, o governo interrompeu as construções ferroviárias (Githaiga 2021). Ao longo dos anos, a rede ferroviária do Quênia foi muito degradada devido a uma manutenção precária e a um desenvolvimento tecnológico inadequado, tornando-se assim quase obsoleta nas áreas urbanas

e no país em geral (Mairura 2010; Mustapha e Greenhill 2017). Para enfrentar os desafios do transporte ferroviário, o Governo do Quênia, em colaboração com o Governo da República Popular da China, empreendeu a construção de uma moderna Ferrovia de Bitola Padrão (SGR) para modernizar o transporte ferroviário do Quênia (Ministério dos Transportes e infraestruturas - MTI 2014). A linha ferroviária moderna de 609 km é o maior projeto de infraestrutura no Quênia para o transporte de carga e passageiros de Mombaça (o maior porto da África Oriental) até a capital, Nairobi, e é um projeto emblemático da Kenya Vision 2030 (Mustapha e Greenhill 2017). A fase 1A da construção do projeto ferroviário começou em 2013 e foi concluída e lançada em 2017 (“Kenyan President Launches...” 2016) e foi o principal foco deste estudo. Este estudo procurou, portanto, focar nos seguintes objetivos de investigação: estabelecer os impactos da SGR no emprego no Quênia; examinar os efeitos da SGR sobre os valores da terra e da propriedade; e fazer recomendações políticas.

O papel da infraestrutura no desenvolvimento da África

Os investimentos em infraestrutura são cruciais para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Clark et al. 2022). Vários estudos documentaram o impacto positivo da infraestrutura no crescimento econômico e no desenvolvimento social inclusivo (Khan et al. 2020; Pradhan et al. 2021; Owusu-Manu et al. 2019). Como componente da formação do Produto Interno Bruto (PIB) e uma contribuição para a função de produção de outros setores, as infraestruturas têm um impacto direto na produtividade e na produção. Para que a África alcance os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas (ONU), da Agenda 2063 da União Africana (UA), ou dos “Top 5” objetivos do Banco Africano de Desenvolvimento, infraestrutura de alta qualidade é um pré-requisito (AfDB 2022). Infraestrutura de qualidade é essencial para aumentar a produtividade econômica e sustentar a expansão econômica. Infraestrutura tem efeito direto e indireto no crescimento econômico (AfDB 2018). Ela aumenta diretamente a produtividade total dos fatores (PFT) porque os serviços de infraestrutura são contribuições para a produção e têm um impacto imediato na produtividade das empresas. Como resultado, ela promove a produção econômica total, dada a sua contribuição para o PIB. A África é um continente de pequenas economias abertas, onde o comércio, regional e internacionalmente, é decisivo como motor de crescimento. O desenvolvimento da infraestrutura é, portanto, crucial para a integração da região (Asche 2021).

Geralmente, a África fica atrás do resto do mundo em termos de extensão e qualidade de infraestrutura (Lakmeharan et al. 2020). Pesquisadores apontam a falta de infraestrutura na África como um grande obstáculo ao progresso do continente. Água, eletricidade e transporte são apenas alguns exemplos dos serviços essenciais que não podem ser prestados à população sem primeiro estabelecer uma base sólida sob a forma de uma infraestrutura adequada. A proporção de fundos atribuídos à infraestrutura foi drasticamente reduzida pelos governos africanos e seus parceiros no desenvolvimento nas décadas de 1980 e 1990, devido aos Programas de Ajuste Estrutural, adotados pela maioria das nações africanas de acordo com o Consenso de Washington (Jackson e Jabbie 2021). Projeções recentes do Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB) indicam que a infraestrutura do continente necessita de 130-170 bilhões de dólares anualmente, com um déficit de financiamento entre 67,6 bilhões e 107,5 bilhões de dólares (AfDB 2018). Além disso, as lacunas no financiamento e nos recursos agravam a situação. Dada a velocidade com que a infraestrutura deve ser construída, muitos governos africanos estão lutando para assegurar financiamento suficiente para atender à demanda (The Economist Intelligence Unit 2019). Enquanto os governos, particularmente os de países em desenvolvimento como os da África, exigem o acesso a uma parte dos mercados globais de capitais devido a orçamentos apertados do setor público, os investidores privados são desencorajados a investir em infraestrutura devido aos numerosos riscos envolvidos, tais como a complexidade das licenças e a possibilidade de atrasos na construção, bem como o período de tempo antes que os ativos gerem fluxo de caixa e produzam um retorno do investimento (OECD 2015). Além disso, assim como a maioria dos países em desenvolvimento, onde existe grande parte das lacunas mundiais em infraestrutura, os países africanos carecem frequentemente de recursos humanos com as competências necessárias para planejar, entregar e gerir infraestruturas sustentáveis e resilientes à escala necessária para satisfazer a demanda (AfDB 2018). Além disso, existem várias barreiras de governança ao desenvolvimento de infraestruturas sustentáveis, incluindo o curto prazo induzido pelo ciclo eleitoral no desenvolvimento de políticas, a falta de legislação, códigos e normas apropriados, e a falta de capacidades (The Economist Intelligence Unit 2019). Dadas as grandes somas de dinheiro em jogo, a falta de transparência e corrupção estão frequentemente associadas ao desenvolvimento de infraestruturas (Appiah, Onifade, e Gyamfi 2022). Mesmo que nenhum suborno absoluto esteja envolvido, as motivações dos que desenvolvem infraestruturas e as prioridades concorrentes frequentemente a moldam. O Banco Mundial estima que, na África Subsaariana, reduzir a lacuna de quantidade e qualidade das infraestruturas em relação aos

melhores desempenhos mundiais poderia aumentar o crescimento anual do PIB per capita em 2,6% (The Economist Intelligence Unit 2019).

Embora os déficits de infraestrutura não sejam exclusivos da África, devem ser resolvidos para que o continente possa alcançar um desenvolvimento sustentável. A África terá de explorar os mercados globais de capitais através de financiamentos inovadores e atrair mais investidores privados no setor de infraestrutura (The Economist Intelligence Unit 2019). À medida que aumentam o seu foco em mais capital, devem melhorar as suas despesas, melhorando o planejamento e aquisição (Githaiga 2021). A transparência e a abertura dos contratos públicos são essenciais se os governos quiserem persuadir o setor privado a investir em infraestrutura; as iniciativas de desenvolvimento de capacidades podem também melhorar a transparência em alguns casos. Em geral, a melhoria do bem-estar econômico e social da população africana depende da resolução do fosso infraestrutural que atormenta tantos países africanos.

O contexto da Ferrovia de Bitola Padrão (SGR) e o papel da China

A China tem desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento da infraestrutura do Quênia por meio de financiamento, bem como da competência das empresas de construção chinesas (Githaiga 2021). À medida que a China ganha acesso a novos mercados, a região se beneficia com a redução de sua enorme lacuna infraestrutural. Com o lançamento do programa “*Belt and Road Initiative*” (BRI), que é um pilar da ambição global chinesa, o envolvimento da China no desenvolvimento da infraestrutura da região ganhou mais força (Githaiga et al. 2019). O projeto SGR, importante projeto infraestrutural no Quênia que visa atualizar o sistema ferroviário do país, foi implementado como parte do BRI, uma estratégia global de investimento e desenvolvimento de infraestrutura destinada a impulsionar o comércio e os laços econômicos entre a China e outros países (Githaiga et al. 2019). O projeto foi iniciado em 2013 com o objetivo de ligar a cidade portuária de Mombaça à capital de Nairobi, e mais tarde alargar-se a outras grandes cidades do país.

Este SGR funciona paralelamente à Ferrovia de Uganda, que foi construída durante o domínio colonial britânico em 1901 (Githaiga e Bing 2019). No momento de seu lançamento, a SGR era um dos projetos de infraestrutura mais caros do Quênia, no valor de 3,6 bilhões de dólares (Githaiga

2021). A China Road & Bridge Corporation (CRBC) foi a principal empreiteira, enquanto a China Communications Construction Company, que é uma holding da CRBC, foi contratada para operar a linha durante os seus primeiros cinco anos. A partir de 2020, as despesas de operação ferroviária excederam as receitas. Em outubro de 2019, foi concluída uma extensão de Nairobi até Suswa, elevando o comprimento total da linha para cerca de 578,8 quilômetros (359,6 milhas). O Banco de Exportação e Importação da China (Eximbank) financiou 90% da primeira fase da SGR de Mombaça a Nairobi. O governo queniano cobriu os restantes custos do projeto. O Eximbank adiantou o financiamento em dois empréstimos: empréstimos concessionais no montante de 1,6 bilhões de dólares (KSh136 bilhões) e um empréstimo comercial preferencial de 1,63 bilhões de dólares (KSh139 bilhões) (Economy 2014). O Plano Diretor da Ferrovia da África Oriental prevê que a SGR Mombasa-Nairobi se conecte a outras SGRs da Comunidade da África Oriental (EAC), ligando o Sudão do Sul, o Leste da República Democrática do Congo, Ruanda, Burundi, e finalmente, a Etiópia, que se conectará diretamente com Djibuti, fornecendo acesso direto ao Oceano Índico (Moore 2014).

O envolvimento da China no projeto SGR do Quênia é considerado parte de uma estratégia maior de inserção no cenário econômico e político do continente africano (Basu e Janiec 2021). A China tem investido fortemente em projetos de infraestrutura em toda a África, incluindo o Quênia, a fim de garantir o acesso a recursos naturais e mercados para seus produtos e serviços (Kelley 2011). Além disso, a China pretende estabelecer-se como um ator importante no desenvolvimento da infraestrutura africana, fortalecendo consequentemente a sua posição estratégica na região (Yu 2017).

O projeto SGR do Quênia é considerado uma história de sucesso da cooperação China-África, pois contribuiu para a melhoria da infraestrutura de transportes do Quênia e para a aceleração do seu desenvolvimento econômico (Githaiga e Bing 2019). No entanto, foram manifestadas preocupações quanto à viabilidade econômica do projeto (Wissenbach e Wang 2016); corrupção (Taylor e Zajontz 2020); dívida acumulada pelo Quênia para financiar o projeto (Sanghi e Johnson 2016b), bem como a percepção da falta de ganhos locais em termos de emprego e transferência de conhecimentos (Plummer 2019).

No geral, o projeto SGR do Quênia é um componente crucial da estratégia de inserção da China no continente africano, uma vez que indica o compromisso da China em investir em infraestrutura na África e contribuir para o crescimento da região.

Transporte ferroviário e criação de emprego

Melhorias nos transportes têm a capacidade de alterar drasticamente a densidade populacional e a estrutura de emprego da economia nacional. Quando um local está conectado a uma rede de transporte nacional ou internacional, ele ganha acesso ao mercado em comparação com os seus vizinhos. Um maior acesso ao mercado encoraja pessoas e empresas a se deslocarem à medida que aumenta a oferta de bens de consumo e a demanda de produtos. Como resultado, a densidade populacional é frequentemente maior em áreas com fácil acesso a transportes, como portos, aeroportos, estações ferroviárias e cruzamentos rodoviários. No entanto, os benefícios de uma maior disponibilidade de trânsito podem variar de acordo com a região. Certas áreas podem perder residentes e empregos para áreas maiores e mais produtivas. A magnitude dos “efeitos de reorganização” e dos “efeitos de crescimento” é uma questão controversa tanto na pesquisa acadêmica como nos debates políticos (Alvarez et al. 2016; Githaiga et al. 2019).

Pesquisadores argumentam que as ferrovias têm um dos maiores potenciais para a criação de empregos. Pesquisas feitas no Brasil mostram que as ferrovias representam 37 mil empregos diretos potenciais e 110 mil empregos totais, e R\$70 bilhões em investimentos (Corre et al. 2017). Contudo, foi observado também que a criação de empregos neste setor tende a ter um nível de sustentabilidade baixo a médio, uma vez que a maior parte da força de trabalho é dispensada após a conclusão da obra, exigindo menos pessoas para operação e manutenção. De acordo com Matovu (2012), quando o governo dá prioridade à infraestrutura de transporte, os impactos no crescimento tornam-se significativos como resultado da melhoria da produtividade das famílias, o que leva a externalidades positivas ligadas a infraestruturas sólidas, como emprego e mercados. Williamson e Canagarajah (2003) acrescentaram que ferrovias, agricultura, estradas e hidrovias eficientes podem levar a maiores retornos de emprego e criação de renda, aliviando a pobreza, bem como promovendo o desenvolvimento econômico. Ajayi (2005) acrescenta que a ferrovia tem um papel significativo no desenvolvimento socioeconômico por meio da geração de empregos. Em um relatório de Michael Reilly investigando os efeitos do crescimento econômico na Ferrovia de Alta Velocidade da Califórnia, concluiu-se que a linha férrea levou a modestos aumentos de emprego e população a nível estatal (Reilly 2007).

Com base em previsões, a estimativa dos efeitos da construção ferroviária geralmente indica ganhos consideráveis, o que fornece um argumento em apoio à construção dessa infraestrutura. Por exemplo, o plano transversal

ferroviário proposto para ligar o Norte da Inglaterra e Londres até 2026 levaria à criação de mais de 22.000 empregos diretos e indiretos em um período de cinco anos após a inauguração (Eyles 2013). Estima-se que a linha Paris-Bordeaux-Vitoria-Madrid crie 100.000 empregos - 40% de empregos diretos, 30% de empregos indiretos e 30% de efeitos induzidos (Fernández-Macho et al. 2012) - enquanto na Califórnia, o número estimado de empregos a serem criados até 2020 por meio de uma linha ferroviária de alta velocidade planejada seria entre dez mil a dezasseis mil empregos (Administration 2012). Utilizando um modelo de entrada-saída do trabalho de campo entre os empregados e empresas envolvidas na construção da linha ferroviária SEA que liga Bordeaux e Tours na França, Fouqueray e Manceau (2016) descobriram que o projeto levou à criação de cerca de 14.000 empregos, 755 milhões de euros em valor acrescentado e 1,6 bilhões de euros em produção nas três regiões onde a construção teve lugar; 18%-25% dos ganhos totais foram provenientes de efeitos induzidos (Fouqueray e Manceau 2016). No Quênia, a linha férrea colonial parece ter contribuído positivamente para a criação de empregos (Clayton e Savage 1974). Centrandose na produtividade da economia dos Estados Unidos da América (EUA) entre 1948-1987, Munnell (1990) observou que a infraestrutura de transporte e o desenvolvimento econômico estão indiretamente relacionados com a criação de empregos. Durante este período, o estudo revelou que a produtividade multifatorial caiu para 1,1% entre 1969-1987, mas o crescimento anterior dessa produtividade entre 1948-1969 foi de 2,5%. Essa queda no crescimento da produtividade do trabalho foi creditada a investimentos insignificantes no setor dos transportes durante este período, tanto em novos projetos infraestruturais quanto na manutenção dos existentes.

Esses impactos positivos do transporte ferroviário sobre o emprego, no entanto, não podem ser generalizados. Diferentes pesquisadores têm obtido resultados variáveis. Usando a técnica da diferença na diferença (Brage-Ardao, Graham, e Melo 2013) não foi observada nenhuma diferença substancial na taxa de crescimento do emprego entre áreas com e sem as ligações ferroviárias. Também não houve diferenças antes e depois da construção das linhas férreas. Na França, não houve correlação entre o crescimento do emprego e a extensão da ferrovia (Yves 2016). Geralmente, investir em infraestrutura de transporte leva à geração de empregos por meio da implantação de projetos que exigem mão de obra. Assim, tendo impactos significativos na demanda de trabalho (Kreciglowa 2018).

Esta revisão dos efeitos dos projetos ferroviários sobre o emprego leva a alguns pontos; primeiro, se a área em construção for grande, os impactos econômicos diretos serão maiores porque a tendência de consumo local será mais forte. Em segundo lugar, embora algumas competências desenvolvidas

por trabalhadores ou empresas durante a implementação do projeto possam ser utilizadas posteriormente em empregos sucessivos, os benefícios econômicos são normalmente temporários. Considerando os efeitos no desenvolvimento econômico e na criação de emprego, o Quênia poderia se beneficiar do estímulo aos investimentos em infraestrutura como um todo. A seleção de projetos específicos a serem priorizados deve basear-se numa abordagem holística e sistemática, embora o potencial de geração de empregos seja um fator crítico, pois pode ajudar a aliviar alguns gargalos na infraestrutura do país, reduzindo custos e ajudando a superar a atual recessão econômica.

Transporte ferroviário e os efeitos do valor da terra e da propriedade

A pesquisa sobre os impactos das ferrovias nos valores de propriedade fundiária produziu resultados mistos, tanto em termos do efeito total sobre o valor de uma propriedade quanto nas diferenças entre propriedades localizadas mais próximas e as localizadas longe de uma estação. Como geralmente se acredita, a vantagem de acessibilidade devido à ferrovia deve ser refletida no valor da propriedade (Bowes e Ihlanfeldt 2001; Debrezion, Pels, e Rietveld 2007).

As estações ferroviárias servem como nós em redes de transporte, bem como locais em ambientes urbanos. Elas têm acessibilidade e efeitos ambientais que afetam o valor da propriedade (Debrezion, Pels, e Rietveld 2007). Um estudo de Debrezion, Pels e Rietveld (2003) revelou que diferentes tipos de estações ferroviárias têm diferentes magnitudes de impacto sobre o valor da propriedade; os trens metropolitanos têm impactos moderadamente mais elevados sobre o valor das propriedades. Mais ainda, as estações ferroviárias são diferentes em termos de qualidade e nível de instalações e, portanto, quanto maior for a qualidade e nível de instalações, mais significativo será o impacto nas propriedades vizinhas. Na sua pesquisa, Bowes e Ihlanfeldt (2001) realizaram uma análise dos impactos do trem metropolitano no desenvolvimento econômico por meio do exame dos efeitos das mudanças na taxa de criminalidade local e no valor da propriedade, bem como no aumento de empresas locais de varejo. A pesquisa ainda revelou que havia uma interação das todas as três variáveis com o desenvolvimento local, sobretudo nas regiões próximas às estações ferroviárias. Além disso, houve um impacto global positivo sobre os valores de imóveis devido à proximidade das estações. No entanto, a proximidade da propriedade com o Distrito Empresarial Central (CBD) determinou mais significativamente o nível do impacto. Os bens que se encontravam perto da estação, mas longe da CBD, foram, em média,

mais afetados do que os que se encontravam a uma distância relativamente semelhante à estação, mas mais perto da CBD (Garrett 2004). A teoria básica dos preços imobiliários é a seguinte: a demanda aumenta quando as características de um terreno o tornam mais atrativo e a oferta faz subir os preços. O projeto de economias de transporte beneficia propriedades próximas à região de investimento (estações ferroviárias). As curvas de preço devem se inclinar para baixo à medida que nos afastamos da estação. Em geral, as estações ferroviárias têm um impacto maior em propriedades comerciais do que nas residenciais a curta distância (Cervero e Duncan 2002a; Cervero e Duncan 2008).

A influência de uma estação ferroviária em propriedades residenciais é maior, enquanto o impacto em propriedades comerciais é limitado à vizinhança imediata. Há também evidências de que as estações ferroviárias afetam mais os imóveis comerciais do que as habitações residenciais (Cervero e Duncan 2002b). As estações ferroviárias, por serem centros de comércio, aumentam os preços dos imóveis comerciais. O impacto de uma estação ferroviária no valor da propriedade é também influenciado por fatores demográficos. Como as famílias de baixa renda dependem do transporte público, residir perto de uma estação de trem tem um valor mais elevado em bairros de baixa renda do que em bairros de alta renda (Bowes e Ihlanfeldt 2001).

A teoria econômica urbana, no entanto, afirma que a proximidade de vias e estações ferroviárias está associada a externalidades negativas. Isto inclui os efeitos adversos sobre o valor das propriedades devido ao aumento de ruído e vibrações da rede ferroviária (Weinberger 2001). Esta afirmação é corroborada por Bowes e Ihlanfeldt (2001) que argumentam que o efeito do ruído das estações afeta negativamente os preços e o valor das casas. O preço e o valor das propriedades e casas aumentam à medida que nos afastamos da estação e ao longo dos trilhos como resultado do efeito do ruído nas estações e ao longo da ferrovia (Debrezion, Pels, e Rietveld 2006).

Além disso, os efeitos das estações ferroviárias sobre os imóveis comerciais são diferentes dos efeitos sobre os imóveis residenciais; o efeito sobre o valor das propriedades comerciais ocorre em distâncias curtas. O impacto do conjunto de áreas das estações ferroviárias é maior para os imóveis residenciais, enquanto o impacto nos imóveis comerciais é restrito às áreas diretamente adjacentes às estações (Debrezion, Pels, e Rietveld 2007; Debrezion, Pels, e Rietveld 2003).

Além disso, alguns pesquisadores sustentam que a proximidade das estações ferroviárias aumenta a possibilidade de atividades criminosas ocorrerem numa determinada área, uma vez que os criminosos têm tanto um maior número de alvos (usuários do trem) quanto a liberdade de circulação nos arredores (Bowes e Ihlanfeldt 2001; Cervero e Landis 1997). Isto afeta negativamente

o valor de uma propriedade, bem como a escolha dos passageiros sobre onde e como utilizar o trem durante o embarque (Kim, Ulfarsson, e Todd Hennessey 2007). Ademais, à medida que os preços dos imóveis nas cidades próximas da ferrovia aumentam, sua atratividade criada para a indústria diminui, resultando em uma geografia econômica baseada na especialização por função a partir de uma baseada na especialização por setor (Puga 2001; Chen e Silva 2013). Assim, para a propriedade diretamente junto à linha férrea, o valor nem sempre é positivamente afetado, conforme argumentado por Arndt et al. (2009). Em vez disso, os impactos mais substanciais são encontrados em áreas próximas às estações, pois a acessibilidade ferroviária aumenta o valor da propriedade próxima.

Bowes e Ihlanfeldt (2001) concluem que os diferentes resultados sobre o valor do terreno e da propriedade se devem à interação de quatro fatores diferentes, dois dos quais podem aumentar o valor de uma propriedade, e os outros dois podem diminuir. Em primeiro lugar, o trânsito ferroviário conduz a um efeito de acessibilidade e, em segundo lugar, um aumento na acessibilidade e maior valor da propriedade pode levar à atração de novas atividades comerciais, especialmente negócios de varejo para uma região. Estes dois efeitos positivos são contrabalançados por dois fatores negativos, isto é, os efeitos do ruído e da criminalidade. A interação desses fatores e o grau de um em comparação com o outro determina o efeito global do trânsito ferroviário sobre o valor da propriedade e da terra (Bowes e Ihlanfeldt 2001).

As estações ferroviárias têm um efeito variável sobre o valor de vários tipos de propriedades. Prevê-se que as estações ferroviárias, em média, tenham uma influência mais favorável em propriedades comerciais do que em propriedades residenciais dentro de uma curta distância das estações. Prevê-se que as estações ferroviárias urbanas, dos quatro tipos de estações ferroviárias, tenham um impacto maior nos preços dos imóveis.

Teoria da Economia dos Transportes

Em 1959, John R. Meyer desenvolveu a teoria da economia dos transportes. A teoria explica como os recursos do setor de transportes são alocados e os efeitos resultantes. Em seu livro intitulado *“Transport Economics Theory”*, Diaz (2007) afirma que as atividades no setor dos transportes envolvem o movimento de indivíduos e mercadorias tanto no espaço quanto no tempo; assim, a análise da produção de transportes implica alocação de recursos para a geração de viagens entre vários pontos espaciais em diferentes tempos.

A teoria sustenta que existem custos, benefícios e custos de oportunidade associados à infraestrutura de transporte que são essenciais para projetos de transporte e avaliações de políticas, tanto economicamente quanto de outra forma. Os custos de oportunidade e os custos internos indiretos são difíceis de observar e quantificar, mas podem ser quantificados em termos monetários com base no comportamento de escolha. Além disso, a infraestrutura de transporte tem externalidades sociais; estes desenvolvimentos têm um impacto na segurança e no bem-estar dos outros na forma de qualidade do ar através de emissões, acidentes de trânsito, ruído, poluição do solo e da água, flora e fauna ameaçadas, entre outros efeitos. A infraestrutura de transporte tem impacto sobre as emissões, o que altera os padrões de viagem e influencia o uso da terra e o valor da propriedade. A permanência da infraestrutura de transporte tem um efeito no uso da terra, no valor da terra e nos salários (Button 2010). A melhoria dos transportes resulta em mudanças na acessibilidade e mobilidade, que têm efeitos subsequentes nas escolhas empresariais e residenciais e, conseqüentemente, nos valores de terrenos e propriedades.

Nesta teoria, mobilidade e acessibilidade são dois conceitos-chave que descrevem a relação entre transporte e localização. A mobilidade está preocupada com a eficiência e abrangência do movimento, particularmente em termos de distâncias e velocidades de deslocamento. Acessibilidade refere-se à facilidade com que se pode chegar a destinos de qualidade, o que reflete tanto a atratividade dos destinos potenciais quanto a facilidade de alcançá-los (Srouf, Kockelman, e Dunn 2002). Os investimentos em transportes, especialmente ferroviários, são frequentemente vistos como desencadeadores da regeneração econômica nas cidades centrais (Ryan 1999). Tais percepções tornaram as decisões sobre investimentos em transporte, tópicos de debate quente entre os formuladores de políticas.

Metodologia de pesquisa

Esta pesquisa utilizou um método de investigação misto, que cria uma sinergia entre métodos quantitativos (questionário) e qualitativos (entrevistas, observação, análise documental). A combinação dos dois métodos reforçou a validade deste estudo. O desenho de pesquisa adotado foi descritivo na forma de um levantamento. Foram utilizados dados quantitativos e qualitativos, tanto de fontes primárias como secundárias. Os dados quantitativos foram recolhidos através de questionários e analisados através do SPSS, enquanto os dados qualitativos foram recolhidos através de entrevistas, observação e

análise documental. A população-alvo era constituída pelos habitantes ao longo da rota SGR, com particular destaque para as províncias costeiras, onde a SGR se inicia e que constitui o grosso da rota SGR. Tem uma população estimada de 3,325 milhões de pessoas.

Esta pesquisa utilizou a fórmula de amostragem de Yamane (1967) $n = N/(1+Ne^2)$ para a determinação do tamanho da amostra, onde “n” representa o tamanho da amostra, “N” representa o tamanho da população e “e” representa o erro marginal, por exemplo a 95% de nível de confiança. De acordo com a fórmula, o tamanho da amostra para usuários comuns de trens foi calculado da seguinte forma:

$$\text{Tamanho da amostra} = 3,325,000 / (1 + 3,325,000(0.05)^2) = 399$$

A técnica de amostragem estratificada foi empregada para dividir o tamanho da amostra dos entrevistados em cinco estratos para as cinco principais rotas cobertas pela SGR nas províncias costeiras: Mtito Andei, Mombaça, Voi, Mariakani e Miasenyi. Cada uma teve 80 respondentes. Foi utilizada, então, a amostragem aleatória simples para selecionar os respondentes. Neste método, cada membro da amostra populacional tem uma probabilidade conhecida e igual de ser selecionado (Kothari 2004). Os que foram identificados e selecionados preencheram e submeteram os questionários voluntariamente. Também foi utilizada amostragem intencional para selecionar 30 moradores destas áreas para entrevistas.

Taxa de resposta

Dos 399 questionários distribuídos aos respondentes, 343 foram considerados válidos e completos para análise, representando uma taxa de resposta de 86%. Além disso, foram entrevistados trinta habitantes locais. A elevada taxa de resposta indicou que foram recolhidos dados suficientes para realizar o estudo (Field 2005).

Objetivo 1: Criação de emprego

Resultados

Relativamente aos efeitos da SGR e da criação de emprego no Quênia, os itens revelaram um pequeno desvio em relação à média, indicando que as respostas estavam próximas da média (homogeneidade) - ver Quadro 1. De acordo com os resultados do estudo, a maioria dos passageiros acredita que a SGR criou empregos diretos e indiretos suficientes para os quenianos (média=2,09). Contudo, estão insatisfeitos com a qualidade dos empregos oferecidos aos quenianos (média=1,94) e com o nível de envolvimento queniano na gestão e operação da SGR (média=1,99). Além disso, a maioria (média=3,52) discordou que haja transferência de tecnologia suficiente da SGR. A pesquisadora observou também que a maioria dos funcionários do trem eram quenianos, enquanto os motoristas e supervisores eram notadamente chineses. Embora os quenianos estejam satisfeitos com os empregos diretos e indiretos criados pela SGR, estão menos satisfeitos com o grau de envolvimento, transferência de habilidades e qualidade dos empregos fornecidos aos locais. Um entrevistado em uma pergunta aberta respondeu:

...Como queniano, estou feliz que a SGR tem criado empregos para muitos quenianos desempregados. Estou feliz porque o meu filho agora também trabalha na SGR. No entanto, o Governo do Quênia deve garantir que os quenianos consigam empregos de qualidade e se encarreguem das operações do trem. Vejo motoristas chineses sempre que utilizo a SGR. Os quenianos atingiram gradualmente as habilidades e competências necessárias por meio do treinamento em universidades chinesas, e acredito que eles podem assumir o comando (tradução nossa)⁴.

Quadro 1 : Estatísticas descritivas para a criação de emprego

	N	Mín	Máx	Média	Std. Desvio.
A SGR criou empregos diretos suficientes para os quenianos	343	1	5	2.09	.813
Qualidade insuficiente dos empregos fornecidos aos quenianos	343	1	5	1.94	.731
Participação inadequada dos quenianos na gestão e nas operações	343	1	5	2.09	.813
A SGR criou empregos indiretos suficientes para os quenianos	343	1	4	1.88	.609

4 No original: “...As a Kenyan, I am happy that the SGR has created jobs for many jobless Kenyans. I am happy because my son now works at the SGR too. However, the Government of Kenya must ensure that Kenyans get quality jobs and take charge of the operations of the train. I see Chinese drivers every time I use the SGR. Kenyans have gradually attained the required skills and competencies through the training in Chinese universities, and I believe they can take charge”.

	N	Mín	Máx	Média	Std. Desvio.
Há transferência de tecnologia suficiente a par do emprego	343	1	5	3,52	1,216
N válido (lista sábia)	343				

Fonte: elaborado pelo autor baseado em Nascimento (2004).

Discussão dos resultados

A maioria dos entrevistados acredita que a SGR criou oportunidades de emprego diretas e indiretas suficientes para os quenianos. Essas conclusões estão de acordo com Corre et al. (2017), que argumentam que as ferrovias têm um dos mais elevados potenciais de criação de empregos e redução da pobreza, levando ao desenvolvimento econômico, enquanto Ajayi (2005) acrescenta que a ferrovia tem um grande papel no desenvolvimento socioeconômico por meio da geração de empregos. Estudos anteriores mostraram que investidores chineses em vários setores da economia do Quênia empregam a maioria dos habitantes locais nos seus projetos (Sanghi e Johnson 2016a; Githaiga e Bing 2019). Em geral, as despesas com infraestrutura podem criar empregos ao implementar projetos de construção que são realizados utilizando trabalho manual. Isso pode ter um impacto substancial na procura de mão-de-obra (Kreciglowa 2018). Para contextualizar as atuais conclusões, de acordo com o Relatório de Responsabilidade Social do Projeto SGR do Quênia 2017/2018, mais de 46.000 quenianos foram empregados na construção da SGR Mombasa-Nairobi, e aproximadamente 1.000 fornecedores locais foram contratados para vários serviços ou produtos, como materiais de construção (KCETA 2018). Além disso, houve uma criação indireta de emprego através de várias oportunidades de empreendedorismo resultantes da necessidade de bens e serviços por parte dos trabalhadores e viajantes da SGR, incluindo entretenimento, refeições, etc. (Githaiga e Bing 2019). Ademais, os trens da SGR possuem aproximadamente 52 vagões com uma capacidade máxima de 4000 toneladas, ou 216 unidades equivalentes a vinte pés (TEUs) (KCETA 2018). Isso resulta em oportunidades de emprego para carregadores e descarregadores, bem como serviços de distribuição no varejo e no atacado para usuários finais. Isso deverá melhorar o bem-estar social básico dos quenianos empregados e das suas famílias. Além disso, os quenianos são continuamente treinados para se tornarem especialistas em operações e serviços de trem, e alguns deles já foram absorvidos pelas operações ferroviárias e estão a receber formação no terreno sob a supervisão de especialistas chineses

(Githaiga e Bing 2019). O CRBC estabeleceu programas de treinamento em operações ferroviárias, gestão e engenharia no Quênia (Li 2016). Além disso, os dados mostram que o CRBC patrocinou aproximadamente 100 quenianos para prosseguir estudos de engenharia e relacionados com as ferrovias na Universidade Jiaotong de Pequim, na China (Mutethya 2018). Isto está sendo feito para fechar as lacunas internas e promover o desenvolvimento de capacidades locais.

Por outro lado, a maioria dos entrevistados estava insatisfeita com o nível de envolvimento queniano na gestão e funcionamento da SGR, bem como com a qualidade dos empregos prestados aos quenianos. Pesquisas anteriores mostram que a criação de empregos na construção ferroviária tem um nível de sustentabilidade baixo a moderado, uma vez que a maioria da força de trabalho é dispensada após a conclusão do projeto de construção e menos pessoas são necessárias para a operação e manutenção, o que poderia deixar tanto os trabalhadores como os habitantes locais lesados (Corre et al. 2017). Alegações nos meios de comunicação quenianos em julho de 2018 podem explicar parcialmente por que os entrevistados estão insatisfeitos, incluindo alegações de que os funcionários treinados no Quênia não têm oportunidades de utilizar os seus talentos e que o pessoal chinês é responsável pelas operações (Wafula 2018). Embora o governo tenha refutado fortemente estas alegações, elas podem ter afetado a percepção dos quenianos sobre o tipo e a qualidade dos empregos que a SGR forneceu aos quenianos, bem como sua participação nas operações e na administração do dia-a-dia; tem sido frequentemente alegado que o tipo de empregos oferecidos aos quenianos, apesar de sua abundância, são de baixa qualidade porque a maioria é casual e não qualificada (Githaiga e Bing 2019; Githaiga 2019). Durante a pesquisa, os entrevistados afirmaram, por exemplo, que os motoristas chineses comandam os trens no lugar dos quenianos, apesar da formação destes últimos.

A maioria dos entrevistados também observou que o nível de transferência de tecnologia da SGR é insuficiente. Isso corrobora os resultados da pesquisa de Wang, Mao, e Gou (2014), que concluíram que, embora o investimento chinês traga consigo a criação massiva de empregos, há transferências de tecnologia limitadas para as economias anfitriãs por duas razões principais: primeiro, as competências adquiridas pelos locais durante a implementação de projetos financiados pela China nem sempre correspondem ao trabalho necessário para sustentar as operações, e segundo, as barreiras linguísticas dificultam as transferências de tecnologia dos investimentos chineses. Portanto, a supervisão direta dos gerentes chineses é inevitável (Wang, Mao, e Gou 2014).

Levando todas essas informações em consideração, dado que a SGR é uma forma moderna de infraestrutura de transportes no Quênia e na África como um todo, é essencial observar que os engenheiros quenianos podem não possuir as habilidades necessárias e adequadas para gerenciar tal projeto. Como resultado, é necessário que os engenheiros chineses supervisionem a formação gradual dos habitantes locais. A esse respeito, foi determinado que a *China Road and Bridge Corporation* (CRBC), em conjunto com a Kenya Railways, estabeleceu um programa de formação conjunto para treinamento de mão-de-obra queniana em universidades chinesas, a fim de os familiarizar com a operação do sistema SGR e obter as capacidades e conhecimentos necessários para as operações dos trens SGR, uma vez que o Quênia se prepara para assumir plenamente as operações do trem em 2027, de acordo com o cronograma atual. A China tem desempenhado um papel significativo na formação dos quenianos para operar e administrar a ferrovia, mas os dois países devem fazer esforços mais concertados para eliminar quaisquer lacunas de competências.

Objetivo 2: Efeitos do valor da terra e da propriedade

Resultados

Sobre os impactos da SGR nos preços de terrenos e imóveis durante o planejamento e construção da SGR, as médias dos itens individuais ficaram abaixo de 2,5 em uma escala de 5 pontos Likert, indicando que todos os itens tiveram um forte impacto - ver Quadro 2. Além disso, os itens revelaram um pequeno desvio da média, o que é um indicador de que as respostas foram homogêneas. Os resultados revelam que os entrevistados concordaram que houve mudanças positivas nos padrões de uso e distribuição da terra ($M=2,03$), bem como um aumento nos preços da terra ($M=2,10$) e da propriedade ($M=2,10$). Em média, os participantes também concordaram que houve aumento de atividades comerciais ao longo da rota e nas proximidades das estações ferroviárias ($M=1,87$). Sobre os impactos da SGR nos preços dos terrenos e propriedades após a construção da SGR (ver Quadro 3), os entrevistados discordaram que tenha havido um aumento nos preços dos terrenos ($M=3,52$) e das propriedades ($M=3,62$). Em média, os participantes também discordaram de que houve aumento das atividades comerciais ao longo da rota e perto das estações ferroviárias ($M=3,54$).

As opiniões dos entrevistados foram divididas em relação às variações positivas e negativas no valor e preços dos terrenos e propriedades ao longo

da rota da SGR. Durante a fase de planejamento e construção da SGR, 62% dos entrevistados observaram um aumento nos preços dos terrenos e imóveis. Eles atribuíram isso à pressão do governo em indenizar, enquanto o aumento na demanda por terras era resultado da especulação. Além disso, eles observaram que os preços dos imóveis residenciais e comerciais aumentaram mais perto das estações de trem do que em outras áreas ao longo da ferrovia. No entanto, quando questionados sobre o efeito sobre a propriedade após a construção da SGR, 82% dos entrevistados indicaram que o efeito sobre os preços dos terrenos e propriedades foi negativo. Eles citaram fatores como o ruído para quem mora próximo à linha da SGR e diminuição da demanda por terrenos e imóveis, o que levou a um declínio acentuado dos preços.

Quadro 2: Estatísticas descritivas dos preços de terrenos e propriedades durante o planejamento e construção da SGR

	N	Mín	Máx	Média	Std. Desvio
Há mudanças nos padrões de utilização e distribuição da terra devido à ferrovia	343	1	5	2.03	.711
Os preços dos terrenos aumentaram	343	1	5	2.01	.741
Os preços dos imóveis aumentaram	343	1	5	2.10	.804
Aumento das atividades comerciais ao longo do percurso e nas proximidades das estações ferroviárias	343	1	5	1.87	.678
N válido (lista sábia)	343				

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 3: Estatísticas descritivas dos preços de terrenos e propriedades após a construção da SGR

	N	Mín	Máx	Média	Std. Desvio.
Os preços dos terrenos aumentaram	343	1	5	3.52	1.216
Os preços dos imóveis aumentaram	343	1	5	3.62	1.190
Aumento das atividades comerciais ao longo do percurso e nas proximidades das estações ferroviárias	343	1	5	3.54	1.20
N válido (lista sábia)	343				

Fonte: elaborado pelo autor.

Discussão dos resultados

Durante o planejamento e construção da SGR, os valores dos terrenos e propriedades aumentaram como resultado de mudanças nos padrões de distribuição e utilização da terra, conforme mostrado no Quadro 2. Esses resultados estão de acordo com a pesquisa de Bowes e Ihlanfeldt (2001), que concluiu que houve um benefício geral positivo nos valores imobiliários resultante da proximidade com as estações ferroviárias. Além disso, o aumento da acessibilidade de uma região é um fator essencial no aumento do valor do imóvel, embora não seja suficiente por si só; outros fatores também são responsáveis pelo aumento do valor do imóvel. Os impactos do aprimoramento da acessibilidade dependem tanto da magnitude do investimento quanto da contribuição da nova ferrovia para a rede de transporte de uma região (Martínez e Viegas 2007). A pesquisa mostra que os trens urbanos têm um impacto relativamente alto no valor da propriedade e a elevada atividade populacional na vizinhança local promove o crescimento das operações de varejo, resultando em benefícios no valor dos ativos comerciais (Debrezion, Pels, e Rietveld 2003). Contextualmente, os valores de terrenos e propriedades ao longo da rota aumentaram como resultado da construção da SGR. Por exemplo, as planícies de Kapiti no condado de Kajiado, localizadas na estrada de Mombaça e ao longo da rota da SGR, têm sido utilizadas para a pastagem de gado há muitos anos. Devido ao desenvolvimento da SGR e à proximidade da área, é atualmente um local desejável para investidores imobiliários. Indivíduos e instituições adquiriram bens imobiliários nestas regiões. De acordo com um dos jornais locais, os moradores relataram que, dependendo da região, o preço do acre aumentou de 400.000 para 3,5 milhões de xelins quenianos (Wainaina 2016).

Numerosos fatores, incluindo especulação, compensação do governo e uma alta demanda por espaço comercial, contribuíram para um aumento significativo no valor da terra. Ao longo da rodovia Mombasa-Nairobi, que faz parte da rota da SGR, várias lojas de ferragens que vendem materiais de construção, bem como vários projetos de construção em andamento, principalmente edifícios, foram vistos durante o trabalho de campo. No entanto, essa construção se concentrou em torno das estações de trem e, à medida que a distância das estações aumentava, as atividades de construção diminuía. Todos estes são indicadores de um mercado imobiliário próspero. Isso corrobora a pesquisa anterior de Michaels (2008), que concluiu que o advento da rede ferroviária interestadual dos Estados Unidos fez com que os condados ao longo desses trajetos experimentassem um aumento das atividades relacionadas ao comércio, como as vendas no varejo. Inferencial-

mente, o aumento dos preços da propriedade e da terra incentivará os gastos do consumidor e a redistribuição da riqueza em toda a economia, resultando em maior crescimento econômico e desenvolvimento no Quênia.

Em contraste, os resultados indicam que após a construção da SGR, os preços dos terrenos e imóveis diminuíram, assim como a atividade econômica ao longo do trajeto e nas proximidades das estações ferroviárias. De acordo com a teoria econômica urbana, a proximidade de vias e estações ferroviárias está associada a externalidades negativas que têm um impacto negativo nos valores imobiliários devido ao aumento do ruído e vibração da rede ferroviária; o efeito do ruído das estações tem um impacto negativo nos preços e valores das casas (Weinberger 2001). Além disso, à medida que os preços dos imóveis nas cidades adjacentes às ferrovias aumentam, sua atratividade para a instalação da indústria diminui, resultando em um geografia econômica baseada na especialização por função em oposição a uma baseada na especialização por nível setorial (Puga 2001; Chen e Silva 2013).

Tanto efeitos positivos como negativos sobre o valor da terra e da propriedade resultaram da construção da SGR. Inúmeras estratégias poderiam ser utilizadas para mitigar os efeitos negativos, equilibrar os impactos positivos e negativos e proteger o valor da terra e da propriedade nas áreas afetadas, como: operadores ferroviários instalando barreiras sonoras ao longo da linha férrea para diminuir o impacto do ruído nos residentes e nos valores da propriedade; paisagismo e embelezamento da área ao redor da ferrovia para aumentar o apelo estético e os valores das propriedades; e envolvendo a comunidade local.

Conclusão

Os resultados sugerem que o projeto da SGR teve efeitos econômicos mistos no Quênia. A SGR gerou empregos diretos e indiretos suficientes para os quenianos. No entanto, houve um descontentamento generalizado com o nível de participação local na gestão e operações da SGR, bem como com o calibre dos empregos oferecidos aos quenianos. Além disso, foi reconhecido que o nível de transferência tecnológica era insuficiente. Durante o planejamento e construção da SGR, os valores da terra e da propriedade, bem como as atividades comerciais ao longo da linha, aumentaram em resposta a mudanças nos padrões de distribuição e utilização da terra. Contudo, após a conclusão da construção, os valores dos terrenos e propriedades e as atividades comerciais diminuíram significativamente.

O Quênia luta com elevadas taxas de desemprego, especialmente entre os jovens. Através de oportunidades de mão-de-obra qualificada e semi-qualificada associada à operação, gestão e manutenção da linha férrea, bem como ao transporte de passageiros e mercadorias, a construção e operação da SGR criaram oportunidades de emprego significativas para os habitantes locais. Conforme previsto na Kenya Vision 2030, a criação de empregos é essencial para o crescimento e desenvolvimento socioeconômico do Quênia, principalmente em termos de melhoria dos padrões de vida dos residentes locais e de redução da pobreza. Além disso, o aumento dos valores de propriedades e terras ao longo da rota da SGR irá estimular os gastos do consumidor e a redistribuição da riqueza em toda a economia, levando a um maior crescimento econômico e desenvolvimento no Quênia. Como a SGR é um bem público, qualquer melhoria no transporte público é benéfica para toda a comunidade.

O Quênia e a China devem concentrar os seus esforços na resolução de problemas de emprego que surgiram desde a conclusão da primeira fase do projeto. A China tem sido fundamental na preparação dos quenianos para operar e administrar o trem. Além disso, o Quênia deve fazer um esforço conjunto para abordar quaisquer lacunas de competências. O Quênia poderia conseguir isso equipando algumas das suas instituições acadêmicas com instalações e infraestruturas modernas para a moderna tecnologia ferroviária, a fim de formar mais pessoal nativo, e exigindo treinamento em serviço para os atuais engenheiros ferroviários e acadêmicos que não possuem habilidades em tecnologia ferroviária moderna. Além disso, o Quênia poderia financiar mais habitantes locais para estudar tecnologia ferroviária em instituições chinesas e outras instituições internacionais, expandindo assim a força de trabalho ferroviária do país. Isso ajudará a reduzir a lacuna de capacidades e complementar a força de trabalho que já está sendo formada na China. À medida que o projeto avança, não apenas abordará preocupações imediatas, mas também as de longo prazo, uma vez que dará ao Quênia uma vantagem competitiva futura no fornecimento de mão-de-obra qualificada, à medida que a construção da SGR continua em outras nações africanas. As questões de pessoal e de transferência de competências devem ser cuidadosamente abordadas para evitar hostilidades entre funcionários locais e seus colegas chineses, bem como uma reação pública contra os investimentos estrangeiros no Quênia. Enquanto se tenta aliviar as preocupações de emprego dos investidores chineses em relação à população local, muitas perspectivas socioculturais devem ser consideradas. As práticas de emprego podem beneficiar tanto os quenianos quanto os chineses por meio do aprendizado compartilhado e da convergência de diversas crenças e práticas culturais. Espera-se mais

empregos à medida que as fases futuras do projeto forem sendo implementadas, capacitando milhares de famílias e aliviando a pobreza.

Em geral, a SGR representa a modernização e o crescimento da indústria de transportes do Quênia e da sociedade como um todo. Além disso, a crescente industrialização e urbanização do Quênia provavelmente criará novos desafios de transporte que só podem ser enfrentados com eficácia por redes ferroviárias modernas, como a SGR. De modo geral, as implicações econômicas locais da SGR no Quênia são multidimensionais, e o sucesso do projeto na promoção do desenvolvimento econômico sustentável dependerá de uma avaliação exaustiva dos seus impactos negativos e positivos.

REFERENCIAS

- Administration, California High-Speed Rail Authority and Federal Railroad. 2012. “Merced to Fresno Section California High-Speed Train (HST) Final Project Environmental Impact Report/Environmental Impact Statement (EIR/EIS) and Final Section 4(f) Statement and Draft General Conformity Determination.” *Report*. Sacramento, CA, and Washington, DC.
- AfDB (African Development Bank). 2018. “Africa’s infrastructure: great potential but little impact on inclusive growth.” Abidjan: African Development Bank Group.
- _____. 2022. “New report shows need for greater action if Africa is to hit SDG, Agenda 2063 targets.” Abidjan: African Development Bank Group.
- Ajayi, Jonathan Olusegun Ajakaiye. 2005. “The Effects Of Rail Transport On Socio-Economic Growth Of Nigeria.” Master Thesis, Ahmadu Bello University.
- Alvarez, Eduard, Dan Bogart, Max Satchell, Leigh Shaw-Taylor, e Xuesheng You. 2016. “Railways and employment: evidence from 19th century England and Wales”. *Preliminary Draft, JEL Codes: N4*.
- Appiah, Michael, Stephen T. Onifade, e Bright A. Gyamfi. 2022. “Building critical infrastructures: Evaluating the roles of governance and institutions in infrastructural developments in Sub-Sahara African countries.” *Evaluation Review* 46 (4):391-415.
- Arndt, Jeffrey C., Curtis Morgan, John H. Overman, Terry L. Clower, Bernard L. Weinstein, e Michael Seman. 2009. “Transportation, Social And

- Economic Impacts Of Light And Commuter Rail.” *Technical Report, Texas Transportation Institute Report* 0-5652-1.
- Asche, Helmut. 2021. *Regional integration, trade and industry in Africa*. Cham: Springer.
- KCETA (Kenya China Economic and Trade Association). 2018. “2018 Chinese Enterprises in Kenya Social Responsibility Summary.”
- Banister, David, e Joseph Berechman. 2001. “Transport investment and the promotion of economic growth.” *Journal of Transport Geography* 9:209-218.
- Basu, Pratyusha, e Milena Janiec. 2021. “Kenya’s regional ambitions or China’s Belt² and² Road? News media representations of the Mombasa² Nairobi Standard Gauge Railway.” *Singapore Journal of Tropical Geography* 42 (1): 45-64.
- Bowes, David R., e Keith R. Ihlanfeldt. 2001. “Identifying the impacts of rail transit stations on residential property values.” *Journal of Urban Economics* 50 (1):1-25.
- Brage-Ardao, Ruben, Daniel J. Graham, e Patricia C. Melo. 2013. “Measuring the Impact of High-Speed Rail on Economic Performance, Evidence for the Madrid Barcelona Corridor.” *Railway and Transport Strategy Centre, Centre for Transport Studies*.
- Button, Kenneth. 2010. *Transport Economics*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Cervero, Robert, e Michael Duncan. 2008. “Residential self selection and rail commuting: a nested logit analysis.” *Working Paper, University of California Transportation Center*.
- Cervero, Robert. 2002a. “Benefits of proximity to rail on housing markets: Experiences in Santa Clara County.” *Journal of Public Transportation* 5 (1): 3.
- _____. 2002b. “Land value impacts of rail transit services in Los Angeles County.” Report prepared for National Association of Realtors Urban Land Institute.
- Cervero, Robert, e John Landis. 1997. “Twenty Years Of The Bay Area Rapid Transit System, Land Use And Development Practice.” *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 31 (4): 309-333.
- Chen, Guineng, e João de Abreu e Silva. 2013. “Regional impacts of high-speed rail: A review of methods and models.” *Transportation Letters The International Journal of Transportation Research* 5 (3):131-143.

- Clark, Serena, Malcolm MacLachlan, Kevin Marshall, Niall Morahan, Claire Carroll, Karen Hand, Neasa Boyle, e Katriona O'Sullivan. 2022. "Including digital connection in the United Nations sustainable development goals: A systems thinking approach for achieving the SDGs." *Sustainability* 14 (3):1883.
- Clayton, Anthony, and Donald C. Savage. 1974. *Government and Labour in Kenya, 1895-1963*. London: Frank Cass.
- Corre, Jean Le, Eduard Pujol, Thiago Cardoso, e Ricardo Andrade. 2017. "Infrastructure Investment and its impact on job creation in Brazil." The Boston Consulting Group.
- Debrezion, Ghebreegziabiher, Eric Pels, and Piet Rietveld. 2006. "The Impact of Rail Transport on Real Estate Prices: an Empirical Analysis of the Dutch Housing Markets." *Urban Studies*, 48(5), 997-1015.
- _____. 2007. "The Impact of Railway Stations on Residential and Commercial Property Value: a Meta analysis." *Journal of Real Estate and Finance Economics* 35:161-180.
- Diaz, Sergio Jaraz. 2007. *Transport Economic Theory*. Netherlands: Elsevier Ltd.
- Economy. 2014. "Truckers lose out under railway financing deal with China." *Business Daily Africa*. <https://www.businessdailyafrica.com/Truckers-lose-out-in-China-bank-railway-funding-deal/-/539546/2218808/-/n6kkyq/-/index.html>.
- Eyles, Leo. 2013. "HS2 – Jobs Analysis." Albion Economics.
- Fernández-Macho, Javier, Parmeeta Bhogal, Ignacio Díaz-Emparanza, e Pilar Gonzalez. 2012. "Economic impact of the New Basque Railway Network on the BCAC." Gobierno Vasco (Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes).
- Field, Andy P. 2005. Is the meta-analysis of correlation coefficients accurate when population correlations vary?. *Psychological methods*, 10(4), 444.
- Fouqueray, Etienne, e Elodie Manceau. 2016. "Construction de la LGV SEA Tours-Bordeaux et politique de l'emploi: analyse de la coordination des acteurs publics et privés." *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* (2):385-416.
- Garrett, Thomas A. 2004. "Light-Rail Transit Light-Rail Transit in America in America; Policy issues and prospects for Economic Development." Federal Reserve Bank of St. Louis.

- Githaiga, Nancy. 2019. "The Successes and Challenges of Kenya's Mombasa-Nairobi Standard Gauge Railway Transport Operations: A Special Reference to the Users." *The World Economy* 12(2): 258-272.
- _____. 2021. "Kenya-China Trade in manufactured goods: a competitive or complementary relationship?" *Open Journal of Social Sciences* 9(3): 96-117.
- Githaiga, Nancy, Alfred Burimaso, Bing Wang, and Salum Mohammed Ahmed. 2019. "The belt and road initiative: Opportunities and risks for Africa's connectivity." *China Quarterly of International Strategic Studies* 5 (1):117-141.
- Githaiga, Nancy, e Wang Bing. 2019. "Belt and road initiative in Africa: the impact of standard gauge railway in Kenya." *China Report* 55 (3):219-240.
- Jackson, Emerson Abraham, e Mohamed N. Jabbie. 2021. "Import Substitution Industrialization (ISI): An approach to global economic sustainability." In *Industry, Innovation and Infrastructure*, 506-518. Springer.
- Kelley, Jeremy. 2011. "China in Africa: Curing the resource curse with infrastructure and modernization." *Sustainable Dev.* L. 12:35.
- "Kenyan President Launches SGR Phase 2A Construction". 2016. *Railway Gazette*, 20 de outubro de 2016. <http://www.railwaygazette.com/news/infrastructure/single-view/view/kenyan-president-launches-sgr-phase-2a-construction.html>.
- Khan, Hameed, Umair Khan, Li Jun Jiang, e Muhamad Asif Khan. 2020. "Impact of infrastructure on economic growth in South Asia: Evidence from pooled mean group estimation." *The Electricity Journal* 33 (5): 106735.
- Kim, Sungyop, Gudmundur F. Ulfarsson, e J. Todd Hennessy. 2007. "Analysis of light rail rider travel behavior: Impacts of individual, built environment, and crime characteristics on transit access." *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Elsevier 41 (6): 511-522.
- Knaap, Thijs, e Jan Oosterhaven. 2002. "The Welfare Effects of New Infrastructure: An Economic Geography Approach to Evaluating New Dutch Railway Links." *Regional Studies* 31(1): 19-28.
- Kothari, C.R. 2004. *Research Methodology: Methods and Techniques*. India: New Age International (P) Ltd, Publishers.
- Krecigłowa, Natalia. 2018. "Impacts of Infrastructure Spending on Interstate Migration: Empirical Evidence over Eleven Years." *Issues in Political Economy* 27(2): 5-38.

- Lakmecharan, Kannan, Qaizer Manji, Ronald Nyairo, Harald Poeltner, e Company. 2020. "Solving Africa's infrastructure paradox." *McKinsey* 6:17-25.
- Leeson, Lane. 2014. "Investing In Our Transport Future: A Strategic Framework for Investment in Land Transport." Economic and Financial Evaluation Unit, Department Of Transport, Tourism and Sport - Dublin 2 Ireland.
- Li, Anshan 2016. "Technology transfer in China–Africa relation: myth or reality." *Transnational Corporations Review* 8(3): 183-195.
- Mairura, Omwenga. 2010. "Nairobi - Emerging Metropolitan Region: Development Planning and Management Opportunities and Challenges." Nairobi Metropolitan Region: 46th ISOCARP Congress 2010.
- Martínez, L.M., e J.M. Viegas. 2007. "Metropolitan Transportation Systems Financing Using the Value Capture Concept." 11th *World Conference on Transport Research*, Berkeley, USA.
- Matovu, John. M. 2012. The Impact of Scaling Up Public Infrastructure Spending in Uganda. Research For Transformation and Development. https://rtdug.org/images/consultancy_reports/6Infratructure-Spending.pdf.
- Michaels, Guy. 2008. "The effect of trade on the demand for skill -evidence from interstate highway system." *Review of Economics and Statistics* (90): 683-701.
- Ministry of Transport and Infrastructure - MTI, Kenya. 2014. "Standard Gauge Railway: Forging New Frontier In Railway Development In Kenya And The Region." Nairobi, Kenya: Ministry of Transport and Infrastructure.
- Moore, Jack. 2014. "China Railway to Link Kenya, Uganda, Rwanda, Burundi and South Sudan." *International Business Times*.
<https://www.ibtimes.co.uk/china-railway-link-kenya-uganda-rwanda-burundi-south-sudan-1448216>.
- Munnell, Alicia. H. 1990. Why has productivity growth declined? Productivity and public investment. *New England economic review*, (Jan), 3-22.
- Mustapha, Shakira, e Romilly Greenhill. 2017. *An 'age of choice' for infrastructure financing? Evidence from Kenya*. London: Overseas Development Institute
- Mutethya, Edith. 2018. "CRBC sends third batch of Kenyan students to study in China." *China Daily*, November 8, 2018.

- <https://www.chinadaily.com.cn/a/201804/21/WS5ada2206a3105cdc-f6519a2b.html>.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2015. "Fostering Investment in Infrastructure: Lessons learned from OECD Investment Policy Reviews."
- Owusu-Manu, De-Graft, Adam Braimah Jehuri, David John Edwards, Frank Boateng, e George Asumadu. 2019. "The impact of infrastructure development on economic growth in sub-Saharan Africa with special focus on Ghana." *Journal of Financial Management of Property Construction* 24(3): 253-273.
- Plummer, Anita. 2019. "Kenya and China's labour relations: infrastructural development for whom, by whom?" *Africa* 89(4): 680-695.
- Pradhan, Rudra P, Mak B Arvin, Mahendhiran S Nair, John H Hall, e Sara Bennett. 2021. "Sustainable economic development in India: The dynamics between financial inclusion, ICT development, and economic growth." *Technological Forecasting Social Change* 169: 120758.
- Puga, Diego. 2001. "European Regional Policies In Light Of Recent Location Theories." *Centre For Economic Policy Research, Discussion Paper*.
- Rashidi, Hossein, e Samimi Amir. 2012. "Relationship between economic and transportation infrastructure indicators and freight productivity growth." *Journal of Urban Planning and Development*.
- Reilly, Michael. 2007. "Economic Growth Effects Analysis for the Bay Area to Central Valley Program-Level Environmental Impact Report and Tier 1 Environmental Impact Statement." Report, Cambridge Systematics, Inc.
- Rodrigues, Teresa, Antje Voelker, Joan Grimalt, Fatima Abrantes, e Filipa Naughton. 2011. "Transportation Corridors in East and Southeast Asian Urban Regions." Pangaea.
- Rostow, W. W. 1959. "The Stages Of Economic Growth." *The Economic History Review* 12 (1):1-16.
- Ryan, Sherry. 1999. "Property Values and Transportation Facilities: Finding the Transportation-Land Use Connection." *Journal of Planning Literature* 13 (4):412-427.
- Sanghi, Apurva, e Dylan Conte Johnson. 2016b. "Deal or no deal: strictly business for China in Kenya?" *World Bank Policy Research Working Paper* (7614).

- Srour, Issam M., Kara M. Kockelman, e Travis P. Dunn. 2002. "Accessibility Indices: A Connection to Residential Land Prices and Location Choices." *Transportation Research Record*.
- Taylor, Ian, e Tim Zajontz. 2020. "In a fix: Africa's place in the Belt and Road Initiative and the reproduction of dependency." *South African Journal of International Affairs* 27(3): 277-295.
- The Economist Intelligence Unit. 2019. "The critical role of infrastructure for the Sustainable Development Goals."
- Wafula, Paul. 2018. "Revealed: SGR workers treated badly by Chinese masters." *The Standard*. <https://www.standardmedia.co.ke/article/2001287179/revealed-sgr-workers-treated-badly-by-chinese-masters>.
- Wainaina, Eric. 2016. "Kapiti the new investment frontier." *Daily Nation*, July 9, 2016.
<https://mobile.nation.co.ke/lifestyle/Kapiti-the-new-investment-frontier/1950774-3398294-nqhqmlz/index.html>.
- Wang, Bijun, Rui Mao, e Qin Gou. 2014. "Overseas Impacts of China's Outward Direct Investment." *Asian Economic Policy Review* 9:227-249.
- Weinberger, Rachel R. 2001. "Commercial Property Value and Proximity to Light Rail: A Hedonic Price Application." PhD diss., University of California, Berkeley.
- Williamson, Tim, e Sudharshan Canagarajah. 2003. Is There a Place for Virtual Poverty Funds in Pro² Poor Public Spending Reform? Lessons from Uganda's PAF. *Development Policy Review*, 21(4), 449-480.
- Wissenbach, Uwe, e Yuan Wang. 2016. "Local politics meets Chinese engineers: A study of the Chinese-Built standard gauge railway project in Kenya." *Policy Brief* 16.
- Yamane, Taro. 1967. *Statistics: An Introductory Analysis*, 2nd Edition. New York: Harper and Row.
- Yu, Hong 2017. "Motivation behind China's 'One Belt, One Road' initiatives and establishment of the Asian infrastructure investment bank." *Journal of Contemporary China* 26 (105):353-368.
- Yves, Crozet. 2016. "Regional Impacts of High-Speed Rail and CrossChannel Rail System in France: Accessibility is not Enough." Paper presented at the Third International Conference: Twenty years under the Channel and beyond, Canterbury.

RESUMO

O interesse dos economistas dos transportes é como resolver os problemas econômicos da circulação de bens e pessoas. O transporte é há muito reconhecido como um fator determinante vital para a localização da atividade econômica e, por conseguinte, um instrumento político para o desenvolvimento econômico. Este estudo, portanto, centrou-se na Fase I da SGR do Quênia para examinar seus impactos sobre o emprego, bem como os seus efeitos sobre os valores da terra e da propriedade. O estudo teve como amostra 399 entrevistados por meio de questionários e 30 por meio de entrevistas, utilizando uma abordagem de pesquisa mista e uma concepção descritiva da pesquisa. A partir dos dados, o projeto da SGR no Quênia tem efeitos econômicos mistos. A SGR gerou empregos diretos e indiretos suficientes para os quenianos. No entanto, havia um descontentamento generalizado com o nível de participação local na gestão e operações da SGR, bem como com o calibre dos empregos oferecidos aos quenianos. À medida que o número de quenianos qualificados aumenta, o mesmo deverá acontecer com o seu envolvimento em operações da SGR. Indiscutivelmente, a SGR representa a modernização e o crescimento da indústria de transportes do Quênia e da sociedade como um todo.

PALAVRAS-CHAVE

Quênia. SGR. Impactos econômicos. Ferrovias. Infraestrutura.

Recebido em 25 de Agosto de 2022

Aceito em 23 de Fevereiro de 2023

Traduzido por Henrique Leal de Moura

COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR DO BRASIL COM A NAMÍBIA: ASPECTOS DE UMA PARCERIA ESTRATÉGICA

Kamilla Raquel Rizzi¹

Naiane Inez Cossul²

Patrick Bueno³



Introdução

A política africana brasileira constitui-se um elemento fundamental para criar, no Atlântico Sul, a concepção de cooperação regional, que permite um espaço de manobra autônomo para o Brasil e para os países africanos em momentos de crises internacionais. A ascensão de novos polos de poder e a consolidação de blocos econômicos evidenciam o conjunto das transformações globais do século XXI, encaminhando o sistema mundial para uma nova ordem multipolar.

Neste contexto, o Atlântico Sul volta a ser visualizado, desde um prisma geoestratégico e geopolítico, pelo Brasil, em consequência da relevância do descobrimento de recursos energéticos para o desenvolvimento nacional nas suas águas jurisdicionais, e devido ao seu papel de via de comunicação com a África. Assim, pode-se perceber um movimento de projeção de poder brasileiro no âmbito da cooperação regional, em particular no continente

1 Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Pampa. Santana do Livramento, Brasil. PPGRI, Universidade Federal de Santa Maria, Brasil. E-mail: kamillarizzi@unipampa.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8462-7497>.

2 Departamento de Relações Internacionais, Centro Universitário Ritter dos Reis. Porto Alegre, Brasil. E-mail: naianecossul@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9006-9607>.

3 Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Pampa. Santana do Livramento, Brasil. E-mail: patrickbuenopinto@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7236-9825>.

africano, com pretensões de defesa do interesse nacional e de segurança regional. Visto que

[a] cooperação em defesa no entorno estratégico é crucial para o Brasil. A cooperação é, nesse âmbito, a melhor dissuasão. Investir nessa cooperação não é um ato de generosidade. É a maneira mais eficaz (e, provavelmente, a menos onerosa) de proteger nossos interesses e a nossa integridade (Amorim 2016, 312).

Dessa forma, compreende-se que a cooperação técnica-militar é uma ferramenta de projeção de poder, bem como, uma oportunidade de fortalecer as relações já estabelecidas entre os países. Ao mesmo tempo, a cooperação técnica-militar pode proporcionar ganhos recíprocos, apesar das assimetrias entre os Estados, e permitir o intercâmbio do know-how entre os Estados. Frente a isso, o presente artigo propõe analisar por que a cooperação técnico-militar do Brasil com a Namíbia pode ser classificada como estratégica no Atlântico Sul. Como hipótese inicial, o estudo parte do pressuposto de que a consolidação da política africana do Brasil e as pretensões de reforçar sua posição geopolítica em seu Entorno Estratégico foram os grandes fatores motivadores para a aproximação técnica militar com a Namíbia e tornaram essa cooperação em defesa de caráter estratégico pelos fatores relacionados à (a) política africana do Brasil conjugada com a política de defesa do Brasil, à (b) potencialidade de mercado consumidor para a base industrial de defesa brasileira e (c) revalorização do Atlântico Sul como área de paz e cooperação.

No que tange aos objetivos específicos, o artigo visa inicialmente analisar as dinâmicas geopolíticas dos oceanos e ressaltar sua importância para o desenvolvimento socioeconômico dos países, examinando os resultados da relação entre Brasil e Namíbia, especialmente a cooperação técnico-militar entre Brasil e Namíbia de 1991 a 2019. Assim, pode afirmar-se que a pesquisa assume um caráter descritivo-explicativo. No que se refere aos procedimentos, a pesquisa se utilizará da revisão bibliográfica, com ampla pesquisa e análise documental de fontes primárias (documentos oficiais, discursos, entre outros), secundárias e de imprensa. Metodologicamente, optou-se por uma pesquisa de abordagem qualitativa, na qual predomina a interpretação desenvolvida pelos pesquisadores frente ao caso de estudo, uma vez que tal abordagem se preocupa “com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais” (Córdova e Silveira 2009, 32).

Oceano: geoestratégia, poder marítimo e defesa nacional

A conjuntura atual de mudanças geopolíticas no sistema internacional revela uma tendência de disputas pelo controle de áreas ricas em recursos naturais estratégicos. Somado com a lógica do sistema interestatal capitalista e o alto crescimento econômico e demográfico de certos países, como a China e a Índia, os oceanos representam fontes alternativas no jogo geopolítico dos recursos energéticos no mundo. Além desse papel geoestratégico, os oceanos desempenham o papel de vias de comunicação entre os países e são fontes de uma biodiversidade imensurável. Neste sentido, sendo uma fonte vital para a preservação da vida na Terra, os oceanos foram instrumentalizados pela humanidade para suprir suas necessidades e acentuar a veleidade humana, comprometendo diretamente a diversidade marinha.

Segundo Silva (2021), o século XXI tem reafirmado três tendências relacionadas aos espaços marítimos: (a) a crescente importância dos oceanos na globalização econômica e na política internacional; (b) o incremento das tensões derivadas do processo de demarcação das fronteiras marítimas regulado pela Convenção das Nações Unidas sob o Direito do Mar (CNUDM); e, (c) a partir de 2017, o retorno oficial da competição entre as grandes potências, anunciado na Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, publicada naquele ano. Assim, os oceanos são palcos de conflitos e cooperação no atual século. O que se afirma na visão de Mahan (1987) sobre o controle do mar, sendo um fator influenciável na economia e na segurança dos Estados.

Se a disputa pelo controle de áreas ricas em recursos naturais estratégicos encaminha-se atualmente, paralelamente, de acordo com Brozski e Padula (2016), há ainda dois movimentos geopolíticos possíveis de serem identificados: o primeiro, verifica-se desde a segunda metade do século XX, consiste na adoção, por parte dos países centrais, de uma política externa voltada especialmente para o controle de áreas ricas em recursos naturais estratégicos, elevando a política de segurança energética como seu principal determinante; o segundo movimento consiste na recente ação de grandes potências e alguns países emergentes no sentido de assegurar o domínio de zonas mineiras oceânicas.

Com isso, nota-se que os oceanos desempenham um papel fundamental não apenas para a população que vivem as suas margens, mas, como também, para a economia nacional, uma vez que esse papel recebe maior relevância com o incremento da competição entre as potências em relação aos recursos energéticos e pela lógica da globalização econômica. Além do petróleo, há outros recursos naturais encontrados no fundo dos oceanos,

cuja demanda tem crescido agudamente pelos países. Isso porque metais encontrados nestas reservas podem contribuir para o desenvolvimento de indústrias estratégicas de importantes economias mundiais. Com o avanço do desenvolvimento tecnológico em águas profundas e um possível esgotamento das reservas minerais em terra, pode-se afirmar que há uma emergência de uma nova fronteira da mineração mundial. Trata-se de uma manobra concertada entre governos e grandes corporações para assegurar o acesso e domínio sobre as reservas de matérias-primas ainda existentes e abundantes (Brozowski e Padula 2016).

Nesse contexto geopolítico, o Oceano Atlântico, mais especificamente sua parte meridional, tem sido, historicamente, uma porção periférica na globalização econômica e na política internacional. Porém, segundo Silva (2021), esse aspecto está sendo atenuado, principalmente, em decorrência do seu papel no provimento de recursos naturais para os países mais desenvolvidos, seja no papel de fonte energética ou de via de transporte, e pelo recrudescimento da disputa entre as grandes potências para conquistar mercados, influência e angariar o apoio dos países da região. Em complemento, de acordo com Pereira (2013), o oceano retomou sua importância a partir dos reflexos de dois acontecimentos externos: (a) a crise do petróleo na década de 1970, que promoveu o debate sobre as fronteiras marítimas delimitadas e a exploração de seus recursos naturais; e (b) a incapacidade das duas passagens intercontinentais atuais - Suez e Panamá - de suportar as embarcações de maiores dimensões, resultando no aumento das pressões na região.

Neste sentido, como verificado, a retomada da importância geoeconômica e geopolítica do Atlântico Sul vem ocorrendo pela revalorização de seus recursos naturais e pela mudança de eixo da geografia política direcionada ao Sul. Por essa razão e entre outras, a cooperação em questões estratégicas e o desenvolvimento de mecanismos de concertação político-estratégico a nível regional tornam-se cruciais para que essa região se mantenha de cooperação e paz. Neste sentido, organismos regionais como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), Comissão do Golfo da Guiné (CGG) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) se destacam com o intuito de salvaguardar a soberania e a manutenção do diálogo entre seus Estados-membros.

Assim, a instrumentalização do mar e das águas interiores é entendida como elementos de ação política e militar, bem como, fatores de desenvolvimento econômico e social, visando conquistar e manter os objetivos nacionais (Fortuna 1983). Desta forma, o poder marítimo vinculado aos

interesses econômicos e à segurança nacional torna-se indispensável, pois, para Silva (2017):

O poder marítimo é a capacidade de um Estado de usar o mar ou influenciar o conjunto das atividades políticas, econômicas, sociais, ambientais, da ciência e da tecnologia e da segurança e defesa relacionadas com o ambiente marítimo (Silva 2017, 238, tradução nossa)⁴.

No entanto, há um conjunto de esforços necessário para a concretude de um Poder Marítimo efetivo: a existência de normas e princípios orientadores do Estado, em todos os setores das atividades marítimas, identificando objetivos e discriminando os meios essenciais à consecução das relações entre Nação e o mar (Fortuna 1983). Se aplicarmos os quatro fatores de Mahan (1908) para enquadrar um Estado no poder marítimo (posicionamento e fisiografia, extensão territorial, aspecto psicossocial e política de governo), concluir-se-á que Brasil e Namíbia podem ser classificados como países marítimos, em graus de diferente potencialidade histórico-econômica.

Dado a incapacidade das forças militares de alguns países na região sul-atlântica, bem como a inadequada estratégia militar relativa à segurança marítima regional, esses países tornam-se vulneráveis à penetração de forças externas e do crime organizado internacional - pirataria, narcotráfico. Para lidar com esses desafios e manter o Atlântico Sul uma zona de paz e cooperação, os países sul-atlânticos têm buscado respostas no âmbito da cooperação técnica a nível Sul-Sul.

Para o Brasil, o Atlântico Sul é uma área prioritária para seus interesses nacionais. O turning point para uma postura mais pragmática em relação à região foi o descobrimento da camada pré-sal em águas brasileiras, em 2007. A partir desse momento, o país dedicou esforços internos e externos para uma ação adequada para proteção e exploração dessa reserva. Assim, relançou-se a maritimidade brasileira, para fortalecer sua política africana. Em vista disso, o país tem desenvolvido projetos e acordos em prol de assegurar essa região de paz e cooperação, como expresso no Livro Branco de Defesa Nacional de 2020:

4 In the original: “sea power as the ability of a state to exploit or influence the range of sea-related activities in the political, economic, social, environmental, and military domains” (Silva 2017, 238).

O Brasil tem especial interesse na paz e segurança do Atlântico Sul. Esse oceano possui áreas estratégicas relevantes e de vital importância para o comércio mundial e nacional. Por isso, dedica especial atenção à construção de um ambiente cooperativo no Atlântico Sul, sob a égide da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). O aumento de incidentes de pirataria e roubo no Golfo da Guiné, por exemplo, evidencia a importância de fortalecimento da ZOPACAS, com vistas a contribuir para o desenvolvimento das capacidades dos Estados costeiros daquele Golfo de prover a segurança marítima e a estabilidade na região. A cooperação mantida no âmbito da ZOPACAS estende-se a temas ambientais e de sustentabilidade (Brasil 2020, 17).

Neste sentido, os vínculos históricos e culturais entre o Brasil com os países africanos limítrofes adquirem novos aspectos ao passo que as relações internacionais se tornam mais complexas, em relação à emergência de novos desafios no âmbito securitário e político, assim como, a ingerência de potências extrarregionais na agenda regional. Por meio de uma concertação político-regional e o fortalecimento da Cooperação Sul-Sul, esses países buscam respostas aos novos desafios emergentes no atual século XXI. Assim, a soma de esforços conjuntos e as responsabilidades comuns assumidas caracterizam essa região, a qual busca se manter de paz e cooperação.

A cooperação técnico-militar entre Brasil e Namíbia

Na terceira atualização da Política Nacional de Defesa (PND), de 2012, e, na Estratégia Nacional de Defesa (END), do mesmo ano, mencionou-se o ambiente regional e o entorno estratégico do Brasil, no qual o país visualiza um entorno que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África. Assim, pela primeira vez, o governo brasileiro expressou o seu interesse estratégico sobre o continente africano em uma política pública em consonância com uma estratégia. No entanto, a cooperação na área da Defesa com os países africanos remonta à divulgação da PND e da END de 2012, isso porque os primeiros acordos de cooperação dessa natureza militar foram estabelecidos em 1994, com a assinatura de compromissos com a Namíbia e Cabo Verde (Brasil 2012).

Por sua vez, a relação entre Brasil e Namíbia antecede a própria independência desse país africano, haja vista que o presidente José Sarney recebeu o líder namibiano da Organização do Povo do Sudoeste Africano (*Southwest Africa People's Organization*, SWAPO, em inglês), Sam Nujoma, em 1987, o

que pode ser considerado o primeiro passo para a futura cooperação bilateral. Desde o início da luta pela independência da Namíbia, o Brasil apoiou a posição favorável na ONU. A própria declaração da ZOPACAS, de iniciativa brasileira, ressaltava a importância da eliminação do regime *Apartheid* das margens do Atlântico Sul para assegurar a paz e a cooperação regional. Esta postura rendeu importante prestígio diplomático ao Brasil nas futuras relações com a Namíbia.

No domínio da Defesa, a cooperação entre Brasil e Namíbia simboliza a mais longeva executada pelo Brasil, no continente africano. No âmbito das atividades realizadas pela Marinha Brasileira, a cooperação permitiu a estruturação da força naval da Namíbia, a formação, aperfeiçoamento e especialização de pessoal em escolas militares brasileiras, a implantação de um modelo de ensino militar baseado no brasileiro, a adoção de um cerimonial militar, além de uniformes e equipamentos, derivados daqueles da Marinha do Brasil. Em relação ao Exército Brasileiro, houve uma cooperação em intensidade muito inferior e por um período curto. De modo geral, exportou-se um modelo institucional para um país integrante do entorno estratégico brasileiro. Ademais, possibilitou estreitar a relação entre as duas nações, aumentando a confiança (Pereira et al. 2021).

O Acordo Naval entre Brasil e Namíbia simboliza um marco histórico entre as duas Marinhas, como também, uma colaboração estratégica entre os dois países signatários. O primeiro passo formalizado entre as duas partes na esfera naval foi o comunicado conjunto, assinado pelo presidente namibiano, Sam Nujoma e o presidente Fernando Collor, em 13 de setembro de 1991, quando o então presidente brasileiro viajou ao país africano. Segundo o documento, os presidentes concordavam em criar uma comissão mista de cooperação para apreciar, entre outros assuntos, a proposta de “um protocolo sobre Cooperação Marítima” (Almeida 2012).

A relação se intensificou a partir de 1994, quando foi assinado o Acordo de Cooperação Naval entre Brasil e Namíbia. Nesse acordo estavam previstos alguns bens e serviços fornecidos pelo Brasil, por meio da Marinha Brasileira, ao Ministério da Defesa da Namíbia:

1. Execução de um levantamento hidrográfico completo ou atualização dos levantamentos existentes do litoral namibiano [...].
2. Implantação de um sistema de auxílio à navegação [...].
3. Delimitação dos limites do mar territorial e das águas jurisdicionais [...] e assistência ao Governo da Namíbia durante as negociações para o estabelecimento das fronteiras laterais marítimas [...].
4. Determinação das rotas mais seguras para a navegação costeira.

5. Organização, dentro da Ala Naval do Ministério da Defesa, de um Serviço de Patrulha Marítimo, com o propósito de proteger os interesses nacionais da República da Namíbia em seu mar territorial e águas jurisdicionais [...]. Tal serviço deverá, também, garantir a manutenção da lei e da ordem naquelas águas.
6. Provimento de navios apropriados às necessidades da Ala Naval [...].
7. Planejamento e desenvolvimento da infraestrutura adequada para sediar e apoiar logisticamente tais navios (Almeida 2012, 40).

Quanto às responsabilidades financeiras, caberia à Marinha Brasileira arcar com os custos totais da formação de oficiais e treinamento de praças no Brasil, enquanto a Namíbia ficou responsável pelas despesas de deslocamento e salários. Assim, ocorreu a formação de pessoal, nos mais diversos níveis, totalizando 466 vagas utilizadas, sendo 48 para oficiais e 418 para praças. No mesmo ano, criou-se a Missão Brasileira na Namíbia, em 2 de maio de 1994.

A Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), empresa pública criada em 9 de setembro de 1982 é vinculada ao Ministério da Defesa por intermédio do Comando da Marinha do Brasil, atuando na gerência de projetos, contratada pela Marinha Brasileira e passou a participar das negociações e execução das etapas seguintes. Com a Missão Naval Brasileira na Namíbia (MNBN), deu-se início às atividades ligadas à formação e treinamento do pessoal da Ala Naval (*Naval Wing*) da Namíbia. Em 1997, a Marinha Brasileira enviou à Namíbia uma delegação que incluía representantes da EMGEPRON para analisar o levantamento hidrográfico e de desenvolvimento da infraestrutura de apoio logístico. Nesse mesmo ano, o navio hidrográfico “Sirius” concretizou os levantamentos necessários à atualização da carta náutica do porto namibiano, tal serviço foi brindado sem custos à Namíbia. Também, houve a contribuição da Diretoria de Obras Civis da Marinha (DCM) no projeto inicial da Base Naval de *Walvis Bay* (BNWB) (Almeida 2012).

Devido à crise da Ásia, em 1997, e da Rússia, em 1998, o Brasil e a Namíbia enfrentaram certas dificuldades para cumprir as metas do Acordo Naval. Por essa razão, a proposta de um novo acordo foi apresentada, em 1999, no qual não apresentou cláusula de custeio dos cursos pelo Brasil. Em 2001, foi assinado um novo acordo de cooperação, no qual os custos ficam sob a responsabilidade dos órgãos executores, intensificando a cooperação bilateral. A partir desse novo acordo, a Marinha Brasileira se propôs a fornecer à Namíbia, como expresso no Artigo II, inciso 1: “as partes cooperarão entre si com o objetivo de criar e fortalecer a Ala Naval do Governo da República da Namíbia” (Brasil 2003).

Assim, a Marinha Brasileira se comprometeu a fornecer ao Governo da Namíbia os seguintes bens e serviços no quadro deste Acordo de Cooperação (Brasil 2003):

1. Assistir na organização, no âmbito da Ala Naval do Governo da República da Namíbia, de um Serviço de Patrulha Marítima, para proteger os interesses nacionais da República da Namíbia em suas águas internas, mar territorial e zona econômica exclusiva, especialmente no que se refere à proteção dos recursos vivos e minerais da plataforma continental;
2. Embarcações capazes de satisfazer às necessidades da Ala Naval do Governo da República da Namíbia;
3. Assistir no planejamento e desenvolvimento de uma infraestrutura apropriada à atracação e suporte logístico para tais embarcações (Brasil 2003, s.p.).

Ainda em 2001, foi assinado o contrato entre a EMGEPRON e o governo da Namíbia para execução do Levantamento da Plataforma Continental (LEPLAC). Tal empresa dirigiu todo o serviço, resultando na submissão do pleito da Namíbia à Comissão de Limites das Nações Unidas, em maio de 2009. No mesmo ano de 2002, a EMGEPRON, assinou com o Ministério da Defesa namibiano o contrato de construção do Navio-patrulha, quando o primeiro pagamento do financiamento ocorreu (Almeida 2012).

A partir de 2003, percebeu-se o adensamento das relações Sul-Sul por parte da política externa brasileira, possibilitando um maior diálogo entre as duas nações e a convergência entre as iniciativas diplomáticas e o cumprimento das metas do Acordo Naval. Nesse ano, o Brasil doou a corveta “Purus” ao governo namibiano, transferido ao país, em 2004 (Seabra 2014). É primordial ressaltar que a Namíbia analisou a possibilidade de estabelecer o acordo com outros países, entre eles, Estados Unidos, Israel e Noruega, porém, o motivo pelo qual levou o governo namibiano a escolher o Brasil foi devido a sua vocação pacifista, afastamento de conflitos internacionais e pelo estágio de desenvolvimento da Marinha Brasileira (Scofiel apud Almeida 2012).

O grande entrave para a concretização da venda de navios-patrulha (NP) e a construção da BNWB foi a limitação de recursos financeiros por parte da Marinha Naval Namibiana. A aquisição do primeiro NP se concretizaria em 2004, por sua vez, a construção da BNWB seria realizada por uma empresa chinesa. Somado com as limitações financeiras do Governo Namibiano para aquisição de meios navais e equipamentos brasileiros, observa-se uma postura do governo de tal país em relação ao pedido de financiamentos externos para adquirir os produtos de fabricação brasileira. Recentemente, ofertas de bens e serviços sob condições concessionais são apresentadas por potências estrangei-

ras, especialmente a China, cuja atuação no continente africano aprofunda-se anualmente: no caso da Namíbia, a China provê apoio regular à “[...] Força Aérea daquele país, que já opera aeronaves de treinamento e caças chineses [...]” e na área naval, houve a aquisição do navio *NAPLog Elephant*, de apoio logístico de mais de 2.500 toneladas, construído no estaleiro de Wuhan, na China (Almeida 2012, 16).

A partir de 2006, foi incorporado, no âmbito da relação Brasil-Namíbia, o Grupo de Apoio Técnico, cujo objetivo foi prestar assistência à criação do Batalhão de Infantaria de Fuzileiros Navais; registrou-se o envio de militares brasileiros à Base Naval de *Walvis Bay* para concretizar tal objetivo. A submissão do leito da Namíbia, com apoio brasileiro, à Comissão de Limites das Plataformas Continentais da ONU (CLCS), em 2009, propôs a extensão das águas jurisdicionais (UN 2009).

Em 2009, foi assinado um novo acordo entre os dois países acerca da cooperação na esfera da defesa, cujos termos seguem os estabelecidos no acordo de 2001. No mesmo ano, foi entregue à Marinha namibiana o Navio Patrulha *Brendan Sinbwaye*, de classe *Grajaú*, construído pela Indústria Naval do Ceará (INACE), e duas lanchas-patrolha, da classe *Marlim*: as lanchas *HPB20 Terrace Bay* e *HPB21 Möwe Bay*. No âmbito da organização da Marinha namibiana, a Marinha do Brasil ativou a Missão de Assessoria Naval (MAN) na própria Namíbia. Essa composição de MAN foi uma evolução da organização adotada anteriormente com os Grupos de Apoio Técnicos (GAT), em 2006. No período de 2006 a 2009, a Marinha brasileira enviou seis GAT com diversas composições e atribuições diferentes (Freitas 2009).

Em 2010, a I Missão de Assessoria Naval foi ativada de forma a fornecer assessoria militar, técnica e administrativa à Marinha namibiana, com o propósito de contribuir para a estruturação e crescimento da Marinha namibiana. Ainda em 2010, outra ação foi realizada no eixo da organização da Marinha, por ocasião da ativação do GAT de Fuzileiros Navais, chefiado por um Capitão de Mar e Guerra, com chamado de mais três oficiais e oito praças, com o fim de desenvolver o Corpo de Fuzileiros Navais da Namíbia (CFN-N). As tarefas que corresponderam a esse GAT foram: a formação do Batalhão de Infantaria de Fuzileiros Navais; a criação do Curso de Formação de Soldados Fuzileiros Navais; e o desenvolvimento do Cerimonial da Marinha da Namíbia (Freitas 2019).

No período de 2012 a 2014, as principais atividades desenvolvidas pela MAN foram a assessoria nas áreas de elaboração de publicações e procedimentos; implementação do conceito de sistema de manutenção planejada; estruturação do novo píer da nova Base Naval; condução de adestramentos a

bordo dos meios da Marinha namibiana; e contribuir com a realização do Curso de Formação de Marinheiros. Ademais, foi prestada a assessoria à condução de Inspeção Operativa no *NAPLog Elephant* (Freitas 2019).

No período de 2009 a 2019, militares da Namíbia realizaram o Curso de Formação de Marinheiros (C-FMN), o Curso de Especialização (C-Espc) – formação de militares na graduação de cabos, e o Curso Especial de Habilitação a Sargento (C-EspHabSG/Ap), o qual habilita os militares na graduação de terceiro-sargento. Para efeitos de comparação, no período de 1998 a 2008, a média anual de militares namibianos cursando o Centro de Instrução Almirante Alexandrino (CIAA) foi de 28 por ano, enquanto no período de 2009 a 2019, a média foi de 57. No Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo (CIASC), 139 militares foram formados para o CFN-N de 2009 a 2019 (Freitas 2019). Entre 2003 e 2013, o total de 1.933 oficiais de defesa africanos, dentre os quais 1.897 oficiais da Marinha Namibiana, foram treinados em instituições especializadas, como Escola Naval (EM), Escola de Guerra Naval (EGN) e o Centro de Instrução Almirante Alexandrino (Seabra 2014).

No âmbito das atividades desenvolvidas na Namíbia, realizou-se, em 2013, o primeiro Curso de Especialização em Infantaria para a formação de cabos e a realização do primeiro adestramento básico de operações especiais (Feitas 2019). Em 22 de julho de 2016, o Corpo de Fuzileiros Navais da Namíbia (CFN-N) foi oficialmente ativado, simbolizando um ato simbólico no domínio da cooperação entre Brasil e Namíbia e excelente trabalho brasileiro em relação a sua contribuição com o desenvolvimento da Marinha da Namíbia (Brasil 2016).

Em 2014, a Agrale, empresa brasileira, fechou um acordo de venda de 141 unidades da viatura Marruá para a Namíbia, tais viaturas são utilizadas pelas Forças Armadas brasileiras, bem como, pelos exércitos da Argentina e do Equador (Agrale 2014). No mesmo ano, foi assinado um Acordo de Cooperação entre o Exército Brasileiro e o Exército da Namíbia, o que significa um adensamento da cooperação técnica entre os dois países no domínio da Defesa. Assim, registrou-se a presença de instrutores brasileiros na Academia Militar da Namíbia, além do envio de militares namibianos para a realização de cursos no Brasil (Freitas 2019).

Em relação ao eixo de fornecimento de embarcações, verificou-se a intervenção considerável da presença chinesa. Em 2012, a Marinha Namibiana recebeu da Marinha chinesa o navio *NAPLog Elephant*.

Em 2016, o governo chinês doou dois navios-patrolha, o C12 Daurés e o C13 Brukkaros, os quais foram incorporados à Namíbia em 2017. De acordo com Almeida (2012), a dificuldade de obtenção de crédito direcionado

à Namíbia pelos órgãos governamentais brasileiros acarretaria na entrega do navio oferecido pelo Brasil. Em fevereiro de 2013, o então Ministro da Defesa, Celso Amorim, ressaltou o fortalecimento das relações entre os dois países no domínio da defesa, estendendo para áreas da aeronáutica e do Exército como ocorreria no campo da Marinha (Almeida 2012; Freitas 2019).

Com relação ao fornecimento de embarcações, de acordo com Freitas (2019), pode-se verificar que o Brasil não encontrou uma forma eficiente de vender seus produtos ao Governo namibiano, devido à sua incapacidade de sensibilizar o nível político na facilitação da obtenção de créditos pelos bancos brasileiros. Seria substancial, no nível político, que fosse repensada a oferta de créditos, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou outra fonte, para os financiamentos sob condições favorecidas.

No âmbito da assistência no planejamento e desenvolvimento, segundo Almeida (2012), apesar de o Brasil possuir diversas empreiteiras com a expertise necessária para a execução de obras, a dificuldade de financiamento por parte dos bancos brasileiros não permitiu a construção da base, ficando a cargo de empresas chinesas de construção.

Com a intenção de melhor compreender os resultados da cooperação técnica-militar entre Brasil e Namíbia, elaborou-se o Quadro a seguir:

Quadro 1: Cooperação técnico-militar entre Brasil e Namíbia (1991/2019)

Data/Período	Atividade
13/09/199	Comunicado conjunto entre os presidentes, Sam Nujoma, presidente namibiano, e Fernando Collor, presidente brasileiro. O documento ressaltava a intenção de criar uma comissão mista de cooperação para apreciar, entre outros assuntos, a proposta de “um protocolo”. Ocasão em que o presidente brasileiro viajou à Namíbia.
04/03/1994	Assinado o Acordo de Cooperação Naval entre Brasil e Namíbia.
1994	Visita da Fragata Niterói ao porto de Walvis Bay.
1994	Entrega do porto de Walvis Bay à Namíbia pela África do Sul.
1994	Criação da Missão Naval Brasileira na Namíbia (MNBN). Formação de recursos humanos, nos mais diversos níveis, totalizando 466 vagas, sendo 48 para oficiais e 418 para praças.
1994/1998	Primeira fase: primeiros militares nos centros de instrução da Marinha Brasileira (RJ): instrução em Português.

Data/Período	Atividade
1997	A Marinha brasileira enviou uma delegação que incluía representantes da EMGEPRON para analisar o levantamento hidrográfico e de desenvolvimento da infraestrutura de apoio logístico.
1997	Contribuição da Diretoria de Obras Civis da Marinha (DCM) no projeto inicial da Base Naval de Walvis Bay (BNWB).
2001	Novo Acordo de Cooperação entre os dois Governos. Além da manutenção dos objetivos do acordo de 1994, foi incluída a assistência para a organização do Serviço de Patrulha Marítima, o fornecimento de embarcações, a assistência para o planejamento e o desenvolvimento da infraestrutura apropriada à atracação e ao suporte logístico para embarcações e o estabelecimento da Missão Naval Brasileira na Namíbia. Os custos dos treinamentos de militares no Brasil passaram a ser arcados pela Namíbia.
2001/2015	Contrato entre a EMGEPRON e o governo da Namíbia para a execução do Levantamento da Plataforma Continental.
2003	Brasil doou a corveta “Purus” ao governo namibiano, transferido ao país, em 2004.
2003/2013	Total de 1.933 oficiais de defesa africanos, dentre os quais 1.897 oficiais da Marinha Namibiana, foram treinados em instituições especializadas, como Escola Naval (EM), Escola de Guerra Naval (EGN) e o Centro de Instrução Almirante Alexandrino.
1998/2004	Segunda fase: número crescente de estudantes militares no Brasil - mais de 800 profissionais. Início do pagamento dos cursos em 1999.
2004	Criação da Marinha da Namíbia e redução programada de cursos no Brasil.
2006	Incorporação do Grupo de Apoio Técnico, cujo objetivo foi prestar assistência à criação do Batalhão de Infantaria de Fuzileiros Navais.
2009/2016	Criação das Escolas de Formação (militares e técnicas) de Forças Navais e da Armada em <i>Walvis Bay</i> .
2009	Submissão do leito da Namíbia à Comissão de Limites das Plataformas Continentais.
2009	Novo Acordo assinado entre os dois países, cujos termos seguem os mesmos estabelecidos no acordo de 2001.
2009	Visita do Ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, à Namíbia..
2009	Entregue ao Governo namibiano o Navio Patrulha Brendan Sinbwaye, de classe Grajaú, construído pela Indústria Naval do Ceará, e duas lanchas-patrulha, de classe Marlim.

Data/Período	Atividade
2009	Ativação da Missão de Assessoria Naval pela Marinha brasileira, na Namíbia. 2010: Primeira Missão de Assessoria Naval foi ativada de forma a fornecer assessoria militar, técnica e administrativa à Marinha namibiana.
2006/2009	Seis Grupos de Apoio Técnico foram enviados à Namíbia pelo Governo Brasileiro.
2010	Ativação do Grupo de Apoio Técnico de Fuzileiros Navais, chefiado por um Capitão de Mar e Guerra, com chamado de mais três oficiais e oito praças.
2013	Realização do primeiro curso de Especialização em Infantaria para formação de cabos e a realização do primeiro adestramento básico de operações especiais.
2012/2014	As principais atividades desenvolvidas pela MAN foram a assessoria nas seguintes áreas: elaboração de publicações e procedimentos; implementação do conceito de sistema de manutenção planejada; estruturação do novo píer da nova Base Naval; condução de adestramentos a bordo dos meios da Marinha namibiana; e contribuir com a realização do Curso de Formação de Marinheiros.
2014	A empresa brasileira, Agrale, vendeu 141 unidades da viatura Marruá para a Namíbia.
2014	Acordo de Cooperação assinado entre o Exército Brasileiro e o Exército da Namíbia. Foi criada a Escola de Português na Base de Osona – Okahandja, com 19 alunos, sendo 5 para a AMAN.
2016	Corpo de Fuzileiros Navais da Namíbia foi oficialmente ativado.
2016	50 alunos na Escola de Português, sendo 11 para cartografia. O MRE materializou o programa de estudo para os civis (62 estudantes, com formação de decisores civis e ótimo ambiente geral de negócios) (EMBRAER/Abílio Diniz).
2009/2019	Militares da Namíbia realizaram o Curso de Formação de Marinheiros (C-FMN), o Curso de Especialização (C-Espc) – formação de militares na graduação de cabos, e o Curso Especial de Habilitação a Sargento (C-EspHabSG/Ap), o qual habita os militares na graduação de terceiro-sargento.
1998/2008	Média anual de militares namibianos cursando o Centro de Instrução Almirante Alexandrino (CIAA) foi de 28 por ano.
2009/2019	Média de militares cursando no Centro de Instrução Almirante Alexandrino foi de 57 por ano.

Fonte: elaborado pelos autores, com base em Almeida (2012), Seabra (2014) e Freitas (2019).

Pelo Quadro 1 acima, verifica-se que a formação de recursos humanos (primeiro em território brasileiro e depois em território namibiano) é uma das principais características da cooperação, junto com projetos e ações de apoio técnico (manutenção de embarcações e instalações), assessoria e suporte logístico. Como principais desafios, vislumbram-se as restrições financeiras da Namíbia para compra de bens e equipamentos da base industrial brasileira, além da concorrência com produtos de outros países.

As principais ações da Marinha brasileira na Namíbia envolveram a criação da Missão de Assessoria Naval (MAN) e o Grupo de Apoio Técnico de Fuzileiros Navais. Também realizou a cartografia do porto de *Walvis Bay*, em 1994, além de cursos profissionalizantes contínuos. Houve a doação de uma corveta à Marinha namibiana, a aquisição de uma NPa-200 e duas lanchas patrulha (sendo o primeiro país importador desse produto) pela Namíbia, o apoio técnico para construção da *New Naval Base* e a aquisição de uniformes. A permanente manutenção de navios, por meio de assessoria e peças, a assessoria em Comunicações, o início do Acordo Militar da Namíbia com o Exército brasileiro, em 2014 e a criação, em 2016, da Escola Técnica da Marinha namibiana. Ainda houve a aquisição de 200 viaturas Marruá (Agrale), de equipagens diversas de combate via EMGEPRON, a inauguração do Centro de Treinamento do CFN e a criação do 1º Batalhão de Infantaria em julho de 2016, com a presença do Embaixador brasileiro e do COMGER – conforme coletado em Almeida (2012); Seabra (2014); Freitas (2019); Pereira et al. (2021) –. Para Teixeira et al.,

Naturalmente, é em relação à cooperação posta em prática pela Marinha do Brasil que se observam reflexos mais consistentes. Após 24 anos de intercâmbios, grande parte dos elementos em posição de decisão na Marinha da Namíbia passaram por escolas de formação, especialização ou aperfeiçoamento brasileiras. Praticamente todo o alto-comando da Força passou por escolas da Marinha do Brasil e boa parte da oficialidade namibiana fala a língua portuguesa. Mas é em relação à inserção de produtos de defesa brasileiros que se observam aspectos de interesse (Teixeira et al. 2021, 90).

Particularmente, o mercado de produtos do setor de Defesa funciona de forma autônoma, compete aos Estados a determinação das regras de abertura de seus respectivos mercados de defesa à concorrência externa. Diante disso, concorda-se com Soares (2015), “o Estado, além do papel fundamental exercido na viabilização financeira da comercialização, compete desempenhar funções de promoção comercial como agente da garantia política nas operações ligadas a produtos de defesa” (Soares 2015, 52). Observou-se a intenção de

ampliar o mercado dos produtos brasileiros pela Marinha brasileira desde o início das atividades no âmbito do Acordo Naval com a Namíbia. No entanto, como relatado anteriormente, houve empecilhos internos que inviabilizaram a venda de um maior número de equipamentos navais (Almeida 2012), além da concorrência chinesa localizada neste setor.

Em decorrência das mudanças sistêmicas ocorridas no período pós-Guerra Fria, observou-se que o “vazio de poder”, no Atlântico Sul, permitiu ao Brasil se apresentar como parceiro viável para a jovem nação africana. Somado com a postura namibiana de afastamento de conflitos internacionais, o Brasil se configurou como país-parceiro para orientar a marinha namibiana para obter progressivamente sua autonomia no cumprimento de suas tarefas. Para o Brasil, o Acordo Naval se apresentou como uma oportunidade de projetar a Marinha brasileira como uma instituição confiável e profissional diante da comunidade internacional, em especial, para os países sul-atlânticos.

Conclusão

O presente artigo buscou analisar por que a cooperação técnico-militar do Brasil com a Namíbia pode ser classificada como estratégica no Atlântico Sul. Por meio da análise documental enquanto procedimento metodológico e tendo como apoio a pesquisa bibliográfica, corroboraram-se as três variáveis independentes da hipótese inicial, pois a) a política africana do Brasil conjugada com a política de defesa do Brasil, b) a potencialidade de mercado consumidor para a base industrial de defesa brasileira e c) a revalorização do Atlântico Sul como área de paz e cooperação são os fatores legitimadores dessa ação.

A política africana brasileira desde 2005 tem sido conjugada de maneira progressiva com a política de defesa, processo que se evidenciou empiricamente na concretização do conceito de entorno estratégico e nas atividades voltadas a ele desde então – caso claro da cooperação ora em análise. A demanda por ampliação da base industrial de defesa brasileira, também presente nos documentos de defesa do país, servira como outro ponto impulsionador da presente cooperação, no sentido de abrir o mercado para produtos brasileiros, como primeiro ato para a posterior ampliação de demandas. Percebeu-se que a política externa brasileira, através da diplomacia e postura não-intervencionista, abriu caminhos para o setor privado, como o serviço prestado pela EMGEPRON, como também, o trabalho técnico exercido por ela mesma.

No entanto, cabe atenção ao seu caráter ainda incipiente, além da constante concorrência chinesa no continente africano. Em uma primeira análise, os quantitativos fornecidos pelo Brasil podem parecer pequenos. Porém, deve-se levar em consideração o contexto de uma economia nascente, como ocorrera com a Namíbia. Consta-se que a cooperação técnica militar desempenha a função de instrumento para promoção de produtos de defesa, capaz de impulsionar vendas dos produtos nacionais. Mediante a cooperação técnico-militar e o contato com militares estrangeiros e com governo de outros Estados, a divulgação desses produtos foi impulsionada. De modo geral, a longevidade da cooperação possibilitou estabelecer certo nível de influência nos mais altos escalões decisórios da Marinha Namibiana e proporcionou ganhos para o Brasil.

A estas variáveis se adensa a própria conjuntura da política internacional das duas primeiras décadas do século XXI, que revitalizou o interesse pelo Atlântico Sul como área geoestratégica, seja para os países ribeirinhos ou para países extrarregionais. A exploração do potencial dos recursos marítimos torna-se vital para salvaguardar os interesses e promover o desenvolvimento nacional dos Estados. Por essa razão e entre outras, o Atlântico Sul configura-se como uma área prioritária para o Brasil, proporcionando uma grande plataforma de possibilidades para desenvolvimento e cooperação. Consequentemente, as ações de Brasília indicam a intenção de manter essa área como uma zona de cooperação e paz, assegurando que nenhum país possa interferir na sua integridade e soberania nacional.

Observou-se que, no âmbito da Marinha Brasileira, a cooperação técnica possibilitou a estruturação da força naval da Namíbia, a formação e aperfeiçoamento e especialização de namibianos nas escolas militares brasileiras, a partir do know-how brasileiro. Por sua vez, a cooperação permitiu aos brasileiros, a aproximação técnica de um país integrante do seu Entorno Estratégico Brasileiro. Neste sentido, confirma-se um fator motivador para a cooperação técnico-militar com a Namíbia, uma vez que se observa um movimento de projeção de poder brasileiro no âmbito da cooperação regional, em particular no continente africano, com pretensões de defesa do interesse nacional e de segurança regional.

O propósito da política brasileira para o Atlântico Sul tem sido o de mantê-lo como uma zona de paz e cooperação, livre de ameaças extrarregionais, vontade comungada pelos países africanos limítrofes, como configura-se na declaração da ZOPACAS. Por ser este um espaço predominantemente marítimo, o poder naval passa a ser instrumento essencial no apoio àquela política. Em julho de 2014, a Namíbia tornou-se Observador Associado da

Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), fato que simboliza a intenção daquele país em se aproximar qualitativamente não apenas dos vizinhos Angola e Moçambique, mas de todos os Estados-membros da Comunidade, como o Brasil. Logo, a cooperação Brasil-Namíbia na área de defesa além de ser bilateral tem potencialidade para se tornar multilateral.

Por fim, o Acordo Naval entre Brasil e Namíbia simboliza um triunfo de valor político, diplomático e militar às políticas externa e de defesa brasileiras, pela longevidade e pelos resultados concretos, por isso, conclui-se, de valor estratégico. A confiança e a cooperação entre os dois lados do Atlântico Sul apenas reforça e consolida a paz e a cooperação nesta região. Dessa forma, o acordo proporcionou ganhos recíprocos, possibilitando ao Brasil maior inserção na África ocidental, enquanto concedeu à Namíbia a estruturação de sua força naval e de fuzileiros, como também, o levantamento de sua plataforma continental, o qual foi levado a submissão às Nações Unidas do pleito de expansão das águas jurisdicionais namibianas.

A temática abre novas oportunidades de pesquisa e a necessidade de difundir, por meio do conhecimento científico, os ganhos mútuos que a Cooperação Sul-Sul pode proporcionar aos países, uma vez que se confirmou que a relação entre Brasil e Namíbia gerou ganhos recíprocos, apesar das suas assimetrias.

REFERÊNCIAS

- Agrale. 2014. “Forças Armadas da Namíbia adquirem viaturas Agrale Marruá”. *Agrale Imprensa*, Notícias. [https://www.agrale.com.br/pt/imprensa/noticias/detalhes/374/forcas-armadas-da-namibia-adquirem-viaturas-agrale-marrua#!galeria\[\]/o/](https://www.agrale.com.br/pt/imprensa/noticias/detalhes/374/forcas-armadas-da-namibia-adquirem-viaturas-agrale-marrua#!galeria[]/o/).
- Almeida, Claudio Henrique Mello. 2012. “A presença da China na Costa Ocidental da África – o caso da Namíbia: implicações para o poder naval brasileiro”. Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro. <http://www.redebim.dphdm.mar.mil.br/vinculos/000004/00000494.pdf>.
- Amorim, Celso. 2016. *A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG.
- Brasil. 2003. “Decreto N. 4.778”. Brasília. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4778.htm.
- _____. 2012. *Política Nacional de Defesa*. Brasília. https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf.

- _____. 2016. “Cerimônia de ativação do CFN da Marinha da Namíbia”. <https://www.marinha.mil.br/cgcfm/node/264>.
- _____. 2020. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília. https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-edefesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf.
- Brozowski, Fernanda Pacheco de Campos, e Raphael Padula. 2016. “A Geopolítica dos mares como fator estratégico para a integração na América do Sul”. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 5, no. 10, 95-113. <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/66116/40844>.
- Córdova, Fernanda P. e Denise T. Silveira. 2009. “A Pesquisa Científica”. In *Métodos de Pesquisa*, organizado por Tatiana E. Gerhardt e Denise T. Silveira. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Cossul, Naiane I. 2019. “Balanço da Política de Defesa Nacional Brasileira: de uma ação declaratória a um projeto estratégico”. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://hdl.handle.net/10183/201184>.
- Fortuna, Hernani Goulart. 1983. “O poder marítimo como projeção do poder nacional.” *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 9-25. Disponível: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/668>. Acesso em: 28 de novembro de 2022.
- Freitas, André Dominguez. 2019. “Reflexos para a MB: aspectos navais da atuação da China na Namíbia”. Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas. Rio de Janeiro, RJ.
- Mahan, Alfred T. 1987. *The influence of sea power upon history*. New York: Diver Publications inc.
- Pereira, Analucia Danilevicz. 2013. O Atlântico Sul, a África Austral e o Brasil: cooperação e desenvolvimento. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 2, no.4, 33-4. <https://www.files.ethz.ch/isn/169580/42565-170197-1-Portugese.pdf>.
- Pereira, Analúcia Danilevicz, Luís Henrique Vighi Teixeira, Luís Fernando Coradini, e Renata Alves da Costa. 2021. A Cooperação Técnica Militar Brasil-Namíbia e a projeção da Base Industrial de Defesa Brasileira. *Revista da Escola Superior de Guerra*, 36, no. 76, 79-104. <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/1100>.

- Rizzi, Kamilla Raquel e Patrick Bueno. 2019. "Ambiguidade frente às colônias africanas de Portugal (1953-1985): aspectos definidores da Política Africana do Brasil". *Revista Brasileira de Estudos Africanos* 4, no. 8, 135-155. <https://seer.ufrgs.br/rbea/article/view/93159/55799>.
- Seabra, Pedro. 2014. "A harder edge: reframing Brazil's power relation with Africa". *Revista Brasileira de Política Internacional* 1, no. 57, 77-97. <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/b8LhqBmHWNk7wmHG-bqvCHyQ/?lang=en>.
- _____. 2017. "The Enabling Power of the Oceans". *Contexto Internacional* 39, no. 2, 237-243. <https://www.scielo.br/j/cint/a/jKyj6tx7WVcM-q4rx5My6NPP/abstract/?lang=en>.
- _____. 2021. "Reflexos da Geopolítica Global no Atlântico Sul". In *O Brasil e os desafios à estabilidade no entorno estratégico brasileiro: disputa hegemônica, conflitos e violência*, organizado por Alcides Costa Vaz. Brasília: Trampolim Editora e Eventos Culturais Eirelli.
- Soares, Rodrigo de Lima Baena. 2015. "A Base Industrial de Defesa brasileira e a Política Externa". *Cadernos de Política Exterior* 1, no. 1.
- Teixeira, Luís Henrique Vighi, Luiz Fernando Coradini, Renata Alves da Costa, e Analúcia Danilevicz Pereira. 2021. "A cooperação técnica militar Brasil-Namíbia e a projeção da base industrial de defesa brasileira". *Revista da Escola Superior de Guerra* 36, no. 76, 79-104. <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/1100/952>.
- United Nations. 2009. "Submissions to the Commission: Submission by the Republic of Namibia". *Comissão de Limites da Plataforma Continental*. https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_nam_50_2009.htm.
- _____. 1986. "Resolution 41/11". Zone of peace and co-operation of The South Atlantic.
- _____. 2019. "World Population Prospects 2019: Highlights" *Department of Economic and Social Affairs, Population Division* (ST/ESA/SER.A/423).

RESUMO

O presente artigo analisa por que a cooperação técnico-militar do Brasil com a Namíbia pode ser classificada como estratégica no Atlântico Sul. Como hipótese, o estudo parte do pressuposto de que a consolidação da política africana do Brasil e as pressões de reforçar sua posição geopolítica em seu Entorno Estratégico foram os grandes fatores motivadores para a aproximação técnica militar com a Namíbia e tornaram essa cooperação em defesa de caráter estratégico pelos fatores relaciona-

dos à a) política africana do Brasil conjugada com a política de defesa do Brasil, à b) potencialidade de mercado consumidor para a base industrial de defesa brasileira e à c) revalorização do Atlântico Sul como área de paz e cooperação. A partir do método hipotético-dedutivo e do procedimento de análise documental e levantamento bibliográfico, verifica-se que a cooperação entre Brasil e Namíbia tem contribuído significativamente para garantir a soberania do Estado namibiano. Por sua vez, o Acordo Naval entre Brasil e Namíbia simboliza um triunfo de valor inquestionável à política externa brasileira

PALAVRAS-CHAVE

Brasil. Namíbia. Cooperação em defesa. Atlântico Sul.

Recebido em 26 de abril de 2023

Aceito em 12 de maio de 2023

