

COMPÊNDIO DE DOCUMENTOS APRESENTADOS
NA CONFERÊNCIA ACADÊMICA

Margem de manobra orçamental, fragilidade e conflito em África

22-24 DE FEVEREIRO DE 2022



© 2022 Nações Unidas

Os pedidos de reprodução de excertos ou de fotocópias devem ser dirigidos ao Copyright Clearance Center, no endereço copyright.com.

Quaisquer outras questões relativas a direitos e licenças, incluindo direitos subsidiários, devem ser endereçadas a: United Nations Publications, 405 East 42nd Street, S-09FW001, New York, NY 10017, Estados Unidos da América. E-mail: permissions@un.org; página da web: <https://shop.un.org>

Os resultados, interpretações e conclusões aqui expressos são os dos autores e não refletem necessariamente os pontos de vista das Nações Unidas, dos seus funcionários ou Estados-Membros.

Este compêndio foi desenvolvido no âmbito do mandato do OSAA para promover a geração de conhecimento que contribui para enfrentar os desafios que os países africanos enfrentam na prossecução do desenvolvimento sustentável. Para mais informações sobre o mandato e produtos do OSAA, visite www.un.org/osaa ou contacte osaa@un.org

O apoio financeiro do Fundo Fiduciário das Nações Unidas para a Paz e o Desenvolvimento para organizar a Conferência Académica que conduziu à produção deste compêndio é reconhecido com gratidão. Mais informações sobre o projeto «Reforço da capacidade dos países africanos para conceber e implementar políticas que promovam onexo entre paz, segurança e desenvolvimento para a implementação acelerada dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)», do qual este compêndio faz parte, podem ser encontradas em www.un.org/osaa

Publicação das Nações Unidas emitida pelo Gabinete do Conselheiro Especial para África.

Créditos das fotografias: capa - Sr. Liwaaddine Fliss, Responsável de Gestão de Programas, Gabinete do Conselheiro Especial para África

PDF ISBN 978921001988

Índice

AGRADECIMENTOS	5
PRINCIPAIS MENSAGENS DOS AUTORES	6
ANTECEDENTES E INTRODUÇÃO	10
SESSÃO DE ABERTURA	12
TRABALHOS DE INVESTIGAÇÃO	14
TÓPICO 1. SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA E IMPACTO NA FRAGILIDADE E NO CONFLITO	14
DOCUMENTO 1.1. DE VOLTA AO POÇO? DESTRINÇAR A ACUMULAÇÃO DE NOVA DÍVIDA, A COVID-19 E A CRISE SOCIAL EM ÁFRICA	14
DOCUMENTO 1.2. AS INTERSEÇÕES ENTRE DESIGUALDADE DE GÉNERO, INTEGRAÇÃO ECONÓMICA REGIONAL E FRAGILIDADE DO ESTADO	28
DOCUMENTO 1.3. AVALIAÇÃO DA MARGEM DE MANOBRA ORÇAMENTAL RELATIVAMENTE À FRAGILIDADE, AO CONFLITO E AO DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO EM PAÍSES DA ÁFRICA SUBSARIANA	56
RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS ACIONÁVEIS	81

TÓPICO 2. FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS, DESCENTRALIZAÇÃO E RESPECTIVOS IMPACTOS NA MARGEM DE MANOBRA ORÇAMENTAL EM ÁFRICA.....	82
DOCUMENTO 2.1. A MARGEM DE MANOBRA ORÇAMENTAL EM ÁFRICA ESTÁ DEBILITADA POR FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS RELACIONADOS COM A DÍVIDA? UM ESTUDO DE CASO DE ESTADOS-MEMBROS SELECIONADOS DA SADC	82
DOCUMENTO 2.2. SUPERAR A REDUÇÃO DA MARGEM DE MANOBRA ORÇAMENTAL E A FRAGILIDADE EM ÁFRICA: REAVER ESPAÇOS SOCIAIS SEM GOVERNO PARA RECUPERAÇÃO E PROTEÇÃO SOCIAL PÓS-COVID-19	108
DOCUMENTO 2.3. REFORMA DO IMPOSTO FUNDIÁRIO E PREDIAL NA PUNTLÂNDIA E SOMALILÂNDIA: EXPLORANDO A LIGAÇÃO ENTRE A OTIMIZAÇÃO DAS RECEITAS E A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS.....	120
RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS ACIONÁVEIS.....	122
TÓPICO 3. REFORÇAR A RESILIÊNCIA DE ÁFRICA A CHOQUES E PROMOVER UMA SOCIEDADE INCLUSIVA, EQUITATIVA E PACÍFICA EM ÁFRICA.....	123
DOCUMENTO 3.1. SOLUÇÕES AFRICANAS PARA PROBLEMAS AFRICANOS: UM CAMINHO PARA A RECUPERAÇÃO DA REGIÃO NUM MUNDO PÓS-COVID	123
DOCUMENTO 3.2. UM NEGÓCIO REAL OU UM QUADRO IMPRATICÁVEL? AGENDA 2063, METAS DOS ODS E OS DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO NA ÁFRICA DO SÉCULO XXI.....	146
RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS ACIONÁVEIS.....	166
CONCLUSÃO	168
ANEXO	169
PROGRAMA	169
AGENDA ESTRATÉGICA DO OSAA	173
BIOGRAFIAS DE AUTORES, APRESENTADORES E ARGUMENTOS.....	174

AGRADECIMENTOS

Este compêndio é o resultado das contribuições individuais dos peritos que participaram na Conferência Acadêmica organizada pelo Gabinete do Conselheiro Especial para África (OSAA) e pela Fundação para o Reforço da Capacitação em África (ACBF), em fevereiro de 2022. A este respeito, as duas entidades desejam manifestar o seu apreço aos peritos que participaram na Conferência, em particular (por ordem alfabética): Adedeji Ademola, John Osayere Agbonifo, Olajumoke Ayandele, Gibson Chigumira, Lennart Fleck, Yvan Ilunga, Lyla Latif, Samuel Oloruntoba, Jean du Plessis, Abdishakour Said, Balqesa Sheikh e Adryan Wallace. A autoria específica de cada um dos artigos é indicada nos diferentes capítulos.

O OSAA e a ACBF agradecem igualmente aos moderadores e arguentes das diferentes sessões da Conferência, que promoveram animadas discussões e contribuíram para reforçar os artigos, nomeadamente (por Sessão e por ordem alfabética): Prof. Elizabeth Amukugo, Sra. Catherine Ngina Mutava, Dr. Chukwuka Onyekwena, Prof. Yiagadeesen Samy e Sr. Felix Tughuyendere (1.ª Sessão); Prof. Cristina D'Alessandro, Prof. Afeikhena Jerome, Sra. Emily Muyaa, Sra. Cynthia Nyam, Sra. Irene Ovonji-Odida, Sra. Carlotta Schuster, Dra. Gloria Somolekae (2.ª Sessão); Prof. Sylvain Boko, Sr. Henk-Jan Brinkman, Sr. Oumar Diakhate, Dra. Meriem El Hilali, Sr. Ahmed Magdy e Dr. Charles Nyuykonge (3.ª Sessão).

Este compêndio é possível graças ao trabalho do pessoal do OSAA e dos membros da ACBF que contribuíram para a organização da Conferência Acadêmica sob a coordenação do Sr. Kavazeua Katjomuise (OSAA) e do Sr. Barassou Diawara (ACBF). Em particular, a equipa organizadora estava composta pela Sra. Rumbidzai Adebayo (OSAA), pelo Sr. Liwaaddine Fliss (OSAA), pelo Sr. Kei Tagawa (OSAA) e pela Sra. Rui Xu (OSAA). Os seguintes membros do OSAA e da ACBF reviram os artigos em jeito de preparação para a Conferência Acadêmica: Prof. Olu Ajakaiye (ACBF), Prof. Cristina D'Alessandro (ACBF), Prof. Elizabeth Amukugo (ACBF), Prof. Nicolas Biekpe (ACBF), Sr. Oumar Diakhate (ACBF), Hussein Elshaar (OSAA), Fatoumata Dite Mama Kane (OSAA), Dr. Gebrehiwot Ageba Kebedew (ACBF), Prof. Robert Nantchouang (ACBF), Charles Nyuykonge (ACBF), Jeewansing Ramlugun (ACBF), Prof. Timothy M. Shaw (ACBF), Dra. Gloria Somolekae (ACBF), Utku Teksoz (OSAA), Bitsat Yohannes-Kassahun (OSAA) e David Wright (OSAA). Agradece-se ainda o apoio logístico e administrativo prestado pela Sra. Maria Teresa Arañas, pela Sra. Michelle Douglas-Romany e pela Sra. Mary Nyumu.

PRINCIPAIS MENSAGENS DOS AUTORES

- **Desde a independência, a maioria dos países em África tem feito um grande esforço para alcançar um desenvolvimento sustentável e erradicar a pobreza.** Apesar das iniciativas regionais em conformidade com a Agenda 2063 e os ODS, tem havido uma falta de vontade política para implementar as mudanças necessárias e, muitas vezes, são mais abraçadas as iniciativas externas do que as iniciativas continentais. **A grande disparidade entre as aspirações regionais e o progresso até à data** é o resultado de fluxos financeiros ilícitos, desemprego (especialmente da população jovem), aumento da dívida, instituições débeis, alterações climáticas, elevada taxa de analfabetismo, corrupção, duplicação de organizações regionais, bem como influência estrangeira na política e no desenvolvimento africanos. Devido a todos estes desafios, África carece da margem de manobra orçamental necessária para financiar grandes projetos, além de existir pouca vontade política para alcançar as metas estabelecidas em planos e quadros nacionais, regionais e globais. Esta situação também foi agravada devido a questões de autocracia, conflito, insurreição e extremismo violento.
- **As perturbações causadas pela COVID-19 levaram a uma maior deterioração da situação orçamental e ao aumento da dívida pública.** Consequentemente, muitos Estados-Membros africanos, incluindo países de rendimento médio, não dispunham da margem política necessária para implementar as medidas orçamentais necessárias para enfrentar o impacto socioeconómico da COVID-19. A pandemia trouxe uma pressão acrescida sobre os países africanos com a necessidade de serviços e programas de proteção social, particularmente no que diz respeito aos mais vulneráveis, aos pobres e aos idosos. Segundo estimativas do FMI¹, os países africanos enfrentariam um défice de financiamento para fins de recuperação pós-COVID no valor de 285 mil milhões de dólares, para impulsionar as suas economias, reforçar os sistemas nacionais de saúde e implementar programas de redes de segurança social para os segmentos mais vulneráveis da sociedade.
- **Os países africanos também registam uma redução da margem de manobra orçamental devido a graves hemorragias financeiras em «espaços sem governo»**, quando aspetos de um setor são abandonados pelo governo, ou deliberadamente cedidos a atores não estatais, com autorização expressa para auferirem rendas do setor em grande parte em benefício destes últimos. A redução da margem de manobra orçamental resulta na incapacidade dos governos para sustentar o investimento em serviços essenciais, o que acarreta desafios significativos para a realização dos ODS e para o reforço da resiliência após a COVID-19.
- **Para enfrentar as limitações em termos de margem de manobra orçamental, os governos precisam de reforçar a mobilização de recursos internos** melhorando a cobrança de receitas, combatendo a corrupção, reduzindo a inflação e melhorando a qualidade da administração das receitas; alargando a

1 <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/05/18/sp051821-remarks-at-financing-african-economies-conference>

base tributária; facilitando a formalização do setor informal e aumentando a contribuição do setor primário para a economia através da adição de valor e a beneficiação de produtos primários; assim como mantendo as taxas de imposto em níveis ótimos que não sejam distorcionários. Isto ajudará os países a perseguir caminhos para criar reservas orçamentais que alarguem o âmbito de uma política orçamental expansionista para responder aos riscos de fragilidade e conflito emergentes e permitir que os países alcancem a sustentabilidade orçamental.

- **As agências de notação de risco podem desempenhar um papel importante, uma vez que determinam a capacidade dos países africanos para acederem a financiamento nos mercados internacionais de capitais.** Por conseguinte, é necessário defender a criação de uma Agência de notação de risco com sede em África, sob os auspícios da União Africana e do Banco Africano de Desenvolvimento, para fornecer uma avaliação objetiva da solvabilidade dos países africanos que tenha em conta o contexto da região e os fundamentos económicos.
- **Já antes da pandemia havia um nível perigoso de acumulação de dívida em África, impulsionado por vários fatores endógenos e exógenos.** Estes estão principalmente relacionados com a estrutura e a natureza das economias africanas, incluindo a falta de ligações e de diversificação, a capacidade limitada de mobilização de recursos, a falta de eficiência na despesa pública, a maior necessidade de infraestruturas e de contração de empréstimos. As intervenções de dívida concedidas a países africanos, embora louváveis, vêm frequentemente acompanhadas por condicionalismos que podem agravar a crise social no continente através de cortes nas despesas sociais.
- **O custo do serviço da dívida está a aumentar, o que tem sérias implicações para o crescimento e irá aumentar ainda mais a suscetibilidade das economias africanas, levando a conflitos, instabilidade e ao aumento das desigualdades.** Além disso, o aumento dos empréstimos contraídos pelos Estados-Membros africanos não conduziu ao crescimento económico, porque a economia africana depende fortemente da exportação de matérias-primas e os preços destas exportações não são determinados em África. Assim, foi sublinhada a necessidade de diversificação das economias africanas e de estabelecer políticas comerciais e industriais eficazes para assegurar que a diversificação da dívida funciona para África. A nível internacional, a atual moratória de alívio da dívida do FMI deve ser mantida; a remissão de dívida deve ser considerada; a capacidade de mobilização de recursos internos deve ser reforçada; a governação a nível subnacional e nacional deve ser melhorada; e deve ser acordado um novo pacto global para reduzir ou pôr fim aos fluxos financeiros ilícitos.
- **Outro desafio vem dos fluxos financeiros ilícitos relacionados com a dívida,** incluindo obrigações do atum, saques relacionados com a COVID, adulteração de faturas comerciais, fundos «abutres», conversões de dívida em capital e subcapitalização. É importante compreender a economia política por detrás do problema da dívida africana: a história colonial do continente e a política orçamental pós-colonial agravaram a questão da dívida e enfraqueceram as instituições; a liberalização dos mercados internacionais e a desregulamentação criaram um ambiente propício para os fluxos financeiros ilícitos (FFI); os litígios sobre a dívida odiosa e os fundos abutres também contribuíram para o problema da dívida.

- **A arquitetura de contração internacional de empréstimos precisa de ser profundamente alterada, de modo a permitir que os países africanos possam contrair empréstimos nos seus termos.** Os desenvolvimentos registados nos últimos anos a nível internacional, tais como o projeto BEPS, a nova convenção fiscal global e os requisitos de transparência e divulgação, têm o potencial de aliviar o problema dos FFI relacionados com a dívida, embora a conceção de tais quadros não inclua as perspetivas africanas e a sua implementação muitas vezes não se verifique.
- **Há muitas pessoas em África que vivem em países que se caracterizam pela fragilidade, pelo conflito e pela violência.** A incapacidade de abordar esta «fragilidade» continuará a ter sérias implicações na vida humana nos próprios Estados frágeis e comporta o risco de alastramento da insegurança/conflitos aos países vizinhos. Uma abordagem promissora para construir Estados-nação funcionais num contexto de fragilidade é a descentralização de receitas, uma vez que a tributação desempenha um papel fundamental na consolidação do Estado. Embora a descentralização tenha levado ao aumento da geração de receitas locais, serão necessários mais estudos para avaliar o impacto na eficiência da despesa pública e da prestação de serviços. É importante otimizar os tipos de receitas que são transferidos e concentrar-se nos que têm uma ligação direta à prestação de serviços para que os benefícios possam chegar aos mais vulneráveis.
- **Além disso, a pandemia da COVID-19 agravou a instabilidade existente em África, para além dos impactos significativos na saúde pública.** Os governos africanos enfrentam frequentemente um dilema quando têm de escolher entre promover o direito ao crescimento ou salvaguardar os direitos à saúde. Como o setor informal emprega pelo menos 85 % da população africana, a falta de redes de segurança social adequadas significa que o desemprego e a inflação aumentam em tempos de crise, o que alimenta os conflitos existentes. Com o número crescente de golpes em toda a região, a militarização da política e o aumento das atividades militantes jihadistas são outra causa de instabilidade. Todas estas tendências, aliadas aos frágeis sistemas de saúde dos países africanos, resultam em vulnerabilidade aos impactos adversos em comparação com os sistemas de saúde de economias mais avançadas.
- **A fragilidade dos Estados pode ser reduzida de forma significativa se as tensões em torno das interseções entre as disparidades económicas e outras questões demográficas forem aliviadas.** Por exemplo, debilidades nas estruturas estatais - caracterizadas por uma combinação de desigualdades produzidas por instituições políticas, económicas e sociais - têm impacto na segurança económica das mulheres, alargam as desigualdades de género e podem conduzir a mais conflitos.
- **Os investimentos em capital humano ajudarão a reduzir as desigualdades de género e a promover o crescimento inclusivo.** A educação não fornece apenas conhecimentos e competências, mas, mais importante ainda, dota o indivíduo e os grupos de consciência crítica relativamente ao seu ambiente e aumenta a sua capacidade de contribuir para o desenvolvimento socioeconómico. Para melhorar a desigualdade de género, os governos também precisam de ser mais inclusivos, incluindo e consultando as organizações locais de mulheres na adaptação das políticas de igualdade de género e monitorizando e avaliando as mesmas. Colocar os grupos de mulheres no centro da implementação de políticas e das avaliações gera mudanças institucionais dinâmicas e capazes de responder a novas desigualdades que possam surgir.

- **É necessário que os líderes africanos desenvolvam e implementem estratégias e políticas capazes de captar as necessidades, capacidades e aptidões do continente para ultrapassar a pandemia da COVID-19.** Especificamente, no enquadramento das respostas à pandemia devem ser promovidos os elementos de uma abordagem baseada na segurança humana. Estes incluem a análise da dimensão multifacetada da insegurança e das ameaças, progredindo de uma perspetiva institucional centrada no Estado para uma abordagem centrada nas pessoas e considerando os indivíduos como a principal unidade de análise.

ANTECEDENTES E INTRODUÇÃO

O GABINETE DO CONSELHEIRO ESPECIAL DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ÁFRICA (OSAA) EM COLABORAÇÃO COM A FUNDAÇÃO PARA O REFORÇO DA CAPACITAÇÃO EM ÁFRICA (ACBF) REALIZOU VIRTUALMENTE A PRIMEIRA CONFERÊNCIA ACADÊMICA COM O TEMA «MARGEM DE MANOBRA ORÇAMENTAL, FRAGILIDADE E CONFLITO EM ÁFRICA», DE 22-24 DE FEVEREIRO DE 2022.

A Conferência é um novo produto emblemático do OSAA, que está ligado às suas duas principais funções: aconselhamento e advocacia. O OSAA orienta-se estrategicamente pela sua agenda estratégica (ver Anexo), que é fundamental, entre outras coisas, para mudar a narrativa sobre África e a partir de África. Por conseguinte, através da Conferência Académica de África, o OSAA procura proporcionar uma plataforma às universidades para contribuir para moldar e influenciar a narrativa sobre África e a partir de África a nível global. Através da sua parceria, o OSAA e a ACBF continuam a defender o reforço da investigação e a promover recomendações políticas baseadas em provas como um componente essencial da política de desenvolvimento em África.

A Conferência proporcionou uma plataforma global para peritos, estudiosos e académicos africanos discutirem e sensibilizarem a comunidade internacional para questões críticas relacionadas com o tema e apoiarem os esforços dos países africanos e dos parceiros de desenvolvimento, com o objetivo para melhor preparar o futuro a partir da pandemia da COVID-19. A Conferência discutiu formas e meios de expandir a margem de manobra orçamental, fazer avançar o desenvolvimento sustentável, evitar a deterioração da fragilidade e prevenir conflitos no continente, no contexto de recuperação e melhor preparar o futuro a partir da pandemia. A Conferência procura colmatar a lacuna de conhecimentos, trocar informações e reforçar a capacidade dos decisores políticos, incluindo os funcionários diplomáticos africanos, o que lhes permitirá participar ativamente nos processos intergovernamentais das Nações Unidas.

Este compêndio contém os trabalhos de investigação e as atas da Conferência Académica OSAA-ACBF. O comité, composto pelo OSAA e pela ACBF, escolheu os tópicos para as sessões, a lista de arguentes e membros do painel e selecionou as comunicações a apresentar na conferência.

Foi publicado um convite à apresentação de comunicações na página da web do OSAA e noutros meios académicos seis meses antes da conferência. Com base no convite à apresentação de comunicações sobre o tema da Conferência, foram recebidas 18 comunicações, das quais foram inicialmente selecionadas 8. As diretrizes para a seleção das comunicações foram acordadas pelos organizadores da Conferência. Estas envolveram a revisão de comunicações com base nos cinco critérios seguintes: legibilidade, metodologia, análise e dados, dimensão política a partir de uma perspetiva africana e recomendações. Posteriormente, as comunicações selecionadas foram editadas mas não foram sujeitas ao processo formal de arbitragem e foi estabelecida a duração da comunicação. As oito comunicações finalistas foram revistas, apresentadas e discutidas durante a Conferência. Com base no feedback recebido dos participantes, as comunicações foram sujeitas a nova revisão.

Neste volume, é publicado um subconjunto das 7 comunicações selecionadas; no entanto, uma comunicação não foi concluída a tempo para o compêndio, embora tenha sido aqui incluído um resumo da apresentação.

Este compêndio visa apoiar a investigação africana sobre o tema da conferência e apresenta os principais resultados da Conferência, bem como os trabalhos de investigação.

Neste compêndio, os trabalhos de investigação estão agrupados em torno dos três subtemas seguintes e as recomendações específicas provenientes da discussão são destacadas em cada subtema:

- Sustentabilidade da dívida e impacto na fragilidade e no conflito;
 - Fluxos financeiros ilícitos, descentralização e respetivos impactos na margem de manobra orçamental em África;
- e
- Reforçar a resiliência de África a choques e promover uma sociedade inclusiva, equitativa e pacífica em África.

SESSÃO DE ABERTURA

Nas suas observações iniciais, **Cristina Duarte**, Secretária-Geral Adjunta e Conselheira Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para África, apresentou uma visão geral do Gabinete do Conselheiro Especial para África (OSAA), observando que a Conferência Académica constitui um novo produto emblemático do OSAA associado a duas funções principais: aconselhamento e advocacia. Salientou que o OSAA é orientado por uma agenda estratégica que é fundamental, entre outras coisas, para mudar a narrativa e a perceção errada sobre África e é aqui que a Conferência Académica entra em ação: uma narrativa sobre África e a partir de África. Observou que o OSAA tem vindo a desempenhar o papel de corretor de conhecimento entre o sistema das Nações Unidas e as partes interessadas/parceiros do OSAA e, por conseguinte, a organização desta conferência académica é fundamental.

Quanto ao tema da conferência, Cristina Duarte salientou que a sustentabilidade não será alcançada se persistirmos em fórmulas passadas que concebem África como um continente que carece de ajuda e de alívio da dívida, mas apenas se os países africanos forem encarados como parceiros em pé de igualdade com outras partes interessadas internacionais, que são capazes de desenvolver e gerir as suas próprias fontes de financiamento. Esta deve ser a mentalidade para abordar a margem de manobra orçamental e a fragilidade em África. A este respeito, para quebrar o círculo vicioso, a forma mais eficaz consiste em operacionalizar a cadeia de valor da governação como fonte de confiança e credibilidade.

Nas suas observações iniciais, o **Prof. Emmanuel Nnadozie**, Secretário Executivo da Fundação para o Reforço da Capacitação em África (ACBF) observou que o tema da Conferência era oportuno, dado que a COVID-19 levou a um declínio acentuado da atividade económica mundial desde o início de 2020. Especificamente, para África, afirmou que a pandemia exerceu uma pressão acrescida sobre todos os setores da economia, incluindo as MPME (micro, pequenas e médias empresas), resultando na redução das oportunidades de emprego. Foram exercidas pressões adicionais sobre os serviços e programas de proteção social, particularmente no que diz respeito aos mais vulneráveis, aos recentemente colocados numa posição de vulnerabilidade, aos pobres e aos idosos. Esta situação levou a pressões orçamentais sobre os orçamentos dos Governos, uma vez que estes se veem confrontados com uma margem de manobra orçamental limitada, ao mesmo tempo que se confrontam com necessidades significativas em termos de despesas adicionais. Recordou que, segundo estimativas do FMI, os países africanos enfrentariam um défice de financiamento para fins de recuperação pós-COVID no valor de 285 mil milhões de dólares, para impulsionar as suas economias, reforçar os sistemas nacionais de saúde e implementar programas de redes de segurança social para os segmentos mais vulneráveis da sociedade.

Observou que a ACBF é da opinião de que são necessárias várias dimensões de desenvolvimento de capacidades para ajudar os países africanos frágeis e afetados por conflitos a quebrar o ciclo vicioso de baixo desenvolvimento, vulnerabilidade, fragilidade e conflito. Isto inclui a capacidade de criar as condições para a paz e a segurança necessárias para restaurar um clima de confiança nos parceiros de desenvolvimento dispostos.

Sublinhou a necessidade de os países frágeis e afetados por conflitos terem a capacidade de identificar fontes de financiamento para apoiar a sua transição de regresso ao caminho da recuperação e do desenvolvimento. Sublinhou também a importância de promover a mobilização de recursos internos e minimizar os fluxos financeiros ilícitos (FFI), tendo ainda recordado que a ACBF e os membros do Consórcio de combate aos FFI criaram um fundo fiduciário de multidoadores para apoiar iniciativas do painel de alto nível da União Africana (UA) sobre FFI.

S.E. A Embaixadora Fatima Kyari Mohammed, Observadora Permanente da União Africana junto das Nações Unidas, sublinhou que onexo entre paz, segurança e desenvolvimento é imperativo se quisermos abordar as questões de uma forma holística e alcançar os nossos objetivos de desenvolvimento a nível continental e global, a Agenda 2063 e 2030. Destacou alguns dos desafios económicos que África enfrenta, nomeadamente a deterioração da situação orçamental e o aumento da dívida pública, e observou que muitos Estados-Membros, incluindo países de rendimento médio, não têm margem política suficiente para implementar as medidas orçamentais que são necessárias para enfrentar o impacto socioeconómico da pandemia da COVID-19. Referiu que a COVID-19 perturbou os fluxos de ajuda humanitária, limitou as operações de paz e dispersou os esforços de consolidação da paz em curso.

A Embaixadora mencionou que a pandemia também tornou extremamente difícil mobilizar os recursos necessários para a realização dos ODS e para cumprir as respetivas metas até 2030, e observou ainda que, mesmo antes da pandemia, África estava atrasada quanto ao cumprimento dos ODS. Recordou que a UA tinha desempenhado um papel fundamental na gestão dos esforços para limitar o impacto da pandemia e apoiou a Comissão da UA e o Centro de Prevenção e Controlo das Doenças (CDC) no lançamento de várias iniciativas como o Fundo de Resposta à COVID-19 da UA. Recordou que o financiamento da transformação de África para o crescimento inclusivo para além da pandemia da COVID-19 requer uma mobilização eficaz de recursos nacionais, principalmente através da retirada dos FFI do continente. Declarou também que para uma recuperação sustentável e resiliente da pandemia da COVID-19 é necessário mobilizar recursos suficientes e empreender esforços globais conjuntos para acelerar o desenvolvimento de infraestruturas de qualidade em África; acelerar a transformação produtiva através da industrialização e de cadeias de valor regionais; e desenvolver as capacidades humanas e institucionais.

TRABALHOS DE INVESTIGAÇÃO

Tópico 1. Sustentabilidade da dívida e impacto na fragilidade e no conflito

Documento 1.1. De volta ao poço? Destruir a acumulação de nova dívida, a COVID-19 e a crise social em África

SAMUEL OJO OLORUNTOBA

DOUTOR NO INSTITUTO DE ESTUDOS AFRICANOS, UNIVERSIDADE DE CARLETON, OTAVA, ON. CANADÁ.
SAMUELOJOLORUNTOBA@CUNET.CARLETON.CA

RESUMO

As elevadas expectativas de que o perdão da dívida e o seu reescalonamento no início do ano 2000 impulsionariam a margem de manobra orçamental em África, através da poupança dos elevados custos do serviço da dívida, estão a desvanecer rapidamente. A crise financeira mundial pós 2008-2009 trouxe um novo regime de acumulação da dívida em África. A queda acentuada dos preços das matérias-primas a partir de 2014 afetou as principais economias como a Nigéria, a África do Sul, Angola, o Zimbabué, com muitos destes países a entrar em recessões sucessivas. De acordo com o Fundo Monetário Internacional, pelo menos dezassete países, que representam cerca de um quarto do PIB do continente, estão em situação de sobre-endividamento ou correm um risco elevado de sobre-endividamento. Da Nigéria à África do Sul, o rácio da dívida em relação ao PIB tem crescido dramaticamente. A COVID-19 exacerbou estes desafios devido às várias medidas que foram tomadas para a conter. Desde os confinamentos a nível nacional ao elevado custo de gestão da pandemia, o Estado em África teve de recorrer a um novo nível elevado de contração de empréstimos de fontes locais e internacionais.

Esta comunicação defende que o novo regime de acumulação da dívida tem sérias implicações para o setor social em África. O elevado nível de desemprego, especialmente entre os jovens, a perturbação da economia informal, o elevado nível de crescimento da população e uma margem cada vez mais reduzida para a mobilização de recursos internos são indicativos da crise social que os elevados níveis de endividamento podem trazer. Sem medidas adequadas para resolver este problema, a nível nacional e mundial, o aumento dos pagamentos de juros e do endividamento agravariam a situação orçamental já precária, desviando recursos destinados ao reforço do crescimento e dos investimentos produtivos e sociais. Utilizando dados de organizações internacionais como o FMI e o Banco Mundial, bem como documentos de governos nacionais selecionados em África, o artigo analisa as potenciais implicações do elevado peso da dívida no setor social em África, bem como na realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

Além disso, o artigo examinará as condições locais e internacionais, bem como os sistemas económicos que conduziram ao atual nível de acumulação da dívida. A nível nacional, o âmbito e a escala limitados da produtividade, a base tributária limitada, a corrupção no setor público, os fluxos financeiros ilícitos no setor privado e a falta de infraestruturas produtivas combinaram-se para criar condições de acumulação de nova dívida. A nível internacional, a inexistência de uma arquitetura de governação global adequada para regular o fluxo de capitais, supervisionar as condições de crédito por organizações privadas e os empréstimos não garantidos de economias emergentes estão a contribuir para os encargos de nova dívida em África. Na sequência da COVID-19, o FMI concedeu linhas de crédito a países africanos mercedores e concedeu uma moratória sobre o serviço da dívida. Embora estas medidas sejam louváveis, são insuficientes para enfrentar a crescente dívida e a crise social associada em África. Embora reconhecendo o papel da COVID-19 no regime de nova dívida, o artigo apresentará recomendações sobre a forma como a mobilização de recursos a nível local e internacional poderia minimizar as consequências inevitáveis do regime de nova dívida no setor social em África.

Palavras-chave: Acumulação da dívida, COVID-19, Crise social, África, mobilização de recursos internos

1. UM BREVE TRECHO HISTÓRICO

Nos anos de 1970, assistiu-se a várias mudanças dramáticas na forma como eram conduzidas as relações económicas internacionais. A rutura do sistema de Bretton Woods, a crise petrolífera e os consequentes problemas económicos enfrentados tanto pelos países desenvolvidos como pelos países em desenvolvimento provocaram uma mudança na política monetária e na orientação económica global (Gilpin, 2001). A constituição da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e a sua assertividade na fixação dos preços e da quantidade de petróleo bruto a produzir

levaram a fundos excedentários por parte dos membros do cartel do petróleo (Spero e Hart 2010). Estes fundos foram depositados em bancos privados no Ocidente. Enquanto os países membros da OPEP dispunham de fundos excedentários, outros países menos desenvolvidos e em desenvolvimento enfrentavam graves défices e outros problemas macroeconómicos. Gilpin (2001) observa que a reciclagem do excedente resultante da OPEP pelos Países Menos Desenvolvidos em situação de défice por meio de empréstimos de grandes bancos internacionais aumentou a probabilidade de

uma eventual crise. Do México ao Mali, a dívida tornou-se um grande desafio para as aspirações de desenvolvimento dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos (ver a Figura 1 para a acumulação da dívida em África, de 1998 a 2004).

A decisão das Reservas Federais dos Estados Unidos de mudar de uma política monetária permissiva para uma política monetária restritiva complicou ainda mais uma situação já de si terrível. O que se seguiu foi o triunfo da doutrina neoliberal de «Nenhuma alternativa ao mercado» de Margaret Thatcher e a fama de Ronald Reagan.

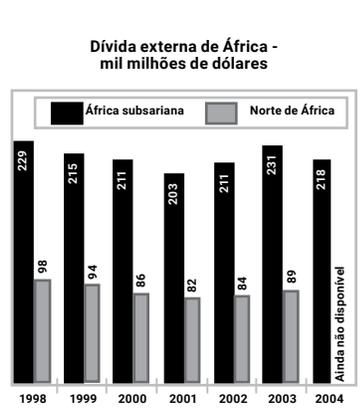
O envolvimento do Fundo Monetário Internacional na resolução dos problemas macroeconómicos enfrentados tanto pelos países menos desenvolvidos como pelos países em desenvolvimento levou à adoção de programas de ajustamento estrutural nos anos de 1980. As intervenções agravaram as condições socioeconómicas da população e enfraqueceram a capacidade do Estado para atribuir recursos e mediar interesses nacionais concorrentes (Mkandawire e Soludo, 1999). Campanhas de organizações da sociedade civil a nível local e

internacional, importantes figuras políticas, como Tony Blair, e estrelas de rock, como Bono, levaram a uma campanha mundial pelo perdão da dívida. Foram anulados mais de 100 mil milhões de dólares em dívidas de países pobres em África. Em certos casos, as dívidas foram reescaladas. De acordo com Abrego e Ross (2002:1), a iniciativa PPAE (países pobres altamente endividados) proporciona alívio substancial da dívida aos países elegíveis, reduzindo os seus saldos globais de dívida em cerca de metade, ou, juntamente com o alívio tradicional ao longo do tempo, em cerca de 80 por cento. Reduz substancialmente os pagamentos do serviço da dívida dos PPAE, proporciona margem para o aumento das despesas sociais e fornece uma base sólida para a sustentabilidade da dívida».

Contudo, quase três décadas depois destas várias iniciativas, a maioria dos países africanos regressou a uma enorme acumulação da dívida. Este artigo examina a nova tendência na acumulação da dívida em África, bem como os seus impactos sociais. Tal como no regime anterior de acumulação da dívida, os países africanos gastam atualmente

FIGURA 1: ACUMULAÇÃO DA DÍVIDA EM ÁFRICA, 1998-2004

Regime de dívida anterior



- Regimes de dívida anteriores na década de 1980
- Alívios da dívida e reformas
- Crescimento associado a alívios da dívida

Fonte: Revista África Renewal das Nações Unidas, a partir de dados do Banco Mundial, Financiamento do Desenvolvimento Global, 2005

uma parte significativa das suas receitas nacionais no serviço das dívidas, de formas que deixam setores críticos da sociedade como a saúde, a educação, o acesso a água potável, etc., numa situação dramática. Quais são as condições que tornaram os países africanos suscetíveis a novas dívidas? Em que medida é que a estrutura global de acumulação afeta a reprodução da periferização das economias africanas? De que forma as novas tendências na acumulação da dívida afetam as proviões sociais em África? De que forma a pandemia da COVID-19 contribuiu para o regime de nova dívida em África? Quais são as opções de que dispõem os países africanos para a gestão dos desafios colocados pelo novo endividamento excessivo? Estas questões são analisadas utilizando dados passados e contemporâneos sobre dívidas internas e externas em países selecionados em África. O resto do artigo prossegue da seguinte forma. Na primeira secção, analiso os novos impulsionadores da acumulação de dívida. Segue-se uma análise sobre a forma como a estrutura global de acumulação, especialmente em relação à forma como a ausência de um pacto global sobre a governação da dívida deu margem de manobra aos credores privados para emprestar dinheiro a países africanos sem assegurar uma utilização judiciosa do dinheiro. Esta secção também analisa a emergência de novos atores, como a China, e como as suas abordagens unilaterais ao empréstimo poderiam criar espaço para a concessão de empréstimos não seguros. Esta secção é seguida pela forma como o novo regime de acumulação de dívida está a afetar as despesas sociais e a possibilidade de crises sociais que existe em situações de privação e de falta de respostas adequadas por parte do governo. Esta secção contém também uma análise sobre a forma como a COVID-19 agravou a carteira da dívida em África. A secção seguinte analisa as opções de que dispõem os países africanos para a gestão do novo regime de acumulação da dívida. O papel da comunidade internacional na atenuação deste novo desafio também é colocado na devida perspetiva. A última secção serve de conclusão.

2. IMPULSIONADORES DA ACUMULAÇÃO DE NOVA DÍVIDA EM ÁFRICA

Vários fatores endógenos e exógenos são responsáveis pelo novo regime de acumulação da dívida em África. A nível nacional, a estrutura da economia em termos da sua composição, falta de ligações e diversificação inadequada, capacidade limitada de mobilização de recursos e maior necessidade de investimento em infraestruturas são os principais motores de acumulação da dívida. As principais economias em África como a Nigéria, a África do Sul (com poucas modificações), Angola, o Gana, o Quénia e algumas outras, dependem das exportações de minerais e metais e de matérias-primas agrícolas como fontes de receita. Uma queda repentina nos preços internacionais das matérias-primas, como a registada a partir de 2014, resultou em graves lacunas nas receitas. Na Nigéria, por exemplo, a queda repentina do preço do petróleo bruto entre 2015 e 2017 mergulhou o país na recessão. A África do Sul também entrou em recessão em 2015, com um crescimento mínimo nos anos que se seguiram até à pior recessão registada no início da pandemia de COVID-19 em 2020. Embora estes dois países tenham saído da recessão em finais de 2020 (ver Vanek e Maseko, 2020), no caso da África do Sul, o crescimento tem sido limitado. De acordo com o Banco Mundial (2021), espera-se que Angola, Nigéria e África do Sul cresçam apenas 0,4 por cento, 2,4 por cento, 4,6 por cento em 2022 e 2023, respetivamente. As perspetivas para países não dependentes de recursos como a Costa do Marfim e o Quénia parecem mais animadoras, pois espera-se que apresentem um crescimento de 6,2 % e 5,0 %, respetivamente, durante o mesmo período. Outros países da África subsariana deverão também apresentar um crescimento de pelo menos 3 %.

Embora as novas projeções de crescimento sejam atribuídas a reformas drásticas a nível macroeconómico e estrutural, tais como a eliminação

planeada dos subsídios aos combustíveis na Nigéria (que foi agora suspensa devido ao receio de que isto possa conduzir a uma grave crise social), a unificação das taxas de câmbio no Sudão, a abertura do setor das telecomunicações ao setor privado na Etiópia e o endurecimento da política orçamental e monetária, (Banco Mundial, 2021), é evidente que a maior parte destas dívidas foram motivadas por investimentos expansionistas em infraestruturas através da contração de novas dívidas.

As Figuras 2-4 mostram os níveis crescentes de dívidas que a Nigéria, a África do Sul e Angola acumularam entre 2015 e 2020. No caso da Nigéria, a maior parte da dívida é da China. Embora nos últimos seis anos tenham sido investidos montantes elevadíssimos em infraestruturas, incluindo a modernização de antigas linhas ferroviárias e a construção de novas, a modernização e construção de novas vias rodoviárias, bem como a modernização de aeroportos, registou-se uma ligação muito reduzida entre estes investimentos massivos e a melhoria dos resultados económicos. O elevado nível de insegurança em todo o país, caracterizado pelo banditismo, pelo terrorismo e por raptos, afetou as atividades económicas dos agricultores e transportadores. A Nigéria também despendeu dinheiro na prestação de assistência social aos pobres durante a pandemia. De acordo com Devereux (2021), na Nigéria, mais de um milhão de agregados familiares foram inscritos no Projeto Nacional de Redes de Segurança Social e tornaram-se elegíveis para assistência social regular, além da ajuda de emergência à COVID-19. Embora os programas de assistência social, tais como a alimentação das crianças em idade escolar, já estivessem em curso antes da pandemia, as despesas para fazer face às necessidades dos pobres aumentaram durante esse período.

A dilapidação de recursos nos diferentes níveis de governação, tais como a nível do Parlamento, do executivo e a nível subnacional, através da

nomeação de um grande número de assessores políticos, assistentes especiais e da corrupção crescente, constituíram vias para fugas. Estas fugas afetam a medida em que as dívidas podem fazer aumentar o crescimento. A dilapidação de recursos pelo órgão executivo do Governo inclui a enorme dotação orçamental destinada a manter as frotas de pelo menos dez aeronaves na presidência. O turismo médico entre as elites políticas, incluindo o Presidente Mohammadu Buhari, que passou mais de 500 dias fora da Nigéria durante os 6 anos da sua presidência, constitui um sério sorvedouro dos recursos do país. No que se refere à corrupção, por exemplo, o último relatório da Transparência Internacional mostra que, em 2021, a Nigéria regrediu no índice de corrupção para a posição 149 (Transparência Internacional, 2021). Deste modo, apesar das reformas levadas a cabo no país, a incapacidade de reduzir o custo da governação, controlar a corrupção e gerir a insegurança afeta a medida em que a despesa com infraestruturas pode conduzir a resultados excelentes em termos de desenvolvimento.

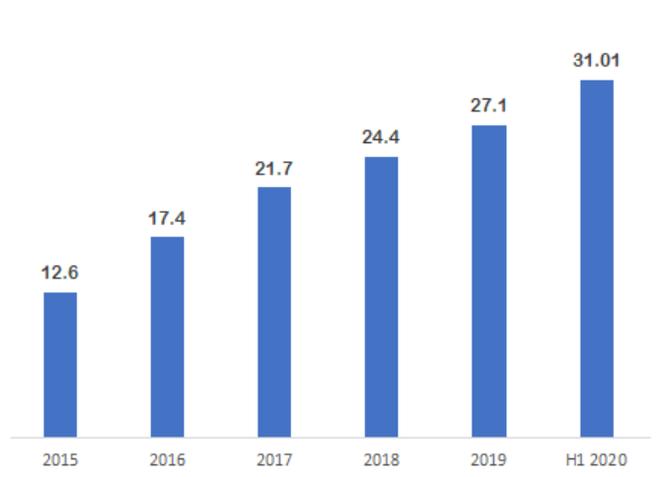
Na África do Sul, tanto as dívidas interna e externa têm vindo a aumentar. Desde 2016, o rácio dívida/PIB tem vindo a aumentar constantemente, passando dos 47,1 % para os 68,83 % em 2021. Prevê-se que este aumente para 72,34 % em 2022 e para 82,9 % em 2026 (O'Neill, 2021). A dívida total da África do Sul está estimada em 4,2 biliões de rands (261 mil milhões de dólares), (Statistics Canada, 2021). De acordo com o Banco de Reserva da África do Sul, 90 % desta dívida é devida a credores internos, enquanto que 10 % é devida a credores externos. Estima-se que estes 10 % perfaçam cerca de 188 mil milhões de dólares americanos em 2019, o que corresponde ao maior saldo de dívida externa na África subsariana (Faria, 2021). Este enorme peso da dívida tem sido, em parte, impulsionado pela pandemia da COVID-19 e pela deterioração das finanças públicas causada por anos de gastos excessivos, gestão inadequada e alegações de corrupção (Naidoo, 2021).

FIGURA 2: PIB DA ÁFRICA DO SUL, 2009-2020



Fonte: Statistics South Africa

FIGURA 3: DÍVIDA EXTERNA DA NIGÉRIA (2015-2020)

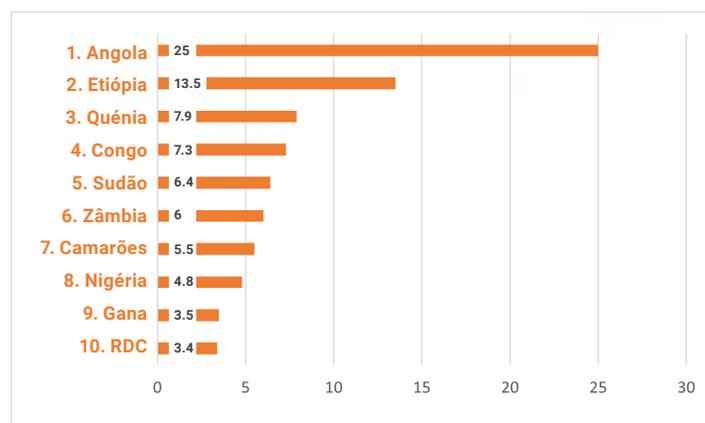


Fonte: <https://www.proshareng.com/news/NIGERIA%20ECONOMY/Nigeria-s-Ballooning-Debt-Profile/54146>

A pandemia da COVID-19 criou perturbações nas atividades económicas globais na África do Sul. O setor do turismo foi severamente atingido devido à proibição de voos de chegada e partida em diferentes regiões do planeta. A pandemia também criou uma situação em que o governo não tinha outra opção senão fornecer paliativos económicos para aqueles que foram deslocados do trabalho devido à pandemia. O elevado endividamento na África do Sul é impulsionado pelas elevadas despesas governamentais, especialmente na

manutenção de empresas estatais que estão cada vez mais mergulhadas em controvérsia. As alegações de captura do Estado e corrupção nestas empresas têm sido frequentes (Comissão Zondo, 2021). Os altos cargos do Congresso Nacional Africano no poder, incluindo o antigo Presidente Jacob Zuma, o Secretário-Geral suspenso Ace Magashule e muitos outros, foram acusados de esbanjar dinheiro do Estado através da realização de concursos públicos e da captura do Estado.

FIGURA 4: DEZ PAÍSES AFRICANOS MAIS ENDIVIDADOS À CHINA, 2018



Fonte: <https://africakitoko.com/the-top-ten-african-countries-with-the-largest-chinese-debt/>

De acordo com Motibi e Mncayi (2019), existe uma «relação a longo prazo entre a dívida pública e a despesa pública, o PIB real, a inflação e as taxas de juro reais, sendo a despesa pública, o PIB real e as taxas de juro os principais motores da dívida pública na África do Sul». Com um crescimento lento e um desemprego elevado, o pagamento de subsídios ao segmento vulnerável da população constitui também uma importante rubrica de despesa, que poderia contribuir para o aumento do endividamento excessivo no país. De acordo com Devereux (2021:426) «na África do Sul, o Fundo de Seguro de Desemprego (UIF) prestou apoio ao rendimento de trabalhadores temporariamente postos em licença sem salário, enquanto que os trabalhadores desempregados que não recebem o UIF poderiam candidatar-se ao Programa de Apoio Temporário a Trabalhadores/Entidades Patronais (TERS) especialmente criado». No início da pandemia, o Presidente Cyril Ramaphosa libertou 500.000 mil milhões de rands para apoiar as famílias e a economia (Tromp e Kings, 2020). Para além do pagamento de subsídios sociais, parte deste dinheiro foi também dedicado a despesas com pequenas empresas e salários dos trabalhadores. O elevado número de sul-africanos que operam no setor informal, tanto nas zonas rurais como urbanas, tornou crucial este tipo de intervenção.

Tal como na Nigéria e na África do Sul, nos últimos dez anos, o rácio da dívida em relação ao PIB tem aumentado de forma intermitente em Angola. O rácio da dívida em relação ao PIB aumentou de 30 % em 2012 para 105 % em 2021. Em 2020, a estimativa da dívida externa global está cifrada em 68,9 mil milhões de dólares, tornando Angola o segundo país na região da África subsariana com maior endividamento externo (Faria, 2021). A maior parte da dívida é devida à China (ver Figura 3). Como indicado acima, a elevada dependência do país das exportações de matérias-primas, nomeadamente o petróleo, foi responsável pelos desafios macroeconómicos que o país enfrentava. A queda dos preços das matérias-primas em 2014 levou a uma redução drástica das receitas em moeda estrangeira. A necessidade de reparar infraestruturas e diversificar a economia são também motores de novas dívidas em Angola. Tal como noutros países, a pandemia de COVID-19 piorou as condições económicas no país e agravou o problema da dívida. Tal como noutros países com recursos naturais, a corrupção tem sido um problema muito endémico em Angola. Tanto o filho como a filha do ex-presidente José Eduardo dos Santos foram julgados pelo seu envolvimento em casos de corrupção durante os longos anos de domínio que o seu pai exerceu sobre o país, (Browning, 2019).

Para resumir esta secção, é importante mencionar que o novo endividamento excessivo em vários países africanos é motivado pela dependência das economias das exportações de matérias-primas, pelas flutuações nos preços das matérias-primas, pelo lento crescimento das economias devido ao lento crescimento da economia global, pela implacável pandemia da COVID-19 e pelo elevado nível de corrupção em vários países africanos. Igualmente importantes são as condições nas quais os vários empréstimos são sindicados. Têm surgido preocupações acerca da opacidade das dívidas chinesas em África e de como esta situação poderia estar a agravar as situações económicas em vez de fomentar o crescimento. Para além dos empréstimos estarem ligados à exportação de petróleo, gás e minerais, as condições nas quais são concedidos falham, em muitos casos, o devido teste do escrutínio. Recentemente, a Zâmbia, o Uganda e a Nigéria foram notícia pela assinatura de acordos de empréstimo com a China que poderiam fazer com que estes países percam os seus ativos vitais, tais como aeroportos, ou mesmo comprometer completamente a sua soberania. Apesar destas preocupações, os representantes zambianos consideram que o serviço da dívida em euro-obrigações, que o país tinha contraído para angariar capital, constitui mais preocupações para o país do que os empréstimos da China. Isto porque o país pode sempre renegociar os termos de empréstimo (Servant, 2019). No entanto, isto não diminui as preocupações gerais sobre a elevada percentagem da dívida chinesa de 30 % do total e a presença de empresas do país em diferentes setores da economia.

Para além da ausência das vozes críticas dos parlamentares na discussão das condições de garantia destes empréstimos, a sociedade civil também está muito ausente. A consequência global da ausência destas vozes traduz-se na forma como a consideração do interesse próprio e a falta de capacidade de negociação poderiam

sobrepôr-se à consideração do interesse nacional e dos cidadãos.

3. A GOVERNAÇÃO GLOBAL DAS FINANÇAS E O NOVO REGIME DE ACUMULAÇÃO DA DÍVIDA EM ÁFRICA

O crescente regime de acumulação da dívida em África não pode ser dissociado das operações da governação global das finanças. Desde a orientação política do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial orientada para o mercado até ao baixo nível de regulamentação sobre o fluxo de dinheiro através de fluxos financeiros ilícitos, a arquitetura financeira global tem limitado a margem de que dispõem os países africanos para negociar condições de crédito que possam fomentar o desenvolvimento. O papel das notações de risco de crédito internacionais na determinação da saúde das economias e da sua elegibilidade para requererem crédito também afeta a acumulação da dívida em África.

Os académicos têm argumentado que a orientação para o mercado seguida pelo FMI e pelo Banco Mundial agravou os desafios económicos dos países africanos a partir da década de 1980 (Stiglitz, 2002, Mkandawire e Soludo, 1999). No seu livro fundamental sobre os programas de ajustamento estrutural, Mkandawire e Soludo argumentam que as condições associadas aos pacotes de reforma liderados por estas duas instituições agravaram as condições económicas dos países sujeitos a reformas. Por exemplo, a adoção forçada da liberalização da balança de capitais criou condições para a fuga de capitais e exacerbou o problema dos fluxos financeiros ilícitos. Embora o FMI e o Banco Mundial tenham reconhecido que algumas das suas recomendações políticas estavam erradas, não se verificaram mudanças nos princípios do mercado que deram forma a estas prescrições políticas (FMI, 2015, Banco Mundial, 2018). Embora

estas instituições tenham admitido estes erros, os danos para as economias africanas não podem ser revertidos da noite para o dia. Pior ainda, não houve qualquer compromisso para com quaisquer mudanças fundamentais na estrutura do sistema económico global que mergulhou forçosamente o continente na crise.

Na sequência da crise financeira global de 2008-2009, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou a Comissão de Peritos do Presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre as reformas do sistema monetário e financeiro internacional, também conhecida como Comissão Stiglitz, para analisar as causas da crise financeira global e sugerir formas de reforma do sistema financeiro internacional. Naquilo que Wade (2013) denomina a arte da manutenção do poder, o Reino Unido e os EUA trabalharam assiduamente para deitar por terra o trabalho e o mandato da Comissão. Para além de impedirem o gabinete do Secretário-Geral das Nações Unidas de financiar a Comissão, estes dois países ocidentais asseguraram que as Nações Unidas não dariam seguimento ao trabalho da Comissão. Das perspetivas dos EUA e do Reino Unido, as questões financeiras globais devem ser deixadas a cargo do G20, do FMI e do Banco Mundial. Ao insistirem nesta posição, minaram um esforço genuíno no sentido de alargar o espaço de debate e uma decisão sobre uma crise financeira global que foi causada pelos excessos do mercado que têm sido tolerados no ocidente há muito tempo. Ao deitarem por terra esta iniciativa, os países africanos com o seu grande número de membros nas Nações Unidas perderam uma oportunidade de dispor de uma plataforma para se envolverem de forma construtiva em questões de finanças globais. A rejeição de qualquer tentativa da Assembleia Geral das Nações Unidas de intervir em questões financeiras globais não foi acidental. Esta foi concebida desde o início das instituições de Bretton Wood. Como Wade (2013:13) argumenta, com razão:

Os fundadores garantiram que os acordos de relacionamento entre as Nações Unidas e as organizações de Bretton Woods difeririam num aspeto importante dos acordos de relacionamento entre as Nações Unidas e outras agências da ONU (como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura e a UNESCO). Embora a Assembleia Geral possa «fazer recomendações» às outras agências, esta não pode fazer recomendações às organizações de Bretton Woods - porque os fundadores sabiam que as organizações de Bretton Woods seriam muito mais importantes para os estados ocidentais do que as outras agências.

Do mesmo modo, os apelos insistentes dos países em desenvolvimento por reformas do Banco e do Fundo sobre a votação e a tomada de decisões não foram atendidos. Apesar da reforma dos direitos de voto realizada em 2010, nada de fundamental mudou no peso do voto dos países em desenvolvimento no Banco (Wade, 2013). Em termos de posição, a liderança das duas instituições continua a ser ocupada por cidadãos de países ocidentais, frequentemente empenhados na prossecução de princípios de mercado que não são apropriados para as economias africanas.

A falta de regulamentação eficaz em matéria de circulação de capitais é outra limitação das atuais finanças globais. A facilidade com que o dinheiro circula de um país para o outro cria condições de instabilidade financeira em economias frágeis em África. Apesar do Acordo de Basileia, os bancos e outras organizações de empréstimo continuam a conceder empréstimos soberanos com pouca ou nenhuma diligência devida. Segundo o Corporate Finance Institute (2021), «Os Acordos de Basileia foram elaborados com o objetivo de criar um quadro regulamentar internacional para a gestão do risco de crédito e do risco de mercado. A sua

principal função consiste em assegurar que os bancos detêm reservas de caixa suficientes para cumprir as suas obrigações financeiras e sobreviver em caso de dificuldades financeiras e económicas. Visam também reforçar a governação empresarial, a gestão de riscos e a transparência». A existência destes quadros regulamentares não impediu o colapso dos bancos que conduziu à crise financeira mundial, em 2008-2009.

Têm surgido preocupações de que a quota crescente da dívida chinesa em África possa agravar ainda mais a carteira da dívida do continente. Brautigam, Huang e Acker (2021) apresentam desta forma a crescente crise da dívida relacionada com a China em África: «Novos dados divulgados pelo Banco Mundial em junho de 2020 sugerem que os empréstimos chineses representam mais de 25 % do saldo da dívida em sete países africanos considerados em risco ou já em situação de sobre-endividamento: Jibuti (57 %), Angola (49 %), República do Congo (45 %), Camarões (32 %), Etiópia (32 %), Quênia (27 %) e Zâmbia (26 %)». Para além das condições opacas sob as quais estas dívidas são negociadas, a China não opera no quadro multilateral para a concessão de empréstimos. Dado o importante papel que a China está a desempenhar no continente, é imperativo que o país opere dentro de uma arquitetura de governação global que possa contribuir para o estabelecimento de regras de empenhamento em questões de dívida. A combinação de uma orientação limitada para o mercado, por parte da China, e de uma orientação total para o mercado, por parte do FMI, para a gestão da dívida poderia proporcionar um equilíbrio na prática sobre a forma como a dívida pode ser controlada ou utilizada para fomentar o desenvolvimento em África. A arquitetura de governação global das finanças não tem sido capaz de impedir os fluxos ilícitos provenientes de África. A limitada capacidade regulamentar dos bancos no continente e a fraca vigilância internacional sobre a circulação de capitais, bem como a falta

de controlo sobre paraísos fiscais, continuaram a impulsionar fluxos financeiros ilícitos provenientes de África (Ojo e Oloruntoba, 2022, Oloruntoba, 2018, UNCTAD, 2020). De acordo com o Relatório Económico sobre África publicado pela UNCTAD (2020), África perde anualmente cerca de 88,6 mil milhões de dólares, 3,7 % do seu produto interno bruto (PIB), em fluxos financeiros ilícitos. Estudos anteriores realizados pelo Painel de Alto Nível da União Africana sobre fluxos financeiros ilícitos mostram que o continente perdeu mais de 400 mil milhões de dólares em fluxos financeiros ilícitos durante as últimas décadas (Painel de Alto Nível da UA, 2014). Dada a diferença entre os fluxos de entrada anuais estrangeiros sob a forma de ajuda externa ao desenvolvimento, o continente é credor líquido do mundo (ver Figura 5, página seguinte). A figura apresenta um aumento do saldo público externo, do serviço da dívida, a partir de 2012. Globalmente, o aumento dos fluxos financeiros ilícitos é superior ao da dívida externa e ao do serviço da dívida externa entre 2012 e 2017.

4. ACUMULAÇÃO DA DÍVIDA, SERVIÇO DA DÍVIDA E CRISE SOCIAL EM ÁFRICA

Os países africanos têm vindo a acumular dívida ao longo da última década. A trajetória de crescimento que levou à narrativa ascendente de África abrandou com a queda dos preços das matérias-primas a partir de 2014. Apesar do número de mortes relativamente limitado causado pela COVID-19 no continente, esta teve custos económicos elevados. Para além dos custos associados ao encerramento da economia, o governo de vários países africanos forneceu pacotes de incentivo para indivíduos e famílias vulneráveis sem redes de segurança social, bem como empresas em dificuldades e para o reforço de infraestruturas de saúde. Os montantes elevadíssimos investidos que acompanharam as respostas à COVID-19 terão fortes implicações e consequências no endividamento, na capacidade

de serviço da dívida e na sustentabilidade da dívida (Heltzig, Ordu e Sebelt, 2021). No que se refere ao que tem sido designado por dívida da pandemia, os países africanos acumularam dívida privada e pública para cumprir as suas obrigações, incluindo o pagamento de salários e o financiamento de infraestruturas.

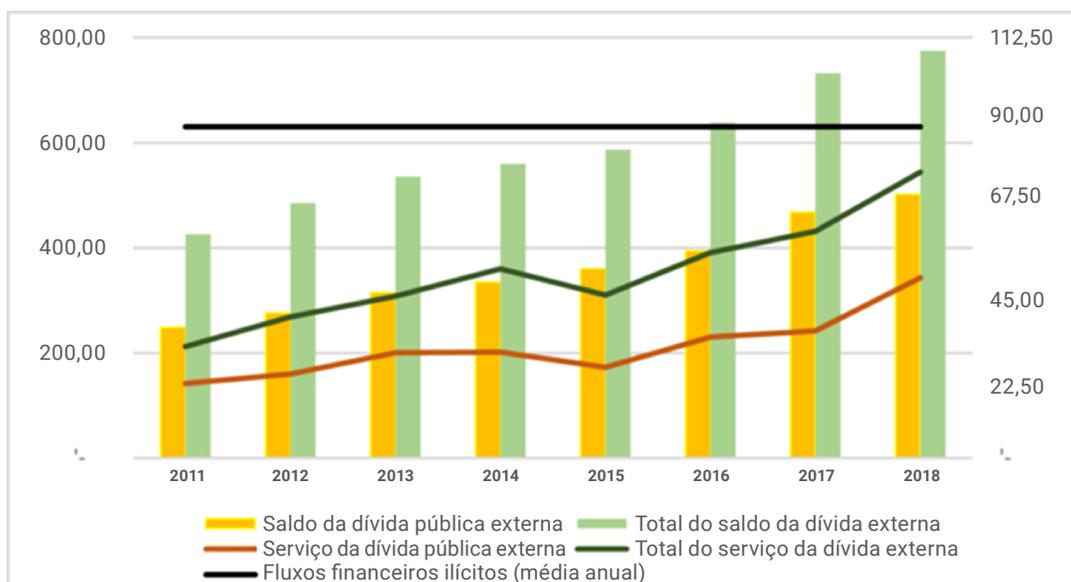
Heltzig, Ordu e Sebelt (2021) argumentam ainda que os custos do serviço da dívida, incluindo o reembolso do capital e o custo dos juros, impõem uma enorme pressão sobre os países da África subsariana que já se confrontam com finanças públicas destroçadas como resultado de custos de saúde e de incentivo imprevistos, bem como de quedas de receitas associadas aos choques económicos. Além disso, os custos do serviço da dívida poderiam ter implicações na satisfação de outras necessidades sociais, tais como a segurança, o financiamento da educação, a provisão de redes de saúde e de segurança para os pobres e os vulneráveis. Perante esta realidade, muitos dos países da África subsariana serão forçados

a reduzir as despesas sociais para cumprir as obrigações do serviço da dívida. Como Ihonvbere (1993) argumenta, no caso da Nigéria, as reformas e os custos de ajustamento suscitarão reações de forças progressistas, tais como sindicatos de trabalhadores, organismos estudantis e vendedoras no mercado. Em África, onde muitos dos países já sofrem com o elevado nível de insegurança, a crise induzida pela dívida pode agravar-se. É deveras fundamental que os governos a nível nacional, regional e internacional concebam meios através dos quais as dívidas possam ser reestruturadas ou reescaloadas.

5. GESTÃO DA CRISE DA DÍVIDA PÓS-COVID-19

O FMI interveio quer reescalando dívidas quer proporcionando apoio financeiro a muitos países em África. A Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (ISSD) devido à COVID-19 do G20, bem como o Fundo de Contenção e Alívio de Catástrofes do FMI, são apropriados para enfrentar o atual

FIGURA 5: FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS: ÁFRICA É O PRINCIPAL CREDOR A NÍVEL MUNDIAL, 2011-2018



Fonte: <https://www.cadm.org/Illicit-Financial-Flows-Africa-is-the-world-s-main-creditor>

desafio. O Mecanismo de Resposta à COVID-19 do Banco Africano de Desenvolvimento, no valor de 10 mil milhões de dólares, irá apoiar os esforços de recuperação económica no continente. Embora estas sejam louváveis, receia-se que os condicionais do Fundo possam agravar a crise social no continente através de cortes nas despesas sociais. Dada a filosofia da China de que o aumento da dívida não representa necessariamente um risco para o crescimento económico, o país pode continuar a conceder mais empréstimos ao continente. Isto poderia agravar ainda mais uma situação já de si terrível. Por esse motivo, é imperativo que os países africanos olhem para além da mera obtenção de mais empréstimos para enfrentar os desafios atuais.

Os países africanos devem envidar esforços intencionais para aumentar a mobilização de recursos internos através do aumento da tributação, especialmente sobre os ricos. O rácio dos impostos em relação ao PIB é muito baixo no continente, uma vez que a capacidade de cobrança da dívida é geralmente reduzida. Para além da necessidade de aumentar o esforço de cobrança do imposto sobre o valor acrescentado e do imposto sobre o rendimento, devem ser duplicados os esforços para uma maior prudência na cobrança de impostos às empresas multinacionais.

Uma vez que existe uma ligação entre evasão fiscal e fluxos financeiros ilícitos, é necessário um pacto global para promover uma maior transparência financeira tanto no setor extrativo, como no setor real e no setor dos serviços. São também necessárias mais regulamentações nacionais, regionais e globais para conter a corrente de fluxos financeiros ilícitos. É necessário um acordo internacional que reúna todos os credores com vista à elaboração de um pacto para um novo regime de perdão, reescalonamento e reestruturação da dívida. Parte da dívida a amortizar poderia ser utilizada para estimular a produção, ao abrigo das oportunidades de mercado oferecidas pela Área de Comércio

Livre Continental Africana. Níveis mais elevados de produção e de atividades económicas, tanto no setor formal como informal, irão impulsionar a procura agregada e estimular a criação de emprego. O efeito cumulativo destas medidas será uma redução drástica da elevada taxa de desemprego jovem em todo o continente.

Por último, não há nenhum substituto para uma gestão financeira forte e uma utilização prudente dos recursos. Dada a cultura generalizada de impunidade e corrupção tanto no setor público como no privado em África, é imperativo utilizar tecnologia para monitorizar os fluxos de receitas desde a origem até ao ponto de afetação e despesa. A utilização de tecnologia apropriada poderia ajudar a determinar o pagamento adequado de «royalties» nos países produtores de petróleo e minerais, a cobrança de impostos e a cobrança de taxas nos portos.

REFERÊNCIAS

Abrego, L. & Ross, D.C. (2002) *Debt Relief under the HIPC Initiative: Context and Outlook for Debt Sustainability and Resource Flows*. Documento de Discussão 2002/044. Helsínquia: UNU-WIDER.

Aaron O'Neill (2021) *National debt of South Africa in relation to gross domestic product (GDP) 2026*, disponível em: <https://www.statista.com/statistics/578887/national-debt-of-south-africa-in-relation-to-gross-domestic-product-gdp/> acessado a 2 de fevereiro de 2022

Brautigam, D. Huang, Y e Aker, A. (2021) *Risky Business: New Data on Chinese Loans and Africa's Debt Problem*, Research, 18 de março, <https://research.hktdc.com/en/article/Njk1Nzc1NTQz> acessado a 11 de fevereiro de 2022

Browning, N (2019) *Angolan ex-president's son on trial in rare corruption case*, Reuters, 10 de dezembro, disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-angola-court-corruption-idUSKBN1YE1B4> acessado a 2 de fevereiro de 2022

Corporate Finance Institute (n.d) *Acordos de Basileia*

<https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/finance/basel-accords/>

Devereux, S (2021) *Social protection responses to COVID-19 in Africa Global Social Policy*, Vol. 21(3) 421–447

Faria, J. (2021) *External debt stock in Sub-Saharan Africa 2019*, por país, disponível em: <https://www.statista.com/statistics/1224137/external-debt-stock-in-sub-saharan-africa-by-country/> acessado a 2 de fevereiro de 2022

Heltzig, Ordu and Senbet (2021) *Sub-Saharan Africa debt problem: mapping the pandemic effect and the way forward*, Brookings Institute

Ihonvbere, J (1993) *Economic Crisis, Structural Adjustment and Social Crisis in Nigeria*, World Development, Vol. 21, no. 1, 141-153

Monique Vanek e Lwazi Maseko (2020) *South Africa exits recession but faces long road to full recovery* <https://www.aljazeera.com/economy/2020/12/8/bbsouth-africa-exits-recession-but-faces-long-road-to-full-recove> acessado a 1 de fevereiro de 2022

Mkandawire, T and Soludo, C. (1999) *Our Continent, Our Future: African Perspectives on Structural Adjustment Programmes*, Trenton and Eritrea: African World Press

Mothidi L e Mncayi, P (2019) *Investigating the key drivers of government debt in South Africa: A Post-Apartheid Analysis*, International Journal of eBusiness and e-Government Studies, Vol. 11, No.1, pp 16-33

Naidoo, P. (2021) *South African State Debt Nears 100% of Estimate for Fiscal Year*, Bloomberg, 15 de dezembro, disponível em:
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-12-15/south-african-state-debt-nears-100-of-estimate-for-fiscal-year>
acedido a 2 de fevereiro de 2022

Ojo A. E Oloruntoba, S. (2022) *Global Governance of Finance and African Relations with the World* em S. Oloruntoba e T. Falola (eds.) *Palgrave Handbook of Africa and the Changing Global Order*, Nova Iorque: Palgrave, 441-463

Oloruntoba, S. (2018) *Illicit financial flows and African development conundrum*, em S. Oloruntoba e T. Falola (eds.) *Palgrave Handbook of African Politics, Governance and Development*, Nova Iorque: Palgrave

Servant, J. (2019) *China steps in as Zambia runs out of loan options*, Guardian UK, 11 de dezembro
<https://www.theguardian.com/global-development/2019/dec/11/china-steps-in-as-zambia-runs-out-of-loan-options>
acedido a 2 de fevereiro de 2022

Stiglitz, J (2002) *Globalization and its Discontents*, Londres e Nova Iorque: W.W Norton and Company

Tromp, B and Kings, S (2020) *Ramaphosa announces R500-billion COVID-19 package for South Africa*, Mail and Guardians, 21 de abril
<https://mg.co.za/article/2020-04-21-ramaphosa-announces-r500-billion-covid-19-package-for-south-africa/>
acedido a 2 de fevereiro de 2022

Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) (2020)
Economic Development in Africa Report 2020: Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa, Genebra: UNCTAD

Wade, R. (2013) *The Art of Power Maintenance*, Challenge, 56:1, 5-39

Documento 1.2. As interseções entre desigualdade de género, integração económica regional e fragilidade do Estado

ADRYAN WALLACE

PROFESSOR ASSISTENTE DE DOUTORAMENTO, ESTUDOS AFRICANOS, CIÊNCIA POLÍTICA,
ESTUDOS SOBRE AS MULHERES E DE GÉNERO, UNIVERSIDADE STONY BROOK
ADRYAN.WALLACE@STONYBROOK.EDU

RESUMO

A igualdade de género é um indicador importante da segurança humana, tanto em termos de estabilidade política como de desenvolvimento económico. Quando os Estados são incapazes de responder aos interesses e às prioridades económicas dos seus eleitores, as populações excluídas podem experimentar um nível de marginalização que pode levar a conflitos no interior dos Estados. As comunidades económicas regionais (CER) e as organizações de integração regional (OIR) adotaram uma série de intervenções políticas para combater a desigualdade e fomentar a estabilidade política. Mais concretamente, as CER, as OIR e os governos nacionais das organizações-membro elaboraram e implementaram estratégias de integração da perspectiva de género de modo a abordar a desigualdade de género. As mulheres não podem ser tratadas como um monólito; as disparidades no acesso aos recursos cruzam-se com outras categorias e fatores demográficos. Este artigo faz parte de um estudo mais amplo que utiliza a desigualdade de género para prever a fragilidade do Estado (GISF), através da lente de países africanos sujeitos a amostragem sistemática, combinando conjuntos de dados econométricos e de estudos de caso. A GISF mais ampla modela características de todas as sub-regiões do continente; contudo, este artigo centra-se nos dados qualitativos de um subconjunto de casos.

Por conseguinte, o objetivo deste artigo consiste em desenvolver e testar um quadro teórico capaz de prever os casos em que as restrições impostas pelas estruturas sociais criam tensões que podem conduzir a um Estado disfuncional, conflitos e, eventualmente, violência. As políticas de integração da perspectiva de género foram adotadas por organizações governamentais regionais e sub-regionais, bem como por instituições políticas nacionais, para abordar as dimensões da coesão social que se intersejam. A fim de captar as variações nas experiências das mulheres em comunidades económicas regionais e organizações de integração regional, desenvolvi um Índice de Agência («Index of Agency», cuja sigla em inglês é IOA). O IOA revela a forma como as combinações de desigualdades produzidas pelas instituições políticas, económicas e sociais se combinam para ter impacto na segurança económica das mulheres. A agência é operacionalizada como tendo autonomia para determinar as suas próprias atividades económicas e para enfrentar com sucesso os obstáculos institucionais. O modelo capta dados ricos e visa a) identificar debilidades nas estruturas estatais que estão a produzir desigualdades, b) desenvolver abordagens sustentáveis para

combater as desigualdades antes que estas conduzam a conflitos, e c) fornecer abordagens orientadas para a integração da perspectiva da igualdade de género nas políticas de integração económica regional. O artigo proposto faz parte de um projeto mais amplo onde o modelo é testado em dois países de cada sub-região do continente africano (África Ocidental, Oriental, Norte, Austral), devido à variabilidade na presença de múltiplas CER e OIR, níveis de desigualdade e igualdade de género, e a presença ou ausência de conflitos inter- e intra-estatais. Este artigo do OSAA das Nações Unidas centra-se principalmente num conjunto de estudos de casos de países da África Ocidental, da Nigéria e do Gana.

A atual pandemia continua a realçar as consequências da manutenção de elevados níveis de desigualdades em múltiplas áreas sobre a segurança humana. Este artigo defende que conferir uma importância central às diferentes experiências das mulheres pode ajudar a identificar debilidades estruturais no Estado e nas CER. Uma vez identificadas, podem ser desenvolvidas políticas destinadas a produzir mudanças institucionais capazes de mitigar as tensões orçamentais que frequentemente conduzem a conflitos. O estudo fornece uma análise cuidadosa das relações interconexas entre as desigualdades no contexto das instituições económicas, políticas, sociais, educativas, das Tecnologias de Informação e Comunicação, e de saúde pública. As disparidades no que se refere às questões de género no acesso a cuidados de saúde incluem os seguintes indicadores: tratamento, cobertura de seguro, medicação, pessoal e proximidade de instalações. Os investimentos em capital humano necessários para reduzir as desigualdades de género servem simultaneamente para promover o crescimento económico inclusivo e sustentável. A capacidade das estruturas estatais para responder às necessidades dos membros mais vulneráveis da sociedade é um parâmetro importante, tanto da estabilidade económica como política. É necessário que as organizações locais de mulheres tenham poder de decisão na adaptação das políticas de igualdade de género e na sua monitorização e avaliação. Colocar os grupos de mulheres no centro da implementação de políticas e das avaliações gera mudanças institucionais dinâmicas e capazes de responder a novas desigualdades que possam surgir. A fragilidade dos Estados pode ser significativamente reduzida se as tensões em torno das interseções entre as disparidades económicas e outras pressões demográficas forem aliviadas.

Palavras-chave: Igualdade de género, cooperação económica regional, fragilidade do Estado, pandemia

1. VISÃO GERAL

A igualdade de género é um indicador importante da segurança humana, tanto em termos de estabilidade política como de desenvolvimento económico. A questão de género cruza-se com outros conjuntos de categorias de identidade demográfica (por exemplo, religião, grupos etnolinguísticos, etc.), o que a torna numa lente ideal para examinar os pontos de pressão e as disparidades no seio da sociedade. Os sistemas políticos regionais e nacionais adotaram políticas de integração da

perspetiva de género para abordar as debilidades nas estruturas estatais que produzem resultados económicos díspares para as mulheres. Embora este seja um passo extremamente importante, continua a existir um fosso significativo de solvibilidade entre a forma como as instituições formais definem e operacionalizam as políticas de igualdade de género e as múltiplas prioridades e necessidades das mulheres no terreno. Portanto, é necessário compreender as realidades que as

mulheres enfrentam na prática e desenvolver intervenções políticas que reflitam essas realidades. Quanto mais tempo as instituições estatais perpetuarem as desigualdades, menos eficazes se tornam na satisfação das necessidades das mulheres e de outras populações mal servidas. O objetivo deste artigo consiste em desenvolver um quadro teórico que preveja os casos em que as tensões internas (rutura da coesão social) podem enfraquecer o Estado, tornando-o mais frágil e potencialmente conducente a conflitos, violência e instabilidade. Este trabalho utiliza a desigualdade de género para prever a fragilidade do Estado, combinando indicadores econométricos, conjuntos de dados de estudos de caso, modelos de previsão de conflitos e a sua aplicação sistemática através da lente dos países africanos de toda a região. As políticas de igualdade de género foram incluídas em comunidades económicas regionais (CER) e organizações de integração regional (OIR), bem como a nível interno, para combater a desigualdade e fomentar a estabilidade política. As mulheres não podem ser tratadas como um monólito; as disparidades no acesso aos recursos e a impossibilidade de recurso cruzam-se com outras categorias e fatores demográficos. Para captar as variações nas experiências das mulheres em comunidades económicas regionais e organizações de integração regional, desenvolvi um Índice de Agência («Index of Agency», cuja sigla em inglês é IOA). O IOA revela a forma como as combinações de desigualdades produzidas pelas instituições políticas, económicas e sociais se combinam para ter impacto na segurança económica das mulheres. Os constrangimentos sociais têm impacto na capacidade das mulheres enquanto grupo agregado para fazerem escolhas individuais relativamente às suas atividades económicas e laborais. O IOA capta as diferenças na capacidade de algumas mulheres de navegar com sucesso através das restrições sociais, ao passo que outros grupos de mulheres são incapazes de trabalhar para além destas. A agência é operacionalizada como tendo autonomia para determinar as suas próprias

atividades económicas e para enfrentar com sucesso os obstáculos institucionais e os constrangimentos sociais.

2. DESIGNAÇÃO DO PROBLEMA

Existem diferentes tipos de fragilidade do Estado. A igualdade de género constitui uma lente ideal para observar diferentes tipos de instabilidade, uma vez que o género se entrecruza com uma gama completa de fatores demográficos. A integração da perspectiva de género nos tratados de cooperação económica regional e nos sistemas políticos nacionais constitui um mecanismo ideal de ligação para compreender o impacto da desigualdade de género na instabilidade política, pois permite utilizar respostas individuais para examinar resultados agregados nacionais e transnacionais. A ilustração das barreiras e dos obstáculos enfrentados pelos diferentes grupos de mulheres no terreno, permite elaborar e adotar quadros políticos detalhados para remediar essas disparidades. O quadro desenvolvido neste artigo irá captar efeitos individuais, agregados e a nível estatal. Grande parte dos atuais trabalhos académicos analisa estes conjuntos de questões, utilizando a análise estatística para ilustrar as tendências mais gerais. Por conseguinte, o fosso de solvibilidade política mantém-se. Os modelos de previsão da fragilidade do Estado tendem a realçar as tendências a nível macro, sem contextualizar totalmente os indicadores que estão a ser utilizados. Os dados qualitativos recolhidos através de entrevistas e da observação dos participantes fornecem imagens detalhadas das experiências vividas pelas mulheres que serão integradas na análise da participação económica e da fragilidade do Estado.

Este artigo faz parte de um projeto mais amplo em que o autor está a testar um modelo de *Desigualdade de género* como um *Preditor de Fragilidade do Estado (GSIF)* que utiliza dois países em cada sub-região do continente africano

(África Ocidental, Oriental, Norte, Austral). A variabilidade na presença de múltiplas CER e OIR, os níveis de desigualdade e igualdade de género a nível interno, bem como a presença ou ausência de conflitos inter- e intra-estatais, são fatores que são incorporados na análise. O documento de política elaborado para o Gabinete do Conselheiro Especial das Nações Unidas para África utiliza dados qualitativos do IOA nos estudos de caso dos países da África Ocidental, da Nigéria e do Gana. O aspeto qualitativo foi apresentado a fim de criar recomendações políticas concretas que poderiam ser adotadas a nível das CER e dos ministérios nacionais. Estes dois casos foram selecionados para este artigo pelos seguintes motivos: 1) existe uma diferença significativamente maior nas suas pontuações no Índice de Fragilidade do Estado, 2) forem sujeitos a uma reestruturação semelhante a nível político, económico e social por parte dos britânicos durante o colonialismo, 3) têm populações maioritária e minoritariamente muçulmanas, 4) existem diferenças semelhantes em termos de infraestruturas, 5) têm a presença ou a ausência de atividade insurrecional, e 6) existe um gabinete formal para ONG no governo da Nigéria, enquanto que o mesmo tipo de gabinete não está presente no Gana. Utilizando os estudos de caso destes dois países, este documento de política visa 1) examinar as diferenças na abordagem da igualdade de género entre as CER e as organizações locais de mulheres da sociedade civil e 2) identificar as barreiras institucionais que limitam a plena participação económica das mulheres. Todo o modelo capta dados ricos e visa a) identificar debilidades nas estruturas estatais que estão a produzir desigualdades, b) desenvolver abordagens sustentáveis para combater as desigualdades antes que estas conduzam a conflitos, e c) fornecer abordagens orientadas para a integração da perspectiva da igualdade de género nas políticas de integração económica regional. O impacto da pandemia realçou ainda mais as questões interconexas da instabilidade económica, da instabilidade política e das desigualdades. Mais especificamente, as

variações nas infraestruturas de saúde pública e no acesso estão incluídas num esforço para identificar soluções práticas para colmatar essas lacunas.

As conclusões deste estudo incluirão recomendações políticas explícitas para as CER, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a Comunidade dos Estados do Sael e do Sara (CEN-SAD), os governos nacionais (a nível nacional, subnacional e local), bem como partes interessadas e agências relevantes. O estudo começa por definir o termo fragilidade do Estado e disfuncionalidade do Estado, bem como o papel das desigualdades de género na geração de ambas. De seguida, serão analisados os dados qualitativos dos estudos de caso do país. Os dados do estudo de caso serão utilizados para explicar variações na participação económica das mulheres e identificar combinações de desigualdades produzidas por instituições estatais enfraquecidas. Por fim, serão apresentadas as recomendações políticas específicas para cada organização e agência de implementação.

3. METODOLOGIA

Grande parte dos trabalhos académicos existentes examina estes fatores utilizando dados económicos e análise estatística, mas não procura aprofundar de modo a contextualizar o que está a acontecer a nível local e familiar. Este estudo utiliza uma abordagem de métodos mistos que combina análise estatística de dados económicos, tendências de modelos de previsão de conflitos, análise de conteúdo das políticas de igualdade de género de duas CER (por exemplo, CEDEAO e CEN-SAD), 10 organizações locais de mulheres, 150 entrevistas semiestruturadas (em cada local de campo), e estudos de caso de países. O estudo utiliza a regressão e a análise multifatorial dos défices comerciais transnacionais e da participação das mulheres na força de trabalho externa e contextualiza esses resultados utilizando dois estudos de caso nacionais

da sub-região da África Ocidental (Nigéria-Gana). Neste estudo, foram apresentados os casos da Nigéria e do Gana porque existe uma diferença superior a 30 pontos nas respectivas pontuações no Índice de Fragilidade do Estado (Nigéria-98,0; Gana-63,9), ambos foram anteriormente colonizados pelos britânicos, possuem populações de minoria muçulmana e maioria cristã, e a Nigéria tem incidentes de atividade insurrecional mais recentes quando comparado com o Gana. As variações nas infraestruturas físicas e no desenvolvimento nas regiões setentrionais de ambos os países são muito semelhantes. A participação das mulheres na força de trabalho externa é mais elevada no Gana do que na Nigéria e a Nigéria encontra-se numa posição superior à do Gana no Relatório sobre o Índice de Género em África 2019² da UNECA e do Banco Africano de Desenvolvimento. Incluindo um caso que se prende com questões de estabilidade na região norte do país, na Nigéria, e um caso que não se prende com uma insurreição, no Gana, fornece mais informações sobre os limiares de desigualdade que são atingidos antes de culminar num conflito.

A combinação de dados quantitativos e qualitativos pode melhorar a nossa compreensão das interações entre as desigualdades de género e as limitações estruturais do Estado. Os conjuntos de dados econométricos fornecem um quadro amplo e agregado da participação económica das mulheres; no entanto, não fornecem uma visão aprofundada dos múltiplos fatores que têm impacto nas decisões em torno do trabalho e da participação na economia. A capacidade das mulheres de fazer escolhas sobre o trabalho que realizam e os obstáculos que enfrentam são captados através de entrevistas semiestruturadas. As entrevistas ilustram ainda mais os tipos de estratégias que as mulheres empreendem para superar ou desafiar os constrangimentos sociais com que se deparam. Nas entrevistas, são descritas em pormenor as

formas como as expectativas sociais em torno das normas de género se podem traduzir num acesso institucional limitado. As entrevistas serão utilizadas para efeitos do presente documento de política para descrever as barreiras institucionais e as constelações de desigualdade de modo a criar prescrições políticas tangíveis a nível sub-regional, nacional, subnacional e local. As organizações selecionadas incluem uma amostra representativa de organizações não governamentais (ONG) e organizações de base comunitária (OBC) e os participantes selecionados para as entrevistas foram identificados por amostragem em bola de neve (Leech, 2002). Os dados qualitativos são apresentados em grande parte neste artigo porque revelam os fatores no terreno que podem ser traduzidos em políticas e intervenções institucionais tangíveis. Os modelos de previsão de conflitos identificam tendências globais na fragilidade do Estado através da combinação dos padrões resultantes nos indicadores de coesão, económicos, políticos e sociais. As entrevistas e a análise do conteúdo da programação das organizações locais de mulheres contextualizam estes padrões estatísticos mais amplos identificados nos modelos de previsão. Ao colocar estas tendências em contexto com base nos fatores endógenos nos estudos de caso dos países, é possível discernir os diferentes impactos das desigualdades na fragilidade do Estado em contextos nacionais. A comparação da forma como a igualdade de género é operacionalizada pelas organizações locais de mulheres e pelas CER e o Ministério Nacional dos Assuntos da Mulher (Nigéria) e o Ministério da Proteção Social, do Género e das Crianças (Gana), demonstra as lacunas existentes nas definições e nas prioridades entre a sociedade civil e as entidades estatais.

A análise intersetorial utilizada neste estudo produz imagens dinâmicas da forma como os fatores políticos, económicos e sociais subjacentes afetam as experiências económicas das mulheres e

2 <https://www.afdb.org/en/documents/africa-gender-index-report-2019-analytical-report>

como estas reagem a estas instituições. Através da incorporação de conjuntos de dados a partir de 2012, o estudo é capaz de identificar questões contemporâneas com tendências ao longo de uma década. Os dados qualitativos recolhidos através de 150 entrevistas e análises de conteúdo de organizações locais de mulheres fornecerão imagens detalhadas das experiências vividas pelas mulheres que serão integradas no modelo GISF. As mulheres que participam neste estudo são uma amostra representativa de mulheres em todos os níveis de privilégio e envolvidas numa série de atividades económicas. O IOA utiliza indicadores de género a nível individual (por exemplo, participação na força de trabalho, poder de decisão) para identificar relações com componentes da fragilidade do Estado, fornecendo um método de codificação de indicadores de género para testar os efeitos a curto e longo prazo nos modelos de previsão de conflitos. As tipologias das combinações de instituições estatais e sociais enfraquecidas que podem culminar em conflito são capturadas por este estudo e contextualizadas a nível familiar e nacional. O IOA apoia uma série de conhecimentos sobre fatores motivacionais utilizados na previsão de conflitos através da captura das perspetivas de múltiplos grupos no terreno.

3.1. DESCRIÇÃO DOS PARTICIPANTES

As mulheres que participam neste estudo serão uma amostra representativa de mulheres em todos os níveis de privilégio e envolvidas numa série de atividades económicas. Os participantes serão oriundos de vários setores económicos, empresas de todas as dimensões, organizações privadas e sem fins lucrativos, assim como agências governamentais. As faixas etárias das mulheres estender-se-ão até aos 80 anos, porque o trabalho não termina aos 64 anos de idade, mas continua ao longo de todo o ciclo de vida (Wallace, 2018). As mulheres serão entrevistadas em comunidades urbanas e rurais no seio de cada local de campo de cada país, a fim de se obterem diferenças

geográficas internas nacionais. As mulheres representam as interseções de múltiplos grupos etnolinguísticos (estatuto maioritário e minoritário), rendimento (individual e familiar), linhagens familiares, educação formal, educação islâmica, estado civil (casado-poligamia/monogamia, solteiro, viúvo, divorciado). Os tipos específicos de trabalho incluídos são a) pequenas e médias empresas do setor privado (indústrias/setores-agricultura, produtos alimentares, tecnologia, banca, telecomunicações, moda/vestuário, beleza, saúde, educação, assistência a crianças/idosos), b) mulheres em organizações da sociedade civil, ONG, OBC, c) mulheres responsáveis políticas a nível nacional (ministras, legisladoras, executivas), d) mulheres responsáveis políticas a nível sub-regional (CER, OIR), e) trabalho não remunerado (prestação de cuidados). Selecionei setores de trabalho onde as mulheres estão sobre ou subrepresentadas. Os mapas da Rede Social serão desenvolvidos com base nos dados das entrevistas. Os mapas da rede social determinam quantos níveis de separação existem entre um indivíduo e um decisor chave no seio de instituições políticas, económicas e sociais. Os representantes políticos participantes neste estudo são uma amostragem representativa de vários ministérios, gabinetes e níveis de governação que incluem estruturas estatais locais, sub-nacionais e nacionais, assim como representantes das CER, das OIR e da Comissão da União Africana. Coletivamente, estes indivíduos são responsáveis pela transposição da igualdade de género para políticas passíveis de ser implementadas, monitorizadas e avaliadas.

3.2. ÍNDICE DE AGÊNCIA (IOA)

O IOA irá destacar as experiências económicas das mulheres a nível micro, incluindo 1) a sua capacidade de tomar decisões sobre os tipos de trabalho que realizam, 2) as barreiras institucionais específicas com que deparam, 3) as estratégias que empregam para enfrentar quaisquer obstáculos, 4) o seu sucesso na remoção de obstáculos

estruturais. O IOA inclui um inquérito que já foi desenvolvido e entrevistas semiestruturadas que serão conduzidas. Em cada estudo de caso de país, serão entrevistadas no total 150 mulheres na Nigéria e no Gana, respetivamente. Está a ser desenvolvido um inquérito com base nos resultados das entrevistas semiestruturadas. O inquérito será distribuído a uma amostra independente de 200 mulheres em cada local de campo de cada país, durante o verão de 2022.

Será realizada uma análise qualitativa do conteúdo das entrevistas semiestruturadas, a fim de identificar temas e subtemas, com o intuito de compilar uma descrição detalhada do nível de agência com base nas quatro medidas de igualdade de género descritas acima. Os resultados das entrevistas serão utilizados para refinar os tipos específicos de barreiras estruturais que resultam em desigualdades experimentadas pelas mulheres. Os resultados da análise qualitativa do conteúdo serão comparados com os resultados do inquérito do IOA para determinar pontos de congruência e de divergência, assim como para determinar quaisquer questões de esclarecimento adicionais que precisem de ser adicionadas ao inquérito que será distribuído. O IOA está dividido em três níveis, com um intervalo de 1-3 dentro de cada nível. As experiências das mulheres no nível mais baixo, com a menor quantidade de agência, serão apresentadas neste documento de política pois estas representam os grupos mais vulneráveis. Abordar com sucesso as questões enfrentadas pelas mulheres que são as mais marginalizadas a nível institucional em múltiplos setores pode ajudar a melhorar as condições para outros quadrantes da sociedade, reforçar as estruturas e mecanismos políticos, sociais e económicos formais do Estado e organizações governamentais regionais e sub-regionais. A comparação dos dois conjuntos de narrativas produzidos pelo inquérito e pelas entrevistas semiestruturadas ajudará a garantir que as experiências económicas relatadas pelas mulheres possam ser mais contextualizadas através das suas próprias histórias.

3.3. COMUNIDADES ECONÓMICAS REGIONAIS E MINISTÉRIOS NACIONAIS

A análise a nível macro inclui uma análise do conteúdo das políticas de igualdade de género adotadas pelas comunidades económicas regionais, organizações de integração regional e tratados comerciais a nível continental em África, como uma região. Na análise, será incluída uma análise do conteúdo das prescrições políticas dos Ministérios dos Assuntos da Mulher e do Género na Nigéria e no Gana, respetivamente. A análise do conteúdo dos tratados e das organizações locais de mulheres será comparada a fim de identificar quaisquer lacunas entre a forma como as políticas foram definidas e depois operacionalizadas pelos grupos da sociedade civil por comparação com os órgãos de governo sub-regionais e nacionais.

3.4. CONSTELAÇÕES DE DESIGUALDADE

Há seis tipos de instituições que serão incorporados no meu modelo transregional alargado de GSIF: a) instituições económicas, b) instituições políticas, c) instituições sociais (culturais e religiosas), d) instituições educativas, e) infraestruturas de tecnologias de informação e comunicação (TIC), f) instituições de saúde pública.

A análise produzirá a constelação de desigualdades, identificando e descrevendo cuidadosamente os conjuntos de interações ao longo das barreiras estruturais que, individualmente, as mulheres relatam ter de enfrentar. Por exemplo, se uma mulher estiver a tentar conseguir alguma das reservas contratuais estabelecidas para pequenas empresas detidas por mulheres, pode ver-se impossibilitada de o fazer se a sua atividade não estiver registada e não for reconhecida pelo Estado. As barreiras ao registo poderiam incluir o facto de não possuir: 1) uma conta bancária, 2) uma localização física do escritório, 3) formulários de registo traduzidos nas línguas locais, 4) taxas de registo

e certificação, 5) acesso à Internet para apresentar formulários para concorrer a contratos. Serão identificadas as formas como, inadvertidamente, estas instituições criam disparidades entre grupos particulares. Uma vez identificadas estas interações, podem ser implementadas intervenções políticas que abordem as causas profundas das desigualdades. A concentração destes tipos de experiências económicas individuais das mulheres torna visíveis as dificuldades que as políticas de igualdade de género nas CER e OIR enfrentam na integração interna.

3.5. MOTIVAÇÃO PARA A SELEÇÃO DE CASOS NO PROJETO GISF MAIS AMPLO

No projeto mais amplo, o GISF está a ser testado em diferentes sub-regiões, porque a variabilidade nos casos dos países permitir-me-á avaliar a robustez do modelo de uma forma mais eficaz. A fim de estudar os diferentes tipos de instabilidade produzidos pelas constelações de desigualdades, foram selecionados dois pares de países em cada sub-região do continente: África Ocidental (Nigéria-Senegal), Oriental (Ruanda-Etiópia), Norte (Marrocos-Tunísia), Austral (Namíbia-Angola). Foram utilizadas três variáveis independentes para selecionar os pares de países: 1) O coeficiente de Gini (uma medida de desigualdade), 2) Défices comerciais, e 3) Historial de conflito. Todos os países são membros de pelo menos uma CER ou OIR. Os pares representam os níveis mais altos e mais baixos de desigualdade, as pontuações do Índice de Desenvolvimento Humano e as medidas de Desigualdade de género [Comissão da União Africana (regional) e Nações Unidas (global)]. Cada par de países tem uma designação de conflito recente/em curso ou de não-conflito. Cada par representa uma série de fatores demográficos, incluindo a) populações de maioria ou 50/50 muçulmana - populações de minoria muçulmana, b) legados institucionais coloniais (britânico, francês, alemão, português), c) grupos etnolinguísticos.

Os ambientes físicos e políticos dos pares diferem em termos de disponibilidade das TIC e da adoção de quotas de género.

4. INTEGRAÇÃO DA PERSPETIVA DA IGUALDADE DE GÉNERO NAS CER

Os Estados alcançam a segurança das suas populações através de uma combinação de fatores como a estabilidade política e a resposta às necessidades e desigualdades económicas. Idealmente, os Estados representam os interesses das suas populações e são responsabilizados se os interesses dessas populações não forem atendidos. Os Estados tornam-se frágeis quando grupos são alvo de marginalização e exploração e quando as identidades nacionais se fragmentam - todas estas podem ser precursoras de conflitos inter- e intra-estatais (Caprioli, 2005). A relação entre desigualdade e instabilidade política tem sido bem documentada (Robinson, 2003, Cramer, 2005; Ostby, Nordas e Rod, 2009; Buvinic et al., 2013; Baker, 2014; Forsberg e Olsson 2016; Hudson, Bowen, Nielsen, Perpetuya, 2016), com a desigualdade de género a produzir resultados preditivos semelhantes. O Estado é considerado disfuncional quando os bens públicos, os serviços e os componentes descritivos da democracia não estão constante e sistematicamente disponíveis para determinados segmentos da população. O Estado torna-se frágil quando a disfuncionalidade vigora sem mecanismos eficazes de recurso. Os governos nacionais adotaram uma miríade de abordagens políticas para combater a desigualdade de género. As respostas regionais e sub-regionais tentaram uniformizar estas medidas de modo a aumentar a participação económica das mulheres. Os Estados e os grupos de cooperação económica regional adotaram quotas e políticas destinadas a promover a igualdade de género; contudo, foram poucos os testes empíricos realizados quanto aos seus impactos materiais diretos.

Quando o Estado não reage e gera desigualdade, prevê-se um aumento da fragilidade e da instabilidade do Estado porque as desigualdades estão interligadas. Existem diferentes tipos de fragilidade do Estado. Este trabalho identifica debilidades institucionais no seio de cada uma das estruturas estatais e demonstra as formas como estas se combinam com desigualdades existentes noutras instituições. Este documento de política identifica conjuntos de fatores de risco e coloca-os em contexto comparativo de modo a aprendermos mais sobre como países específicos podem ser mais suscetíveis a conflitos resultantes da fragilidade do Estado, ao passo que as mesmas debilidades podem não gerar conflitos intra-estatais no seio de outros países. Estas relações são captadas e designadas pelo termo «constelações de desigualdades». Estas tipologias de fragilidade do Estado serão utilizadas para prever as relações entre os tipos particulares de fragilidade e a duração das desigualdades que podem fornecer uma gama de limiares que podem ser atingidos antes do desenvolvimento de conflitos intra-estatais. O IOA visa prever variações nos tipos de desigualdades que as mulheres encontram; a análise destas diferenças ilustrará a forma como as múltiplas formas de desigualdade se combinam para minar a capacidade de resposta do Estado de determinadas formas. Este trabalho permite captar e traduzir as diferentes prioridades das mulheres e de outros grupos subrepresentados em políticas substantivas a nível micro e macroeconómico. O IOA cria novos conhecimentos sobre os fatores institucionais que têm impacto na participação na força de trabalho externa, que podem ser utilizados em contextos nacionais e internacionais para proporcionar um crescimento sustentável inclusivo. O trabalho quantifica a forma como o facto de gozar de privilégios pode reforçar ou diminuir a capacidade das mulheres e de outras populações de utilizar instituições políticas, económicas, sociais, culturais e religiosas para remover com sucesso as barreiras à participação.

A conceptualização da igualdade de género utilizada neste estudo permite isolar efeitos e dimensões específicas das desigualdades, baseando-se nas obras das feministas africanas que reconhecem que as normas de género provêm de e podem transcender as funções sociais imputadas às pessoas com base no sexo atribuídas no momento do nascimento (Mama, 2001, 2004, 2011; Oyewumi, 2006; Mama e Okazawa-Rey, 2012). É imperativo que o género não seja confundido com o sexo biológico. O género não é um substituto para outras categorias demográficas, mas uma análise intersetorial pode ajudar a explicar como múltiplos fatores demográficos têm impacto na capacidade de participação plena em termos de trabalho, agência e, posteriormente, como é abordada a discriminação. As dimensões de género apresentadas nos estudos de segurança incluem frequentemente a segurança 1) económica, 2) política, 3) social e 4) física (Forsberg e Olsson, 2016). O IOA acrescenta a agência como uma quinta dimensão na teorização da igualdade de género. As perceções da agência individual em termos da capacidade de atingir os objetivos declarados em torno da atividade económica e de abordar as barreiras institucionais (com ou sem sucesso) é uma componente essencial para compreender o funcionamento da desigualdade.

A segurança económica das mulheres tornou-se uma característica de tratados económicos regionais e de acordos menos formais porque 1) promove o crescimento sustentável e a integração económica regional e 2) está positivamente correlacionada com reduções na violência interestatal (True, 2008; Buvinic et al., 2013; Forsberg e Olsson, 2016). O modelo irá analisar os protocolos e tratados de igualdade de género que foram adotados pela Comissão da União Africana (CUA, uma organização regional), pelas comunidades económicas sub-regionais (CER) e pelas organizações de integração regional (OIR). A recente ratificação da Agenda CUA 2063 (2015) e o Acordo

de Comércio Livre Continental (ACLC) enfatizam ambos o papel fundamental da integração económica regional e da interconexão entre a economia informal e formal (Juma e Mangeni, 2018; Quisumbing, Meinzen-Dick, Njuki, 2019). A maioria dos trabalhadores nas economias informais em África como região é composta por mais de 80 % de mulheres, tal como a maioria dos trabalhadores no setor agrícola (Meagher, 2010; UNECA, 2011; CUA, 2012, 2015; CUA, BAD, UNECA, 2017). A desigualdade de género não é sentida da mesma forma por todas as mulheres. Espera-se que as experiências económicas pessoais das mulheres a nível individual revelem de que forma combinações de desigualdades criam a fragilidade do Estado. Neste estudo são avaliadas múltiplas dimensões da desigualdade de género a nível familiar, incluindo a forma como as mulheres respondem aos constrangimentos institucionais. O IOA captará as relações entre as diferentes definições de igualdade de género e variações nas experiências económicas das mulheres a nível individual, regional, sub-regional e nacional. A integração da perspectiva de género nos tratados de cooperação económica regional constitui um mecanismo ideal de ligação para compreender o impacto da desigualdade de género na instabilidade política, pois permite utilizar respostas individuais para examinar resultados agregados nacionais e transnacionais. A análise

intersectorial produz imagens dinâmicas da forma como os fatores políticos, económicos e sociais subjacentes afetam as experiências económicas das mulheres e como estas reagem a estas instituições.

O modelo GISF visa identificar as formas com que as mulheres se deparam com constrangimentos nas suas atividades económicas e prever os tipos específicos de debilidades no Estado que estas barreiras geram e retratam. A desigualdade tem múltiplas dimensões e inclui uma gama de instituições a cada nível de governação (local, sub-nacional, nacional, sub-regional, regional, global). As principais instituições incorporadas neste modelo incluem: 1) instituições económicas (acesso a capital, investimentos em capital humano, remuneração, instituições financeiras formais, mercados de trabalho, requisitos de registo para empresas), 2) instituições educativas (alfabetização, educação primária, secundária, pós-graduação terciária), 3) instituições políticas (quadros políticos, quadros legais), 4) instituições sociais (culturais, religiosas), 5) infraestruturas (TIC, Internet, vias rodoviárias, água potável, saneamento) e 6) instituições de saúde pública (acesso a cuidados de saúde: mentais e físicos, seguros, tratamento, medicação, instalações, pessoal). (Ver Figura 1)

FIGURA 1: DESIGUALDADE DE GÉNERO COMO PREDITOR DE FRAGILIDADE DO ESTADO (MODELO GSIF)



A pandemia da COVID-19 sublinha a urgência de abordar a desigualdade económica e a segurança humana à escala global. O modelo GISF será alargado, o qual foi conceptualizado antes da pandemia, para testar o impacto da pandemia na fragilidade do Estado e na agência. O impacto da pandemia na fragilidade do Estado e na agência pode ser analisado utilizando tanto o IOA do modelo como as suas constelações de desigualdade. As minhas medidas de desigualdade de género incluem indicadores específicos para o acesso a cuidados de saúde, tratamento, cobertura de seguros, medicamentos, pessoal e a proximidade de instalações. As infraestruturas de saúde pública são examinadas entre as instituições estatais que são testadas para detetar debilidades críticas. As relações de interseção entre infraestruturas económicas, políticas, sociais, TIC e de saúde pública, acesso à educação e alfabetização, resultam na avaliação explícita dos impactos da pandemia na fragilidade do Estado para além da saúde.

5. DESIGUALDADES DE GÉNERO E PREVISÃO DE CONFLITOS

Há múltiplos fatores atribuídos a deficiências do Estado, incluindo a qualidade de vida, estruturas democráticas atuantes e participação no comércio global. Estudos de segurança realizados por académicos estabeleceram uma ligação empírica entre elevados níveis de desigualdade (Robinson, 2003; Cramer, 2005), nomeadamente a desigualdade de género, e elevados níveis de conflito inter e intraestatal (Caprioli, 2005, Forsberg e Olsson, 2016). A maioria destes estudos teoriza o género em três dimensões: a) normas, b) capacidade social e c) estatuto socioeconómico (ESE). O estatuto socioeconómico, o componente acrescentado mais recentemente (Forsberg e Olsson, 2016), é definido como uma combinação de rendimento, profissão e educação formal. Embora crítica, esta conceptualização do ESE não revela como funciona o privilégio, permitindo a algumas mulheres maior autonomia para definir o trabalho

nos seus próprios termos e lidar com as barreiras institucionais. É necessário desenvolver modelos que possam revelar tais complexidades da desigualdade. Se conseguirmos compreender a forma como as desigualdades se cruzam, podemos forjar respostas estatais mais eficazes.

Compreender as complexidades em torno do impacto das identidades nas formas como os indivíduos percebem a sua autonomia e poder dentro do Estado inclui compreender a disponibilidade dos indivíduos para negociar e cooperar de modo a evitar conflitos (Suedfeld, 2010, 2011; Conway et al., 2018). Os sistemas de alerta precoce descreveram uma gama de indicadores-chave (por exemplo, mudança de regime, percepção de privação relativa) (Gurr e Lichbach, 1986; Goldstone et al., 2010; Blair e Sambanis, 2020). A maioria dos modelos de previsão tende a incluir variáveis económicas que não são contextualizadas internamente, tornando difícil explicar de que forma as desigualdades e as motivações individuais dos atores variam de país para país. As desigualdades de género são frequentemente tratadas como variáveis dependentes ou resultados (Natali, 2020), ao passo que neste estudo são tratadas como variáveis de entrada. A incorporação das perspetivas dos atores individuais, na medida em que estão relacionadas com a discriminação sistemática e limitações em termos de oportunidade alarga o trabalho de Suedfeld, explorando as relações entre as complexidades da identidade e a estabilidade política. O modelo GISF utiliza variáveis económicas endémicas aos sistemas nacionais e sub-regionais e utiliza a agência para determinar a forma como indivíduos e grupos experienciam e tentam resolver disparidades estruturais no acesso aos recursos. O estudo tenta responder às questões em torno do que motiva os atores e sugere formas para melhorar a estabilidade sem recorrer à força militar. A plena integração das múltiplas componentes do género na modelação de previsões constitui um desafio. As questões sobre como codificar com precisão construções complexas relacionadas com o género dificultam

esta tarefa. O IOA oferece uma oportunidade de testar empiricamente a agência como um atributo da igualdade de género, através da medição do fosso entre as atividades económicas idealizadas e as experiências económicas vividas.

O Fundo para a Paz desenvolveu um Índice de Fragilidade do Estado (FSI) (2017) que utiliza indicadores económicos quantitativos, a análise de conteúdo dos meios de comunicação social e outros relatórios, e avaliações qualitativas de conjunturas críticas em países individuais para avaliar o nível de fragilidade do Estado³. O FSI identifica «queixas de grupos, declínio económico e pobreza, desenvolvimento desigual, direitos humanos e Estado de direito, legitimidade do Estado e pressões demográficas» como indicadores chave que podem fazer com que os Estados sejam mais suscetíveis de se tornarem disfuncionais (7-12, 2017). Embora o FSI não utilize explicitamente as desigualdades de género como medida, examinam as interações entre desigualdades económicas, exclusão social e legitimidade do Estado. Modelos de previsão que incluem frequentemente a violência baseada no género como uma dimensão da igualdade de género não abordam todas as componentes multifacetadas do género. O Departamento de Estado e o Departamento de Defesa dos Estados Unidos geraram modelos de previsão e sistemas de alerta precoce para a integração de conflitos para países em múltiplas regiões, com os Indicadores Sensíveis ao Género para Alerta Precoce de Violência e Conflito: Um Quadro Global, que é um desenvolvimento fundamental (IFES, Departamento de Estado, 2021). Este modelo de previsão define o género de forma mais ampla e inclui as seguintes categorias: 1) segurança e justiça, 2) normas sociais e igualdade de género, 3) política e governação, 4) fatores económicos e 5) outros. O papel dos indicadores de perceção (perspetivas dos atores individuais) é essencial porque faz a ponte entre indicadores

estruturais, que tendem a ser indicadores de longo prazo com dados recolhidos uma vez por ano, e indicadores dinâmicos, que examinam comportamentos e eventos específicos que podem prefigurar conflitos ou violência (IFES, Departamento de Estado, 2021). Os indicadores económicos são conceptualizados pelas tentativas das mulheres de adquirirem rapidamente dinheiro e pelas suas taxas de desemprego. As categorias de género do modelo da IFES (Fundação Internacional de Sistemas Eleitorais) e do Departamento de Estado dos Estados Unidos examinam principalmente os efeitos da desigualdade de género (por exemplo, coisas feitas às mulheres) mas não incorporam os objetivos que as mulheres têm para si próprias e as suas estratégias para enfrentar a discriminação e as disparidades. No meu modelo GISF, encontra-se plasmada uma ênfase nas próprias definições de igualdade de género das mulheres e nos esforços individuais para se envolverem ou reagirem aos constrangimentos/oportunidades institucionais. O GISF e o IOA destacam os principais conjuntos de mecanismos que perpetuam a marginalização para diferentes grupos intersetoriais de mulheres. A medida do IOA é uma abordagem alternativa para medir os impactos de desigualdades institucionais, incluindo a) a capacidade de selecionar atividades económicas (participação e não participação), b) a identificação de obstáculos ao envolvimento económico entre instituições, c) recomendações políticas concretas para enfrentar os obstáculos.

Ao examinarmos de que forma ou se as instituições nacionais e sub-regionais estão a abordar a desigualdade de género, podemos determinar se estão a aumentar ou a reduzir a desigualdade e a instabilidade política. Os tratados de cooperação económica regional são respostas institucionais ideais que devem ser analisadas pois fornecem uma visão comparativa das disparidades de género a nível nacional e familiar. As relações entre segurança económica e estabilidade política foram

3 <https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/2017/05/FSI-Methodology.pdf>

estabelecidas (Nye, 1974; Keefer e Knack, 1998; Gyimah-Brempong e Traynor, 1999; Waever, 2008; Rickards, 2009; Ronis, 2012). Além disso, trabalhos acadêmicos sobre segurança humana em África enfatizam a importância da responsabilização, da transparência, dos direitos humanos, do Estado de direito e do «papel da mulher no desenvolvimento social e económico» (Cilliers, 2004, p. 6). O desenvolvimento requer inclusão social e reforça as instituições do Estado (Deacon, 2016). Por conseguinte, é primordial alcançar a igualdade de género e incorporar outros grupos marginalizados em quadros de crescimento e desenvolvimento económico inclusivos e sustentáveis. Têm-se registado vários desenvolvimentos teóricos em torno das formas mais eficazes de medir a participação e o envolvimento económico das mulheres. O trabalho realizado para estabelecer estatísticas de género em dados econométricos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), pela Comissão Económica das Nações Unidas para África, pela CUA, pelo Centro Africano de Estatísticas (ACS), pelo Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), assim como o trabalho das economistas feministas, têm sido fundamentais.

Os atuais avanços nas estatísticas de género refletem um compromisso para reconceptualizar o trabalho e desenvolver conjuntos de dados que reflitam as diversas experiências económicas e prioridades das mulheres. O trabalho é conceptualizado sob a forma de atividades laborais realizadas, em que os indivíduos podem ou não receber uma remuneração. A OIT e os SNE procederam a inovações metodológicas, incluindo a revisão dos seus inquéritos, a criação de questões mais esclarecedoras e a oferta de formação para avançar com a integração da perspectiva de género nas estatísticas do trabalho. Estabeleceram redes de dados relativos ao género para permitir o desenvolvimento de capacidades dos serviços nacionais de estatística (SNE) locais. A OIT desenvolveu o Quadro de Trabalho Digno, as Divisões de Estatísticas de Género e a plataforma Data 2X num esforço

concertado para abordar a igualdade de género a nível mundial. A UNECA, o BAD e o ACS criaram o Programa Africano de Estatísticas de Género, o Índice Africano de Género e Desenvolvimento (AGDI), o Índice Africano de Igualdade de Género para contextualizar a nível regional dados económicos desagregados por género. O IOA fornece este tipo de dados contextuais a nível individual e do agregado familiar, juntamente com a captura da agência das mulheres na abordagem às barreiras e dos níveis relativos de privilégios das mulheres. As variações nas experiências das mulheres tornam-se visíveis por meio do índice. O impacto de outros fatores intersetoriais (por exemplo, religião, estatuto socioeconómico) é avaliado.

O pressuposto subjacente, de que a plena integração na economia global tem um benefício líquido positivo para as mulheres e constitui o melhor método para abordar a desigualdade de género e a fragilidade do Estado, tem de ser questionado. Sujeitar as mulheres a mecanismos externos do mercado e às estruturas de governação de instituições financeiras globais sem compreender os impactos empíricos nas suas experiências económicas diárias poderia ter consequências negativas (Pyle, 2003; Keating, Rasmussen, Rishi, 2010). O objetivo desta abordagem prende-se, em primeiro lugar, com o acesso, e não com a transformação, às instituições existentes responsáveis pela marginalização (Rankin, 2002; Roberts, 2012; Wilson, 2015). Além disso, muitas economistas feministas realçaram a potencial exploração que diferentes grupos de mulheres podem sofrer quando integradas em mercados globais sem extremo cuidado, o que poderia exacerbar a desigualdade de género e, por conseguinte, aumentar a fragilidade do Estado. A maioria dos trabalhos académicos realizados por feministas sobre desigualdade de género, grupos económicos de base geográfica e tratados comerciais tende a concentrar-se quase exclusivamente nas disposições das políticas e/ou na capacidade da sociedade civil e dos grupos de mulheres para pressionar as instituições a

adotarem com sucesso medidas de género inclusivas (Rai, 2008). Embora deem uma contribuição fundamental, estes estudos não ligam sistematicamente os quadros políticos à segurança económica para avaliar os impactos. A fim de combater a desigualdade, devem ser eliminadas as barreiras que colocam restrições às atividades económicas que as mulheres empreendem (Aterido, Beck, Iacovone, 2013). É necessária uma abordagem diferente para identificar e alterar os obstáculos institucionais generalizados à estabilidade orçamental das mulheres. O reforço da capacidade do Estado para responder às necessidades dos seus eleitores cria estabilidade e sistemas formais que podem acomodar novos grupos e estruturas sociais de acompanhamento.

As mulheres na região de África estão sobrerrepresentadas tanto nos setores económicos informais como na produção agrícola. Embora a delimitação entre atividades económicas formais e informais seja frequentemente confusa, o estudo irá captar as diversas experiências das mulheres dentro e entre contextos nacionais e sub-regionais, utilizando dados quantitativos e qualitativos. Embora as decisões políticas devam ser motivadas por dados quantitativos, os dados qualitativos - as histórias de mulheres - são alavancas poderosas para comunicar com decisores políticos e partes interessadas sobre as barreiras institucionais à consecução de um crescimento sustentável inclusivo através da integração regional. Além disso, o desenvolvimento de teorias capazes de refletir as diferentes experiências que as mulheres têm com a atividade económica é fundamental para evitar tratar as mulheres em África como um monólito. Este projeto irá também analisar as áreas prioritárias de cada um dos tratados económicos: a) a operacionalização da integração da perspectiva da igualdade de género nos tratados e acordos económicos e b) os mecanismos de responsabilização institucional das CER entre as diferentes populações de

mulheres residentes nos seus Estados-Membros. As CER e OIR fornecem o contexto mais amplo em que as outras instituições são examinadas - político, económico, social (cultural e religioso), saúde pública, TIC, infraestruturas e educação.

6. RESUMO DE DADOS E ANÁLISE

6.1. PRINCIPAIS INDICADORES ECONÓMICOS E ÍNDICE DE FRAGILIDADE DO ESTADO

Nos principais indicadores econométricos, a participação na força de trabalho externa na Nigéria é de 45,5 % (2019) e de 63,85 % no Gana⁴.

6.2. ÍNDICE DE FRAGILIDADE DOS ESTADOS (FSI)

As designações do FSI resultam numa pontuação mais baixa, o que indica uma menor fragilidade. Os resultados deste trabalho poderiam ser utilizados para identificar métricas de base regional para a estabilidade. Este artigo poderia contribuir para o desenvolvimento de indicadores novos ou modificados e de áreas temáticas utilizados para desenvolver medidas e conceptualizações da fragilidade do Estado. A Nigéria tem uma pontuação mais alta no FSI (98,0) que o Gana (63,9), indicando que a Nigéria é um Estado mais frágil do que o Gana. Seguem-se as tendências para a Nigéria e o Gana, de 2006-2021.

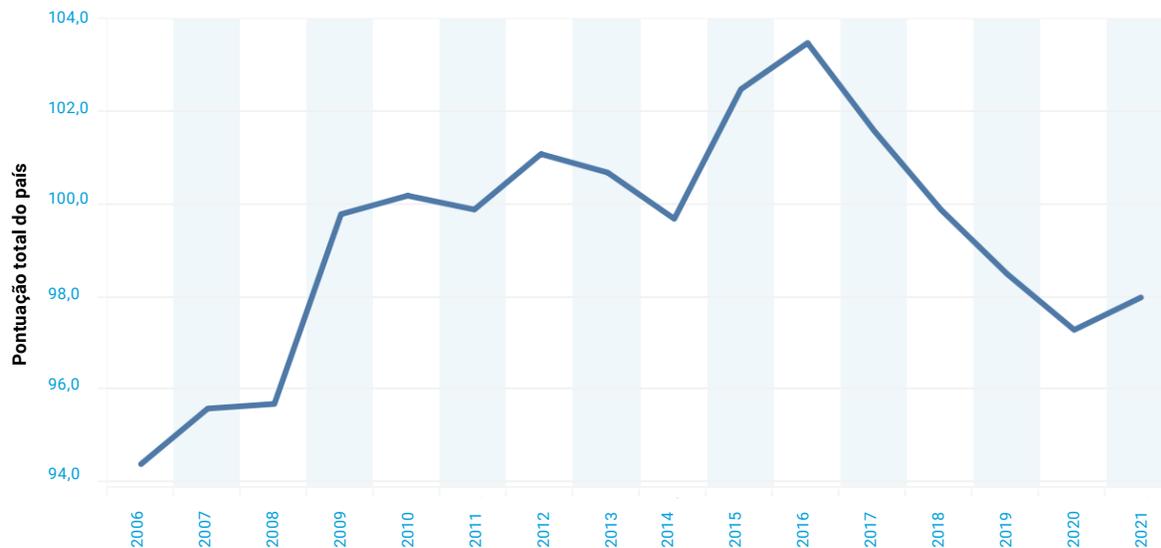
A pontuação da Nigéria no FSI (Figura 2, página seguinte) em 2021 é de 98,0⁵. Embora a pontuação global tenha descido de forma significativa depois de 2016, a pandemia inverteu essa tendência, que apresenta agora um aumento constante. As dimensões específicas que estão a aumentar as vulnerabilidades do Estado nigeriano incluem as pressões demográficas, a economia em geral e, especificamente, a desigualdades económicas.

⁴ <https://ilostat.ilo.org/topics/women/>

⁵ <https://fragilestatesindex.org/country-data/>

FIGURA 2: TENDÊNCIA GLOBAL, 2006 - 2021 NIGÉRIA

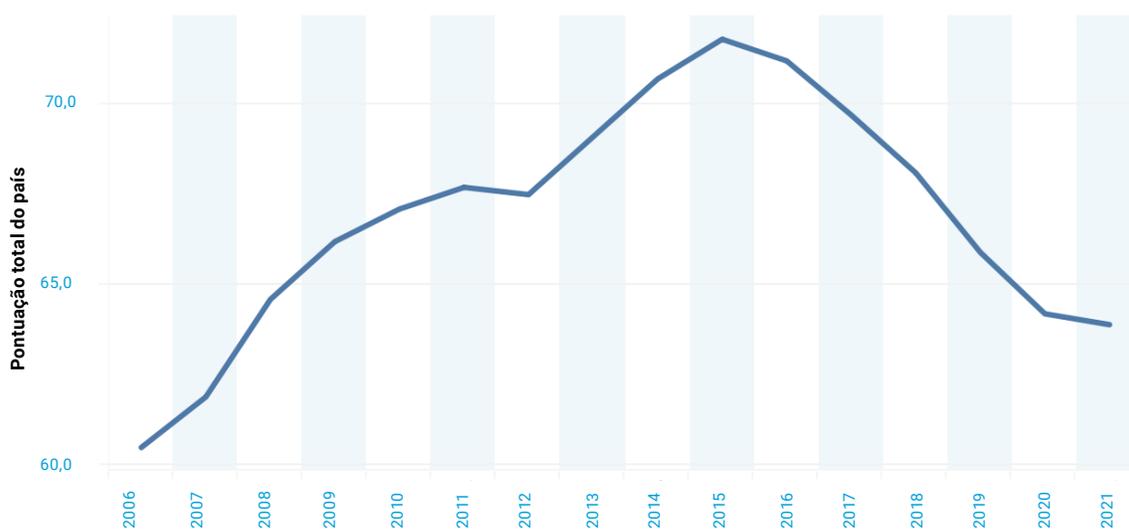
TENDÊNCIA GLOBAL, 2006 - 2021 Nigéria



Fonte: <https://fragilestatesindex.org/country-data/>

FIGURA 3: TENDÊNCIA GLOBAL, 2006 - 2021 GANA

TENDÊNCIA GLOBAL, 2006 - 2021 Gana



Fonte: <https://fragilestatesindex.org/country-data/>

A pontuação do Gana no FSI (Figura 3) em 2021 é de 63,9. No Gana, ocorre uma diminuição significativa da pontuação em 2015. Os impactos da pandemia fizeram com que essa diminuição parasse e atingisse um planalto. Os fatores que estão a aumentar particularmente as vulnerabilidades são a desigualdade e as pressões demográficas que estão a aumentar.

6.3. AS CER E AS ORGANIZAÇÕES LOCAIS DE MULHERES

O impacto das CER no comércio intrarregional, tanto para a CEDEAO como para a CEN-SAD, varia. Com base nos dados das estatísticas da UNCTAD de 2016, a quota do comércio intrarregional da CEDEAO entre outras CER foi de 10,7 % e de 5,6 % para o resto do continente. Além disso, tem alguns dos mais altos níveis de comércio dentro da região entre todas as CER. A quota de comércio intrarregional das CER para a CEN-SAD é de 7,5 % e de 4,1 % para o resto do continente fora das CER. Existem algumas diferenças fundamentais entre as classificações das exportações de bens baseadas entre a CEDEAO e a CEN-SAD. As exportações intrarregionais para a CEDEAO incluem recursos naturais (54,5 %), indústria transformadora (29,7 %) e alimentação e agricultura (15,8 %) e, para a CEN-SAD, a indústria transformadora (42,9 %) está também em primeiro lugar; no entanto, os recursos naturais (35,4 %) e a alimentação e a agricultura, com 21,7 %, estão em segundo e terceiro lugares. Os setores da economia onde as mulheres tendem a estar sobrerrepresentadas incluem a agricultura e as atividades económicas informais que teriam de ser desagregadas destes setores formais, a fim de obter avaliações precisas da sua participação. Estes totais não incluem o trabalho no setor dos serviços além fronteiras, para incluir a prestação de cuidados (assistência a crianças e idosos) e a prestação de cuidados de saúde domiciliários. Os números do comércio eletrónico em 2017 para a CEDEAO são de 34,9 e de 33,4 para a CEN-SAD.

A produtividade laboral diminuiu em 2017 para a CEN-SAD, de 39,5 para 31,8, e a CEDEAO regista um pequeno declínio, de 20,9 para 20,0.

A compreensão destas tendências e limitações mais amplas permite-nos contextualizar alguns dos maiores desfasamentos entre os objetivos de abordar a igualdade de género entre organizações de integração regional e as prioridades e os requisitos de diferentes grupos de mulheres com base nos respetivos níveis de agência e privilégios.

A Tabela 1 (página seguinte) resume os resultados da análise do conteúdo de duas características essenciais dos acordos de integração da perspectiva da igualdade de género nas CER: 1) a operacionalização da igualdade de género e 2) a presença de quaisquer mecanismos para promover a responsabilização institucional das CER perante diferentes grupos de mulheres dentro dos respetivos Estados-Membros. As duas CER em destaque são a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a Comunidade dos Estados do Sael e do Sara (CEN-SAD). Estes dois grupos foram selecionados porque a Nigéria e o Gana são membros de ambas as CER.

A Tabela 2 (página seguinte) resume as formas como diferentes grupos locais de mulheres, na Nigéria e no Gana, definem as suas prioridades em matéria de igualdade de género para promover o envolvimento económico e a presença de estruturas que ajudem a assegurar que as mulheres representadas pelas organizações sejam capazes de fornecer feedback e responsabilizar os grupos pela representação dos seus diferentes interesses. A maior especificidade das organizações locais de mulheres vai além destes temas e apresenta formas de os concretizar e gerar mudanças estruturais que perpetuam as disparidades.

6.4. ÍNDICE DE AGÊNCIA E CONSTELAÇÕES DE DESIGUALDADES

A Tabela 3 (página seguinte) combina os resultados das entrevistas com mulheres cuja pontuação se situa na categoria mais baixa do IOA, o nível C. Os fatores que resultaram na sua pontuação no nível C incluem a falta de educação formal, rendimento, capital social, autonomia limitada para determinar se estas iriam participar no mercado de mão de obra externa e, se decidissem participar, não poderiam selecionar os seus tipos preferidos de atividades económicas. As mulheres cuja pontuação se situa neste último nível gozavam de pouca liberdade para determinar as condições em que o seu trabalho ocorreu. Os mapas das redes

sociais destas mulheres caracterizavam-se frequentemente por diferentes graus de separação entre os decisores em instituições económicas e políticas formais e em instituições sociais, culturais e religiosas. Outros fatores importantes incluem a sua localização sub-regional interna e os estatutos maioritário e minoritário de determinadas categorias demográficas, tais como a religião.

Por último, a maioria das mulheres entrevistadas em ambos os estudos de caso de países mostra que, embora estejam envolvidas em atividades económicas informais remuneradas, também fornecem mão de obra tanto no setor formal como no informal, que não é recompensado monetariamente.

TABELA 1: RESUMO DA INTEGRAÇÃO DA PERSPETIVA DE GÉNERO NA CEDEAO E CEN-SAD

CER	CONCEPTUALIZAÇÕES DA IG E PRIORIDADES ECONÓMICAS	MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO INSTITUCIONAL
Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)	<ul style="list-style-type: none"> * Aumentar as PME detidas por mulheres * Instituições e organizações de capacitação * Igualdade de acesso a bens e serviços básicos * Capacitação económica * Direitos Humanos * Conflitos * Governação * Paz e estabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> * Agência Especial sobre Género e Desenvolvimento * Centro de Género e Desenvolvimento
Comunidade dos Estados do Sael e do Sara (CEN-SAD)	<ul style="list-style-type: none"> * Segurança regional * Desenvolvimento sustentável * Educação (cultural, técnica, científica) * Aumento da participação económica das mulheres 	<ul style="list-style-type: none"> * Nenhum específico
Ministério dos Assuntos da Mulher - Nigéria	<ul style="list-style-type: none"> * Integração da perspetiva da igualdade de género nos contextos nacional e internacional * Integração da perspetiva da igualdade de género nos setores público e privado * Saúde * Direitos da Mulher e Desenvolvimento do Género * Desenvolvimento sustentável * Educação da Mulher, Formação e Organizações de Empoderamento * ONG centradas nas mulheres * Mulheres e gestão de políticas de género 	<ul style="list-style-type: none"> * Centro Nacional para o Desenvolvimento da Mulher (NCWD) * Gabinete de Género (Ministérios, Agências de linha)
Ministério da Proteção Social, do Género e das Crianças - Gana	<ul style="list-style-type: none"> * Incluir as mulheres em todos os setores do desenvolvimento nacional * Aumentar o acesso ao bem-estar social * Proporcionar segurança de rendimento ao nível do agregado familiar * Fazer avançar a estabilidade social, económica e emocional das famílias 	<ul style="list-style-type: none"> * Conselho Nacional para a Mulher e o Desenvolvimento

Fonte: Compilação do autor

As semelhanças observadas entre os principais obstáculos que as participantes na Nigéria e no Gana relataram enfrentar são retratadas com as respectivas instituições correspondentes na Tabela 3. Os pontos de congruência nos estudos de caso dos dois países são destacados a fim de delinear prescrições políticas específicas que podem ser instituídas para abordar estas desigualdades de género e fortalecer as instituições estatais associadas. Como é evidente, existem diferenças entre as experiências económicas das mulheres na Nigéria e no Gana. No entanto, neste artigo deu-se ênfase à compreensão das questões que ambos

os casos tinham em comum. A implementação de prescrições políticas baseadas nas questões transversais identificadas em ambos os estudos de caso dos países também pode proporcionar uma visão mais aprofundada sobre a forma como as estruturas estatais são reforçadas quando respondem mais rapidamente às necessidades das suas populações. Dado o papel fundamental que as CER desempenham na abordagem da igualdade de género para todos os seus Estados-Membros, é importante que se obtenha um conjunto de recomendações que possam ser adotadas em todos os contextos nacionais.

TABELA 2: RESUMO DAS PRIORIDADES EM MATÉRIA DE IGUALDADE DE GÉNERO DOS GRUPOS LOCAIS DE MULHERES

TIPO DE OSC	CONCEPTUALIZAÇÕES DA IG (OSC LOCAIS DE MULHERES)	MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO ORGANIZACIONAL (OSC LOCAIS DE MULHERES)
<p>NIGÉRIA</p> <p>Organizações não governamentais (ONG)</p> <ul style="list-style-type: none"> * organizações globais * ONG individuais * questões: saúde, educação, democracia, populações vulneráveis, grupos religiosos <p>Grupos de base comunitária (OBC)</p> <ul style="list-style-type: none"> * questões: comités de desenvolvimento, cooperativas comerciais, parteiras tradicionais, produtos alimentares em pequena escala 	<ul style="list-style-type: none"> * Aumentar O Acesso Ao Capital Fiscal * Eliminar a exigência de garantias * Desenvolvimento empresarial * Literacia orçamental básica * Formação para o trabalho de cuidados de saúde * Aumentar o acesso a reservas contratuais * Maior estabilidade e acesso à rede de telecomunicações * Inclusão na conceção de políticas de igualdade de género * Aumentar o acesso a instalações de cuidados de saúde 	<ul style="list-style-type: none"> * Conectividade direta entre a ONG global e as OBC * Tomada de decisões por consenso Vs maioria de votos * Autonomia para formar coligações
<p>GANÁ</p> <p>Organizações não governamentais (ONG)</p> <ul style="list-style-type: none"> * questões: compromisso político, grupos LGBTQ+, grupos religiosos, saúde, educação <p>Grupos de base comunitária (OBC)</p> <ul style="list-style-type: none"> * questões: comités de desenvolvimento, cooperativas comerciais, produção têxtil/vestuário, grupos sub-regionais, produtos alimentares em pequena escala 	<ul style="list-style-type: none"> * Maior acesso a capital * Maior acesso a equipamento e instalações * Aumento em termos de apoio institucional do governo local * Inclusão na conceção de políticas de igualdade de género * Aumentar o acesso a serviços de saúde e medicamentos 	<ul style="list-style-type: none"> * Inexistência de ligação direta entre ONG-OBC em alguns grupos demograficamente minoritários

Fonte: Compilação do autor

TABELA 3: RESUMO DAS BARREIRAS INSTITUCIONAIS RELATADAS PELAS MULHERES NA NIGÉRIA E NO GANA COM AS MAIS BAIXAS PONTUAÇÕES EM TERMOS DE IOA

	INSTITUIÇÕES ECONÓMICAS	INSTITUIÇÕES POLÍTICAS	INSTITUIÇÕES SOCIAIS (RELIGIOSAS E CULTURAIS)	INSTITUIÇÕES EDUCATIVAS	INFRAESTRUTURA DE TIC	SAÚDE PÚBLICA
1	* Capacidade de acesso a capital (registo da empresa)	* Existência de políticas e quotas de igualdade de género	* Autoridade para alterar normas culturais de género * Representação descritiva * Representação simbólica	* Taxas de alfabetização de adultos - língua oficial - línguas locais	* Adoção de políticas em matéria de TIC * Implementação de políticas em matéria de TIC	* Acesso a instalações de cuidados de saúde
2	* Investimentos em capital humano * Ensino universitário * Ensino profissional * Formações atualizadas por setor	* Conhecimento das políticas de quotas * Conhecimento das instituições que implementam quotas	* Autoridade para mudar as normas religiosas de género * Representação descritiva * Representação simbólica	* Aumento das taxas de alfabetização entre raparigas e rapazes * Prestação de cuidados à infância nas escolas	* Acesso à Internet (subscrição de banda larga) * Redução das interrupções	Acesso a cuidados de saúde mental
3	* Salários	* Presença de mecanismos de aplicação em matéria de quotas e discriminação * Utilização de mecanismos de aplicação em matéria de quotas e discriminação	* Posições de liderança em instituições culturais	* Conclusão do ensino primário * Taxas * Livros	* Inovação e acesso à tecnologia * Influência sobre a adoção de tecnologia baseada nos requisitos da mão de obra	* Cobertura de seguros * Opções públicas sem taxas moderadoras * Disparidades nas instalações que aceitam seguros públicos
4	* Acesso a instituições financeiras formais * Funções bancárias móveis em comparação com as funções formais * Transições financeiras através de aplicações	* Mulheres nas legislaturas e no gabinete executivo * Mulheres em funções a nível do governo local	* Posições de liderança em instituições religiosas	* Conclusão do ensino secundário * Taxas * Livros	* Acesso a boas vias rodoviárias * Reparações que ocorrem após a notificação de problemas	* Acesso a tratamento por especialistas * Desafios com sistemas de encaminhamento * Questões logísticas * Necessidade de formação de equipas médicas * Continuidade dos cuidados
5	* Participação da força de trabalho * Falta de infraestruturas por parte da indústria	* Proteções legais (criminais-local de trabalho) * Apresentação de queixa	Mudanças públicas nos papéis da mulher em instituições culturais na última década	* Ensino superior * Propinas * Manuais escolares * Hardware * Retenção	* Acesso a água potável em casa ou no recinto * Acesso consistente a água	* Disponibilidade de medicamentos na farmácia local * Taxas

6	* Investimento em setores económicos	* Invocar precedentes de discriminação legal baseada no género	Mudanças públicas nos papéis da mulher em instituições religiosas na última década	* Ensino pós-universitário * Retenção	* Sistemas de saneamento que sejam consistentes	* Pessoal * Recrutamento de mulheres * Retenção de pessoal
---	--------------------------------------	--	--	--	---	--

Fonte: Compilação do autor

7. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Idealmente, as mulheres deveriam ter a capacidade de tomar decisões em torno da sua participação na economia com base nas suas próprias prioridades e necessidades. A realidade no terreno é que as mulheres enfrentam dois conjuntos de obstáculos na consecução dos seus objetivos em torno do envolvimento económico. A lista de obstáculos específicos que as mulheres enfrentam em cada domínio é apresentada em pormenor na Tabela 3. As disparidades de género nos investimentos em capital humano tornam mais difícil que as mulheres levem a cabo as suas próprias escolhas em torno da mão de obra e do trabalho. A introdução da integração da perspetiva de género nas políticas das CER e a nível ministerial não é necessariamente sentida de forma tão direta no terreno nas experiências económicas vividas diariamente pelas mulheres. O fosso entre os quadros políticos e as realidades materiais dos diferentes grupos de mulheres deve ser colmatado se se pretende reduzir a desigualdade de género.

O objetivo deste artigo consiste em focar-se nas experiências das mulheres com a menor quantidade de agência, a fim de desenvolver e implementar prescrições políticas que possam começar a abordar os diferentes tipos de desigualdades intersetoriais que as mulheres enfrentam. Colocar a ênfase nas instituições económicas, políticas, sociais (religiosas e culturais), educativas, TIC e de saúde pública descritas na Tabela 3, ajudará a facilitar a capacidade do comércio em pequena escala para beneficiar da integração regional e gerar modelos

de desenvolvimento económico mais sustentáveis e inclusivos. Mais especificamente, as redes de produção regional que, com muita frequência, são extremamente débeis, prejudicam a capacidade das CER em geral de captar os mercados domésticos. Estas questões são ainda mais agravadas para as empresas detidas por mulheres, independentemente do setor económico. Abaixo estão listadas abordagens conceptuais fundamentais à integração regional que precisam de ser adotadas com base nos resultados de dois dos estudos de caso dos países:

7.1. INTEGRAÇÃO DA PERSPETIVA DA IGUALDADE DE GÉNERO NAS RECOMENDAÇÕES DAS CER:

- Não podem ser utilizadas exclusivamente métricas quantitativas. Precisamos de compreender os microprocessos que determinam e moldam a capacidade das mulheres para fazer escolhas em torno do trabalho e da remuneração.
- A integração de atividades económicas informais na economia formal não pode ocorrer se não se assegurar que as mulheres recebem benefícios institucionais e elegibilidade adicional para o acesso aos recursos estatais destinados a apoiar o seu trabalho. O sistema de tributação do trabalho informal precisa de estar solidarizado com as receitas que estão a ser obtidas com essas atividades. As atividades informais que estão sob a alçada do Estado não devem resultar numa vigilância punitiva do trabalho das mulheres.

- Os acordos económicos regionais dependem fortemente dos Estados partes, o que pode exacerbar as desigualdades de género devido a questões estruturais. Por conseguinte, tipos semelhantes de mecanismos de responsabilização para os governos estatais a nível nacional, subnacional e local devem ser reproduzidos pelos mecanismos das CER.
- Os quadros dos direitos humanos referenciados em diferentes CER devem ser institucionalmente referenciados e baseados no Protocolo sobre os Direitos das Mulheres em África, anexo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos da União Africana.
- Existe um requisito de incorporar e integrar a perspetiva da igualdade de género em todos os setores do plano de integração económica regional, para além de ter uma entidade organizacional responsável pela monitorização e avaliação da sua implementação e eficácia.
- É necessário que haja uma maior atenuação e políticas comerciais protecionistas para as pequenas e médias empresas destinadas a mulheres e outros grupos vulneráveis para a sua participação nos mercados globais, regionais e sub-regionais.
- Há necessidade de metas e métricas de igualdade de género específicas em todos os setores.
- Deve haver um maior contributo de organizações locais de mulheres e ativistas que molda as prioridades e os objetivos das CER e dos Estados-Membros domésticos. Isto permitirá simplificar e adaptar as necessidades dos diferentes grupos de mulheres aos quadros políticos. Os grupos locais de mulheres, mesmo que não estejam formalmente registados como ONG ou parte de ONG globais, devem ser uma parte essencial dos processos de monitorização e avaliação.
- A inclusão nas prescrições políticas é necessária, embora seja uma condição insuficiente. As instituições precisam de ser transformadas a fim de combaterem as desigualdades.

7.2. INTEGRAÇÃO DA PERSPETIVA DA IGUALDADE DE GÉNERO NO MINISTÉRIO DOS ASSUNTOS DA MULHER E/OU DO GÉNERO NAS RECOMENDAÇÕES DA NIGÉRIA E DO GANA:

- As organizações locais de mulheres deveriam desempenhar um papel fundamental na supervisão. Mais especificamente, estes grupos devem ajudar a conceber as prioridades políticas e as métricas utilizadas para a monitorização e as avaliações.
- Os grupos locais de mulheres que têm supervisão política têm de se revezar para garantir que a perspetiva de nenhum dos grupos é dominante.
- As relações formais entre o Estado e a sociedade civil têm de se limitar em grande parte à responsabilização. As organizações de mulheres da sociedade civil que agem nesta qualidade dão-lhes a possibilidade de recorrer à responsabilização do Estado, mantendo ao mesmo tempo um nível de autonomia.
- Não se pode presumir as relações estruturais formais entre as ONG femininas e as OBC femininas. A forma da organização da sociedade civil indica frequentemente um nível de privilégio. Muitas vezes, as mulheres que lideram ONG têm mais acesso a capital orçamental e social do que as mulheres em grupos de base comunitária. Por conseguinte, é necessário que haja uma combinação de ambos os tipos de organizações que prestam serviços de supervisão política. Os mecanismos de feedback resultam em alterações em tempo real que podem ser feitas às intervenções políticas.

- Os resultados do IOA e as constelações de desigualdades podem ser utilizados para delinear as debilidades específicas das instituições estatais. De seguida, podem ser elaboradas e implementadas mudanças políticas para remover os obstáculos que as mulheres enfrentam.
- A monitorização do IOA tem de ser contínua, a fim de identificar novas áreas onde o Estado é frágil e novas populações que são afetadas.
- Devem ser levados a cabo programas de alfabetização em matéria de políticas públicas e de alfabetização jurídica para as mulheres. Estas campanhas podem fornecer às mulheres conhecimentos sobre os mecanismos formais de recurso a que as mulheres podem ter individualmente acesso quando encontram obstáculos. As formações poderiam ser adaptadas a cada conjunto respetivo de instituições.

8. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS E IMPACTOS

Embora a literatura sobre os impactos positivos das CER no conflito interestatal esteja firmemente estabelecida, o modelo testa empiricamente o impacto das CER nos conflitos intra-estatais. O meu trabalho é capaz de representar as relações entre a agência percebida e as barreiras institucionais que os indivíduos, e grupos, enfrentam para que estas possam ser abordadas, e para que quaisquer pontos de inflexão possam ser atenuados. O meu estudo fornece mecanismos para integrar as prioridades económicas e as preocupações laborais dos membros mais marginalizados da sociedade, criando um maior compromisso para com a promoção da estabilidade a nível nacional e regional.

Os conjuntos de dados gerados pelo IOA podem ser partilhados com decisores políticos e instituições de governação nacionais, sub-regionais, regionais,

serviços locais e nacionais de estatística, assim como universidades em África. As soluções políticas e programáticas derivadas das previsões do modelo podem ser menos dispendiosas de implementar e mais sustentáveis do que as intervenções militares pois promovem a autonomia, gerando apoio local. Os órgãos de governo mundiais, tais como o Grupo de Trabalho Interdepartamental das Nações Unidas para os Assuntos Africanos (UN-IDTFAA) podem utilizar as conclusões deste estudo para gerar prescrições políticas tangíveis, assim como planos de monitorização e avaliação nos esforços de recuperação pós-COVID-19. As conclusões do artigo podem ajudar a moldar políticas de desenvolvimento inclusivo e sustentável e de igualdade de género. É importante reconhecer que há sempre questões em torno da representação e quais os grupos incluídos e excluídos. Por conseguinte, recomenda-se que a liderança das ONG e das organizações da sociedade civil (OSC) globais se revezem em múltiplos grupos. Em particular, devem ser procurados grupos que não se consideram explicitamente parte de grupos da sociedade civil e encorajados a participar, porque muitas destas mulheres não dispõem de laços políticos e de ligações nas redes de desenvolvimento comunitário a nível interno. Abaixo encontram-se as minhas recomendações preliminares de política com base nos dados gerados nas secções anteriores. Idealmente, o IOA pode ser replicado noutros países e as barreiras institucionais apresentadas na Tabela 3 podem ser geradas para as mulheres cuja pontuação se situa nos níveis A e B no índice de agência. Ao incluir as perspetivas das mulheres a cada nível, podem ser adotadas intervenções políticas adicionais e podem ser resolvidas quaisquer tensões entre as mulheres nos três níveis, desde as mais privilegiadas até às menos privilegiadas. Cada uma destas recomendações torna-se ainda mais fundamental à medida que a região sofre uma reconstrução após a pandemia.

8.1. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO DA PERSPETIVA DE GÉNERO (A NÍVEL REGIONAL E NACIONAL):

• **Abordagem de justiça económica e social**

- Políticas protecionistas para empresas detidas por mulheres, a nível regional e global.
- Proteger o trabalho de modo a obter modelos de lucro que reinvestem em capital humano e infraestruturas para indivíduos e empresas.
- Utilizar dados qualitativos como o IOA e as Constelações da desigualdade como medida de contraditório, para que a monitorização dos impactos das políticas de igualdade de género e do fortalecimento das instituições estatais possa ser avaliada empiricamente.
- Os grupos de mulheres e ativistas têm de ser parte integrante da monitorização e avaliação destas políticas.

• **Diversas prioridades das mulheres**

- Necessidade de organizações locais de mulheres e ativistas para moldar objetivos e prioridades, e não de organizações internacionais ou de ONG de maior dimensão; necessidade de OBC.
- Necessidade de recolher dados mais precisos sobre as variações das necessidades entre os setores da economia e a dimensão das empresas.
- Implementar mecanismos para identificar os diferentes setores económicos em que as mulheres estão ativas, uma vez que isto vai continuar a mudar.

• **Mudanças transformadoras e institucionais**

- Estabelecer mecanismos para identificar a participação económica por opção ou os constrangimentos institucionais que impedem o pleno envolvimento.
- Aumentar substancialmente o número de mulheres decisoras em matéria de políticas e aumentar a participação das mulheres nos processos de afetação e aprovação do orçamento.
- O aumento dos investimentos do Estado e das CER em empresas de mulheres pode torná-las mais competitivas nos mercados globais, regionais, sub-regionais, nacionais e locais.

• **Colher os benefícios da integração económica**

- Desagregar por setor económico e o tipo de atividade formal e informal porque as mulheres estão frequentemente envolvidas em ambos ao mesmo tempo.
- Incluir medidas para trabalho remunerado e trabalho que não é e permanece não remunerado. Isto pode potencialmente ajudar a identificar áreas onde o governo nacional e as organizações regionais podem subsidiar e investir para obter benefícios económicos a longo prazo.
- Considerar a afetação de recursos aos esforços nacionais dos Estados para promover medições inclusivas do género, uma vez que este tipo de dados coletivos pode ter um custo proibitivo.

• **Abordagens sustentáveis para aumentar o acesso ao capital**

- Eliminar os obstáculos ao registo e licenciamento de OSC e empresas de pequena dimensão.

- Conceder mais subvenções em vez de empréstimos, e depois medir o emprego, os impostos, as receitas que regressam à comunidade, área do governo local, governos subnacionais e nacionais.
- Criar reservas contratuais com as mulheres como contratantes primários e não secundários ou subcontratantes.

9. CONCLUSÃO

Este artigo desenvolveu um quadro teórico para examinar os papéis das desigualdades de género na previsão da fragilidade do Estado. Embora este estudo faça parte de um estudo sub-regional transversal mais amplo, este documento de política apresentava os dados qualitativos dos estudos de caso nigerianos e ganeses. As relações de interseção entre infraestruturas económicas, políticas, sociais, TIC e de saúde pública, acesso à educação e alfabetização têm um impacto na fragilidade do Estado que está a ser explicitamente avaliado para além da saúde. Ao abordar estas desigualdades de género institucionalizadas, podem ser adotadas abordagens inclusivas e sustentáveis ao crescimento. As mudanças que as estruturas políticas formais sofrem a nível nacional e regional podem reforçar as instituições e fornecer um modelo para outras regiões do mundo. O IOA descreve a capacidade dos diferentes grupos de mulheres de fazerem as suas próprias escolhas em torno da participação económica. A constelação de desigualdades ajuda a delinear as mudanças políticas específicas necessárias para reformar as instituições estatais no âmbito dos sistemas nacionais e sub-regionais.

Quando repensarmos o que a participação nas economias globais e regionais deveria gerar para os membros mais vulneráveis da sociedade após a pandemia, os investimentos em capital humano e infraestruturas deveriam ser primordiais para reduzir as desigualdades. T

ornar as organizações locais de mulheres os principais decisores pode ajudar os movimentos nacionais que combatem a desigualdade de género a implementar intervenções políticas que resultem em mudanças institucionais. A resolução destas tensões em torno da desigualdade económica pode reduzir ainda mais as pressões demográficas que contribuem enormemente para a fragilidade do Estado. As resoluções oferecidas através da prevenção das desigualdades de género têm o potencial de manter as tensões domésticas a um nível abaixo dos limiares que dão origem a conflitos resultantes das incapacidades das estruturas estatais.

REFERÊNCIAS

Comissão da União Africana (29-30 de janeiro de 2012). *Acordo de Criação da Área de Comércio Livre Continental Africana*.

Comissão da União Africana (3 de setembro de 2015). *Agenda 2063: A África que queremos*.

Comissão da União Africana, Banco Africano de Desenvolvimento, Comissão Económica das Nações Unidas para África (2017). *Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the Continental Free Trade Area About*.

Aterido, Reyes., Beck, Thorsten, e Iacovone, Leonardo. (2013). *Access to finance in Sub-Saharan Africa: is there a gender gap?* *World development*, 47, 102-120.

Baker, Pauline. H. (2014). *Exploring the Correlates of Economic Growth and Inequality in Conflict Affected Environments Fault Lines and Routes of Recovery*.

Blair, Robert. A., e Sambanis, Nicholas. (2020). *Forecasting Civil Wars: Theory and Structure in an Age of Big Data and Machine Learning*, *Journal of Conflict Resolution*, 298-312.

Buvinic, Mayra., Das Gupta, Monica., Casabonne, Ursula., e Verwimp, Phillip. (2013). *Violent conflict and gender inequality: An overview*. *The World Bank Research Observer*, 28(1), 110-138.

Caprioli, Mary. (2005). *Primed for violence: The role of gender inequality in predicting internal conflict*. *International studies quarterly*, 49(2), 161-178.

Cilliers, Jakkie. (2004). *Human Security in Africa: A conceptual framework for review*. African Human Security Initiative.

Conway III, Lucian. Gideon., Suedfeld, Peter., e Tetlock, Phillip. E. (2018). *Integrative complexity in politics*. Em *The Oxford Handbook of Behavioral Political Science*.

Cramer, Christopher. (2005). *Inequality and conflict: A review of an age-old concern*. Genebra: Instituto de Investigação das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social.

Deacon, Bob. (2016). *SDGs, Agenda 2030 and the prospects for transformative social policy and social development*. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 32(2), 79-82.

Ahmed, A., Baechler, G., Bond, D., Brecke, P., Chen, R. S., Cockell, J. G., ... e Whelan, W. P. (1998). *Preventive measures: Building risk assessment and crisis early warning systems*. Rowman & Littlefield Publishers.

Forsberg, Erika., e Olsson, Louise. (2016). *Gender inequality and internal conflict*. Em Oxford Research Encyclopedia of Politics.

Goldstone, Jack. A., Bates, Robert. H., Gurr, Ted. R., Lustik, Michael., Marshall, Monty. G., Ulfelder, Jay., e Woodward, Mark. (setembro de 2005). *A global forecasting model of political instability*. Em Annual Meeting of the American Political Science.

Gurr, Ted. R., e Lichbach, Mark. I. (1986). *Forecasting internal conflict: A competitive evaluation of empirical theories*. *Comparative Political Studies*, 19(1), 3-38.

Gyimah-Brempong, Kwabena. e Traynor, Thomas. L. (1999). *Political instability, investment and economic growth in Sub-Saharan Africa*. *Journal of African Economies*, 8(1), 52-86.

Haftendorn, Helga. (1991). *The security puzzle: theory-building and discipline-building in international security*. *International studies quarterly*, 35(1), 3-17.

Hough, Peter. (2014). *Understanding global security*. Routledge, Nova Iorque.

Hudson, Valerie. M., Bowen, Donna. Lee. e Nielsen, Perpetuya. Lynne. (2016). *We are not helpless: Addressing structural gender inequality in post-conflict societies*. *Prism*, 6(1), 122-139.

Institute for Election Security e o Departamento de Estado dos EUA (2021). *Gender Sensitive Indicators: for Early Warning of Conflict and Violence*, <https://storymaps.arcgis.com/stories/227dfad5c53c4e118d961912b33e976a>

Juma, Calestous e Mangeni, Francis. *African Regional Economic Integration: The Emergence, Evolution, and Impact of Institutional Innovation* (28 de janeiro de 2018). Documento de trabalho HKS n.º RWP18-003.

Keefer, Phillip. e Knack, Stephen. (1998). *Political stability and economic stagnation*. Em Silvio Borner, Martin Paldam (Eds.), *The Political Dimension of Economic Growth* (pp. 136-153). Palgrave Macmillan, Londres.

Keating, Christine., Rasmussen, Claire. e Rishi, Pooja. (2010). *The rationality of empowerment: Microcredit, accumulation by dispossession, and the gendered economy*. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 36(1), 153-176.

Leech, B. L. (2002). *Asking questions: Techniques for semistructured interviews*. *PS: Political Science & Politics*, 35(4), 665-668.

Mama, A. (2001). *Challenging subjects: Gender and power in African contexts*. *African Sociological Review/Revue Africaine de Sociologie*, 5(2), 63-73.

Mama, A. (2004). *Demythologising gender in development: feminist studies in African contexts*.

Mama, A. (2011). *What does it mean to do feminist research in African contexts?*. *Feminist Review*, 98(1_suppl), e4-e20.

Mama, A. e Okazawa-Rey, M. (2012). *Militarism, conflict and women's activism in the global era: Challenges and prospects for women in three West African contexts*. *Feminist Review*, 101(1), 97-123.

Meagher, Kate. (2010). *72 The empowerment trap: gender, poverty and the informal economy in sub-Saharan Africa*, Em Sylvia Chant (Ed.), *The International Handbook of Gender and Poverty: Concepts, Research, Policy*. (pp.472-477). Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.

Natali, Denise. (2020). *DIPNOTE: Military and Security, The Bureau of Conflict and Stabilization Operations: Deployments, Data, Diplomacy*.
<https://2017-2021.state.gov/dipnote-u-s-department-of-state-official-blog/the-bureau-of-conflict-and-stabilization-operations-deployments-data-diplomacy/index.html>

Nye, Joseph. S. (1974). *Collective economic security*. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 50(4), 584-598.

Østby, Gudrun., Nordås, Raghild. e Rød, Jan. Ketil. (2009). *Regional inequalities and civil conflict in Sub-Saharan Africa*. *International Studies Quarterly*, 53(2), 301-324.

Pyle, Jean. L. e Ward, Kathryn. B. (2003). *Recasting our understanding of gender and work during global restructuring*. *International sociology*, 18(3), 461-489.

Quisumbing, Agnes, Meinzen-Dick, Ruther e Njuki, Jeremiah. (2019). *Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System (ReSAKSS): Gender Equality in Rural Africa: From Commitments to Outcomes*.

Rai, Shirin. M., & Waylen, Georgina. (2008). *Introduction: Feminist perspectives on analysing and transforming global governance*. Em Shirin Rai, Georgina Walyen (Eds.), *Global Governance* (pp. 1-18). Palgrave Macmillan, Londres.

Rankin, Katherine. N. (2002). *Social capital, microfinance, and the politics of development*. *Feminist economics*, 8(1), 1-24.

Rickards, James. G. (2009). *Economic security and national security: interaction and synthesis*. *Strategic Studies Quarterly*, 3(3), 8-49.

Roberts, Adrienne. (2012). *Financial crisis, financial firms... and financial feminism? The rise of «Transnational Business Feminism» and the necessity of Marxist-feminist IPE*. *Socialist Studies/Études socialistes*, 8(2), 85-108.

Robinson, James. A. (2003). *Social identity, inequality and conflict*. Em *Conflict and Governance* (pp. 7-21). Springer, Berlim, Heidelberg.

Ronis, Sheila. R. (2012). *Economic security: neglected dimension of national security?*
National Defense University Press, Washington DC.

Suedfeld, Peter. (2010). *The Scoring of Integrative Complexity as a Tool in Forecasting Adversary Intentions: Three Case Studies*. BRITISH COLUMBIA UNIV.VANCOUVER DEPT.OF PSYCHOLOGY.

True, Jacqui. (2008). *Gender mainstreaming and regional trade governance in Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)*. Em Shirin Rai, Georgina Walyen (Eds.), *Global Governance* (pp. 129-159). Palgrave Macmillan, Londres.

Comissão Económica das Nações Unidas (2011). *The African Gender and Development Index: Promoting Gender Equality in Africa*.

Wallace, Adryan (2018). «Agency and Development, Hausa Women's CSOs in Kano Nigeria.»
Em Ebru Kongar, Jennifer C Olmsted e Elora Shehabuddin (Eds.), *Gender and Economics in Muslim Communities: A Critical Feminist and Postcolonial Analyses* (pp. 281-305). Routledge, Nova Iorque.

Wæver, Ole. (2008). *The changing agenda of societal security*. Em Hans Gunter Brauch, Ursula Oswald Spring, Czelaw Mesjasz, John Grin, Pal Dunay, Navnita Chadha Behera, Bechir Chourou, Patricia Kameri-Mbote, Peter H. Liotta (Eds.), *Globalization and environmental challenges* (pp. 581-593). Springer, Berlim, Heidelberg.

Wilson, Kalpana. (2015). *Towards a radical re-appropriation: Gender, development and neoliberal feminism*. *Development and Change*, 46(4), 803-832.

Documento 1.3. Avaliação da margem de manobra orçamental relativamente à fragilidade, ao conflito e ao desenvolvimento económico em países da África subsariana

GIBSON CHIGUMIRA⁶ * ELTONE MABODO^{}
ARCHFORD GANDIDZANWA^{**} PROSPER ZIYADHUMA^{**}**

**AFILIAÇÃO: UNIDADE DE ANÁLISE E INVESTIGAÇÃO DE POLÍTICA ECONÓMICA DO ZIMBABUÉ (ZEPARU)
CHIGUMIRAG@ZEPARU.CO.ZW, CHIGUMIRAGIBSON@GMAIL.COM**

RESUMO

O estudo avalia a extensão das limitações em termos de margem de manobra orçamental na África subsariana (ASS) e a sua relação com a despesa com a saúde, conflitos e fragilidade. O estudo estabeleceu que os países da África subsariana enfrentam desafios no momento de mobilizar recursos financeiros adequados para financiar a sua agenda de desenvolvimento e industrialização, bem como para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 3) que se centra na melhoria da saúde e do bem-estar. A literatura selecionada revista neste estudo demonstrou que a margem de manobra orçamental, a fragilidade do Estado e os conflitos estão relacionados e têm uma forte influência na consecução de objetivos de desenvolvimento sustentável. A margem de manobra orçamental permite aos países financiar as suas atividades de uma forma sustentável, evitando assim o descontentamento dos cidadãos que conduz a violência e agrava o estado de fragilidade. Uma melhor gestão da margem de manobra orçamental ajuda a reduzir os conflitos que surgem, geralmente, como resultado da má utilização e afetação de recursos por parte dos países. A análise no artigo estabeleceu a existência de uma correlação entre as despesas de saúde per capita e a margem de manobra orçamental e as despesas de saúde, que são um indicador do desenvolvimento económico na região da África subsariana.

Isto significa que, para que a África subsariana melhore o bem-estar dos seus cidadãos e se aproxime mais da realização dos ODS, é necessário que encontre formas de melhorar a margem de manobra orçamental. O estudo concluiu também que as correlações globais entre a margem de manobra orçamental e o índice de paz, bem como entre a margem de manobra orçamental e a fragilidade económica, são negativas, o que significa que os Estados frágeis e os afetados por conflitos enfrentam limitações em termos de margem

⁶ * Diretor Executivo ZEPARU, ** Estagiários de Investigação da ZEPARU.

de manobra orçamental. O alargamento da margem de manobra orçamental requer medidas políticas concretas que aumentem a mobilização de recursos internos, reduzam a fragilidade e os conflitos na região da África subsariana.

Palavras-chave: Margem de manobra orçamental, Fragilidade, África subsariana, Conflito

1. INTRODUÇÃO

Os países da África subsariana enfrentam desafios no momento de mobilizar recursos financeiros adequados para financiar a sua agenda de desenvolvimento e industrialização, bem como para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A margem de manobra orçamental que Roy e Heuty (2005) definiram como medidas políticas concretas para reforçar a mobilização de recursos internos, e as reformas necessárias para assegurar o ambiente de governação, institucional e económico favorável para que estas medidas políticas sejam eficazes, tem permanecido um desafio nos países da África subsariana. Em última análise, a sustentabilidade e a solvência de uma economia depende da medida em que os mecanismos de financiamento internos são capazes de suportar a despesa pública e também do facto de a mobilização da margem de manobra orçamental de uma forma sustentável depender do contexto da economia política dentro do qual a margem de manobra orçamental é assegurada. As reduzidas capacidades institucionais, particularmente dos quadros administrativos e institucionais que permitem que a evasão fiscal, a elisão e o incumprimento generalizado continuem sem controlo, minam a capacidade dos países para a mobilização de recursos internos. A margem de manobra orçamental determina a capacidade de um país aumentar a sua despesa pública em resposta, por exemplo, às necessidades de desenvolvimento do país, o que deve ser feito de uma forma orçamentalmente sustentável, evitando assim ameaçar a solvência

do Estado (Odusola, 2017). A este respeito, a mobilização de recursos internos torna-se um pilar fundamental nas iniciativas destinadas a expandir a margem de manobra orçamental, à medida que os países se esforçam por alcançar o crescimento económico e a transformação em consonância com a Agenda 2063 da União Africana. Alguns países da África subsariana estão altamente endividados devido ao excessivo recurso a empréstimos, principalmente para despesas de consumo que não criam capacidade de reembolso de juros e do capital. O endividamento excessivo aumenta o rácio da Dívida em relação ao Produto interno bruto (PIB) dos países endividados e o estado de fragilidade (Gnangnon e Brun, 2020). As economias com elevado endividamento são suscetíveis até a pequenos choques económicos que resultam em enormes impactos negativos no crescimento das economias (Meheus e McIntyre, 2017).

As políticas contracíclicas em alguns países da África subsariana que evitaram os efeitos adversos da crise financeira mundial de 2008-2009 estavam ancoradas na acumulação de liquidez e em mecanismos de atenuação de políticas. Contudo, a resiliência e o vigor dos esforços de ajustamento orçamental na região da África subsariana foram invertidos a meio da queda dos preços das matérias-primas em 2014-2016, uma vez que os exportadores de petróleo, minerais e metais assistiram a uma deterioração acentuada no seu hiato de sustentabilidade do saldo primário (Calderon,

Cesar; Chuhan-Pole, Punam; Some, Yirbehogre Modeste. 2018). A interação entre as limitações em termos de margem de manobra orçamental, fragilidade e conflitos na África subsariana apresenta sérios desafios políticos. Embora estas sejam questões delicadas com causas profundas e prolongadas, este estudo procurou abordar os seguintes objetivos:

1.1. OBJETIVOS DO ESTUDO

Os principais objetivos deste estudo eram os seguintes:

1. Fornecer uma visão geral da extensão e analisar a associação entre a margem de manobra orçamental, a fragilidade e os desafios de conflito que os países da África subsariana enfrentam.
2. Avaliar a relação entre as despesas de saúde como um indicador de desenvolvimento económico, a margem de manobra orçamental, os conflitos e a fragilidade em países da África subsariana selecionados.
3. Retirar ensinamentos da extensa literatura e inferir possíveis opções que os países da África subsariana podem adotar para enfrentar os desafios em termos de margem de manobra orçamental.

1.2. PLANO GERAL DO RELATÓRIO

A Secção 2 fornece uma revisão da literatura selecionada para contextualizar o estudo, seguida pela Secção 3 que discute a metodologia de investigação adotada e a justificação dos métodos e técnicas utilizados. A Secção 4 fornece uma visão geral e uma análise da margem de manobra orçamental, da fragilidade e de conflitos na África subsariana e a Secção 5 conclui o estudo com algumas recomendações.

2. REVISÃO DA LITERATURA

A literatura nas áreas da margem de manobra orçamental, da fragilidade, dos conflitos e do desenvolvimento em África é bastante extensa, pelo que não é possível ser exaustivo na revisão desta literatura. Foram selecionados alguns estudos relevantes para fornecer um contexto ao presente estudo e retirar ensinamentos das questões emergentes na literatura. Margem de manobra orçamental, fragilidade e conflito estão intimamente relacionados, com uma relação que vai desde o conflito, passando pela fragilidade até à margem de manobra orçamental, ou vice-versa. Delechat et al. (2018) argumentaram que o fracasso dos países em desenvolvimento em gerir a sua margem de manobra orçamental contribuiu para a fragilidade do Estado, o que resultou em conflitos em alguns países da África subsariana. Isto significa que é a incapacidade de manter uma margem de manobra orçamental adequada que conduz à fragilidade e a conflitos entre países. No entanto, em alguns países, conflitos como as guerras tribais, que prejudicaram o desempenho económico, não só levaram à fragilidade como afetaram negativamente a capacidade do Estado de mobilizar receitas orçamentais suficientes para financiar as operações governamentais e o desenvolvimento económico global do país. A este respeito, o nexo de causalidade pode ir do conflito à fragilidade (Beall, Goodfellow e Rodgers, 2011; Garry e Checchi, 2020). Compreender a interação entre margem de manobra orçamental, fragilidade e conflitos é fundamental para conceber intervenções políticas que estimulem o crescimento económico e o desenvolvimento nas economias da África subsariana e a realização dos objetivos de reforço mútuo da Agenda 2063 da União Africana e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas.

A margem de manobra orçamental é um conceito multidimensional que é representado por

indicadores que captam aspetos de sustentabilidade orçamental, vulnerabilidades dos balanços, posições da dívida externa e perceção do mercado. De acordo com Odusula (2015), a margem de manobra orçamental aumenta a eficiência económica e permite uma melhor cobertura distributiva. As políticas orçamentais afetam o crescimento através de impostos, transferências e despesa pública. A medição da margem de manobra orçamental envolve uma série de dimensões que vão desde aspetos de sustentabilidade, riscos associados a passivos contingentes, maturidade e riscos cambiais, percentagem da dívida em moeda estrangeira detida por não residentes, solvência e custo de empréstimos obtidos (Calderón et. al., 2018). Kose et. al. (2017) classifica os indicadores da margem de manobra orçamental em quatro categorias, nomeadamente, indicadores de sustentabilidade das finanças públicas, vulnerabilidade dos balanços, perceção do mercado e dívida externa e do setor privado. Heller (2007) concebeu o losango da margem de manobra orçamental como apresentado na Figura 1 (página seguinte), com quatro pilares principais para assegurar a margem de manobra orçamental, nomeadamente, a mobilização de recursos internos, a redefinição de prioridades e eficiência da despesa, a ajuda pública ao desenvolvimento e o financiamento do défice. Pode argumentar-se que os países que conseguem equilibrar os quatro pilares da margem de manobra orçamental através de uma gestão prudente da política macroeconómica apresentam um potencial muito superior para criarem uma margem de manobra orçamental adicional.

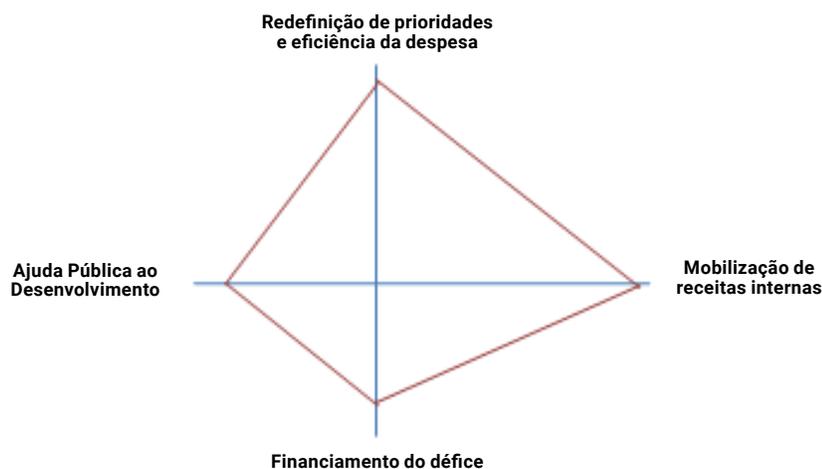
O losango ilustra o campo de ação de um governo no sentido de gerar margem de manobra orçamental através das seguintes medidas:

1. Redefinição de prioridades em matéria das despesas públicas, melhoria da afetação e eficiência técnica desta despesa pública;
2. Mobilização acrescida de recursos internos através da adoção de medidas de receita inovadoras, alargamento da base tributária, incluindo o aumento das remessas da diáspora e a inclusão do setor informal na rede orçamental;
3. Acesso à ajuda pública ao desenvolvimento, que tende a ser limitado se um país estiver altamente endividado com dívidas acumuladas em atraso, e
4. Financiamento do défice através da contração de empréstimos internos e externos.

A capacidade do país, que já tem vindo a angariar montantes significativos através de receitas fiscais e que tem um elevado saldo inicial da dívida, ou que recebe elevados fluxos financeiros de assistência, para angariar receitas adicionais de qualquer uma destas fontes, é provavelmente reduzida. Contudo, quanto menor for a afetação e eficiência técnica do orçamento existente, e quanto maior for o volume de tais despesas, maior será a margem para ganhos de eficiência como fonte de margem de manobra orçamental. Em princípio, é possível estimar a margem de acesso a mais ajuda pública ao desenvolvimento (APD) ou a empréstimos externos com base nos compromissos dos doadores para com os programas do país ou na análise da sustentabilidade da dívida.

As receitas de senhoriagem realizadas com a impressão de moeda fiduciária são geralmente excluídas das opções para aumentar a margem de manobra orçamental, devido aos seus efeitos distorcionários e inflacionários indesejáveis. A capacidade para expandir a margem de manobra orçamental é inerentemente específica para cada país, exigindo avaliações detalhadas da situação orçamental inicial de um governo, da sua estrutura de receitas e despesas, das características das suas obrigações de dívida pendente, da estrutura

FIGURA 1: LOSANGO DA MARGEM DE MANOBRA ORÇAMENTAL



Fonte: Heller (2007)

subjacente da sua economia, das perspetivas de aumento dos fluxos de recursos externos e uma perspetiva das condições externas subjacentes com que a economia se depara. A este respeito, as escolhas políticas que emanam da análise da margem de manobra orçamental dependem de uma série de fatores. Se, por um lado, alguns países podem ter de aumentar as taxas de imposto para aumentar a receita do Estado, outros podem querer reduzir as taxas de imposto para reduzir a carga fiscal. Se, por um lado, alguns países podem estar em condições de adquirir mais dívida a baixo custo, outros podem estar acima dos seus limites de dívida ou podem estar em condições de apenas angariar fundos com custos globais elevados para a economia. Alguns países podem optar por reafetar a despesa de uma área para outra mantendo o mesmo nível de despesa, outros podem querer simplesmente eliminar ou cortar programas, reduzindo assim o valor global das despesas/défitos do Estado. Por último, a margem de manobra orçamental tem também uma componente intertemporal. Essencialmente, espera-se que a utilização eficaz dos recursos públicos hoje conduza a uma maior produtividade na economia, gerando uma maior base de recursos (rendimentos, capital humano e físico) para as opções económicas de amanhã (poupanças, investimentos, consumo).

Uma margem de manobra orçamental reduzida surge devido, designadamente mas sem a isso se limitar, à não tributação tanto do setor formal como informal, à corrupção e a deficiências na definição das prioridades dos recursos disponíveis (Ostry e Kim, 2018). O alargamento da margem de manobra orçamental pode ser alcançado através da prossecução de políticas macroeconómicas coerentes e eficazes (Krugman, 2019). Parte da volatilidade da assistência externa experimentada por muitos países surgiu do fracasso das políticas macroeconómicas que têm efeitos multiplicadores adversos sobre os programas assistidos pelos doadores. O FMI (2015) observou que, desde o início dos anos 2000, os países da África subsariana que se tornaram resilientes, a maioria dos quais não dependem fortemente das exportações de matérias-primas, são conhecidos por terem implementado boas políticas e reformas económicas, ao longo do tempo e apoiadas por um enquadramento regulamentar e institucional mais favorável. Esta situação, por sua vez, parece ter contribuído para um maior investimento, incluindo um melhor acesso ao crédito. O grupo resiliente dos países da África subsariana no estudo de 2015 do FMI também registou um declínio acentuado da inflação, que caiu de mais de 20 % por ano no início da década de 1990, para valores com apenas um dígito

nos últimos anos. Isto foi conseguido através do reforço da capacidade dos bancos centrais e do desenvolvimento de quadros eficazes de política monetária e cambial, reforçando e desenvolvendo os setores financeiros nacionais. Assim, os países que gerem corretamente as suas políticas macroeconómicas têm um potencial muito maior para criar margem de manobra orçamental adicional. Xu (2018) e Heydemann (2018), argumentaram que o fracasso dos países em desenvolvimento em gerir a sua margem de manobra orçamental contribuiu para a criação de fragilidade do Estado, o que resultou em conflitos em alguns países da África subsariana.

A incapacidade de manter uma margem de manobra orçamental adequada que apoie programas de desenvolvimento inclusivo também poderá conduzir à fragilidade e a conflitos entre países, uma vez que algumas partes do país são marginalizadas. Além disso, a gestão inadequada da exploração dos recursos naturais disponíveis nos países africanos e a negociação de contratos defeituosos também minam as receitas fiscais que fluem para os governos africanos. As desigualdades na distribuição de recursos/rendimentos entre cidadãos (Odusola, 2017) também constitui um desafio entre os países africanos. A distribuição assimétrica das receitas da exploração dos recursos naturais resulta no desenvolvimento de enclaves, onde alguns indivíduos usufruem de grande parte do bolo nacional enquanto a maioria é marginalizada. A distribuição assimétrica dos benefícios da exploração dos recursos naturais não só mina a margem de manobra orçamental, como tem potencial para agravar a fragilidade do Estado e afetar negativamente o desenvolvimento inclusivo. Por outro lado, uma melhor distribuição de recursos entre os cidadãos tem potencial para reduzir o descontentamento entre os cidadãos e, assim, promover a inclusão com as energias positivas dos cidadãos canalizadas para atividades produtivas. As perturbações causadas por conflitos internos e os consequentes efeitos adversos no

desempenho económico também serão reduzidos quando as dotações de recursos dos países forem partilhadas/exploradas de uma forma equitativa e transparente. Por outro lado, as limitações vinculativas em termos de margem de manobra orçamental limitam frequentemente a capacidade do Estado para responder às exigências dos cidadãos, o que alimenta o descontentamento que muitas vezes leva a manifestações violentas.

O Fundo Monetário Internacional (FMI, 2018) recomendou formas de criar margem de manobra orçamental, tais como o aumento de impostos, a obtenção de donativos de ajuda pública ao desenvolvimento (APD) no estrangeiro, a redução das despesas prioritárias, o aumento do endividamento interno e externo, entre outras abordagens. No entanto, a criação de margem de manobra orçamental deve ser feita de uma forma orçamentalmente sustentável que não comprometa a sustentabilidade macroeconómica do país (Malik, 2019). O recurso a ajuda para consumo imediato resulta apenas em efeitos negativos a longo prazo, uma vez que os governos não podem planear a ajuda para as suas despesas, uma vez que esta é muito volátil. A mobilização de receitas internas é preferível quando o país gera receitas internamente através do alargamento da base de receitas. Uma das razões pelas quais os países enfrentam desafios na melhoria da margem de manobra orçamental prende-se com a má utilização e deficiências na definição das prioridades dos fundos mobilizados (Rogoff, 2021). Além disso, o financiamento do défice é fundamental na criação de uma margem de manobra orçamental, em que os países contraem empréstimos de forma sustentável para financiar as respetivas despesas. Uma vez mais, os empréstimos contraídos devem ser investidos em atividades que geram receitas para permitir o pagamento das dívidas; caso contrário, um país não conseguirá pagar a sua dívida, levando à fragilidade e, em última análise, a conflitos (Behera e Dash, 2019).

A expansão da margem de manobra orçamental desempenha um papel importante na remoção dos países de um estado de fragilidade. Os países africanos que foram classificados como Estados frágeis não foram capazes de gerir eficazmente a sua margem de manobra orçamental, uma vez que a má utilização dos fundos é uma prática comum entre estes países (Zeigermann, 2020). Um estudo conduzido por El-Shagi e von Schweinitz (2021), concluiu que a gestão orçamental deficiente tem uma influência positiva na fragilidade orçamental. Isto mostra que o fracasso dos países em criar margem de manobra orçamental suficiente conduziria à fragilidade, o que dificulta o crescimento do país e a realização dos ODS. Globalmente, a compreensão dos fatores que impedem a expansão da margem de manobra orçamental é crucial para permitir às autoridades responsáveis identificar estratégias que possam ser implementadas para alcançar os objetivos de crescimento económico e desenvolvimento dos países. Isto ajuda a identificar programas vitais a financiar para a realização dos ODS, nomeadamente a redução da pobreza e a melhoria da saúde dos cidadãos.

A literatura empírica apresenta diferentes conclusões sobre a relação que existe entre margem de manobra orçamental, fragilidade e conflito. A relação é examinada em relação à realização de objetivos específicos de desenvolvimento, tais como os ODS. Por exemplo, o investimento nos setores da saúde e da educação tem sido considerado como um motor fundamental do desenvolvimento sustentável, uma vez que cria capital humano competitivo e saudável que levará os países a alcançar os ODS em geral (Aziz, Tahir e Qureshi, 2020). Os países podem manter uma margem de manobra orçamental favorável através da implementação de políticas orçamentais eficazes (Ko, 2020). Isto assegura a criação de receitas que permitirão ao país financiar as suas atividades de uma forma sustentável. Delechat et al. (2018) realizou investigação sobre o papel que as políticas e instituições orçamentais desempenham na redução do

estatuto de fragilidade dos países da África subsariana, concentrando-se em 26 países que foram considerados frágeis na década de 1990. O estudo concluiu que as instituições orçamentais e a margem de manobra orçamental, nomeadamente a capacidade de aumentar as receitas fiscais e conter a despesa corrente, bem como a qualidade da despesa pública, estavam significativa e fortemente associadas ao reforço da resiliência. Conclusões semelhantes surgiram de um estudo qualitativo de 7 países da África subsariana na amostra que aumentaram a sua resiliência desde a década de 1990. Os resultados do estudo demonstraram que sair do estado de fragilidade exige políticas orçamentais sólidas que aumentem a margem de manobra orçamental e permitam aos países alcançar objetivos de desenvolvimento sustentável.

A fragilidade do Estado e a violência política, em conjunto, dificultam a capacidade de desenvolvimento dos países. A fragilidade do Estado surge devido a instituições débeis, fraco desenvolvimento económico, conflitos violentos, gestão deficiente dos recursos naturais, entre outras causas (Ibrahimi, 2020). Ferreria (2018) realizou uma análise empírica à fragilidade do Estado e ao crescimento, centrando-se no impacto da ineficácia do Estado e da violência política. Os resultados dos métodos econométricos padrão utilizados demonstraram que existe um efeito negativo significativo da ineficácia do Estado no crescimento económico, enquanto que a violência política teve um impacto estatisticamente insignificante. A ineficácia do Estado inclui a incapacidade de um país de gerir a sua margem de manobra orçamental de forma eficaz e eficiente (Amato e Saraceno, 2022). De acordo com Barroy et al. (2018), quando um país não consegue gerir a sua margem de manobra orçamental, os seus esforços para alcançar o desenvolvimento económico e os ODS tornam-se inúteis. A prossecução do desenvolvimento entre países frágeis e em desenvolvimento exige que os governos utilizem os seus recursos de forma sensata para saírem da situação de fragilidade.

As despesas dos países no setor da saúde desempenham um papel crucial na melhoria do estado de saúde da população, que reduz o estado de fragilidade dos países. O fomento da nutrição dos cidadãos é um dos requisitos em matéria de despesas de saúde que os países deveriam abraçar, o que garante uma nação saudável. Taylor et al. (2015) examinaram o papel da governação no fomento da nutrição em regiões frágeis e afetadas por conflitos. O estudo concluiu que os países que tinham aumentado as suas despesas no setor da saúde como forma de melhorar a nutrição da população tinham maior probabilidade de sair do estado de fragilidade. O estudo recomendou aos governos de países frágeis a utilização estratégica das suas receitas como forma de melhorar o bem-estar dos países, ao mesmo tempo que são alcançados os objetivos de desenvolvimento sustentável. O estudo atual utilizou as despesas de saúde para captar os esforços para alcançar os ODS em matéria de saúde e bem-estar, estabelecendo a associação com a margem de manobra orçamental, a fragilidade e o conflito entre países africanos selecionados. Postula-se que os países podem alcançar a saúde e melhorar o bem-estar dos seus cidadãos através da gestão da respetiva margem de manobra orçamental, o que está ligado à fragilidade e ao conflito.

O aumento das despesas em atividades militares não produtivas entre os países em desenvolvimento é considerado como uma das causas da fragilidade do Estado, uma vez que compromete a margem de manobra orçamental dos países (Christie, 2019). A afetação assimétrica de receita do Estado a favor de setores/atividades não produtivos, mina a capacidade orçamental dos países africanos para enfrentar os desafios emergentes em matéria de desenvolvimento, incluindo a abordagem sustentável de questões de pobreza extrema. Saba e Ngepah (2019) realizaram uma análise transversal regional das despesas militares, da fragilidade do Estado e do crescimento económico. Os resultados do estudo sugerem que o efeito das

despesas militares no crescimento foi negativo a nível de África, com diferenças significativas a nível económico regional, tendo este efeito sido influenciado pela extensão da fragilidade do Estado. Isto significa que existem efeitos complementares entre as despesas militares e a fragilidade do Estado no crescimento. O estudo recomendou uma redução das despesas militares não produtivas. Deste modo, o aumento das despesas públicas destinadas ao crescimento coloca as economias da África subsariana em trajetórias de maior crescimento económico, o que pode resultar numa expansão sustentada da margem de manobra orçamental.

Veganzones-Varoudakis e Rizvi (2021) examinaram os determinantes económicos, sociais e institucionais dos conflitos internos em Estados frágeis. Os resultados do estudo demonstraram que instituições eficazes, medidas pela eficiência judicial e rendimentos mais elevados, poderiam ajudar a reduzir os conflitos em Estados frágeis. No entanto, as despesas em educação e em reformas comerciais não tiveram a influência esperada, o que significa que os países devem primeiro melhorar as condições sociais, económicas e institucionais das suas populações antes de usufruírem dos frutos das reformas comerciais e da educação. Adeto (2019) também realizou investigação sobre onexo existente entre fragilidade do Estado e conflito na região do Corno de África e descobriu que a dinâmica do conflito alimenta e sustenta a fragilidade do Estado. O estudo utilizou uma análise qualitativa para explorar a relação entre os dois conceitos. Os conflitos que surgem da competição pelo controlo dos recursos naturais entre grupos étnicos também foram considerados como causas de fragilidade em países como a Etiópia e a Eritreia. O estudo de Barroy et al. (2018) centrou-se no papel das despesas do Estado no setor da saúde para alcançar a saúde da nação e outros objetivos de desenvolvimento sustentável. O estudo concluiu que a consecução de melhorias em termos de saúde em consonância com o ODS 3 exige que os países alinhem a sua margem

de manobra orçamental no sentido das avaliações de saúde. Isto inclui a utilização de receitas geradas localmente, empréstimos e subvenções, de uma forma sustentável que melhora a saúde das nações e o crescimento global em geral. A secção seguinte examina a metodologia que foi utilizada numa proposta para responder às questões de investigação colocadas.

3. METODOLOGIA E DADOS

O objetivo inicial do artigo era utilizar uma abordagem econométrica para estabelecer a relação causal entre margem de manobra orçamental, fragilidade e conflito e a influência na realização dos ODS em África. O estudo procurou seguir Saba e Ngepah (2019), que utilizaram uma análise de dados com recurso a um painel para estabelecer a relação entre despesas militares, fragilidade do Estado e crescimento económico em África. Foi feita uma tentativa inicial para estimar o modelo especificado utilizando as despesas de saúde para mensurar os esforços para alcançar os ODS e a forma como isto é afetado pela margem de manobra orçamental, pelo estado de fragilidade e pelo conflito dos países.

Contudo, os pontos de dados limitados, o pequeno número de países com dados disponíveis sobre todas as variáveis durante um período de tempo limitado (as questões de fragilidade e conflito têm causas subjacentes a longo prazo) e sobreposições significativas nas variáveis independentes apresentaram desafios nas estimativas econométricas. Por esse motivo, os resultados das estimativas econométricas que evidenciavam a existência de problemas de endogeneidade decorrentes de uma potencial causalidade inversa foram abandonados na análise subsequente. Por exemplo, o índice de fragilidade do Estado é um índice composto com doze indicadores em que o índice se baseia e cobre uma vasta gama de elementos de risco de degenerescência do Estado, tais como corrupção em larga escala e comportamento delinvente, incapacidade de cobrar impostos ou outros, que

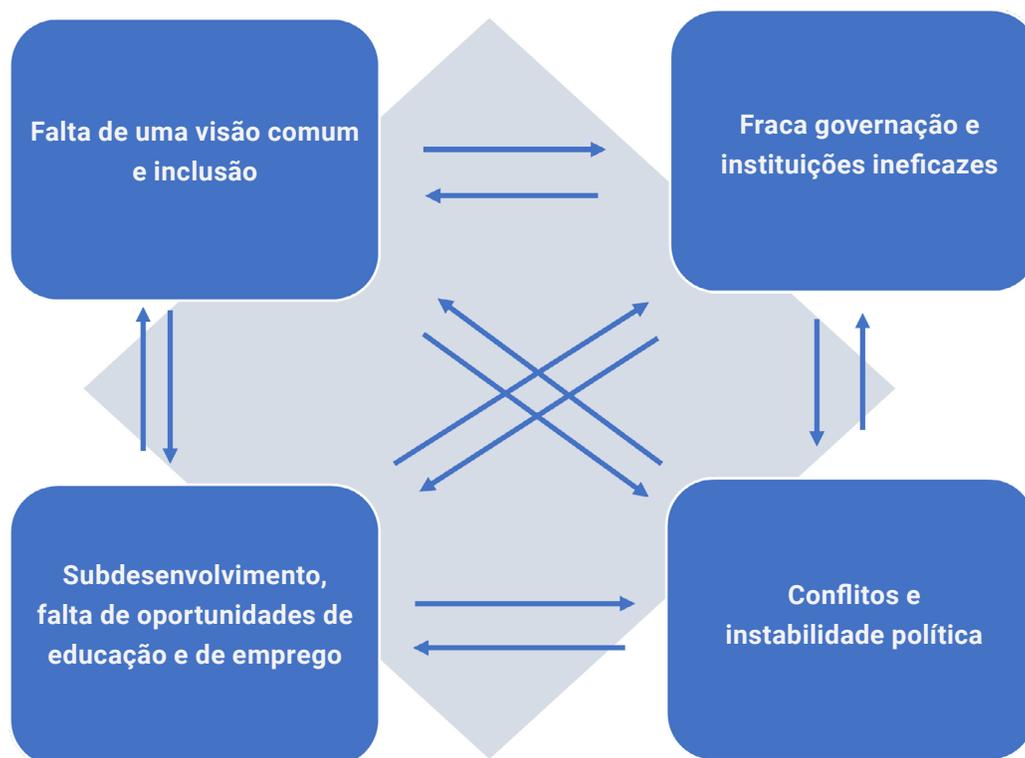
recorrem ao apoio dos cidadãos. O Índice Global de Paz é também um índice composto que mede a paz dos países e é composto por 23 indicadores quantitativos e qualitativos, cada um ponderado numa escala de 1-5. Alguns dos indicadores nos índices compostos estão correlacionados com outras variáveis independentes, tais como o PIB e substitutos da margem de manobra orçamental.

Tendo em conta os desafios de estimativa acima salientados, o artigo recorreu então a estatísticas descritivas baseadas em dados secundários disponíveis sobre Margem de manobra orçamental, Despesas de Saúde per capita, Fragilidade e Conflitos. Em particular, as correlações entre margem de manobra orçamental e despesas de saúde, assim como margem de manobra orçamental, fragilidade e conflito, foram calculadas para complementar a análise do conteúdo dos estudos selecionados de modo a inferir as relações entre margem de manobra orçamental, fragilidade e conflito ao mesmo tempo que se retiravam ensinamentos do consenso emergente na literatura.

4. MARGEM DE MANOBRA ORÇAMENTAL, FRAGILIDADE E CONFLITO NA ÁFRICA SUBSARIANA

O Mundo assistiu a uma diminuição significativa do número de conflitos desde o início da década de 1990 até meados dos anos 2000, que foram amplamente noticiados nos meios de comunicação social e em vários fóruns internacionais, mostrando otimismo quanto à capacidade da comunidade internacional para prevenir novos conflitos e promover um regresso a uma paz duradoura (Aguzzoni, 2011). Contudo, esta melhoria foi temporária, uma vez que o número de conflitos de grande amplitude começou a aumentar novamente devido ao ressurgimento de tensões, inclusive em alguns países da África subsariana. Nos últimos anos, o número de conflitos de grande amplitude regressou aos níveis registados em meados da década de 1990.

FIGURA 2: OS FATORES POR DETRÁS DA FRAGILIDADE



Fonte: FMI (2015)

Os conflitos internos⁷ aumentaram, particularmente durante o período de 2015-2018, tendo sido registados 46 conflitos de pequena amplitude em 2018, em 32 países (Feindouno e Wagner, 2020). Esta recuperação do número de conflitos induz uma fragilidade crescente do Estado e prejudica o desempenho económico, à medida que os recursos são desviados dos programas de reforço do crescimento para conter os conflitos emergentes. Em 2015, o FMI destacou alguns dos fatores por detrás da fragilidade, como mostra a Figura 2.

Em segundo lugar, os dados pormenorizados sobre conflitos compilados a partir da base de dados do Peace Research Institute of Oslo (PRIO) refletem

outro fenómeno recente, o da internacionalização dos conflitos internos. De facto, uma série de conflitos⁸ que eram inicialmente apresentados como conflitos internos, são agora acompanhados por atores estrangeiros. Em 1991, 4 % dos conflitos eram considerados internacionalizados; de acordo com a base de dados do PRIO, este número foi multiplicado por 10, passando para cerca de 40 %, em 2015. O conflito na República Democrática do Congo (RDC) é um exemplo no sentido em que, os interesses mineiros e militares dos países vizinhos, como o Ruanda e o Uganda, contribuiram para a propagação do conflito congolês durante muitos anos, tendo ambos os países alegadamente apoiado diferentes partes no conflito⁹. Assim,

7 Os conflitos de pequena amplitude são aqueles que geram entre 25 e 999 mortes durante o ano e envolvem pelo menos um ator estatal nacional (Instituto para a Economia e Paz, 2018)

8 Um conflito interno é considerado internacionalizado se um ou mais governos terceiros estiverem diretamente envolvidos na luta, apoiando um dos beligerantes (Feindouno e Wagner, 2020).

9 Ver <https://www.aljazeera.com/news/2022/2/9/icj-to-rule-on-drcs-11bn-war-reparations-claim-against-uganda>. Averting Proxy Wars in the Eastern DR Congo and Great Lakes (Evitar guerras por procuração no leste da RD do Congo e na região dos Grandes Lagos)- <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/democratic-republic-congo/b150-averting-proxy-wars-eastern-dr-congo-and-great-lakes> ou https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b150-averting-proxy-wars_0.pdf

a persistência do conflito na RDC, tem potencial para agravar os indicadores de fragilidade e prejudicar o desempenho económico da Região da África Oriental e do resto de África através das ligações comerciais.

Na última década, registou-se um recorde de conflitos estatais em África. Apenas em 2019, foram registados 25 conflitos estatais, contra 21 registados em 2018 (Palik *et al.*, 2019). Em 2018, foi registado um número recorde de 13 conflitos territoriais. As guerras civis internacionalizadas atingiram também o seu auge (Feindouno e Wagner, 2020). Em 2019, os Camarões, o Burquina Fasso, a Somália e o Burundi assistiram ao envolvimento externo nos seus conflitos internos. Os múltiplos conflitos estatais em África estão relacionados com a ascensão e a expansão do Estado islâmico (Palik *et al.*, 2019). Em 2019, nove países em África (Camarões, Níger, Chade, Nigéria, Líbia, Burquina Fasso, Mali, Somália e Moçambique) viveram conflitos com Estados islâmicos dentro dos seus territórios. Em termos de comparação regional, África registou o maior número de acordos de cessar-fogo e de paz definitivos. O maior número de cessar-fogos foi registado em 2003, altura em que foram celebrados 49 cessar-fogos em 10 países diferentes (Palik *et al.*, 2019).

Estes conflitos induzem fragilidade, o que também representa um risco elevado para a realização da Agenda 2063 complementar da União Africana e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A fragilidade pode assumir muitas formas diferentes e pode incluir alguma ou toda a fragilidade a nível económico, político e social. Em alguns dos piores casos, a fragilidade foi associada a conflitos abertos. Qualquer que seja a forma que assuma, a fragilidade está normalmente associada ao subdesenvolvimento. É altamente provável que a fragilidade e o subdesenvolvimento se alimentem e sustentem mutuamente. Na década de

1990, muitos países da África subsariana sofreram guerras civis e alguns países, ainda hoje, sofrem de violência generalizada ou mesmo de guerra civil. Embora se mantenham elevados os níveis de fragilidade, formas extremas de fragilidade, como a violência ou as guerras civis, diminuíram desde a década de 1990 (Gnangnon e Brun, 2020). Como explicado pelo Fundo para a Paz, o índice de fragilidade dos Estados é uma boa medida da fragilidade do Estado, uma vez que realça não só as pressões normais que todos os Estados sofrem, mas identifica também as pressões que estão a empurrar um Estado para uma situação de fracasso (Fundo para a Paz, 2021). O índice de fragilidade dos Estados é composto por quatro pilares principais e cada pilar é composto por três sub-pilares, nomeadamente indicadores de coesão (aparelho de segurança, elites facionalizadas e queixas de grupos), económicos (declínio económico, desenvolvimento económico desigual, fuga de pessoas e fuga de cérebros), políticos (legitimidade do Estado, serviços públicos e direitos humanos e Estado de direito) e sociais (pressões demográficas, refugiados e intervenção externa).¹⁰

Os Índices de fragilidade dos Estados para países selecionados na África subsariana são apresentados na Tabela 1 (página seguinte). Durante o período de 2010 a 2018, Camarões, Chade, Quênia, RDC, Ruanda e Zimbabué tiveram índices de fragilidade acima da média africana. Por outro lado, Angola, Botsuana e Moçambique apresentavam índices de fragilidade que oscilavam em torno da média africana, o que significava que estes últimos países eram relativamente menos frágeis em comparação com os primeiros. No entanto, as questões de fragilidade não são estáticas mas dinâmicas. Por exemplo, o índice de fragilidade para Moçambique poderia mudar se forem considerados dados mais recentes. Quase 2 900 pessoas foram mortas e a maioria da população deslocada, no início de junho de 2021, numa guerra civil que começou em

¹⁰ <https://fragilestatesindex.org/indicators/>, acessido a 18 de fevereiro de 2022

outubro de 2017, em Cabo Delgado, província do nordeste de Moçambique (Hanlon, 2021)¹¹.

A relação entre impostos e PIB para países africanos selecionados é inferior à média da relação entre impostos e PIB da região Ásia-Pacífico, à média da América Latina e Caraíbas e à média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (Figura 3). A média africana da relação entre impostos-PIB relativa a 30 países africanos é de 16,6 contra a média de 21 % da região Ásia-Pacífico, 22,9 % para a América Latina e Caraíbas e 33,8 % para a OCDE. Os países selecionados na África subsariana apresentam rácios entre impostos-PIB inferiores à média africana, tais como o caso do Chade (8,1 %), RDC (7,5 %), Angola (9,4 %), Uganda (12,1 %), Botsuana (12,6 %), Zimbabué (13,6 %) e Camarões (14,2 %). No Quênia (17,3 %), Ruanda (17,7 %) e Moçambique (26,9 %), o rácio entre impostos-PIB era superior à média africana de 16,6 %. Isto mostra que, geralmente, os países da África subsariana com rácios entre impostos-PIB abaixo da média africana têm uma capacidade limitada de gerar receitas fiscais, apesar de as receitas fiscais serem importantes para a estratégia de mobilização de recursos internos do continente. O elevado índice de fragilidade da RDC apresentado na Tabela 1 e o baixo rácio entre impostos-PIB apresentado na Figura 3 (página seguinte) ilustram os efeitos da fragilidade na margem de manobra orçamental ou vice-versa.

Um rácio mais baixo de impostos em relação ao PIB também pode significar que o aumento das receitas fiscais dos países africanos¹² é fraco, uma vez que as receitas fiscais podem não aumentar proporcionalmente em resposta a um aumento do rendimento nacional. Os elementos da base tributária de um país, tais como a quota da agricultura no PIB, a existência do setor informal e o grau de

abertura dos países, também determinam o rácio entre impostos-PIB dos países. A fuga de receitas através de atividades corruptas, tais como subornos, determinação dos preços de transferência, elisão e evasão fiscal, bem como fluxos financeiros ilícitos, contribuem para baixar o rácio entre impostos-PIB nos países da África subsariana, especialmente aqueles com estruturas institucionais e da administração fiscal débeis. O aumento da inflação também corrói o valor das receitas fiscais, o que afeta a execução de programas sociais como a saúde. Assim, o reforço da administração das receitas pode contribuir para um aumento da cobrança de receitas e reduzir a evasão e elisão fiscais. A Agenda de Ação de Adis Abeba (2015)¹³ para o financiamento do desenvolvimento salientou a necessidade de os países africanos se concentrarem na mobilização de recursos internos para o financiamento dos ODS. Isto seria conseguido sobretudo através da melhoria do seu desempenho global em termos de receitas (Gupta *et al.*, 2020).

Pode argumentar-se que os países da África subsariana ainda podem mobilizar mais receitas para financiar os ODS sem aumentar as taxas de imposto e sem aumentar a carga fiscal, se o foco for colocado no alargamento da base tributária. A Tabela 2 apresenta médias de quatro indicadores de margem de manobra orçamental diferentes entre países selecionados, de 2000 a 2018. A fundamentação lógica para a análise de tendências consiste em ver se os países selecionados tiveram um desempenho consistente nos diferentes indicadores ao longo do período de tempo selecionado. A Tabela 2 também inclui uma coluna com a taxa média de crescimento durante o mesmo período, como um indicador das alterações na base tributária.

11 Joseph Hanlon (2021), Ignoring the Roots of Mozambique's War in a Push for Military Victory <https://www.accord.org.za/conflict-trends/ignoring-the-roots-of-mozambiques-war-in-a-push-for-military-victory/>

12 A medida de como as receitas fiscais variam com as mudanças na produção.

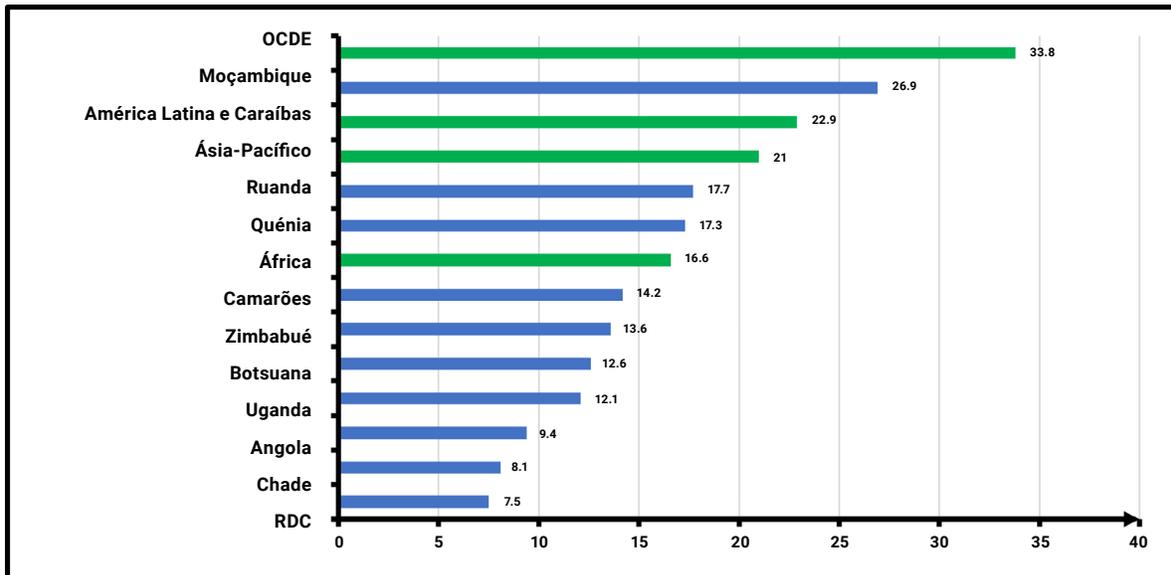
13 https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2051AAAA_Outcome.pdf

TABELA 1: ÍNDICE DE FRAGILIDADE PARA PAÍSES DA ÁFRICA SUBSARIANA SELECIONADOS, 2010 - 2018

ANO	ANGOLA	BOTSUANA	CAMARÕES	CHADE	RDC	QUÊNIA	MOÇAMBIQUE	RUANDA	ZIMBABUÉ	ÍNDICE DA MÉDIA AFRICANA
2010	83,7	68,6	95,4	113,3	109,9	100,7	81,7	88,7	110,2	88,2
2011	84,6	67,9	94,6	110,3	108,2	98,7	83,6	91	107,9	87
2012	85,1	66,5	93,1	107,6	111,2	98,4	82,4	89,3	106,3	88,5
2013	89,3	64	93,5	109	111,9	99,6	82,8	89,3	105,2	89
2014	87,4	64,5	93,1	108,7	110,2	99	85,9	90,5	102,8	89,6
2015	87,9	62,8	94,3	108,4	109,7	97,3	86,9	90,2	100	89,9
2016	90,5	63,5	97,8	110,1	110	98,3	87,8	91,3	100,5	91,1
2017	91,1	63,8	95,6	109,4	110	96,4	89	90,8	101,6	90,4
2018	89,4	61,9	95,3	108,3	110,6	97,4	88,6	89,3	102,3	89,6

Fonte: Compilação do autor

FIGURA 3: RÁCIO DE IMPOSTOS EM RELAÇÃO AO PIB PARA DIFERENTES REGIÕES, 2019



Fonte: OCDE (2021)

Da Tabela 2 acima, embora existam algumas variações relativamente ao desempenho de cada país em diferentes indicadores da margem de manobra orçamental, os Camarões, Angola e Botsuana tiveram um bom desempenho em todos os diferentes indicadores, o que indica que estes países estão menos limitados em termos de margem de manobra orçamental.

Por outro lado, Moçambique, Zimbabué e RDC tendem a ter, em média, os piores resultados, com o Quênia, o Gana e a Etiópia a apresentarem-se, em média, a meio dos nossos países selecionados. O pior desempenho nos indicadores da margem de manobra orçamental também está associado a baixas taxas médias de crescimento no caso do Zimbabué, o que reflete a redução da

base tributária, ao passo que a RDC apresentou taxas de crescimento moderadamente elevadas. Moçambique reflete quadros institucionais/administrativos débeis para a cobrança de impostos.

4.1. DESPESAS DE SAÚDE EM PAÍSES SELECIONADOS DA ÁFRICA SUBSARIANA

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 3), que procura garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar, exige que os países invistam na modernização e no reforço dos setores/sistemas de saúde.

A parte do orçamento dos governos atribuída ao setor da saúde demonstra até que ponto os governos africanos estão a dar prioridade ao acesso à saúde de qualidade e ao bem-estar. Por conseguinte, as despesas de saúde servem como um indicador informativo dos esforços do país para garantir a saúde e o bem-estar dos seus cidadãos. A Figura 2 mostra as tendências das despesas de saúde per capita por países da África subsariana.

Como mostrado na Figura 4 (página seguinte), os esforços dos países selecionados da África subsariana, com vista a melhorar a saúde e o bem-estar dos seus cidadãos através do investimento

TABELA 2: MÉDIA DA MARGEM DE MANOBRAS ORÇAMENTAL ENTRE PAÍSES DA ÁFRICA SUBSARIANA SELECIONADOS (2000-2018)

	SALDO CICLICAMENTE AJUSTADO, % DO PIB POTENCIAL	TOTAL DOS SALDOS DA DÍVIDA EXTERNA, % DO PIB	SALDO ORÇAMENTAL, % DA MÉDIA DAS RECEITAS FISCAIS	SALDO ORÇAMENTAL, % DO PIB	TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO DO PIB
ANGOLA	-0,11	42,26	25,61	0,32	5,78
BOTSUANA	0,18	10,68	11,11	0,16	4,17
CAMARÕES	0,58	36,94	33,95	0,71	4,22
CHADE	-1,91	31,25	-2,45	-1,95	6,69
COSTA DO MARFIM	-1,40	43,08	-12,40	-1,46	3,39
RDC	-0,27	58,21	5,68	-0,13	4,79
ETIÓPIA	-3,19	39,06	-32,08	-3,21	8,97
GANÁ	-5,08	31,90	-62,73	-5,10	6,05
QUÊNIA	-3,48	22,50	16,46	-3,50	4,26
MALI	-1,26	39,36	-9,62	-1,11	4,87
MOÇAMBIQUE	-4,02	77,50	20,64	-3,83	6,75
NIGÉRIA	-0,92	33,60	-6,32	-0,46	5,84
RUANDA	-1,34	41,96	12,93	-1,13	7,66
SENEGAL	-2,71	38,65	-18,92	-2,61	4,11
TANZÂNIA	-2,59	38,06	-25,25	-2,52	6,36
UGANDA	-1,93	28,71	0,00	-1,91	6,23
ZIMBABUÉ	-3,71	52,97	22,26	-3,28	0,80

Fonte: Cálculos dos autores utilizando dados do Banco Mundial, (<http://www.worldbank.org/en/research/brief/fiscal-space>) e [crescimento do PIB (% anual) | Dados ([worldbank.org](http://www.worldbank.org))]

no setor da saúde, continuaram a ser reduzidos e mesmo abaixo da despesa de saúde per capita recomendada de pelo menos 86 dólares americanos para os países em desenvolvimento até 2015 (Organização Mundial da Saúde, 2010). Em sentido contrário, apenas o Botsuana tem uma maior despesa de saúde per capita, que é significativamente mais elevada, sendo mais de quatro vezes a despesa de saúde mínima per capita recomendada. Angola e Zimbabué têm despesas de saúde per capita que oscilam em torno do objetivo de 86 dólares americanos estabelecido em 2015. Países como a RDC, Moçambique e Chade têm despesas de saúde per capita muito baixas, como se pode ver na Figura 4.

O fraco desempenho em matéria de despesas de saúde também está associado a países com um índice de fragilidade mais elevado e um baixo rácio de impostos em relação ao PIB, tal como demonstrado nas Tabela 1 e Figura 3/Tabela 2, respetivamente. Isto mostra que a maioria dos países da África subsariana selecionados sentem desafios na garantia da saúde e do bem-estar das suas populações.

É possível que o baixo nível de despesas no setor da saúde seja reproduzido noutros países da África subsariana. Esta evolução pode continuar a agravar a fragilidade socioeconómica dos países da África subsariana, caso não haja iniciativas sustentáveis e sólidas para aumentar a mobilização de recursos internos e aumentar a receita do Estado destinada ao setor da saúde.

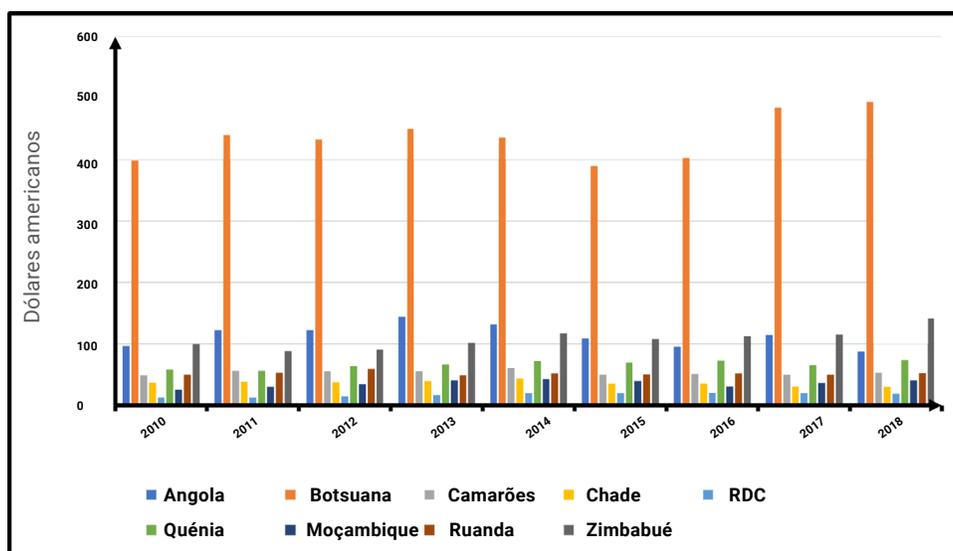
O hiato de recursos públicos no financiamento do setor da saúde é normalmente coberto por subvenções da APD, por financiamento do setor privado e por despesa corrente. A Figura 5 fornece um retrato das mudanças na APD em relação às mudanças nas despesas de saúde per capita durante o período de 2017 a 2018.

Entre o período de 2017 a 2018, o gráfico mostra que apenas três países conseguiram registar mudanças positivas (ou seja, aumentos) na APD e nas despesas de saúde per capita. Estes países são a Costa do Marfim, o Uganda e o Zimbabué. A maioria dos países da África subsariana selecionados (Camarões, Gana, Quênia, Mali, Moçambique, Ruanda, Senegal e Tanzânia) registou diminuições nas despesas de saúde per capita, não obstante o facto de a APD aumentar efetivamente para estes países. Isto pode, possivelmente, salientar que o aumento da APD não foi complementado por aumentos da despesa pública per capita devido à limitação em termos de margem de manobra orçamental. A República Democrática do Congo (RDC) e a Nigéria sofreram alterações negativas entre a APD e as despesas de saúde per capita, o que pode refletir uma diminuição tanto das despesas de saúde pública como do apoio ao setor da saúde a partir da APD. Assim, a fonte mais sustentável de financiamento da saúde é o financiamento público assente numa maior mobilização de recursos internos.

4.2. ANÁLISE DE CORRELAÇÃO ENTRE DESPESAS DE SAÚDE PER CAPITA E MARGEM DE MANOBRAS ORÇAMENTAL

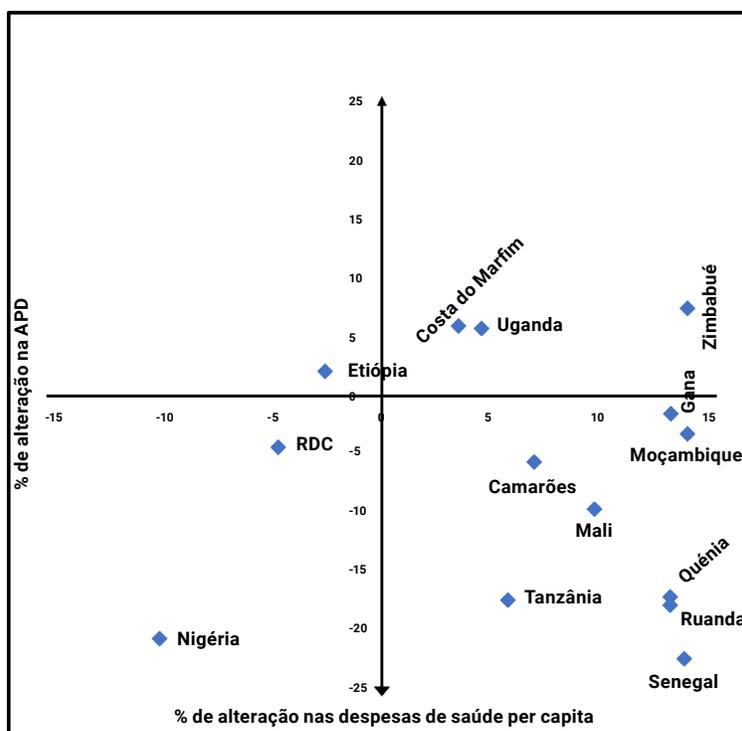
A relação esperada entre despesas de saúde per capita e margem de manobra orçamental é positiva, o que implica que um aumento da margem de manobra orçamental de um país conduz a um aumento das despesas de saúde per capita (Tandon e Cashin, 2010). Nesta secção, examinamos a relação entre margem de manobra orçamental e despesas de saúde per capita como um indicador da consecução do ODS 3 que se centra na melhoria da saúde e do bem-estar dos cidadãos. As correlações apresentadas na Tabela 3 (página seguinte) revelam que esta relação não é óbvia em todos os países. Por exemplo, durante o período de 2000 a 2018, países como a Costa do Marfim,

FIGURA 4: DESPESAS DE SAÚDE PER CAPITA (DÓLARES AMERICANOS) PARA PAÍSES SELECIONADOS NA ÁFRICA SUBSARIANA, 2010-2018



Fonte: Banco Mundial (2022)

FIGURA 5: ALTERAÇÃO NA APD VS ALTERAÇÃO NAS DESPESAS DE SAÚDE PER CAPITA (2017 - 2018)



Fonte: Ilustrações dos autores utilizando dados do Banco Mundial [Despesa corrente de saúde per capita (atual em dólares americanos) | Dados (worldbank.org)] e Iniciativas de desenvolvimento (Ajuda despendida na saúde: Dados APD sobre doadores, setores, beneficiários - Iniciativas de desenvolvimento (devinit.org))

Camarões, Gana, Mali, Senegal, Nigéria e Tanzânia tiveram um desempenho contrário ao expectável, uma vez que existia uma relação negativa entre a margem de manobra orçamental e as despesas de saúde per capita.

Isto demonstra que a melhoria da margem de manobra orçamental não se traduziu na melhoria da saúde dos cidadãos, o que poderia ser um reflexo da baixa prioridade das despesas de saúde nos orçamentos. Por conseguinte, é necessário que estes países seleccionados afetem uma maior parte dos orçamentos da despesa pública ao setor da saúde se pretendem alcançar o ODS 3. Por outro lado, Angola, Botsuana, Chade, RDC, Etiópia, Quénia, Moçambique, Ruanda, Uganda e Zimbabué têm tido um desempenho de acordo com as expectativas a priori, demonstrando um aumento nas despesas de saúde per capita à medida que a margem

de manobra orçamental aumenta. As conclusões sugerem que o alargamento da margem de manobra orçamental beneficia dos recursos que podem ser utilizados no setor da saúde, melhorando assim a saúde e o bem-estar dos cidadãos.

A relação global demonstrada a partir da análise dos dados serve de orientação para os países da África subsariana equacionarem como devem alcançar o desenvolvimento, particularmente no setor da saúde. Estas conclusões também informam sobre as recomendações que aumentariam a margem de manobra orçamental, de modo a alcançar o desenvolvimento. Embora, em princípio, a margem de manobra orçamental seja uma componente central para o desenvolvimento sustentável e para a realização dos ODS, a fragilidade e as dinâmicas de conflito pertinentes na África subsariana ajudam a moldar a medida em que a margem de

TABELA 3: CORRELAÇÕES ENTRE DESPESAS DE SAÚDE PER CAPITA E MARGEM DE MANOBRA ORÇAMENTAL

PAÍS	MARGEM DE MANOBRA ORÇAMENTAL
ANGOLA	0,31
BOTSUANA	0,09
CAMARÕES	-0,01
COSTA DO MARFIM	-0,39
CHADE	0,67
RDC	0,35
ETIÓPIA	0,62
GANÁ	-0,78
QUÉNIA	0,75
MALI	-0,02
MOÇAMBIQUE	0,81
NIGÉRIA	-0,28
RUANDA	0,86
SENEGAL	-0,83
TANZÂNIA	-0,59
UGANDA	0,61
ZIMBABUÉ	0,03
GLOBAL	0,05

Fonte: Cálculos dos autores utilizando dados do Banco Mundial (<http://www.worldbank.org/en/research/brief/fiscal-space>)

manobra orçamental cumpre os objetivos de desenvolvimento. Para o efeito, este artigo analisou mais aprofundadamente a relação entre margem de manobra orçamental e fragilidade, bem como entre margem de manobra orçamental e conflito, que é representada pelo índice de paz. Em teoria, espera-se que os países frágeis enfrentem limitações em termos de margem de manobra orçamental e, na mesma linha, espera-se também que os países com conflitos enfrentem as mesmas limitações orçamentais (Milante e Woolcock, 2021). A Tabela 4 apresenta as correlações entre margem de manobra orçamental, fragilidade e o índice de paz em países da África subsariana selecionados.

A relação entre a margem de manobra orçamental e a fragilidade económica, tal como se pode ver na Tabela 4, não é constante, mas varia de país para

país. Durante o período considerado, dados sobre países como os Camarões, Quênia, Mali, Nigéria, Uganda e Zimbabué revelaram uma relação negativa entre a margem de manobra orçamental e a fragilidade; contudo, esta relação não está relacionada com a causalidade, mas aponta claramente para uma relação negativa, sugerindo que países frágeis estão associados a limitações em termos de margem de manobra orçamental.

Contudo, os dados relativos à Tanzânia, Senegal, Ruanda, Moçambique, Gana, Etiópia, RDC, Chade, Costa do Marfim, Botsuana e Angola mostraram uma relação positiva. Por outro lado, embora a expectativa a priori da relação entre a margem de manobra orçamental e o índice de paz seja negativa, nem todos os países apresentaram esta relação negativa, como é possível ver na Tabela 4.

TABELA 4: CORRELAÇÕES ENTRE MARGEM DE MANOBRA ORÇAMENTAL, FRAGILIDADE E PAZ

PAÍS	FRAGILIDADE ECONÓMICA	ÍNDICE DE PAZ
ANGOLA	0,92	-0,64
BOTSUANA	0,53	0,50
CAMARÕES	-0,39	0,92
COSTA DO MARFIM	0,72	0,57
CHADE	0,68	-0,67
RDC	0,92	-0,60
ETIÓPIA	0,52	0,59
GANA	0,53	-0,21
QUÊNIA	-0,88	-0,84
MALI	-0,42	-0,32
MOÇAMBIQUE	0,87	0,83
NIGÉRIA	-0,34	-0,45
RUANDA	0,70	0,17
SENEGAL	0,47	-0,65
TANZÂNIA	0,62	0,09
UGANDA	-0,34	-0,42
ZIMBABUÉ	-0,32	-0,40
GLOBAL	-0,38	-0,14

Fonte: Cálculos dos autores utilizando dados do Banco Mundial (<http://www.worldbank.org/en/research/brief/fiscal-space>) e do Instituto para a Economia e Paz [Global Peace Index Map "The Most & Least Peaceful Countries ([visionofhumanity.org](http://www.visionofhumanity.org))]

Contudo, as relações globais entre margem de manobra orçamental e fragilidade, assim como margem de manobra orçamental e conflito, são ambas negativas, o que implica que os países frágeis e propensos a conflitos enfrentam restrições orçamentais na região da África subsariana, pelo que a região deve encontrar formas de travar os conflitos e abordar a fragilidade de modo a melhorar a margem de manobra orçamental.

4.3. MARGEM DE MANOBRA ORÇAMENTAL E INFORMALIDADE NA ÁFRICA SUBSARIANA

A Figura 6 abaixo mostra a dimensão da economia informal na África subsariana, utilizando o método de múltiplos indicadores-múltiplas causas (MIMIC) para medir a atividade económica informal. A figura revela que as economias da África subsariana são altamente informalizadas. Esta evolução, aliada a mecanismos institucionais e administrativos débeis, resulta numa baixa mobilização de receitas fiscais a partir do setor informal. A Tabela 2 acima demonstra que a maioria dos países que enfrentam limitações em termos de margem de manobra orçamental tem grandes setores informais que contribuem para 30-50 % do PIB.

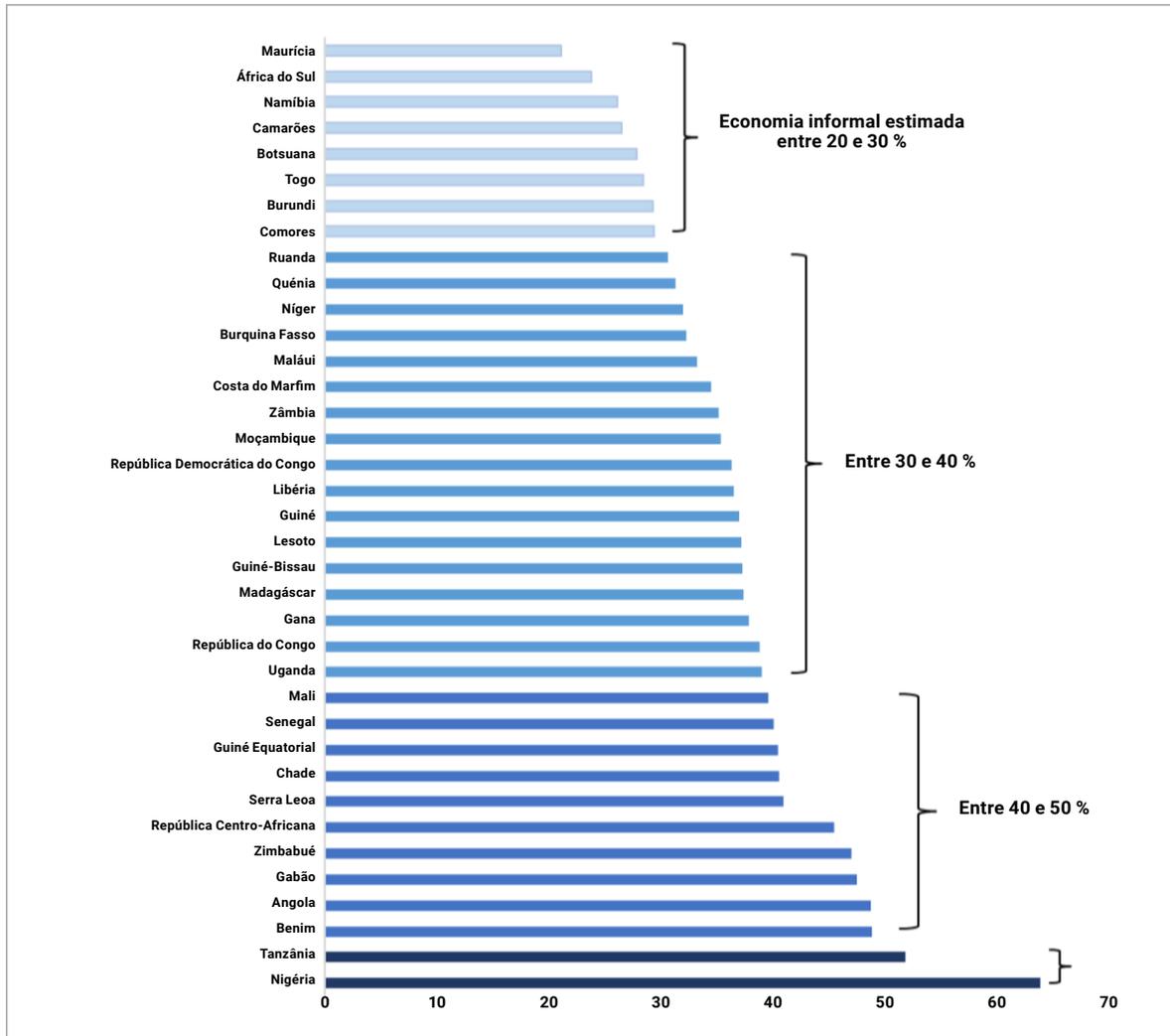
A Figura 6 apresenta uma heterogeneidade significativa dos países da África subsariana no que respeita à contribuição do setor informal para o PIB, que varia de um mínimo de 20 a 25 % nas Maurícias, África do Sul e Namíbia até um máximo de 50 a 65 % no Benim, Tanzânia e Nigéria.

O grande setor informal mina a eficácia das políticas orçamentais destinadas a aumentar a margem de manobra orçamental, uma vez que o mecanismo de transmissão de tais políticas, que tendem a visar as empresas formalizadas, é enfraquecido. A este respeito, o grande setor informal coloca desafios para uma mobilização eficaz das receitas

fiscais, comprometendo assim a realização dos objetivos de desenvolvimento. A redução dos níveis de informalidade é uma opção política desejável para os países da África subsariana. O desafio tem sido as modalidades de implementação, a limitada capacidade de criação de emprego das economias da África subsariana e a capacidade de absorção de licenciados que emanam do sistema educativo para a economia formal. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2015) teceu as seguintes recomendações sobre a transição da economia informal para a economia formal: (a) facilitar a transição dos trabalhadores e unidades económicas da economia informal para a economia formal, respeitando simultaneamente os direitos fundamentais dos trabalhadores e garantindo oportunidades de segurança de rendimentos, meios de subsistência e espírito empresarial, (b) promover a criação, preservação e sustentabilidade de empresas e empregos dignos na economia formal, bem como a coerência das políticas macroeconómicas, de emprego, de proteção social e outras políticas sociais; e (c) impedir a informalização dos empregos na economia formal. A redução do setor informal ao mesmo tempo que aumenta o setor formal melhora as receitas fiscais, o que é crucial no investimento para o desenvolvimento das economias.

Contudo, é provável que os desafios da informalidade na África subsariana subsistam num futuro previsível, na ausência de quadros institucionais e de incentivos fortes para promover a formalização das economias. A agenda da formalização precisa de ser reforçada por políticas que apoiem o desenvolvimento inclusivo e por iniciativas de capacitação destinadas a facilitar a transição da informalidade para a formalidade. Os atores do setor informal também precisam de constatar os benefícios palpáveis da formalização e dos impostos pagos, incluindo a melhoria da prestação de serviços.

FIGURA 6: DIMENSÃO DA ECONOMIA INFORMAL NA ÁFRICA SUBSARIANA (PERCENTAGEM DO PIB)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (2016)
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/07/10/The-Informal-Economy-in-Sub-Saharan-Africa-Size-and-Determinants-45017>

5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

5.1. CONCLUSÃO

A literatura selecionada revista neste estudo demonstrou que a margem de manobra orçamental, a fragilidade do Estado e os conflitos estão relacionados e têm uma forte influência na consecução de objetivos de desenvolvimento sustentável. A margem de manobra orçamental permite aos países financiar as suas atividades de uma forma sustentável, evitando assim o descontentamento dos cidadãos que conduz a violência e agrava o estado de fragilidade. Uma melhor gestão da margem de manobra orçamental ajuda a reduzir os conflitos que surgem, geralmente, como resultado da má utilização e afetação de recursos por parte dos países.

A análise no artigo estabeleceu a existência de uma correlação entre as despesas de saúde per capita e a margem de manobra orçamental, que são um indicador do desenvolvimento económico na região da África subsariana. Isto significa que, para que a África subsariana melhore o bem-estar dos seus cidadãos e se aproxime mais da realização dos ODS, é necessário que encontre formas de melhorar a margem de manobra orçamental. O estudo concluiu também que as correlações globais entre a margem de manobra orçamental e o índice de paz, bem como entre a margem de manobra orçamental e a fragilidade económica, são negativas, o que significa que os Estados frágeis e os afetados por conflitos têm maior probabilidade de enfrentar limitações em termos de margem de manobra orçamental. Dadas estas relações, pode inferir-se que para os países da África subsariana alcançarem os objetivos de desenvolvimento, incluindo o ODS 3, é necessário reduzir os conflitos e o seu impacto negativo na economia, manter a paz e melhorar a resiliência económica. Embora a natureza das intervenções e as modalidades de implementação não tenham sido diretamente

examinadas neste artigo, são várias as opções que é possível extrair da literatura sobre a expansão da margem de manobra orçamental, a redução da fragilidade e o reforço da paz e que podem ser consideradas e adaptadas para se adequarem aos contextos específicos do país.

5.2. RECOMENDAÇÕES

A análise neste artigo sugere que são necessárias estratégias e quadros políticos mais robustos para criar capacidades em matéria de margem de manobra orçamental e reduzir a fragilidade a fim de estimular o desenvolvimento nos países da África subsariana selecionados. A melhoria da margem de manobra orçamental pode ser um passo crucial na redução da fragilidade e do conflito, especialmente quando a capacidade do Estado para promover o desenvolvimento económico inclusivo é apoiada por uma margem de manobra orçamental adequada.

A este respeito, o estudo recomenda o seguinte:

1. Os países da África subsariana precisam de explorar opções para melhorar a sua margem de manobra orçamental, retirando ensinamentos dos seus pares que tenham tido um desempenho consistente e bom em diferentes indicadores durante o período de 2000 a 2018, tal como indicado na Tabela 2 acima. Algumas das opções a considerar, tal como sugerido na literatura, incluem:
 - Instituir reformas políticas e quadros de incentivos para melhorar a mobilização de recursos internos, incluindo as remessas da diáspora;
 - Adotar medidas políticas para impulsionar o crescimento económico, reduzir a inflação, conter o aumento dos custos do serviço da dívida, alargar a base tributária e reforçar a resiliência económica.

- Criar reservas orçamentais que alarguem o âmbito de uma política orçamental expansionista para responder aos riscos de fragilidade e conflito emergentes.
2. O Desempenho da Ajuda Pública ao Desenvolvimento da Saúde sugere a necessidade de os países da África subsariana selecionados considerarem o aumento da margem de manobra orçamental e a afetação de recursos para assegurar um financiamento sustentável da saúde que apoie o reforço do sistema de saúde através da melhoria das despesas de saúde, a fim de alcançar o ODS 3.
 3. As iniciativas a nível continental, regional e nacional destinadas a abordar questões de fragilidade nas suas jurisdições e a resolução de conflitos desempenham um papel fulcral no apoio ao crescimento e desenvolvimento económico inclusivo no seio da África subsariana. Isto implica a adoção e implementação de resoluções da União Africana, resoluções das Comunidades Económicas Regionais sobre conflitos em África. Além disso, os países precisam de reforçar a capacidade das instituições responsáveis pela prevenção de conflitos, bem como abordar os fatores que fomentam a fragilidade.

REFERÊNCIAS

- Adeto, Y.A., 2019. *State fragility and conflict nexus: Contemporary security issues in the Horn of Africa*. African Journal on Conflict Resolution, 19(1), pp.11-36.
- Aguzzoni, L. 2011. *The concept of fiscal space and its applicability to the development of social protection policy in Zambia*. Organização Internacional do Trabalho. Genebra.
- Amato, M. e Saraceno, F., 2022. *Squaring the circle: How to guarantee fiscal space and debt sustainability with a European Debt Agency*. BAFFI CAREFIN Centre Research Paper, (2022-172).
- Aziz, F., Tahir, F. e Qureshi, N.A., 2020. *Millennium development goals (MDGs-2000-2015) to sustainable development goals (SDGs-2030): a chronological landscape of public sector health care segment of Pakistan*. Journal of the Pakistan Medical Association, pp.1-17.
- Barroy, H., Kutzin, J., Tandon, A., Kurowski, C., Lie, G., Borowitz, M., Sparkes, S. e Dale, E., 2018. *Assessing fiscal space for health in the SDG era: a different story*. Health Systems & Reform, 4(1), pp.4-7.
- Beall, J., Goodfellow, T. e Rodgers, D., 2011. *Cities, conflict, and state fragility*.
- Behera, D.K. e Dash, U., 2019. *Prioritization of government expenditure on health in India: A fiscal space perspective*. Socio-Economic Planning Sciences, 68, p.100667.
- Behera, D.K. e Dash, U., 2019. *Effects of economic growth towards government health financing of Indian states: an assessment from a fiscal space perspective*. Journal of Asian Public Policy, 12(2), pp.206-227.
- Calderon, Cesar; Chuhan-Pole, Punam; Some, Yirbehogre Modeste. 2018. *Assessing Fiscal Space in Sub-Saharan Africa*. Policy Research Working Paper; No. 8390. Banco Mundial, Washington, DC.
© Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29602> Licença: CC BY 3.0
- Calderón, C. e Boreux, S., 2016. *Citius, Altius, Fortius: Is Growth in Sub-Saharan Africa More Resilient?* Journal of African Economies, 25(4), pp.502-528.
- Christie, E.H., 2019. *The demand for military expenditure in Europe: the role of fiscal space in the context of a resurgent Russia*. Defence and peace economics, 30(1), pp.72-84.
- Deléchat, C., Fuli, E., Mulaj, D., Ramirez, G. e Xu, R., 2018. *Exiting from fragility in Sub-Saharan Africa: The role of fiscal policies and fiscal institutions*. South African Journal of Economics, 86(3), pp.271-307.
- El-Shagi, M. e von Schweinitz, G., 2021. *Fiscal policy and fiscal fragility: Empirical evidence from the OECD*. Journal of International Money and Finance, 115, p.102292.

Feindouno S., Wagner L. (2020). *The determinants of internal conflict in the world: How to estimate the risks and better target prevention efforts?* (Em francês: *Les conflits internes dans le monde : Estimer les risques pour cibler la prévention*), FERDI, Fondation Prospective et Innovation (FPI), 96 p.

Ferreira, I.A., 2018. *An empirical analysis of state fragility and growth: The impact of state ineffectiveness and political violence* (No. 2018/29). Documento de trabalho WIDER.

Garry, S. e Checchi, F., 2020. *Armed conflict and public health: into the 21st century*. *Journal of Public Health*, 42(3), pp.287-298.

Ghura, M. D. (1998). *Tax revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of economic policies and corruption*. Fundo Monetário Internacional.

Gnangnon, S. K., e Brun, J. F. (2020). *Tax reform and fiscal space in developing countries*. *Eurasian Economic Review*,10(2), 237-265.

Gupta, S; Liu, J e Ross, K (2020), *What Influences Tax Rates in Sub-Saharan Africa?*
<https://www.cgdev.org/blog/what-influences-tax-rates-sub-saharan-africa>

Heller, P.S., 2005. *Back to Basics Fiscal Space: What It Is and How to Get It*. *Finance & Development*, 42(002).

Ibrahimi, S.Y., 2020. *Violence-producing dynamics of fragile states: How state fragility in Iraq contributed to the emergence of Islamic State*. *Terrorism and political violence*, 32(6), pp.1245-1267.

Instituto para a Economia e Paz. *The Economic Value of Peace 2018: Measuring the Global Economic Impact of Violence and Conflict*, Sydney, outubro de 2018.

Disponível a partir de: <http://visionofhumanity.org/reports> (acedido a Dia, mês, ano).

FMI (2015), *Building Resilience in Sub-Saharan Africa's Fragile States*,
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2015/afr1505.pdf>

Ko, H., 2020. *Measuring fiscal sustainability in the welfare state: fiscal space as fiscal sustainability*. *International Economics and Economic Policy*, 17(2), pp.531-554.

Kose, M., Franziska, S. K. e Sugawara, O. N (2017) *A Cross-Country Database of Fiscal Space*. Banco Mundial. Washington.

Krugman, P., 2019. *Perspectives on debt and deficits*. *Business Economics*, 54(3), pp.157-159.

Malik, H.A., 2019. *Fiscal rules and fiscal space*. UN-ESCAP Macroeconomic Policy and Financing for Development Division.

Meheus, F. e McIntyre, D., 2017. *Fiscal space for domestic funding of health and other social services*. *Health Economics, Policy and Law*, 12(2), pp.159-177.

Oduola, A. 2017. *Fiscal Space, poverty and inequality in Africa*. African Development Review, 29(S1), 1-14.

OCDE (2021), *Revenue Statistics in Africa 2021*,

<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-in-africa-2617653x.htm>

Ostry, M.J.D. e Kim, J.I., 2018. *Boosting fiscal space: the roles of GDP-linked debt and longer maturities*. Fundo Monetário Internacional.

Rogoff, K., 2021. *Fiscal sustainability in the aftermath of the great pause*. Journal of Policy Modeling

Roy, R., Heuty, A. e Letouzé, E. 2007. *Fiscal Space for What? Analytical Issues from a Human Development Perspective*. PNUD. Nova Iorque

Saba, C.S. e Ngepah, N., 2019. *A cross-regional analysis of military expenditure, state fragility and economic growth in Africa*. Quality & Quantity, 53(6), pp.2885-2915.

Taylor, S.A., Perez-Ferrer, C., Griffiths, A. e Brunner, E., 2015. *Scaling up nutrition in fragile and conflict-affected states: The pivotal role of governance*. Social Science & Medicine, 126, pp.119-127.

Véganzonès-Varoudakis, M.A. e Rizvi, S.M.A.E.R., abril de 2021. *Economic, Social and Institutional Determinants of Domestic Conflict in Fragile States*. Em Proceedings of the 11th Global Islamic Marketing Conference Advances in Islamic (GIMAC11).

Savedoff, W (2003), *How Much Should Countries Spend on Health? Documento de Discussão da OMS Número 2*, https://www.who.int/health_financing/en/how_much_should_dp_03_2.pdf

Grupo do Banco Mundial, 2018. *Overcoming poverty and inequality in South Africa: An assessment of drivers, constraints and opportunities*. Banco Mundial.

Zeigermann, U., 2020. *Policy Coherence for Sustainable Development—A Promising Approach for Human Security in Fragile States?* Journal of Peacebuilding & Development, 15(3), pp.282-297.

Recomendações políticas acionáveis

As recomendações que se seguem foram formuladas durante a Conferência:

- A importância de diversificar as economias africanas para reduzir os riscos de dependência de matérias-primas e os choques que incidem nos termos de troca, mas também para alargar a base produtiva e tributária.
- Reforço de parcerias locais e internacionais, em particular, para fazer face a fluxos financeiros ilícitos, incluindo um novo pacto global para acabar com os fluxos financeiros ilícitos. A nível nacional, a fim de refrear os fluxos financeiros ilícitos, foi recomendado rever as leis relevantes, que podem ter lacunas que permitam fugas e a transferência dos lucros.
- Dada a grande quantidade de remessas da diáspora - as maiores receitas em divisas do país no último ano - foi recomendado explorar a forma como os Estados-Membros africanos poderiam incentivar a diáspora a investir no continente.
- A necessidade de reforçar a ligação entre os indicadores da dívida, tais como o rácio entre dívida/PIB e as despesas dos setores sociais.
- A necessidade de considerar a priorização de empréstimos em larga escala para o desenvolvimento de infraestruturas de qualidade.
- Há uma necessidade de institucionalizar a integração da perspectiva de género a todos os níveis. Isto inclui a integração das atividades económicas informais e formais das mulheres, assegurando que as mulheres usufruem de benefícios institucionais e elegibilidade adicional para o acesso aos recursos e oportunidades do Estado.
- Conceder mais subvenções, em vez de empréstimos, para ajudar as mulheres a avançar nas entidades empresariais ou a iniciar um negócio do zero para promover o crescimento económico inclusivo e sustentável.
- Como uma questão transversal, reforçar o empoderamento e o envolvimento das organizações locais da sociedade civil tanto na gestão da dívida como no empoderamento das mulheres.
- É necessário diferenciar várias fragilidades a utilizar como preditor de conflitos, uma vez que podem ser causados pela perda de desempenho da governação, pela situação financeira agravada, pela insegurança política e pela desigualdade de género, assim como pelo espaço com governo limitado dentro do seu território com espaço sem governo, entre outros.

Tópico 2. Fluxos financeiros ilícitos, descentralização e respetivos impactos na margem de manobra orçamental em África

Documento 2.1. A margem de manobra orçamental em África está debilitada por fluxos financeiros ilícitos relacionados com a dívida? Um estudo de caso de Estados-Membros selecionados da SADC

LYLA LATIF
LATIF@UONBI.AC.KE

RESUMO

O ativismo orçamental refere-se à medida em que os governos africanos são capazes de gerar receitas para satisfazer as suas necessidades de financiamento. Trata-se, portanto, de uma questão política prioritária a todos os níveis de governação, tanto a nível interno como global. Normalmente, cada governo está exposto a quebras de receitas que minam os seus esforços e o planeamento no sentido de assegurar um ambiente socioeconómico sustentável, que é reforçado por quadros políticos eficientes e setores financeiros fortes. Para evitar limitações orçamentais, os governos contraem empréstimos.

No entanto, a contração de empréstimos sem controlo, empréstimos utilizados para atividades não económicas que não resultam em ganhos, mas que em vez disso são desviados para uso privado e empréstimos que levam o credor a olhar para um Estado devedor como um meio para a monetização da dívida e para aumentar os ganhos com o que é emprestado, vai contra a própria ideia de ativismo orçamental. Um governo contrai empréstimos para ter recursos suficientes para gerir o Estado e a sua sociedade.

Consequentemente, este artigo argumenta que a dívida pode ter o efeito de suportar a base orçamental africana, mas também pode minar a margem de manobra orçamental ao delapidá-la. Isto acontece quando a dívida cria um ambiente propício para que os fluxos financeiros ilícitos prosperem ou entrem furtivamente no sistema jurídico de um país.

Para explicar esta situação, o artigo discute quanto da dívida africana foi agravada por injustiças históricas sob a forma de dívidas coloniais e odiosas, pelo surgimento de fundos abutres, pela falta de regras de subcapitalização, por conversões de dívida em capital, pela falta de transparência orçamental e de responsabilização por empréstimos garantidos por recursos, o que culmina num ambiente que fomenta oportunidades de financiamento ilícito ou ganhos não tributados resultantes da manipulação da dívida e do quadro legal em que opera.

Palavras-chave: África, dívida, fluxos financeiros ilícitos, conversões e fundos abutres

1. INTRODUÇÃO

A atual dívida coletiva africana ascende a 726 mil milhões de dólares¹⁴ e está a empurrar o continente para a austeridade. Além disso, a UNCTAD estimou que África perde anualmente 88,6 mil milhões de dólares em fluxos financeiros ilícitos (FFI)¹⁵. Ndikumana e Boyce advertiram repetidamente que o continente perde mais em FFI do que ganha através de investimentos, ajuda e contração de empréstimos¹⁶. Grupos de defesa, tais como a Tax Justice Network Africa, SEATINI e AFRODAD salientaram que o continente estaria livre de dívidas se fosse possível identificar e travar os FFI.

Se existem quaisquer ligações entre a crescente dívida do continente e os FFI, essa é uma área em estado inicial que deve ser explorada. Tendo em conta o que precede, o artigo coloca as duas questões que se seguem. Em primeiro lugar, se a dívida cria um ambiente propício à proliferação de FFI. Em segundo lugar, se existem quaisquer formas específicas de FFI relacionados com a dívida. Estas são as questões que este artigo coloca e a que procura responder. Como tal, a discussão sobre a margem de manobra orçamental africana desde a perspectiva de como a margem de manobra

¹⁴ Este valor foi compilado com base em estatísticas do portal statista:

<https://www.statista.com/statistics/1242745/total-external-public-debt-in-africa/>

¹⁵ UNCTAD, Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa [2020], Relatório EDAR.

¹⁶ Ndikumana, L. e J. Boyce. «Capital Flight from Africa, 1970-2018, New Estimates with Updated Trade Misinvoicing Methodology». PERI Research Report, maio de 2021; Ndikumana, L. e J. Boyce. «Magnitude and Mechanisms of Capital Flight from Angola, Côte d'Ivoire and South Africa.» PERI Working Paper, dez. 2018; Boyce, J.K. e L. Ndikumana. «Capital Flight from Sub-Saharan African Countries: Updated Estimates, 1970 - 2010.» PERI Research Report, outubro de 2012; Ndikumana, L. e J.K. Boyce (2011). Africa's Odious Debt: How Foreign Loans and Capital Flight Bled a Continent. Londres: Zed Books; Ndikumana, L. e J.K. Boyce (2011). «Capital Flight from Sub-Saharan Africa: Linkages with External Borrowing and Policy Options», International Review of Applied Economics 25(2) 149-170; Boyce, J.K. e L. Ndikumana (2010). «Africa's Revolving Door: External Borrowing and Capital Flight in Sub-Saharan Africa», em Vishnu Padayachee (ed.), Political Economy of Africa.

orçamental africana é minada por fluxos financeiros ilícitos relacionados com a dívida é um tópico importante. O âmbito do artigo limita-se a abordar estas duas questões com o objetivo de pôr a claro as áreas relacionadas com o direito e as finanças que devem ser observadas pelos Estados.

Grande parte desta dívida tem sido agravada pelo surgimento de fundos abutres, por conversões de dívida em capital, pela falta de regras de subcapitalização e pela reduzida transparência orçamental e de responsabilização por empréstimos garantidos por recursos, o que culmina num ambiente que fomenta oportunidades de financiamento ilícito ou ganhos não tributados resultantes da manipulação da dívida e do quadro legal em que esta opera. Este artigo esclarece como estes fomentam FFI relacionados com a dívida. O artigo aplica uma abordagem de método misto, utilizando dados qualitativos e quantitativos obtidos a partir de literatura sobre tributação, desenvolvimento e sociologia fiscal. Os dados empíricos são retirados de várias fontes, tais como o African Economic Outlook (Perspetivas económicas para África), o BAD, UNCTADstat, a Base de dados da dívida global do FMI e as Estatísticas da dívida internacional do Banco Mundial. Toda a literatura e dados são estudados a partir de uma perspetiva de estudo de caso. Os estados membros selecionados da região da SADC são os países que são analisados no estudo dos fenómenos da dívida e dos FFI relacionados com a dívida.

O artigo começa com uma descrição dos níveis crescentes da dívida e do consequente subdesenvolvimento em Estados selecionados da SADC. Apresenta o contexto histórico que explica a origem da dívida na SADC, assim como as vulnerabilidades orçamentais a que a região está exposta. De seguida, o artigo adota uma abordagem avaliativa para demonstrar os FFI relacionados com a dívida. Posteriormente, o artigo apresenta as conclusões

e fornece recomendações políticas baseadas em provas para contrariar e prevenir a interface entre a dívida e os FFI.

2. AUMENTO DA DÍVIDA E SUBDESENVOLVIMENTO EM ESTADOS DA SADC

Sonko (1994) assinala que o endividamento internacional de África se tornou um problema importante desde 1978¹⁷. Isto deve-se a graves défices de comércio externo, tais como uma elevada dependência das exportações e uma elevada concentração em algumas matérias-primas que resultaram em escassez orçamental. A pobreza, a fome, populações sujeitas a tributação reduzida e as atividades económicas de pequena escala durante este período pressionaram o Estado de cada um destes países a contrair empréstimos para financiar as suas despesas. Na sequência da pandemia de COVID-19, a corrida difícil à dívida empurrou ainda mais o continente para a iminência do desastre anunciado. As estimativas da UNCTAD de que os FFI para fora do continente ascendiam a 88,6 mil milhões de dólares anuais agravaram ainda mais a base de receitas do continente, obrigando-o a voltar-se para os credores. Em 1970, a dívida pública externa total de África foi estimada em 6 mil milhões de dólares, aumentando para cerca de 158 mil milhões de dólares em 1984. Numa conferência sobre dívida realizada em dezembro de 1987, a antiga Organização de Unidade Africana (OUA) estimou que os níveis da dívida africana tinham subido para 200 mil milhões de dólares e projetou que no final do ano 2000, a dívida africana se situaria nos 600 mil milhões de dólares, uma vez que nessa altura os períodos de reembolso começariam a entrar em vigor, ativando as obrigações do serviço da dívida. A manutenção de tais níveis de reembolso da dívida seria impossível, especialmente porque os rendimentos de África provenientes das exportações de matérias-primas

17 Karamo N. M. Sonko, *Debt, Development and Equity in Africa* (University Press of America, 1994).

tinham descido juntamente com os níveis da ajuda externa e do investimento financeiro¹⁸. Desde então, as estimativas do nível de endividamento africano continuaram a aumentar de forma alarmante. Atualmente, a dívida externa total dos Estados africanos está avaliada em 726,55 mil milhões de dólares pelo Banco Mundial e pelo BAD¹⁹.

Os Estados da SADC têm vindo a registar um abrandamento do crescimento económico. Com base nos dados do FMI apresentados nas suas Perspetivas Económicas Regionais para 2020, o crescimento real do PIB nos países da SADC contraiu para -5,5 %, depois de as economias da SADC terem registado um declínio no aumento dos salários e uma contração global da sua massa monetária²⁰. Analogamente, as Perspetivas Económicas da África Austral para 2020 do Banco Africano de Desenvolvimento também estimaram em baixa o crescimento de base das regiões em -4,9 %, com um cenário mais pessimista de -6,6 %²¹. Apesar disto, as Perspetivas Económicas Regionais para 2021 do FMI apontam uma previsão de crescimento e recuperação económicos de 3,3 % da economia da SADC.

Contudo, esta projeção foi revista em baixa, para uma contração de cerca de 3 %, pelo relatório da SADC para 2020 sobre o Impacto da Pandemia da COVID-19 na Economia da SADC. Os Estados-Membros recorreram, portanto, à contração de empréstimos para satisfazer as suas necessidades de financiamento. Contudo, estabeleceram o objetivo de que o rácio da sua dívida em relação ao PIB não excedesse os 60 %.

Enquanto alguns países da SADC mantiveram um rácio da dívida em relação ao PIB abaixo dos 15 %, outros, como Angola, Maurícias, Moçambique e Zâmbia ultrapassaram esta meta²². De facto, o Relatório de Desempenho Económico Regional da SADC de 2020 previa que a dívida pública dos países da SADC iria aumentar para 69 % do seu PIB em 2021²³. A Figura 1 (página seguinte) apresenta um resumo do rácio da dívida pública externa pré-COVID-19 em percentagem do PIB dos países da SADC.

Estas estatísticas da dívida de 2018, mostram que Angola e Moçambique estão no caminho do sobre-endividamento, mesmo antes dos choques orçamentais relacionados com a pandemia do coronavírus²⁴. A economia angolana baseada no petróleo tem estado em recessão desde 2016. Isto levou a um aumento do seu rácio da dívida em relação ao PIB de 57,1 % em 2015 para um valor estimado de 123,3 % em 2020²⁵. Entre 2014 e 2018, e antes da pandemia de COVID-19, a acumulação da dívida entre alguns destes países da SADC variou. Em 2018, Angola representou o país mais endividado, cuja dívida foi estimada em 39 mil milhões de dólares, seguindo-se a Tanzânia, Moçambique e Zâmbia cuja dívida externa foi estimada em 10 mil milhões de dólares. Os restantes países da SADC têm tido dívidas externas relativamente mais baixas. Na Figura 2 (página seguinte) é ilustrado um resumo da dívida externa total de alguns dos países da SADC, entre 2014 e 2018, para fins de comparação longitudinal.

18 T. W. Parfitt e S. P. Riley, *The African Debt Crisis* (Routledge, 2011).

19 Este valor foi compilado com base em estatísticas do portal statista: <https://www.statista.com/statistics/1242745/total-external-public-debt-in-africa/>

20 FMI, *Regional Economic Outlook: Sub Saharan Africa. A Difficult Road to Recovery* (2020), p.21

21 BAD, *Southern Africa Economic Outlook 2020 – coping with the COVID-19 pandemic* (Grupo BAD 2020)

22 FMI 2018 Global Debt Database (GDD).

23 SADC, *Relatório de Desempenho Económico Regional* (2020).

24 FMI, «Angola: Third Review under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Requests for Augmentation and Rephasing of Access, Waivers of Non-observance of Performance Criterion and Applicability of Performance Criterion, Modifications of Performance Criteria, and Completion of Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Angola» [2020] FMI.

25 *African Economic Outlook, From Debt Resolution to Growth: The Road Ahead for Africa* [2021] BAD.

A partir de 2020, o Zimbabué também passou a estar na situação de país altamente endividado. O seu peso da dívida externa é excessivo e o país está a incorrer em atrasos²⁶. A recente conversão cambial e a elevada inflação afetaram de forma significativa o valor real da sua moeda, levando a défices orçamentais insustentáveis. Além disso, o incumprimento da dívida da Zâmbia em 2021 levou o seu governo a encetar conversações de reestruturação com credores privados e o Banco de Desenvolvimento da China²⁷. Outros Estados da SADC estão também a estimar um aumento do seu rácio da dívida em relação ao PIB, desencadeado pela pandemia de COVID-19. Por exemplo, prevê-se que a dívida pública do Lesoto aumente para 62,8 % do PIB em 2021 devido à pandemia, violando o critério de convergência da SADC de 60 % do PIB. O seu risco de sobre-endividamento externo foi revisto de baixo para moderado²⁸. Além disso, o défice orçamental em virtude das perturbações causadas pela pandemia de COVID-19 aumentou o rácio da dívida em relação ao PIB de 2021 para 66 % no caso do Maláui; 50 % no caso de Essuatíni; 68,4 % no caso da Namíbia e 76,1 % no caso das Maurícias²⁹.

Com tais tendências no sentido de um peso crescente da dívida, é importante saber quem são os principais credores dos países da SADC. Embora os credores oficiais multilaterais e bilaterais sejam os principais credores da SADC a quem a região deve mais de 60 % do total da dívida externa, credores não oficiais e obrigacionistas também emprestam dinheiro aos países da SADC³⁰. Angola, por exemplo, deve a maior parte da sua dívida externa a credores bilaterais não oficiais. Talvez

isto explique porque é que Angola é a nação mais endividada na região da SADC, uma vez que o governo contrai empréstimos não oficiais que estão sujeitos a acordos confidenciais privados. Aí reside o perigo de criar um ecossistema de FFI, através do qual as receitas da dívida podem ser transferidas através das fronteiras com um mínimo de supervisão. Em contrapartida, países da SADC de baixo rendimento como a RDC, o Maláui e Moçambique devem mais de 80 % da sua dívida externa a credores multilaterais oficiais, como a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) do Banco Mundial, o FMI e o BAD³¹. Estatísticas recentes apresentadas por Acker et al (2020) revelam que aproximadamente metade da dívida bilateral oficial de Angola, Comores, RDC, Lesoto, Madagáscar, Maláui, Moçambique, Tanzânia e Zâmbia é devida à China³². A Figura 3 (página seguinte) apresenta as estimativas sobre o quanto a região da SADC deve a credores oficiais, bancos comerciais e outros credores privados.

Os dados acima mostram que a dívida coletiva pendente da SADC a credores oficiais, a bancos comerciais e a outros credores privados está estimada em 190,9 biliões de dólares, 68,1 biliões de dólares e 1 bilião de dólares, respetivamente. Os dados acima mostram que as economias da SADC beneficiam mais dos credores oficiais e dos bancos comerciais. Os países africanos também iniciaram uma tendência de utilização de euro-obrigações para financiar obrigações de dívida vencidas e projetos de infraestruturas pesadas, pagando taxas de juro entre 5-16 % em obrigações do Estado a 10 anos que são mais elevadas do que as taxas oferecidas aos países

26 FMI, «Staff Report for the 2019 Article IV Consultation – Debt Sustainability Analysis» [2020].

27 K Gallagher e Y Wang, «Sovereign Debt Through the Lens of Asset Management: Implications for SADC Countries» [2020] GEGI Documento de trabalho 042.

28 African Economic Outlook, From Debt Resolution to Growth: The Road Ahead for Africa [2021] BAD.

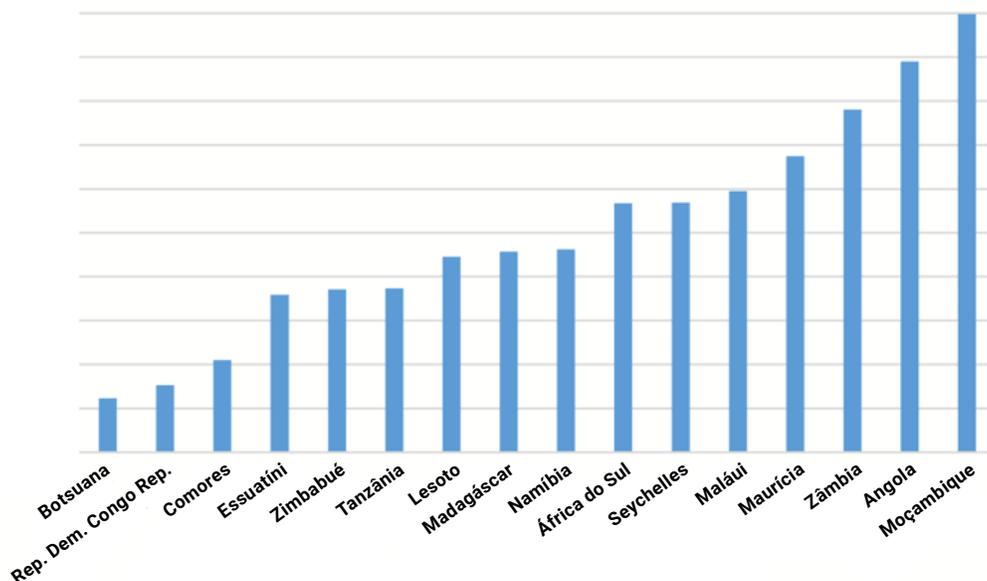
29 African Economic Outlook, From Debt Resolution to Growth: The Road Ahead for Africa [2021] BAD.

30 African Economic Outlook, From Debt Resolution to Growth: The Road Ahead for Africa [2021] BAD; K Gallagher e Y Wang, «Sovereign Debt Through the Lens of Asset Management: Implications for SADC Countries» [2020] GEGI Documento de trabalho 042; M Biyase, «General Government Debt and Growth in SADC Countries» [2019] EuroEconomics, Issue 2 (38).

31 Banco Mundial - Base de dados da ISSD do FMI (accedida em 2021).

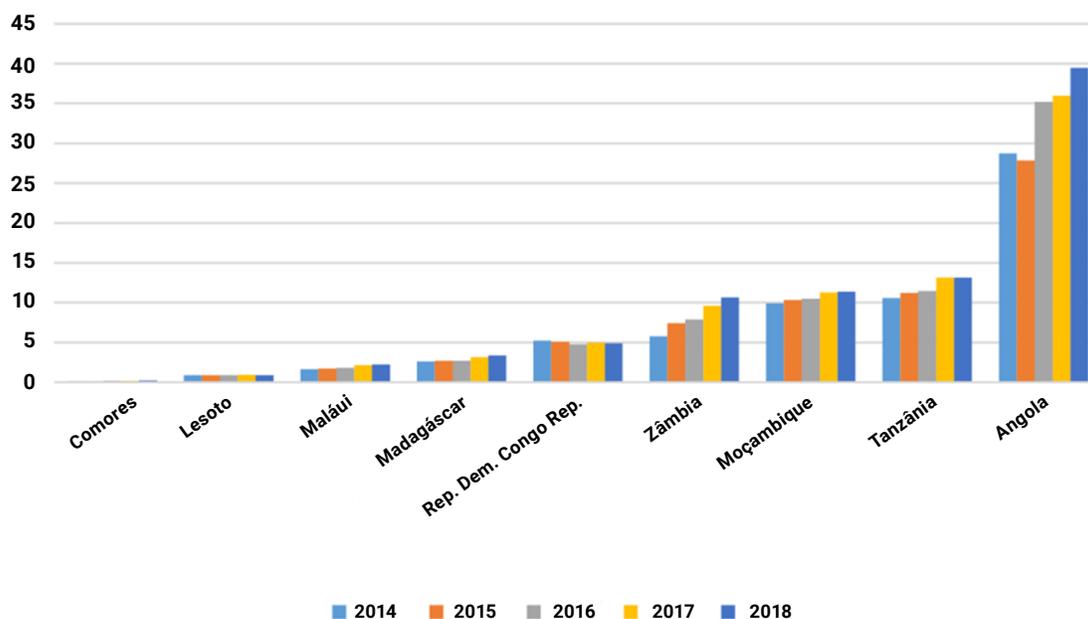
32 Acker, K; Brautigam, D e Huang, Y «Debt relief with Chinese characteristics» (2020) CARI Paper Series JHU-CARI: Washington, D.C.

FIGURA 1: RÁCIO DA DÍVIDA EM RELAÇÃO AO PIB DOS ESTADOS DA SADC (2018)



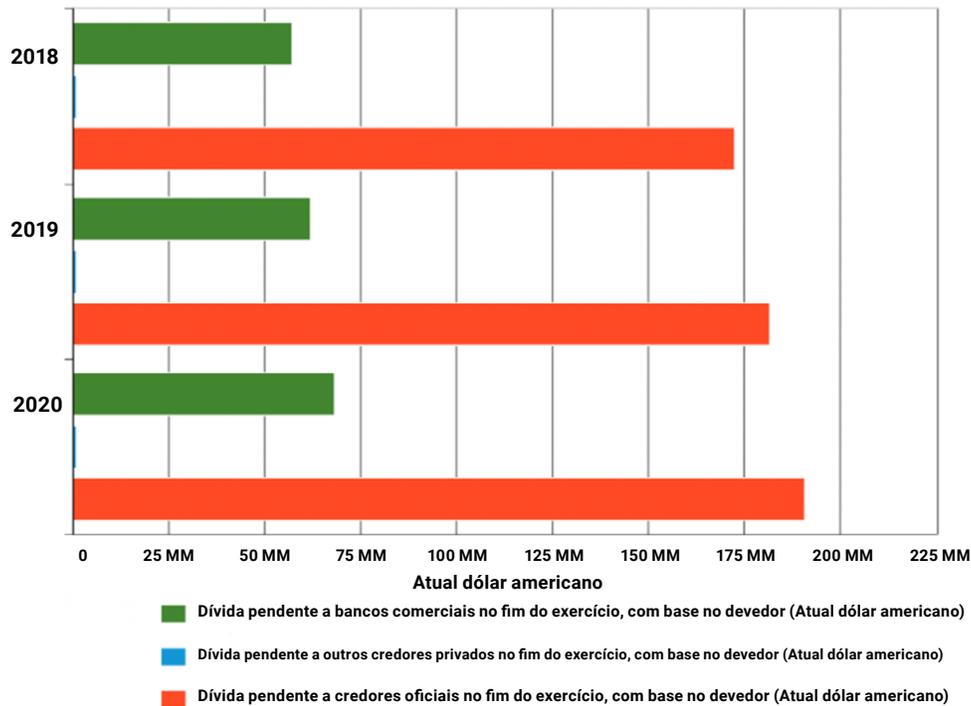
Fonte: Global Debt Database, FMI (2018)

FIGURA 2: DÍVIDA EXTERNA TOTAL DE ESTADOS SELECIONADOS DA SADC, DE 2014 A 2018, EM MIL MILHÕES DE DÓLARES



Fonte: Banco Mundial - Base de dados da DSSI [Debt Service Suspension Initiative - Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (ISSD)] (accedida em 2021)

FIGURA 3: DÍVIDA DOS ESTADOS DA SADC EM MIL MILHÕES DE DÓLARES, EM 2020



Fonte: Base de dados do BAD

<https://high5.opendataforafrica.org/exmpwud/afdb-socio-economic-database-1960-2019?country=1000680-sadc#>

européus. O relatório da Associação Internacional do Mercado de Capitais (ICMA) de 2020 estima que o mercado obrigacionista doméstico africano tenha um valor de 802,9 mil milhões de dólares dominado pela África do Sul, cujo governo procedeu à emissão de 329,3 mil milhões de dólares em obrigações³³. O mercado obrigacionista moçambicano é um exemplo de abuso por parte do governo e dos credores do financiamento da dívida destinado a atividades de desenvolvimento. O escândalo das Obrigações do Atum (Tuna Bonds) que surgiu com a emissão de obrigações de Moçambique mostrou como a dívida pública foi ilegalmente encaminhada para interesses privados, mergulhando o país numa crise da dívida³⁴.

Parfitt e Riley (2011) explicam que o endividamento tem gerado várias consequências graves em África³⁵. Este significou escassez de importações essenciais, declínio da produção, dificuldades crescentes entre os pobres que já são fortemente tributados e uma incapacidade de substituir infraestruturas. Este concedeu ao FMI, ao Banco Mundial e aos países credores muito mais influência e controlo sobre os governos africanos do que anteriormente. Levou a uma deterioração significativa da qualidade de vida da população africana devido ao desvio de fundos da redistribuição económica e social para o reembolso da dívida de capital, juros e sanções pecuniárias. Assim, quando um governo com elevado endividamento implementa estímulos

33 <https://www.icmagroup.org/About-ICMA/icma-regions/africa/african-corporate-bond-markets/>

34 F K Bokosi e R Chikova, Bonds issuance and the current debt crisis in Mozambique (AFRODAD, Resumo de Políticas, 2019)

35 T. W. Parfitt e S. P. Riley, The African Debt Crisis (Routledge, 2011)

orçamentais, é mais provável que os consumidores esperem que em breve se sigam aumentos de impostos do que quando o endividamento é baixo. A carga fiscal que é imposta à população africana impede-a de realizar poupanças, o que, a longo prazo, sujeita a economia a uma regressão.

Os níveis crescentes da dívida dos Estados endividados da SADC resultaram em desafios de desenvolvimento e de consolidação do Estado. No seu orçamento para 2021, a Zâmbia afetou mais recursos ao serviço da dívida do que à educação, saúde, água e saneamento³⁶. 88 % dos zambianos vivem com menos de 6 dólares por dia. Ao longo da pandemia, a Zâmbia tem gasto 4 vezes mais no pagamento da dívida (em resultado de entrar em incumprimento da sua dívida externa em novembro de 2020³⁷) do que na saúde pública³⁸. Em Angola, 44 % das receitas públicas são gastas no pagamento da dívida externa; consequentemente, apenas 6 % é gasto em saúde pública. Dentro da região da SADC, Angola tem a mortalidade infantil mais elevada³⁹. Em 2017, Angola tinha uma dívida à China no valor de 21,5 mil milhões de dólares, a qual estava protegida pelo petróleo do país como garantia.

Além disso, o número de zimbabuianos em situação de pobreza extrema (ainda mais exacerbada pelas medidas de confinamento da COVID-19) atingiu os 7,9 milhões⁴⁰. A África do Sul e o Zimbabué depararam-se com escassez de divisas devido aos baixos preços das matérias-primas e a problemas de serviço da dívida. A falta de divisas conduz a uma incapacidade de obter importações

essenciais, o que pode causar escassez local de bens essenciais, tais como alimentos. Na África do Sul, esta cadeia de acontecimentos conduziu à recente onda de agitação e instabilidade internas. A escolha então enfrentada por esses países é a de contrair mais empréstimos, negociar o reescalonamento das suas dívidas ou o incumprimento. A par deste problema da dívida, os desafios de desenvolvimento no seio da SADC também advêm da vulnerabilidade das regiões aos fluxos financeiros ilícitos.

3. ORIGENS DO DESASTRE DA DÍVIDA EM ESTADOS DA SADC ENDIVIDADOS

A integração regional dos Estados da África Austral foi alcançada com o estabelecimento da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). A SADC é composta por 16 Estados-Membros⁴¹. A região apresenta um património histórico misto após a luta por África que viu a região dividida entre holandeses, alemães, britânicos e portugueses por entre uma população indígena diversificada. Cada um dos Estados da SADC tem a sua identidade histórica, descolonial, legal e política únicas moldada pelos seus antecessores coloniais, pelos seus regimes internos pós-coloniais e pós-apartheid, bem como pelas instituições e partes interessadas internacionais. Alguns dos Estados da SADC foram construídos sobre o ápice da hierarquia racial⁴², outros seguiram a ditadura ou um regime de governo de partido único⁴³, enquanto outros se debatiam com a guerra civil⁴⁴.

36 Amnistia Internacional, Southern Africa needs assistance. An open call to the regional and international community [2021]

37 Zambia becomes Africa's first coronavirus-era default: What happens now? CNBC, 24 de novembro de 2020

38 Zambia edges towards debt default, but bondholders could make millions, Jubilee Debt Campaign, 2 de novembro de 2020; Financial Times, «Zambia's debt crisis casts a long, global shadow», 16 de novembro de 2020

39 S Bagree, «The New Debt Crisis in Southern Africa: Angola, Zambia and Zimbabwe» [2018] Jubilee Debt Campaign

40 The Guardian, 21 de junho de 2021: Half of Zimbabweans fell into extreme poverty during covid

41 Angola, Botsuana, Comores, República Democrática do Congo, Essuatíni, Lesoto, Madagáscar, Maláui, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Seychelles, África do Sul, República Unida da Tanzânia, Zâmbia e Zimbabué

42 África do Sul e Zimbabué

43 Maláui, Moçambique, Seychelles, Zâmbia, Zimbabué

44 Angola e RDC

Tais manifestações políticas e insegurança na região da SADC significavam que os sistemas jurídicos e financeiros dos Estados-Membros poderiam ser potencialmente vulneráveis e estar expostos à promoção de diferentes formas de FFI. Isto pode dever-se ao facto de um sistema jurídico e financeiro insuficientemente regulados devido a conflitos civis, captura do Estado, nepotismo ou ditadura permitir agentes económicos com caminhos institucionalizados para a opacidade fiscal e estabelecer e manipular vias de acesso de entrada e de saída da economia de lucros não tributados e financiamento ilícito. A opacidade fiscal é essencial para receber e movimentar FFI relacionados com a dívida, como será explicado mais tarde. A opacidade fiscal é uma característica comum dos mercados desregulamentados, que são eles próprios característicos dos requisitos do «Consenso de Washington» que os países da SADC foram obrigados a implementar em troca de IDE e ajuda. O Consenso de Washington foi uma ordenação financeira liderada pelos EUA que foi imposta a África para aceitar a privatização como o seu sistema económico e através da qual o crescimento do continente seria apoiado externamente.

Apesar disso, cada país do bloco da SADC tem um fenómeno em comum: lutar pelo objetivo de prosperidade partilhada na economia da sua nação. No entanto, os seus mercados económicos foram modelados de acordo com a visão Imperial estabelecida por planos de ajustamento estrutural liderados pelo Banco Mundial e pelo FMI. Estes planos são alinhados de modo a manter os países da SADC subordinados à superioridade política e económica estrangeira, particularmente através dos acordos de endividamento e pagamento das dívidas coloniais herdadas. Consequentemente, as economias pós-coloniais da SADC continuam a servir os interesses do capital estrangeiro e os seus sistemas fiscais têm evoluído em relação às pressões vindas do exterior. Ainda hoje, os seus regimes fiscais normativos são moldados pela

estrutura social, económica e política das antigas potências colonizadoras, o que criou assimetrias e desigualdades de poder em relação aos países da SADC, mobilizando receitas fiscais suficientes provenientes do IDE, das empresas estrangeiras e dos acordos de dupla tributação que estas executam.

Consequentemente, ao conceberem as suas políticas económicas e fiscais pós-coloniais, os Estados da SADC viram-se limitados a estabelecer uma ordem económica que respondesse aos mercados internacionais que foram concebidos com uma visão imperialista. Tinham de avaliar a sua moeda local face ao dólar americano, a sua entrada no mercado internacional estava sujeita à utilização do dólar americano como meio de troca, a sua balança de pagamentos devia ser avaliada através da valorização das suas moedas face ao dólar americano. Isto exigiu que os Estados da SADC negociassem tratados bilaterais com Estados estrangeiros com o objetivo de direcionar o investimento para os seus mercados internos, com os quais poderiam reforçar a sua mobilização de receitas e, por sua vez, as suas moedas. Quando isto não fosse possível, os Estados da SADC voltaram-se para a contração de empréstimos. Uma vez que os Estados contraíam empréstimos em moeda estrangeira, estes serviram a sua dívida em moeda estrangeira. Isto fez com que os Estados endividados pagassem mais depois das conversões de moeda local para moeda estrangeira. Além disso, o reembolso de empréstimos herdados durante o período colonial criou restrições orçamentais, tendo em conta a acumulação de juros que também exigiam o pagamento em moeda estrangeira. A pressão sobre a base de receitas internas forçou os países da SADC a continuarem a contrair empréstimos para reembolsar empréstimos anteriores.

Os Estados da SADC são Estados produtores de minerais. Como resultado, alguns Estados-Membros (por exemplo: Angola, RDC e

Zimbabué) estruturaram os setores dos recursos naturais e extrativos da sua economia de modo a permitir a contração de empréstimos garantidos por recursos (RBL) para apoiar os respetivos governos a financiar políticas de desenvolvimento. Os empréstimos garantidos por recursos têm prazos de vencimento curtos, taxas de juro elevadas e nenhum compromisso sobre a forma como o dinheiro será utilizado. Podem encurralar países ricos em recursos e fazê-los perder o controlo dos seus recursos quando o empréstimo não pode ser reembolsado na data de vencimento, porque o país devedor é incapaz de aumentar a sua produção de recursos com rapidez suficiente para iniciar os pagamentos. Por exemplo, num relatório recente de 2020 apresentado pelo Instituto de Governação dos Recursos Naturais (NRGI), os autores apresentam provas que ligam os empréstimos garantidos por recursos ao esgotamento do desenvolvimento em África⁴⁵. Os empréstimos garantidos por recursos são empréstimos concedidos a um governo ou a uma empresa estatal, em que o reembolso é feito diretamente sob a forma de recursos naturais (tais como petróleo ou minerais) ou a partir de um fluxo de receitas futuras relacionado com recursos. Os empréstimos garantidos por recursos também podem ser caucionados oferecendo um recurso natural como garantia. Os empréstimos garantidos por recursos são normalmente negociados em privado. Como tal, os termos e condições dos empréstimos garantidos por recursos não são documentados publicamente.

O relatório de 2020 do NRGI identificou, entre 2004 e 2018, 30 contratos de empréstimos garantidos por recursos que foram assinados com 11 países africanos. Dos 11 contratos de empréstimos garantidos por recursos, 3 foram assinados com os seguintes estados da SADC: Angola (24 mil milhões de dólares), RDC (3,5 mil milhões de dólares) e Zimbabué. Angola e Zimbabué estão no caminho

do sobre-endividamento e têm fracos indicadores de desenvolvimento. Tem faltado transparência na sua negociação e assinatura de contratos de empréstimos garantidos por recursos. Por conseguinte, é difícil encontrar mais dados sobre os empréstimos garantidos por recursos utilizados para outros estados da SADC, se é que existem. Os empréstimos garantidos por recursos podem aumentar os reembolsos da dívida, uma vez que as suas taxas de juro podem flutuar entre taxas fixas e variáveis. Esta distinção é importante porque um juro variável pode aumentar quando as taxas de empréstimo globais aumentam - aumentando assim a dívida a pagar. Normalmente, as taxas de juro aplicáveis aos empréstimos garantidos por recursos são fixadas tão baixo quanto 0,25 %, enquanto as taxas de juro variáveis podem variar entre 1 % e 2,95 %⁴⁶. O empréstimo garantido por recursos emitido para o Zimbabué tinha um teto de 2 % - um teto elevado para a economia do Zimbabué, restringida pelas sanções financeiras do Reino Unido, EUA e UE. O Zimbabué está atualmente a caminhar para uma situação de país altamente endividado, devido à sua dívida pública no valor de 11,1 mil milhões de dólares⁴⁷. Não se sabe que percentagem nos empréstimos garantidos por recursos é responsável pela sua crescente dívida externa.

Devido à falta de informação publicamente disponível sobre empréstimos garantidos por recursos, também não é possível referir que outros custos são cobrados para além dos juros. Os relatórios de 2020 do NRGI confirmam que, para além dos juros anuais, existe também a exigência de pagar custos adicionais não tributados para o serviço do empréstimo, tais como uma taxa de gestão fixa, uma comissão de reserva e um prémio único de seguro. Todos estes custos acrescem à dívida a pagar. Estas taxas e prémios são repatriados para o estrangeiro, sem serem tributados.

45 D Mihalyi, A Adam e J Hwang, 'Resource-Backed Loans': Pitfalls and Potential» [2020] NRGI

46 D Mihalyi, A Adam e J Hwang, 'Resource-Backed Loans': Pitfalls and Potential» [2020] NRGI

47 African Economic Outlook, From Debt Resolution to Growth: The Road Ahead for Africa [2021] BAD

4. VULNERABILIDADES RELACIONADAS COM A DÍVIDA DA SADCs

A disponibilidade da dívida externa em condições impostas por credores estrangeiros colocou os países da SADC no papel de atores passivos num sistema económico e financeiro ativamente criado por instituições que delapidam a base tributária⁴⁸. Os mercados da SADC foram, portanto, encarados como se de títulos para instituições de crédito internacionais⁴⁹ se tratassem, o que permitiu aos governos da SADC recorrer ao endividamento excessivo. Este objetivo foi alcançado assegurando que a região da SADC fosse forçada a adotar um padrão de desenvolvimento monocultural, primário, baseado em matérias-primas, inicialmente estabelecido pelos seus antigos mestres coloniais e do apartheid⁵⁰. Tais economias são vulneráveis aos caprichos do mercado mundial, no qual muitos produtos primários são propensos a um ciclo de subida e baixa súbitas.

Aquando da independência, os governos coloniais entregaram o poder às elites urbanas e agrícolas que tinham emergido deste contexto económico. Isto prestou-se à preservação da economia monocultural, uma vez que estes grupos dominantes auferiam os seus rendimentos do comércio e da produção de mercadorias primárias em vez de investimentos industriais. A sua falta de conhecimentos técnicos e de gestão, juntamente com a sua orientação para o comércio e o consumo, levou a uma dependência do capital estrangeiro para financiar alguma diversificação económica limitada. Infelizmente, essa dependência resultou num setor financeiro avesso ao desenvolvimento que prosperou com investimentos estrangeiros condicionados a uma saída de capital sob a forma de repatriação de lucros, gestão e despesas de

peritagem, que mais tarde se tornaram os motores dos FFI. A acumulação da dívida da SADC desta forma moldou a sua economia, de tal forma que os Estados-Membros têm uma tendência inata para défices da balança de pagamentos que só podem ser colmatados recorrendo a empréstimos através de um sistema legal conducente ao lucro dos credores estrangeiros.

Além disso, as clivagens políticas no seio dos estados da Zâmbia, África do Sul e Angola que se desenvolveram ao longo de linhas étnicas/raciais/regionais, com fações políticas a obter apoio através de favorecimento, permitiram um ambiente jurídico conducente à má utilização e apropriação ilegítima da dívida, exacerbando assim as tendências para o endividamento. A dívida que foi contraída pelos governos da SADC para restabelecer o equilíbrio económico e o crescimento viu-se, de alguma forma, apanhada numa teia de redes ilícitas que drenavam o desenvolvimento para fora da região da SADC. O setor extrativo dos países da SADC também tem sido suscetível a esta ordem orçamental anti-desenvolvimento que prospera através da atração de investimentos estrangeiros. As empresas de mineração licenciadas que extraem legalmente minerais e outros recursos naturais baseiam-se em tratados bilaterais de investimento (TBI) ou acordos de prevenção da dupla tributação (ADT) entre um Estado da SADC e o país residente da empresa de mineração. Estes TBI e ADT criam um ambiente favorável condicionado a uma saída de capitais sob a forma de repatriação total de lucros, gestão e despesas de peritagem. Estes tipos de fluxos financeiros têm sido frequentemente associados a FFI e à erosão das bases que, por sua vez, nada fazem para reforçar a mobilização de recursos do setor mineiro que poderiam ser utilizados para compensar os pagamentos da dívida.

48 Mentan, Tatah. 2010. *The State in Africa: An Analysis of Impacts of Historical Trajectories of Global Capitalist Expansion and Domination in the Continent*. African Books Collective

49 Mohan Giles, Ed Brown, Bob Milward et al., *Structural Adjustment: Theory, Practice and Impacts* (Routledge 2000)

50 Moyo, Dambisa, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is A Better Way for Africa* (Nova Iorque: Farrar, Straus e Giroux, 2009)

5. O PERIGO DOS FFI NOS ESTADOS DA SADC

Os FFI tiveram um impacto devastador nas economias africanas, na paz e segurança, no desenvolvimento humano e na realização dos direitos humanos. A União Africana, as Nações Unidas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional consideram os FFI como o maior obstáculo para tirar milhões de africanos da pobreza. Das várias formas de FFI, os FFI relacionados com a dívida são pouco estudados. O relatório do painel Mbeki, de 2015, enumerou várias metodologias para estimar os FFI fora de África. Destas metodologias, foi escolhido o Método Residual do Banco Mundial para estimar potenciais FFI relacionados com a dívida. Este método considera abordar os FFI como a diferença entre a origem dos fundos (seja como dívida externa ou através de IDE) e a utilização dos fundos (expressa como parte do défice da balança corrente e das reservas)⁵¹. Por outras palavras, a diferença entre o que entra e o que é contabilizado. É possível que a diferença se perca através dos FFI. Este método é útil para assegurar a responsabilização dos empréstimos concedidos à SADC e a forma como estes empréstimos são aplicados no financiamento do desenvolvimento. No entanto, o método não explica através de que formas de FFI se perdem os rendimentos do empréstimo; este apresenta apenas a diferença entre o empréstimo emitido e a proporção deste que é contabilizada.

A presença de elevados níveis de dívida pode ter o efeito de criar e reforçar reciprocamente a incidência de FFI. Por exemplo, os Estados corruptos com instituições financeiras débeis podem apañar e reencaminhar empréstimos externos para paraísos fiscais ou jurisdições estrangeiras com baixos controlos de conformidade para interesses

privados. Os ficheiros do processo «Luanda Leaks» são elucidativos sobre como o ex-presidente de Angola e a sua filha foram responsáveis por desviar fundos, em parte constituídos por empréstimos externos, através de uma rede de esquemas baseados na corrupção, centros offshore e recorrendo a práticas de evasão fiscal de empresas que viram milhares de milhões de dólares desviados de empresas estatais para jurisdições estrangeiras para os seus empreendimentos privados⁵². O impacto da dívida no desenvolvimento foi, em certa medida, estabelecido no relatório *The Money Drain* (O sorvedouro de dinheiro) preparado pela ACTSA. Este relatório mostrou como a adulteração de faturas comerciais e a dívida injusta prejudicam os direitos económicos e sociais na África Austral⁵³. De acordo com as estatísticas apresentadas, a região da SADC é responsável por aproximadamente 21,1 mil milhões de dólares de dívida externa. A par destas estatísticas sobre a dívida, o relatório estima que os países da SADC perderam 8,8 mil milhões de dólares em FFI relacionados com o comércio. Contudo, este número não tem em conta a perda de receitas fiscais resultante de outros tipos de FFI relacionados com empresas, atividades criminosas e corrupção.

Num relatório da Global Financial Integrity (GFI), estima-se que, se por um lado, a região da SADC atraiu 175 mil milhões de dólares em IDE e APD entre 2009 e 2013, por outro, também perdeu 173 mil milhões de dólares em FFI⁵⁴. Tomando o exemplo do Zimbabué, as estimativas da AFRODAD indicam que entre 2009 e 2013, o setor mineiro do país perdeu 2,7 mil milhões de dólares, ao passo que as estimativas da GFI sugerem que o país também perdeu 670 milhões de dólares em 2015 devido à adulteração de faturas comerciais. A GFI também referiu que os Estados da SADC perderam mais de

51 Nações Unidas, Comissão Económica para África, «Fluxos financeiros ilícitos: Relatório do Painel de Alto Nível sobre Fluxos Financeiros Ilícitos de África» (Adis Abeba 2015)

52 Leia mais aqui: <https://www.icij.org/investigations/luanda-leaks/>

53 ACTSA, *The Money Drain*. How trade misinvoicing and unjust debt undermine economic and social rights in southern Africa [2019] Documento informativo

54 <http://nangozim.org/news/curb-illicit-financial-flows-good-sadc-countries>

FIGURA 4: COMPARAÇÃO ENTRE A DÍVIDA EXTERNA DA SADC E OS FFI RELACIONADOS COM O COMÉRCIO



Fonte: ACTSA#

314 mil milhões de dólares em FFI entre 2004 e 2013⁵⁵. Sem especificar estimativas regionais, no seu relatório EDAR 2020 a UNCTAD revelou que coletivamente saem do continente africano, todos os anos, 88,6 mil milhões de dólares sob a forma de FFI. A União Africana publicou um estudo em 2020 que previa que o continente poderia estar a perder até 500 mil milhões de dólares, obrigando os países africanos a contrair empréstimos avultados para sobreviver à atual pandemia⁵⁶. Em maio de 2021, Boyce e Ndikumana reviram as estimativas de FFI provenientes da fuga de capitais de África entre 1970 e 2018. De acordo com as suas estatísticas, os países da SADC perderam os seguintes montantes de milhares de milhões em fuga de capitais durante o período indicado na Figura 5.

A fuga total de capitais ao longo de três décadas destes países da SADC ascendeu a 542,4 mil milhões de dólares. Este montante representa mais de metade do valor devido atualmente por todo o continente em matéria de dívida externa, estimada em 726,55 mil milhões de dólares. Representa também 4 vezes a dívida externa a pagar por esses 8 países da SADC. É possível então que, se

não tivessem sido perdidas receitas devido à fuga de capitais, estes 8 países da SADC não estariam atualmente endividados. A Figura 6 apresenta o total da dívida externa acumulada em 2019 por estes 8 países da SADC, totalizando 123,71 mil milhões de dólares.

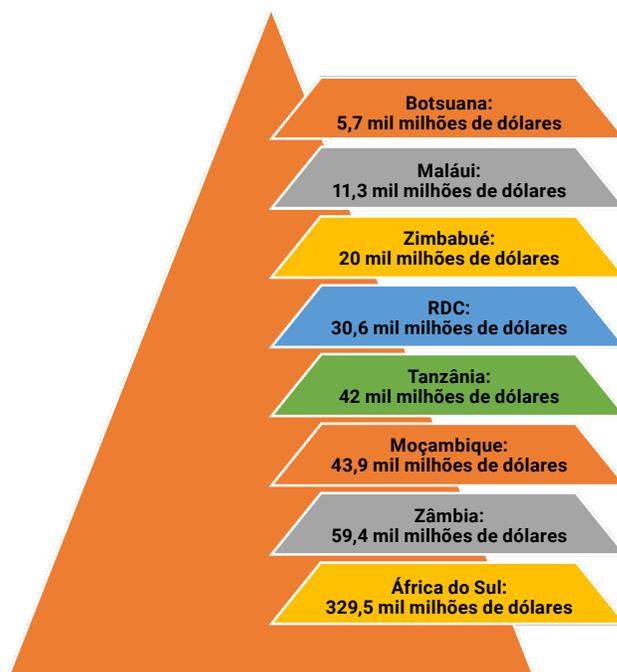
Os países da SADC são países exportadores de recursos minerais⁵⁷. Como tal, são mais propensos a exportar grandes quantidades de FFI devido a vários fatores. Primeiro, as exportações de grandes quantidades de minerais proporcionam mais oportunidades para a adulteração de faturas comerciais. Isto deve-se à fraca capacidade de aplicação da lei e de cobrança de impostos da autoridade tributária, a par da arbitragem regulamentar na supervisão da governação do setor extrativo por vários funcionários do Estado. As multinacionais privadas não partilham dados e informações financeiras transparentes sobre as suas extrações mineiras para auditoria pelo governo. Isto resulta na adulteração de faturas e de dados financeiros através dos quais os lucros tributáveis são reduzidos e sujeitos a fluxos ilícitos com sede no estrangeiro. Dos 88,6 mil milhões de dólares perdidos

55 GFI, «Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014» [2017]

56 UA, A COVID-19 poderia custar a África 500 mil milhões de dólares, prejudicar os setores do turismo e da aviação [abril de 2020]

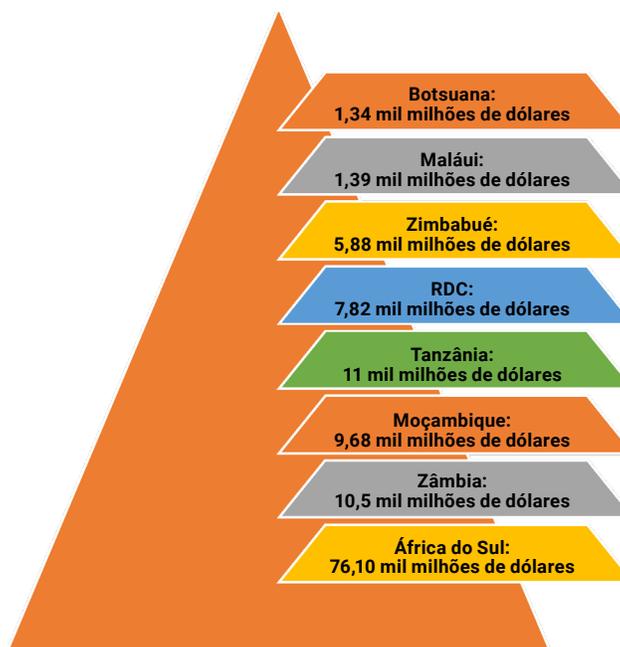
57 L Signe, M Sow e P Madden, Illicit Financial Flows in Africa. Drivers, destinations and policy options [2020] Resumo de Políticas, Africa Growth Initiative

FIGURA 5: FUGA DE CAPITALS DOS ESTADOS DA SADC (1970 - 2018, EM MIL MILHÕES DE DÓLARES)



Fonte: Boyce e Ndikumana (2018)#

FIGURA 6: DÍVIDA EXTERNA DOS ESTADOS DA SADC (2019, EM MIL MILHÕES DE DÓLARES)



Fonte: Banco Mundial

anualmente através de FFI de África, são perdidos aproximadamente 40 mil milhões de dólares oriundos do setor do ouro do continente⁵⁸. Em segundo lugar, as suas indústrias extrativas proporcionam aos líderes políticos um certo nível de independência, eliminando a necessidade de responsabilização por parte dos políticos envolvidos nessas indústrias. Em terceiro lugar, as suas indústrias extrativas requerem um elevado nível de especialização, o que conduz a níveis relativamente baixos de concorrência, criando oligopólios que podem colaborar com governos e concorrentes para negociações de contratos, joint-ventures e outros acordos. Os baixos níveis de concorrência podem levar as empresas a trabalhar em conjunto para exportar saídas ilícitas de capitais. Estes países têm também taxas de corrupção e branqueamento de capitais mais elevadas, o que agrava ainda mais os desafios associados aos FFI⁵⁹.

Os FFI relacionados com a dívida não têm constado extensivamente na literatura dos FFI sobre a SADC. Em vez disso, os FFI relacionados com a dívida são agrupados sob aspetos comerciais dos FFI. Na região da SADC prevalecem os FFI relacionados com o comércio. A adulteração de faturas comerciais é a forma mais comum desses FFI relacionados com o comércio. A GFI descreve a adulteração de faturas comerciais como a «*falsificação deliberada do valor, volume e/ou tipo de matéria-prima numa transação comercial internacional de bens ou serviços por pelo menos uma das partes na transação*»⁶⁰.

Signe et al (2020) descobriram que, entre 1980 e 2018, África exportou um valor agregado de 1,3 bilhões de dólares em FFI. Se este montante tivesse sido retido no continente, teria reduzido significativamente a dívida externa total atual no valor de 726,55 mil milhões de dólares que é devido coletivamente pelos Estados africanos. Os mesmos autores afirmam também que entre os principais emissores de FFI da região da SADC encontram-se países com recursos naturais: produtos mineiros na África do Sul, RDC, Botsuana e Zâmbia, e petróleo e gás em Angola⁶¹. No que diz respeito ao ambiente propício que fomenta os FFI nos estados da SADC, a literatura aponta para má governação⁶² e corrupção⁶³. Elevados níveis de opacidade fiscal nos Estados vizinhos expõe o resto da região da SADC a FFI. Resta saber se a implementação do registo de beneficiários efetivos nos Estados da SADC irá refrear os casos de FFI na região ou, pelo menos, expor os proprietários de veículos corporativos utilizados para a fuga de capitais.

O impacto coletivo das FFI nos Estados da SADC faz-se sentir no setor económico e social quando o acesso dos cidadãos aos bens públicos e os benefícios da redistribuição são limitados e restringidos. Os FFI e a dívida privaram os Estados da SADC de recursos para financiar as necessidades de desenvolvimento. Na região da SADC, 52 % da população coletiva carece de eletricidade⁶⁴, 31 % dos jovens estão desempregados⁶⁵, 80 % da população urbana vive em bairros degradados⁶⁶, 40 % não tem acesso a água potável e saneamento básico⁶⁷, 80 % não recebe qualquer pensão⁶⁸, 32 % dos

58 Relatório EDAR da UNCTAD (2020)

59 L Signe et al [2020]

60 GFI, Trade misinvoicing [2019]

61 L Signe et al [2020]

62 E Osei-Assibey, K O Domfeh e M Danquah, Corruption, institutions and capital flight: evidence from sub Saharian Africa [2018] Journal of Economic Studies, 45 (1), 59-76; S A Asongu e J C Nwachukwu, Fighting capital flight in Africa: Evidence from bundling and unbundling governance [2017] African Governance and Development Institute Working Paper

63 Goredema, C, Combatting illicit financial flows and related corruption in Africa: Towards a more integrated and effective approach [2011] U4

64 AU et al., Africa Sustainable Development Report [2018], p.10

65 CUA e OCDE, Dinâmicas do desenvolvimento em África [2018], p.98

66 Programa das Nações Unidas para os Estabelecimentos Humanos, Relatório sobre cidades do mundo [2016], p.204

67 AU et al., Africa Sustainable Development Report [2018], p.12

68 OIT, Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-2019 [2017] p.127

estudantes são analfabetos⁶⁹, 5,4 milhões de pessoas estão subnutridas e 30,9 % das pessoas enfrentam uma grave insegurança alimentar⁷⁰. O impacto das contrações económicas decorrentes da COVID-19 ainda irá aumentar estas estatísticas.

6. LIGAÇÕES COMPROMETEDORAS COM IFF RELACIONADOS COM A DÍVIDA NA SADC

Os Estados africanos endividados utilizaram dívidas externas para projetos de prestígio ruinosos e para enriquecimento próprio em vez de redistribuírem a dívida para o desenvolvimento. Por exemplo, em 2016, o Governo de Moçambique garantiu dívidas superiores a mil milhões de dólares contraídas por entidades semipúblicas em Moçambique sem as submeter ao Parlamento, de acordo com a Constituição da República⁷¹. Aparentemente, os empréstimos serviriam para pagar a criação de empresas na área da pesca do atum e da segurança marítima. Em vez disso, não puderam ser contabilizados cerca de 500 milhões de dólares dos empréstimos, tendo sido gastos 200 milhões de dólares em taxas e comissões bancárias⁷². O governo do Maláui foi acusado de esbanjar o empréstimo no valor de 91 milhões de dólares do FMI concedido ao abrigo da Linha de Crédito Rápida do Fundo para ajudar a enfrentar a pandemia de COVID-19. Partes deste empréstimo foram gastas no pagamento de colaboradores inexistentes, na compra de equipamento de proteção individual a preços inflacionados e no pagamento de ajudas de custo para viagens ao estrangeiro⁷³. Também foram observadas «descobertas assustadoras»⁷⁴

na gestão inadequada dos empréstimos contraídos pela África do Sul para amortecer os choques económicos causados pela COVID-19 na sua economia. Embora os governos da SADC tenham sido responsáveis pela má utilização e pela gestão inadequada da dívida, os credores também têm uma quota de responsabilidade na dívida adjacente como parte do ecossistema de FFI que prospera na SADC. A forma como o fazem é discutida a seguir.

6.1. FUNDOS ABUTRES ENCORAJAM FFI RELACIONADOS COM A DÍVIDA

Existem várias formas de caracterizar a dívida externa. Em primeiro lugar, a dívida externa pode ser classificada com base no estatuto do doador, geralmente dividida em dívidas oficiais e privadas. As dívidas oficiais são as obtidas a partir dos governos nacionais ou das suas agências ou de agências internacionais, como o Banco Mundial e o FMI. As dívidas privadas consistem nas obtidas a partir de credores privados e incluem empréstimos eurodólar, crédito do fornecedor para exportação e empréstimos de bancos comerciais privados. É esta relação credor privado - devedor que pode fomentar a interface dívida/FFI. No seu quadro de celebração de acordos de empréstimo com Estados-nação, estes credores privados operam a dívida como uma forma de negócio. Fazem-no celebrando acordos separados que lhes permitem vender a sua dívida a um terceiro. Normalmente, este terceiro compra a sua dívida com o propósito de especular e lucrar com o país pobre que pode entrar em incumprimento no seu serviço da dívida. Este terceiro é normalmente um fundo abutre.

69 S Bashir et al., Facing forward [2018] Banco Mundial, p.67-68

70 FAO e ECA, Panorama regional africano da segurança alimentar e nutrição [2018] p.3-7

71 A Williams e J Isaksen, «Corruption and state backed debts in Mozambique: What can external actors do?» [2016] U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute

72 Ver aqui os documentos do tribunal:

1. Moçambique v Credit Suisse & Ors. (CL-2019-000127)

2. Moçambique v Safa (CL-2019-000482)

3. Banco Internacional de Moçambique SA v Credit Suisse (CL-2020-000243)

4. VTB Capital PLC v Moçambique (CL-2019-000817 e BL-2020-000984)

5. Beauregarde Holdings LLP & Anor. v Credit Suisse (CL-2020-000822)

73 M W Kateta, «Malawi audit confirms extensive mismanagement of COVID-19 funds» Devex, 29 de abril de 2021

74 Tal como noticiado na BBC News, «Coronavirus in South Africa: Misuse of COVID-19 funds «frightening» (Coronavírus na África do Sul: «Assustadora» utilização indevida de fundos da COVID-19) [2 de setembro de 2020] <https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-54000930>

Um fundo abutre é uma empresa, geralmente um fundo de investimento criado por credores comerciais, que procura obter lucros através da compra de créditos de cobrança duvidosa a um preço reduzido e que depois tenta recuperar o montante total, muitas vezes através de um processo judicial⁷⁵. O FMI definiu os fundos abutres como empresas que compram a dívida dos países pobres a baixo custo quando esta está prestes a ser anulada e depois iniciam um processo judicial pelo valor total da dívida, acrescida dos juros - que, por vezes, é dez vezes superior ao que pagaram pela mesma. Os lucros totais que obtêm com a dívida que compraram a baixo custo, juntamente com os juros obtidos sobre o montante principal, são normalmente encaminhados através de uma teia de empresas transnacionais registadas em jurisdições offshore de sigilo, ou em jurisdições offshore com baixos ou nenhuns impostos, dificultando a tributação dos lucros e juros obtidos pelas autoridades fiscais. Tais práticas de evasão fiscal são características dos fundos abutres.

As principais características de um fundo abutre são: 1.º) não é o principal credor de dinheiro; 2.º) adquire o título de propriedade da dívida através da aquisição do dinheiro devido num mercado secundário e 3.º) recorrer à via judicial para processar o devedor soberano pelo valor total da dívida, acrescida dos juros, geralmente com lucro. Os fundos abutres têm como alvo os governos dos países pobres. Muitos destes fundos abutres estão sediados em paraísos fiscais, pelo que tendem a estar bastante envolvidos em secretismo. Como tal, há pouca ou nenhuma informação sobre quem é

o seu proprietário. Quando um país empobrecido tem uma dívida pendente para com um credor privado que não foi reduzida ou reestruturada, existe a possibilidade de uma organização financeira tentar comprar essa dívida a preços reduzidos e exigir o reembolso do montante original e muito mais.

O governo devedor é ameaçado com uma ação judicial e em caso de perda, o tribunal decide que o governo devedor paga a dívida original, os juros e as taxas acumuladas desde que a dívida está em atraso, bem como as custas judiciais. As empresas chamam a isto capitalização, mas na realidade, esta atividade oportunista deve ser encarada como uma forma de FFI, uma vez que tem o efeito de paralisar as economias das nações endividadas.

Angola, Moçambique, Tanzânia e Zâmbia foram sujeitos a tais ações oportunistas. Embora a atividade oportunista possa ser descrita como imoral, não é, estritamente falando, ilegal. Os lucros obtidos em processos judiciais por sobre-endividamento não podem, portanto, ser considerados como ganhos ilícitos. Mas quando estes lucros são repatriados para paraísos fiscais que impedem a tributação dos juros, então tais rendimentos são abrangidos pela definição de FFI. Uma vez que são auferidos em virtude de um processo judicial por um contrato de empréstimo, expõe as ligações comprometedoras entre a dívida e os FFI através de fundos abutres.

Ver as etapas abaixo para uma compreensão do funcionamento de um fundo abutre.

ETAPA N.º 1:	ETAPA N.º 2:	ETAPA N.º 3:	ETAPA N.º 4:
País africano pobre inadimplente em relação à dívida	O fundo abutre compra a dívida em situação de incumprimento ao país credor pagando um montante muito reduzido	O fundo abutre interpõe uma ação judicial contra o país pobre pelo montante total da dívida e dos juros acumulados, e quaisquer sanções adicionais	O fundo abutre maximiza os lucros sobre a dívida em situação de incumprimento

75 Devi Sookun, Stop Vulture fund Lawsuits (Secretariado da Commonwealth, 2010)

Os fundos abutres podem comprar dívidas de empresas estatais. De seguida, perseguem quaisquer empresas que façam negócios com o seu país alvo em tribunais de todo o mundo e tentam forçá-las a pagar a dívida. Isto mantém os países pobres reféns e impede-os de negociar a sua saída da pobreza, forçando-os a contrair mais dívidas. Em 2019, o Banco Mundial revelou que os países africanos gastaram mais dinheiro no serviço das suas dívidas do que na saúde. A atividade oportunista é um desses fatores que forçam os Estados a saldar as suas dívidas. Num caso recente contra a Zâmbia, um fundo abutre, tendo adquirido uma dívida de 3 milhões de dólares, interpôs uma ação judicial contra a Zâmbia no valor de 55 milhões de dólares e recebeu 15,5 milhões de dólares, obtendo um lucro de 12,5 milhões de dólares. Nenhum destes ganhos adicionais sobre a dívida recuperada foi sujeito a retenção na fonte pelo governo zambiano sobre os juros obtidos. Talvez porque o prémio foi deslocado e encaminhado através de múltiplas jurisdições sob a forma de reembolso dos montantes aos investidores, estes contribuíram para que o fundo abutre comprasse a dívida. Uma vez que os registos de beneficiários efetivos não estavam então disponíveis publicamente, estes investidores poderiam, provavelmente, ter sido os mesmos acionistas do fundo abutre que registaram várias filiais para facilitar a transferência de lucros.

Os fundos abutres que comprem dívida estão sediados em paraísos fiscais ou são empresas fictícias, pelo que é impossível quantificar o montante da dívida em todo o mundo que detêm. Uma vez que está sujeita a um contrato privado, a taxa de desconto a que a dívida é adquirida também não é conhecida publicamente. Quando a empresa interpõe uma ação judicial para a recuperação total, obtém lucros, como no caso da Zâmbia. Uma vez que a autoridade fiscal nacional não tem conhecimento do preço de compra da dívida (contrato negociado através de agrupamentos de empresas espalhadas por várias jurisdições), a recuperação total da dívida numa fase posterior, caso resulte em lucros,

permanece fora do escalão de rendimentos, uma vez que será considerada como a recuperação de uma despesa. Um modo de operar clássico para os FFI. As atividades dos fundos abutres prejudicam claramente as abordagens de reembolso da dívida e as intervenções de ajuda de África.

6.2. AS CONVERSÕES DE DÍVIDA EM CAPITAL PODEM SER RESPONSÁVEIS POR FFI RELACIONADOS COM A DÍVIDA

Os fundos abutres podem facilitar os FFI ao envolverem-se em conversões de dívida em capital - em vez de a dívida ser reembolsada, o credor recebe ações da empresa. Por exemplo, a Z Ltd está registada num paraíso fiscal e está envolvida na pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN) em África. A Z Ltd empresta dinheiro à B Ltd; uma empresa de produção de açúcar. Mais tarde, a Z Ltd celebra uma conversão de dívida em capital. Agora tem ações na B Ltd. Como acionista da B Ltd, a Z Ltd pode aconselhar a B Ltd a limitar os seus encargos fiscais através do pagamento de créditos offshore duvidosos por taxas de propriedade intelectual, taxas de gestão ou custos de consultoria. Outro exemplo que demonstra como as conversões de dívida em capital podem resultar em FFI é no momento em que a Z Ltd empresta dinheiro à B Ltd e depois solicita formalmente uma conversão. A Z Ltd argumenta então perante a autoridade fiscal nacional que o dinheiro recebido constitui um ganho de capital e não um rendimento de investimento, o que resulta numa taxa de imposto mais baixa. Este é um exemplo clássico de elisão fiscal através de conversões.

As conversões de dívida em capital também podem ser utilizadas para branquear receitas ilícitas, convertendo a dívida de uma empresa estatal ao abrigo de uma empresa comum (joint venture - JVC) com uma empresa multinacional estrangeira em ações para o credor, que pode usar a oportunidade de investir mais em participações no capital

utilizando, por exemplo, receitas sujeitas a branqueamento ou utilizando a empresa comum para movimentar dinheiro sob a forma de reembolsos de créditos legais, tais como propriedade intelectual, taxas de gestão ou taxas de consultoria no estrangeiro. O programa de conversão da dívida em capital proporciona oportunidades de branqueamento de capitais aos criminosos, trocando-o por dívidas ao abrigo do programa. Isto pode ser facilitado através de um processo de «carrossel» (round-tripping). O «carrossel» é o processo em que os fundos são devolvidos depois de serem transferidos para uma empresa fictícia, instrumentos financeiros, localização ou pessoa que tenha normas ou obrigações regulamentares menos exigentes - dando a impressão de que os fundos derivaram de uma fonte limpa e, assim, completando uma viagem de ida e volta. As conversões podem, assim, facilitar os FFI relacionados com a criminalidade através de esquemas de branqueamento de capitais no programa.

Uma vez que a conversão de dívida em capital está ligada ao PIB do país, esta pode ajudar à recuperação económica ou atrofiá-la. Quando uma empresa multinacional é parte do programa de conversão, o seu objetivo ao comprar a dívida por capital próprio consiste em canalizar o seu capital de investimento para o uso produtivo no setor privado. Sendo objeto de tratados de prevenção da dupla tributação, estas empresas multinacionais são capazes de transferir os lucros obtidos sobre os seus investimentos através de múltiplas jurisdições, privando o Estado endividado da oportunidade de tributar os ganhos assim obtidos. A conversão de dívida em capital também pode proteger o governo contra o reembolso do empréstimo, poupando assim a sua base de receitas.

6.3. A AUSÊNCIA DE REGRAS DE SUBCAPITALIZAÇÃO PODE PERMITIR A PROLIFERAÇÃO DE FFI RELACIONADOS COM A DÍVIDA

Existem regras de subcapitalização para evitar a transferência da dívida internacional. Estas impedem um credor privado que emite dívidas a um Estado de fazer deduções excessivas de juros para evitar o pagamento de impostos na sua própria jurisdição - ganhando, no entanto, mais em juros do Estado devedor. De um modo semelhante, é importante estabelecer um rácio entre dívida e capital próprio - rácios de dívida/capital próprio elevados significariam que um credor privado poderia exigir deduções fiscais mais elevadas se os juros sobre a dívida fossem tributados pelo Estado devedor ao transferir os reembolsos da dívida para o estrangeiro, para a sua subsidiária constituída numa jurisdição com uma taxa de imposto baixa ou nula. Isto criaria um ambiente favorável aos FFI.

Os dois tipos de regras de subcapitalização mais comuns que são utilizados na prática são as regras de salvaguarda e as regras de redução dos resultados. As regras de salvaguarda restringem o montante da dívida para o qual os juros são dedutíveis para efeitos de imposto, definindo um rácio entre dívida e capital próprio. Os juros pagos sobre dívidas que excedam este rácio fixado não são dedutíveis para efeitos de imposto. Desta forma, os países podem proteger a sua base de receitas tributáveis. Rácios de dívida/capital próprio elevados significariam que uma empresa multinacional que investe num Estado nacional poderia reclamar deduções fiscais mais elevadas, transferindo os reembolsos da dívida para o estrangeiro, para a sua subsidiária constituída numa jurisdição com uma taxa de imposto baixa ou nula. Esta transferência da dívida terá implicações para o potencial do Estado nacional para depois mobilizar receitas. A maioria dos países só inclui a dívida interna neste rácio. As regras de redução dos resultados

limitam o rácio de juros da dívida em relação aos rendimentos antes de impostos e são recentes.

As regras de subcapitalização são aplicáveis à dívida interna e não externa nos países da SADC, exceto no caso de Angola onde as regras de subcapitalização não são aplicáveis⁷⁶. Isto significa que a dívida externa pode ser suscetível de subcapitalização por parte de credores privados. Isto talvez poderá indicar porque é que a região da SADC foi propensa à fuga de capitais entre 1980-2018 (secção 5, Figura 6). A ausência de regras para manter o controlo contra a inflação da dívida face ao capital próprio disponível pode ter o potencial de fomentar os FFI. A transferência da dívida também pode ser efetuada reencaminhando a dívida através de paraísos fiscais ou jurisdições com baixos impostos. Por exemplo, em 2007, a Zambia Sugar contraiu um empréstimo no valor de 70 milhões de dólares, que no papel foi encaminhado através da Irlanda para evitar o imposto zambiano sobre os encargos com juros que custam à Zâmbia 3 milhões de dólares em retenção na fonte⁷⁷.

Na Namíbia, a situação é diferente. A aplicação de regras de subcapitalização que estabelecem o rácio de salvaguarda faz-se de acordo com o critério do Ministro das Finanças⁷⁸. A discricção é geralmente propensa a abusos por parte de funcionários corruptos, que podem ser aliciados a permitir rácios da dívida em relação ao capital próprio mais elevados. Isto tem como consequência a redução do imposto a pagar ao Estado. No Maláui, são aplicáveis as regras de salvaguarda quando o rácio da dívida em relação ao capital for superior

a 3:1⁷⁹. Tal como o Maláui, também o Zimbabué aplica regras de salvaguarda semelhantes⁸⁰. No entanto, as regras não se aplicam em relação à dívida contraída através de uma linha de crédito do Governo por uma entidade pública, tal como definido na Lei de Governação Corporativa das Entidades Públicas do país. Na Zâmbia, o governo impôs um novo limite de subcapitalização para os montantes de juros que excedam 30 % dos resultados antes de juros, impostos, depreciações e amortizações (EBITDA). No entanto, não existem regras de salvaguarda⁸¹.

Na África do Sul, a subcapitalização é tratada como uma potencial violação do padrão geral de funcionamento normal do mercado. A sua legislação não aborda separadamente a determinação dos preços de transferência e a subcapitalização⁸². As regras de subcapitalização também se aplicam em Moçambique. Quando o endividamento de um contribuinte nacional junto de uma entidade não residente é o dobro do valor da participação no capital, e existe uma relação especial entre as duas partes, os juros pagos sobre a dívida que exceda o rácio de 2:1 de dívida em relação ao capital não são dedutíveis no cálculo do rendimento tributável⁸³. Outros países da SADC com regras de subcapitalização são: o Botsuana, onde não é permitida uma dedução para juros líquidos superior a 30 % do EBITDA. Esta regra não se aplica a instituições bancárias ou companhias de seguros (criando assim oportunidades para a transferência da dívida)⁸⁴; a RDC, onde as regras de subcapitalização só se aplicam às empresas de mineração que têm de respeitar um rácio da dívida em relação aos

76 V de Almeida, S Almeida e J L Heitor, *Corporate Tax 2018*, 14th edn [2018] ICLG, p.25

77 D Boffey, *British sugar giant caught in global tax scandal*, The Observer, 9 de fevereiro de 2013

78 KPMG, *Namibia: Thinking beyond border for Namibia* [2021]

79 TPA Global, *Malawi* [2018] HJE Wenckebachweg, NL

80 The Tax Hub, *Zimbabué* [2019]

81 J A Jalasi e M Udi, *Zâmbia. Corporate Tax Laws and Regulations* [2021] ICLG

82 PwC, *África do Sul. Corporate – Group Taxation* [2021]

83 Deloitte, *Guide to fiscal information. Key economies in Africa: Mozambique* [2019]

84 Deloitte, *Guide to fiscal information. Key economies in Africa: Botswana* [2019]

capitais próprios inferior a 3:1⁸⁵; e a Tanzânia, onde o rácio da dívida em relação aos capitais próprios não deve exceder os 7:3, o rácio mais elevado da SADC⁸⁶. Embora as regras de salvaguarda, em certa medida, protejam contra a transferência da dívida internacional, quando estas regras são sujeitas à discricção ministerial, como é o caso da Namíbia, então, proporciona margem para o movimento ilícito das finanças através das fronteiras.

É importante salientar que quase todas as regras de subcapitalização pretendem travar a transferência da dívida internacional e são relevantes apenas para as empresas multinacionais. Isto é óbvio para as regras de subcapitalização do tipo salvaguarda que limitam diretamente o nível de dívida interna dedutível para efeitos de imposto, uma vez que a dívida interna, sendo um substituto privilegiado do capital, deveria desempenhar um papel significativo apenas em empresas multinacionais. Por conseguinte, a transferência não regulamentada da dívida interna pode ser utilizada como uma máquina de dinheiro geradora de lucros de arbitragem fiscal, desde que haja rendimentos tributáveis positivos. Consequentemente, a maioria dos países implementou regras de subcapitalização para refrear o financiamento da dívida de natureza fiscal que leva a que as deduções de juros sejam excessivas do ponto de vista das autoridades fiscais, e para proteger as respetivas bases de tributação das empresas.

7. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Os países da SADC estão a endividar-se mais rapidamente do que a acumular poupanças. Para mitigar a drenagem fiscal que ocorre no serviço da dívida, os governos da SADC reduzem as despesas com o bem-estar, bens económicos e sociais. O facto de pelo menos 5 dos países da SADC terem uma dívida pública superior a 60 % do PIB

cria uma situação financeira instável que obriga aqueles que têm capital líquido a procurar portos seguros. Também coloca o Governo numa posição de reestruturação das suas obrigações de serviço da dívida através de programas de conversão. As conversões de dívida em capital disponibilizadas por vezes funcionam como uma fortaleza para as multinacionais estrangeiras procurarem mercados com estruturas de regulamentação débeis, através das quais possam movimentar os seus lucros sem serem tributados. Ndikumana e Boyce referiram literatura suficiente para apoiar a alegação de que a maioria dos empréstimos do FMI a África foi totalmente absorvida pela fuga de capitais, subsidiando-a sob o eufemismo da estabilização da moeda. O que está a ser estabilizado é sobretudo a taxa a que este capital em fuga é trocado por moeda forte.

O caminho conducente ao endividamento anti-económico dos países da SADC, bem como do resto de África, foi aberto com o Consenso de Washington e pelos programas de ajustamento estrutural (PAE) que geraram pressão sobre os Estados africanos com vista à livre circulação de capitais (que utilizaram como eufemismo a expressão de reformas económicas). Isto conduziu a descontrolos financeiros que abriram caminho para o desenvolvimento de paraísos fiscais (offshore). Os operadores financeiramente sofisticados enviam o seu dinheiro para o estrangeiro e depois solicitam novamente o seu empréstimo para entrar em conversões de dívida em capital com governos endividados. Em seguida, fingem pagar a si próprios juros, seguros e taxas de gestão suficientes para absorverem o seu capital e se libertarem de impostos, promovendo assim um sistema para FFI relacionados com a dívida. Este artigo discutiu a interface entre a dívida e os FFI no contexto dos Estados da SADC. Atribuiu o endividamento dos Estados da SADC à sua falta de

⁸⁵ Deloitte, Guide to fiscal information. Key economies in Africa: DRC [2019]

⁸⁶ Deloitte, Guide to fiscal information. Key economies in Africa: Tanzania [2019]

agência económica no seio dos mercados económicos internacionais e das instituições financeiras globais em que estes Estados não têm influência suficiente para sugeriram os termos de contratação de empréstimos. O potencial da UA, ECA e OSAA para liderar a mudança transformadora no continente e a abordagem dos estados da SADC à contratação de empréstimos é, portanto, fundamental para proteger a economia e o bem-estar social do atrofamento, particularmente considerando os desgastes orçamentais relacionados com a COVID-19. Então como é que isto pode ser feito? Como podem os Estados da SADC combater os FFI relacionados com a dívida? Globalmente, o aspeto mais significativo na prevenção de FFI relacionados com a dívida é a gestão da própria dívida. Neste sentido, as recomendações políticas apresentadas de seguida apoiarão a margem de manobra orçamental africana e limitarão a sua erosão:

1. Para Empréstimos garantidos por recursos - o secretismo envolvido na sua negociação e assinatura tem de ser restringido. Condições desfavoráveis, especialmente no que se refere a taxas de juro e taxas de gestão, devem ser renegociadas no sentido da sua redução. A retenção na fonte deve ser aplicada sobre taxas de gestão e juros. Têm de ser implementadas e aplicadas leis mais rigorosas que sujeitam os empréstimos garantidos por recursos à transparência e à responsabilização e a negociação e execução final dos empréstimos garantidos por recursos têm de estar sujeitas a aprovação pelo Parlamento.
2. Para travar a ameaça de fundos abutres - o ideal seria que o Banco Mundial comprasse de volta as dívidas privadas e comerciais pendentes dos países da SADC, de modo a que as dívidas em risco sejam retiradas do domínio público.

Têm de ser implementadas leis relativas à imunidade soberana contra atividades oportunistas e qualquer benefício resultante de atos oportunistas tem de ser declarado ilegal.

3. Para conversões de dívida em capital - os países da SADC e outros Estados africanos devem implementar regras de salvaguarda e devem ser impostas restrições sobre os credores privados contra a venda ou a reatribuição de dívidas soberanas sem a aprovação explícita do Estado endividado.
4. Para melhorar as regras de subcapitalização - deve ser dada prioridade à eliminação da discricção ministerial e devem ser adotadas regras de salvaguarda que limitem o rácio da dívida em relação ao capital a 2:1.

REFERÊNCIAS

A Williams and J Isaksen, *Corruption and state backed debts in Mozambique: What can external actors do?* [2016] U4 Anti- Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute.

Acker, K; Brautigam, D e Huang, Y *Debt relief with Chinese characteristics* [2020] CARI Paper Series JHU-CARI: Washington, D.C.

ACTSA, *The Money Drain. How trade misinvoicing and unjust debt undermine economic and social rights in southern Africa* [2019] Documento informativo.

BAD, *Southern Africa Economic Outlook 2020 – coping with the COVID-19 pandemic* (Grupo BAD 2020)

African Economic Outlook, *From Debt Resolution to Growth: The Road Ahead for Africa* [2021] BAD.

African Economic Outlook, *From Debt Resolution to Growth: The Road Ahead for Africa* [2021] BAD.

African Economic Outlook, *From Debt Resolution to Growth: The Road Ahead for Africa* [2021] BAD.

Amnistia Internacional, *Southern Africa needs assistance. An open call to the regional and international community* [2021]

AU et al., *Africa Sustainable Development Report* [2018], p.10.

AU et al., *Africa Sustainable Development Report* [2018], p.12.

UA, *A COVID-19 poderia custar a África 500 mil milhões de dólares, prejudicar os setores do turismo e da aviação* [abril de 2020].

CUA e OCDE, *Dinâmicas do desenvolvimento em África* [2018], p.98.

BBC News, *Coronavirus in South Africa: Misuse of COVID-19 funds «frightening»* (Coronavírus na África do Sul: «Assustadora» utilização indevida de fundos da COVID-19) [2 de setembro de 2020] <https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-54000930>

Boyce, J.K. e L. Ndikumana (2010). *Africa's Revolving Door: External Borrowing and Capital Flight in Sub-Saharan Africa*, em Vishnu Padayachee (ed.), *Political Economy of Africa*.

Boyce, J.K. e L. Ndikumana. *Capital Flight from Sub-Saharan African Countries: Updated Estimates, 1970 - 2010*. PERI Research Report, outubro de 2012.

D Boffey, *British sugar giant caught in global tax scandal*, The Observer, 9 de fevereiro de 2013.

D Mihalyi, A Adam and J Hwang, *Resource-Backed Loans: Pitfalls and Potential* [2020] NRG1.

Deloitte, *Guide to fiscal information. Key economies in Africa: Botswana* [2019].

Deloitte, *Guide to fiscal information. Key economies in Africa: DRC* [2019].

Deloitte, *Guide to fiscal information. Key economies in Africa: Mozambique* [2019].

Deloitte, *Guide to fiscal information. Key economies in Africa: Tanzania* [2019] UNCTAD,
Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa [2020] Relatório EDAR.

Devi Sookun, *Stop Vulture fund Lawsuits (Secretariado da Commonwealth, 2010)*.

E Osei-Assibey, K O Domfeh e M Danquah, *Corruption, institutions and capital flight: evidence from sub Saharan Africa* [2018] *Journal of Economic Studies*, 45 (1), 59-76;
S A Asongu e J C Nwachukwu, *Fighting capital flight in Africa: Evidence from bundling and unbundling governance* [2017] African Governance and Development Institute Working Paper.

F K Bokosi e R Chikova, *Bonds issuance and the current debt crisis in Mozambique* (AFRODAD, Resumo de Políticas, 2019)

FAO e ECA, *Panorama regional africano da segurança alimentar e nutrição* [2018] p.3-7

GFI, *Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014* [2017].

GFI, *Trade misinvoicing* [2019].

Goredema, C, *Combatting illicit financial flows and related corruption in Africa: Towards a more integrated and effective approach* [2011] U4

OIT, *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-2019* [2017] p.127

IMF, *Staff Report for the 2019 Article IV Consultation – Debt Sustainability Analysis* [2020].

FMI, *Regional Economic Outlook: Sub Saharan Africa. A Difficult Road to Recovery* [2020], p.21

J A Jalasi e M Undi, *Zâmbia. Corporate Tax Laws and Regulations* [2021] ICLG.

K Gallagher e Y Wang, *Sovereign Debt Through The Lens of Asset Management: Implications for SADC Countries* [2020] GEGI Working Paper 042.

K Gallagher e Y Wang, *Sovereign Debt Through The Lens of Asset Management: Implications for SADC Countries* [2020] GEGI Working Paper 042.

KPMG, *Namibia: Thinking beyond border for Namibia* [2021].

L Signe, M Sow e P Madden, *Illicit Financial Flows in Africa. Drivers, destinations and policy options* [2020] Resumo de Políticas, Africa Growth Initiative.

M Biyase, *General Government Debt and Growth in SADC Countries* [2019] EuroEconomics, Issue 2 (38).

M W Kateta, *Malawi audit confirms extensive mismanagement of Covid19 funds* Devex, 29 de abril de 2021.

Mentan, Tatah. 2010. *The State in Africa: An Analysis of Impacts of Historical Trajectories of Global Capitalist Expansion and Domination in the Continent*. African Books Collective.

Mohan Giles, Ed Brown, Bob Milward et al., *Structural Adjustment: Theory, Practice and Impacts* (Routledge 2000).

Moyo, Dambisa, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is A Better Way for Africa* (Nova Iorque: Farrar, Straus e Giroux, 2009).

Ndikumana, L. e J. Boyce. *Magnitude and Mechanisms of Capital Flight from Angola, Côte d'Ivoire and South Africa*. PERI Working Paper, dezembro de 2018.

Ndikumana, L. e J. Boyce. *Capital Flight from Africa, 1970-2018, New Estimates with Updated Trade Misinvoicing Methodology*. PERI Research Report, maio de 2021.

Ndikumana, L. e J.K. Boyce (2011). *Capital Flight from Sub-Saharan Africa: Linkages with External Borrowing and Policy Options*, International Review of Applied Economics 25(2) 149-170.

Ndikumana, L. e J.K. Boyce (2011). *Africa's Odious Debt: How Foreign Loans and Capital Flight Bled a Continent*

PwC, *África do Sul. Corporate – Group Taxation* [2021]

S Bagree, *The New Debt Crisis in Southern Africa: Angola, Zambia and Zimbabwe* [2018] Jubilee Debt Campaign

S Bashir et al., *Facing forward* [2018] Banco Mundial, p.67-68

T. W. Parfitt e S. P. Riley, *The African Debt Crisis* (Routledge, 2011)

The Guardian, 21 de junho de 2021: *Half of Zimbabweans fell into extreme poverty during covid.*

The Tax Hub, *Zimbabué* [2019].

TPA Global, *Malawi* [2018] HJE Wenckebachweg, NL

Programa das Nações Unidas para os Estabelecimentos Humanos, *Relatório sobre cidades do mundo* [2016], p.204.

Nações Unidas, Comissão Económica para África, *Fluxos financeiros ilícitos: Relatório do Painel de Alto Nível sobre Fluxos Financeiros Ilícitos de África* (Adis Abeba 2015).

V de Almeida, S Almeida e J L Heitor, *Corporate Tax 2018*, 14th edn [2018] ICLG, p.25

Zambia becomes Africa's first coronavirus-era default: What happens now? CNBC, 24 de novembro de 2020

Zambia edges towards debt default, but bondholders could make millions, Jubilee Debt Campaign, 2 de novembro de 2020; *Financial Times, Zambia's debt crisis casts a long, global shadow* 16 de novembro de 2020.

Documento 2.2. Superar a redução da margem de manobra orçamental e a fragilidade em África: Reaver espaços sociais sem governo para recuperação e proteção social pós-COVID-19

JOHN AGBONIFO,
UNIVERSIDADE ESTATAL DE OSUN, OSOGBO, NIGÉRIA
JOHN.AGBONIFO@UNIOSUN.EDU.NG

RESUMO

A maior parte de África caracteriza-se pela escassa prestação de serviços, resultante da redução da margem de manobra orçamental, e pela fragilidade. A redução da margem de manobra orçamental e a fragilidade são frequentemente atribuídas à corrupção, ao fraco crescimento económico e à instabilidade. Este artigo chama a atenção para um fator causal menos conhecido, que contribui significativamente para a redução da margem de manobra orçamental em toda a África. Os governos cedem regularmente setores, ou espaços, da economia nacional a clientes políticos em que os benefícios extrativos revertem para estes últimos. Sob o controlo de atores não estatais, esses setores tornam-se espaços sociais sem governo onde a extração de rendas é organizada de forma opaca, e a economia sujeita a uma hemorragia financeira severa. Para alcançar a recuperação e a proteção social pós-COVID-19, os governos precisam de reaver espaços sociais sem governo e as receitas fiscais daí resultantes utilizadas para a recuperação e a proteção social. O artigo baseia-se em dados secundários e análise qualitativa, retirando ensinamentos do caso do Sindicato Nacional dos Trabalhadores dos Transportes Rodoviários (NURTW).

Palavras-chave: Margem de manobra orçamental, Fragilidade, NURTW, Nigéria, África

1. INTRODUÇÃO: MARGEM DE MANOBRA ORÇAMENTAL, FRAGILIDADE E OS ODS

A margem de manobra orçamental refere-se a medidas políticas concretas para reforçar a mobilização de recursos internos, bem como às reformas que visam garantir o ambiente propício para que as medidas políticas sejam eficazes (Roy e Heuty 2007). O financiamento interno é, portanto, crucial para as despesas públicas e a sustentabilidade económica. A mobilização de receitas internas permite a geração interna de receitas através do alargamento da base de receitas (FMI 2018). Uma explicação essencial para os desafios na melhoria da margem de manobra orçamental está relacionada com a má utilização e deficiências na definição das prioridades dos fundos mobilizados (Rogoff, 2021).

Embora não exista uma definição geralmente aceite de fragilidade, fragilidade, margem de manobra orçamental e conflito estão intimamente relacionados. A OCDE (2016) descreve a fragilidade como a combinação da exposição ao risco e a capacidade de resposta limitada do Estado ou das comunidades para gerir, absorver ou mitigar os riscos. Pode resultar em violência, no colapso de instituições e em crises humanitárias. A fragilidade do Estado existe quando a sociedade está fragmentada, a economia é mal gerida e a prestação de serviços sociais é tão fraca que o contrato social entre o Estado e o seu povo foi minado ou foi completamente quebrado» (The African Capacity Building Foundation, 2011:42). À medida que o Estado se fragmenta, as instituições da governação democrática desmoronam e a violência de baixa intensidade ou em larga escala acaba por se manifestar (ibidem).

A África subsariana tem o maior número de Estados frágeis (Gnangnon e Brun, 2020). A incapacidade de gerir a margem de manobra orçamental contribui para a fragilidade do Estado, o que por sua vez conduz a conflitos (Delechat et al 2018). Os conflitos minam o crescimento económico, resultando em fragilidade e na diminuição da capacidade do Estado para mobilizar receitas adequadas para financiar a prestação de serviços (Beall, Goodfellow e Rodgers, 2011). A incapacidade de expandir a margem de manobra orçamental conduz à fragilidade, o que impede a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas. Zeigermann (2020) argumenta que os países africanos não conseguiram gerir a sua margem de manobra orçamental de forma eficiente e eficaz em virtude da má utilização dos fundos. Ao não serem capazes de gerir a sua margem de manobra orçamental, os esforços de um país para alcançar os ODS tornam-se inúteis (Barroy et al. 2018).

Alguns governos utilizam todas as opções possíveis para expandir a sua margem de manobra orçamental, mas outros não. Os primeiros conseguiram mobilizar recursos significativos para investimentos públicos em tempos de dificuldades económicas (Matthew e Karunanethy, 2017). Ao utilizar todos os meios possíveis para alargar a margem de manobra orçamental, alguns países «alcançaram um círculo virtuoso de crescimento sustentado que, por sua vez, gera mais recursos» (Matthew e Karunanethy, 2017:2). Não é um facto consumado que a margem de manobra orçamental esteja a encolher; o que importa é se todas as opções possíveis são exploradas para inverter a situação.

1.1. MARGEM DE MANOBRA ORÇAMENTAL E SINAIS DE FRAGILIDADE NA NIGÉRIA

A incapacidade dos governos para sustentar as despesas em serviços essenciais coloca desafios significativos para a realização dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), incluindo a agenda da prevenção de conflitos. A prestação de serviços é fundamental para a vida quotidiana em África. Os ODS expressam as necessidades básicas das pessoas, incluindo o acesso à nutrição, água potável e saneamento, habitação segura, energia a preços acessíveis, cuidados de saúde e educação. Todos os dias, há milhões de pessoas sem acesso a estas necessidades básicas.

O fraco crescimento económico resultante de uma ordem económica internacional menos amigável e de crises políticas internas torna cada vez mais difícil para o Estado aumentar as receitas necessárias para o desenvolvimento sustentável. A redução da margem de manobra orçamental resultante assegura a redução das despesas governamentais em serviços essenciais, incluindo a proteção social em África. A redução da margem de manobra orçamental, ou a incapacidade do Estado de prestar serviços sociais, expõe o Estado a riscos associados à rutura do contrato social, à falta de confiança nas instituições sociais e a conflitos.

Mas isto é apenas uma parte da história; a redução da margem de manobra orçamental também depende da grave hemorragia financeira em «espaços sociais sem governo». Por exemplo, Odesola (2022) argumenta que mais de 123 mil milhões de nairas (295.850.547 dólares) revertem anualmente para o Sindicato Nacional dos Trabalhadores dos Transportes Rodoviários (NURTW) no estado de Lagos, valor pelo qual há pouca responsabilização. O impacto negativo da diminuição das receitas em divisas sobre as despesas sociais pode ser mitigado, se essas fugas financeiras em espaços sem governo forem colmatadas.

Os espaços sem governo foram concebidos em grande parte em termos geográficos, como lugares ou locais, geralmente zonas fronteiriças, regiões montanhosas e terrenos inacessíveis, caracterizados pela ausência de governo, e onde os atores não estatais dominam. Alargamos o conceito para além da geografia para incluir espaços mesmo diante dos nossos olhos: setores sociais, incluindo saúde, educação, transportes, serviços de utilidade pública, entre outros. Qualquer destes setores pode ser descrito como sem governo quando aspetos de um setor são abandonados pelo governo, ou deliberadamente cedidos, parcial ou totalmente, a atores não estatais, com autorização expressa para auferirem rendas do setor em grande parte em benefício destes últimos. Estes atores não estatais são reconhecidos na sociedade como empresários da violência. São temidos pelos cidadãos comuns e ativamente cortejados pelos políticos. À medida que a sua popularidade aumenta, recrutam «boys» que fazem o que lhes mandam sem questionar. O patrocínio governamental alimenta ainda mais a sua popularidade e estatuto.

Variadamente descritos como «boys» da «área», fanáticos, angariadores ou «homens fortes» locais, são contratados como guarda-costas privados dos políticos. Podem ser destacados por atores políticos para subverter o processo eleitoral, intimidar eleitores ou infligir danos físicos aos opositores políticos em benefício do seu benfeitor. Os mais proeminentes destes atores em qualquer altura são aqueles cortejados pelo partido político no poder. Por exemplo, o popular MC Cuomo, Presidente do NURTW no estado de Lagos, é um forte apoiante do Congresso dos Progressistas (APC). Como tal, ele é um valioso confidente da liderança do partido, incluindo o governador do estado. Ocasionalmente, estes «boys» favoritos chateiam-se com os seus protetores e tornam-se incontroláveis. Nesses casos, para prevenir um possível atentado à lei e à ordem pública, os governos podem optar por minar o renegado, dando

poder ao líder de um grupo concorrente, ou comprar tranquilidade e paz, atribuindo-lhes um patrocínio avultado.

A literatura reconhece que em partes do mundo em desenvolvimento, a autoridade pública é frequentemente exercida através de instituições 'informais' (DFID 2010). Os grupos locais de vigilantes juvenis fornecem proteção a bens e pessoas e fazem justiça imediata. Os organismos informais recolhem o dinheiro necessário para subornar os prestadores de serviços públicos (ibid). Os líderes tradicionais negociam o acesso a fundos governamentais em troca de apoio político e de votos eleitorais. Embora estruturas informais possam complementar estruturas de governação formal, hemorragias financeiras significativas em espaços sociais sem governo agouram graves consequências para o bem-estar socioeconómico e a estabilidade política em África.

2. METODOLOGIA

A abordagem metodológica do presente artigo é basicamente do tipo qualitativo. A ideia é compreender porque é que alguns setores sociais estão sem governo e são cedidos a atores não estatais, bem como as implicações para a capacidade do Estado para lidar com ou gerir a redução da margem de manobra orçamental, evitando ao mesmo tempo a fragilidade. Por conseguinte, as ferramentas de recolha de dados utilizadas incluíram entrevistas não estruturadas com os principais atores, incluindo funcionários do Estado em serviço ou reformados, líderes de partidos políticos, operadores em serviço e reformados no setor dos transportes, principais atores não estatais e materiais publicados, assim como a observação.

3. CONCEPTUALIZAÇÃO DOS ESPAÇOS SEM GOVERNO

O conceito de «espaços sem governo» é controverso porque não há um consenso generalizado quanto ao seu significado, quais são as suas características e se estes existem de todo (Igboin 2021). O Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Comunidade das Nações (2014: 1) argumenta que «a própria existência efetiva de um «espaço sem governo» é questionável». Este ministério criticava a ideia de espaço sem governo por ser centrada no Estado, ignorando a existência de outras formas de autoridade, e partindo do pressuposto de que tais espaços são espaços com elevado risco de violência (Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Comunidade das Nações 2014: 1-2).

A ideia de espaço sem governo aponta para «espaços de governação contestada e má governação» (Clark e Mansour 2013: 2). Para os autores, os espaços sem governo são, na realidade, lugares onde a governação não existe ou onde a governação existente foi eliminada e que estão agora a ser governados por autoridades alternativas. Defendem uma reconceptualização do espaço sem governo como um espaço cedido voluntariamente (má governação) e um espaço que não é cedido voluntariamente (contestado), dado que não existem espaços absolutamente sem governo.

Uma vez que a governação é fundamental para a apropriação do espaço, as questões fundamentais a colocar devem ser as seguintes: quem governa, como governa e quais são as consequências deste modo de governação?» (Clark e Mansour 2013: 3). Isto não evita a contestação, pois, como sustentam:

No caso de espaços de governação contestada, este problema fundamental - como o espaço é governado e por quem - assume uma importância ainda maior. Por definição, nessas áreas, frequentemente, é pouco evidente quem governa; frequentemente, mesmo quando a identidade do ator dominante é estabelecida, a forma como a governação está a ser implementada e as suas consequências permanecem opacas (Clark e Mansour 2013: 3).

De acordo com Clark e Mansour, os espaços contestados são «portos seguros» para os atores não estatais que os vieram ocupar. Djugumanov e Pankovski (2013: 9) definem sucintamente «porto seguro» como um «espaço para atividade operacional», espaços onde os atores não estatais podem galvanizar e mobilizar forças para fins expansionistas. A partir daí, «são capazes de se estabelecer, consolidar, planejar, organizar, angariar fundos, recrutar, treinar e operar» (Clark e Mansour 2013: 3).

A ideia de espaços sem governo é sinónimo de espaço físico, mas por vezes utilizado em ligação com o ciberespaço. Dificilmente se estende a espaços sociais. Defendemos que a ideia de espaço se estende para além do espaço físico e inclui qualquer esfera concebida de atividade humana. Quer seja físico, cibernético ou social, a questão é se tal espaço é governado. Os espaços sociais partilham algumas das características do espaço físico. Por exemplo, os espaços sociais podem ser cedidos e contestados, e proporcionar um porto seguro para que alguns atores prosperem e se estabeleçam como atores influentes na sociedade.

Igboin (2021) argumenta «uma vez que o Estado não cede voluntariamente o seu espaço, a ideia de má governação explica prontamente a razão da governação contestada». O Estado não pode ceder qualquer parte do seu território porque é um indicador de soberania e de prestígio nacional. No entanto, os espaços sociais têm pouco a ver com

a soberania ou o prestígio. É fácil para o Estado ceder voluntariamente certos espaços sociais a membros ou apoiantes do partido no poder. Este é menos um caso de má governação do que de calculismo político. A cessão do espaço social desempenha algumas funções políticas para o Estado; permite-lhe estabelecer e manter apoiantes que são essenciais para a vitória eleitoral do partido no poder nas urnas. Ao mesmo tempo, a prática facilita o desejo de capacitação económica do beneficiário. A capacitação financeira aumenta a influência política do beneficiário, preparando o caminho para aceder a um cargo político ou nomeação ou tornar-se um padrinho político local.

O espaço sem governo pode ser comparado à captura do Estado. A captura do Estado refere-se a «esforços das empresas no sentido de moldar as leis, políticas e regulamentos do Estado em benefício próprio, proporcionando ganhos privados ilícitos aos agentes públicos» (Hellman e Kaufmann, 2001:1). Há três escolas de pensamento em matéria de captura do Estado (Dassah, 2018). A escola neoliberal, neoinstitucional e marxista da economia. Para os neoliberais, a captura do Estado ocorre porque os decisores políticos são inerentemente corruptos e utilizam o poder do Estado para a atribuição de rendas e favorecimento (Robison e Hadiz, 2004:4). Os novos economistas institucionais valorizam a intervenção das instituições do Estado para resolver as deficiências do mercado e opõem-se aos neoliberais. A captura do Estado ocorre quando as instituições são débeis ou não são suficientemente independentes para fazer cumprir as regras (Dassah, 2018).

A captura pode ocorrer de duas formas: grupos de pressão e grupos do setor privado que manipulam a política de modo a aumentar a sua percentagem do rendimento nacional (Haggard, 1985), ou grupos de decisores políticos e de procuradores de rendas com o objetivo comum de extrair o máximo possível da sociedade (Bardhan, 2001).

Os marxistas acreditam que o Estado é controlado por um grupo, classe ou coligação dominante e que serve os interesses dos grupos, classes ou coligações. Com efeito, o Estado é permanentemente capturado (Srouji 2005).

Segundo Edwards (2017), a definição clássica de captura do Estado refere-se à forma como os procedimentos formais (tais como leis e normas sociais) e a burocracia governamental são influenciados por atores privados e empresas com o intuito de moldar políticas e leis do Estado a seu favor. A captura do Estado procura influenciar a criação de legislação que protege e promove interesses privados influentes. Embora semelhante, o Estado profundo subverte os funcionários eleitos em nome do interesse nacional. O Estado profundo representa «uma interação política entre as fações não assumidas ou não reconhecidas dentro e fora do governo regular» que trabalham em conjunto para orientar as políticas do Estado a seu favor (Gingeras, 2011).

A este respeito, o Estado profundo pode ser visto como semelhante à captura do Estado, com a diferença a ser o objetivo para o qual o conluio tem lugar. O Estado profundo refere-se à situação em que as agências do Estado conspiram com empresas e redes criminosas para minar o trabalho dos representantes políticos eleitos no que diz respeito à implementação da política oficial (Scott, 2015). O Estado profundo é geralmente retratado como «indivíduos indignos que subvertem um Estado virtuoso pelas suas ambições privadas» (Grandin, 2017). No entanto, nem sempre é este o caso; por vezes os elementos de um Estado profundo levam à subversão como uma questão de interesse nacional. Os objetivos políticos das pessoas envolvidas são sublinhados pela sua crença de que estão a proteger a segurança nacional e os interesses nacionais (Gingeras, 2010).

A ideia de captura do Estado e de Estado profundo não tem devidamente em conta situações em que

os atores se tornam captadores de espaços sociais sem terem de influenciar a política ou a legislação a seu favor. As regras do jogo permanecem as mesmas, e não é feita qualquer tentativa para influenciar os processos de legislação ou de elaboração de políticas a favor dos captadores. Da mesma forma, os atores não têm de entrar em conluio nem associar-se a burocratas, militares ou policiais. No entanto, são influentes e intocáveis. Não estão a fazer avançar ou a proteger interesses nacionais, mas a assegurar os seus próprios interesses privados. No entanto, estão escondidos e não são responsáveis perante os eleitores. Contrariamente à tese do Estado profundo, estes não estão dispostos a prosseguir alguma agenda no interesse nacional, mesmo que isso subverta o Governo em exercício. Não estão interessados na ideologia e nos programas do Governo.

4. PRINCIPAIS RISCOS E OPORTUNIDADES PARA A MARGEM DE MANOBRA ORÇAMENTAL DE ÁFRICA

Tanto o Fundo Monetário Internacional como o Banco Mundial (2016) descrevem os recursos nacionais como a «maior fonte de financiamento não explorada para financiar os planos de desenvolvimento nacionais». Um relatório de 2016 do Instituto McKinsey estima que «a oportunidade fiscal total de África se situa entre 415 mil milhões de dólares e 620 mil milhões de dólares, anualmente. A cobrança de impostos poderia aumentar entre 120 e 300 mil milhões de dólares anuais até 2025, desde que os governos sejam capazes de ultrapassar vários desafios estruturais, incluindo elevados níveis de informalidade nos negócios, fraude, não pagamento, atrasos de pagamento e elisão fiscal» (Fundação Mo, 2018: 86).

A redução da margem de manobra orçamental tem sido atribuída a instituições débeis, que minam a mobilização de receitas internas e a capacidade dos governos de afetar financiamento suficiente

para as necessidades de desenvolvimento. Assim, tem sido argumentado que era necessário apoiar os países africanos a aumentar a sua margem de manobra orçamental, reforçando a sua capacidade de mobilizar recursos internos para a recuperação pós-pandemia.

A concentração em instituições débeis iliba o governo da responsabilidade pela redução da margem de manobra orçamental com demasiada facilidade. A debilidade não era a condição original das instituições de mobilização de receitas internas. Essas instituições tornaram-se débeis com o tempo, principalmente devido a políticas deliberadas que faziam sentido político, mas que tinham resultados económicos desastrosos. As instituições de tributação tornaram-se débeis porque o governo tinha fontes alternativas de rendimento, que eram muito mais fáceis e menos problemáticas de cobrar do que os impostos.

A instituição colonial de tributação estava longe de ser débil porque cobrava efetivamente impostos. As instituições de tributação na antiga região ocidental da Nigéria estavam longe de ser débeis, pois mobilizaram as receitas internamente com sucesso para uma prestação impressionante de serviços públicos. O início das debilidades institucionais pode ser atribuído à mudança para a dependência das rendas do petróleo em vez da tributação. Da mesma forma, os benefícios fiscais concedidos a pessoas coletivas e clientes por motivos políticos dificultaram a mobilização eficaz das receitas internas. A excelente mobilização de receitas pelo Federal Inland Revenue Service (FIRS), e pelo governo do estado de Lagos, são excelentes exemplos do que é possível alcançar quando existe vontade política.

Como resultado de uma dependência excessiva das gigantescas rendas de recursos naturais abundantes, os governos começaram a tratar as fontes de tributação como rendas ou patrocínio a serem distribuídas a apoiantes ou clientes do

partido. A história da cobrança de impostos na Nigéria está repleta da prática de contratar clientes privilegiados para cobrar impostos em nome do governo. Esses clientes exigem um patrocínio avultado pelos serviços prestados. Não existe nenhum mecanismo para rastrear e determinar quanto foi cobrado em impostos e quanto foi remetido para os cofres nacionais.

Noutras ocasiões, o governo poderia repartir determinados espaços sociais ou setores económicos pelos lealistas ou apoiantes partidários para efeitos de extração de rendas. A esses lealistas é dada autorização expressa, mas informal e não documentada, para cobrar impostos aos atores que operam dentro dos espaços determinados. Esta categoria de clientes não é obrigada a remeter o que quer que seja para o governo. A renda constitui o pagamento de serviços em curso, ou de serviços anteriores, prestado ao governo. A parceria opaca e informal cimenta a obrigação política entre os dois; os clientes juntam-se e apoiam o governo no poder e, em troca, este último garante um fluxo ininterrupto de patrocínio. Na tentativa desesperada de tomar ou reter o poder político, os partidos políticos em exercício e da oposição procuram ativamente o apoio de atores não estatais em troca de um nicho suculento de paraísos sem governo.

O controlo de atores não estatais sobre setores como a tributação e os transportes promove uma cultura antidemocrática onde as pessoas não têm de prestar contas, tanto aos seus subalternos como aos seus superiores. Cria uma geração de cidadãos que confiam em e utilizam meios opacos e inimputáveis para alcançar os seus objetivos. A opulência, a popularidade e o poder desses atores não estatais são um sinal para os restantes membros da sociedade, especialmente onde a pobreza e o desemprego são elevados, que a força bruta compensa. Os pobres e desempregados podem facilmente tornar-se o grupo de onde são recrutados os soldados rasos.

5. ESTUDO DE CASO: NURTW

Usam a bandeira verde-branco-verde da nação como uniforme. Têm o seu próprio exército, armas e munições. A sua constituição é superior às leis do país. São bandidos apoiados pelo Estado. São um clã de assassinos. São o Sindicato Nacional dos Trabalhadores dos Transportes Rodoviários (Odesola, 2022).

A liderança do Sindicato Nacional dos Trabalhadores dos Transportes Rodoviários (NURTW) controla o setor dos transportes rodoviários na Nigéria. O NURTW caracteriza-se pela violência e os seus membros são frequentemente utilizados por padrinhos políticos para subverter violentamente o desejo eleitoral do povo. Os líderes do NURTW tornam-se tão incrivelmente ricos que moldam as decisões sobre quem ocupa certos cargos políticos na sociedade. Com efeito, alguns líderes políticos eleitos estão em dívida para com os poderosos líderes do setor. À medida que esses líderes acumulam cada vez mais riqueza, as receitas do Estado diminuem e a sua capacidade de prestar serviços sociais básicos deteriora-se.

O NURTW controla milhares de parques motorizados em todo o país. Cada condutor é obrigado a pagar diariamente uma certa quantia de dinheiro à liderança dos parques para poder operar a partir de qualquer parque. O fardo do pagamento diário é transferido para os passageiros com tarifas mais elevadas. Os condutores de veículos que decidem embarcar passageiros à beira da estrada e não a partir do parque são sistematicamente detidos por membros do NURTW e severamente multados. Os fundos recolhidos diariamente nos parques motorizados de todo o país são partilhados entre a liderança nacional, estatal e local.

As entrevistas com os condutores sugerem que estão «instalados» determinados atores estatais, incluindo a polícia. Não há qualquer responsabilização perante qualquer órgão governamental ou

perante o público em geral quanto ao montante que é extraído diariamente do setor, nem à forma como este é gasto. No entanto, o que é evidente é que essas verbas nunca são utilizadas para reparar estradas danificadas, modernizar e tornar os parques motorizados mais acessíveis, nem são remetidas para o Estado. O facto de o NURTW continuar a extrair diariamente uma quantia gigantesca de dinheiro à vista de todos sem recorrer ao Estado parece apoiar a alegação de que o governo é beneficiário das atividades do NURTW de duas formas: recebe a sua própria parte da renda extraída, e mantém o apoio total do sindicato, especialmente em tempos de campanha eleitoral.

As receitas provenientes de espaços opacos e inimputáveis podem contribuir para um desenvolvimento significativo se forem cobradas abertamente por funcionários do Estado para o bem público. Embora a cedência de setores a atores não estatais possa proporcionar ganhos políticos a curto prazo aos líderes estatais, a longo prazo, essa ação prejudica a capacidade de criar instituições fortes para a prestação de serviços (ODS). A criação de um setor social para a extração inimputável enriquece alguns à custa da maioria, agravando as desigualdades horizontais e limitando os direitos dos cidadãos. Não podemos mais dar-nos ao luxo de continuar como até aqui se quisermos alcançar a recuperação pós-COVID-19 e aumentar a margem de manobra orçamental em África.

6. ÁREAS POLÍTICAS E RECOMENDAÇÕES

1. É necessário promover o surgimento de grupos da sociedade civil preocupados especificamente com a sensibilização do público e com a advocacia, destinados a promover a transparência e a responsabilização em espaços sociais sem governo. Os grupos devem ser capacitados para exigir e promover eficazmente a transparência e a responsabilização nos setores sociais.

2. A transparência e a responsabilização na governação dos setores sociais devem ser desenvolvidas e promovidas colocando os espaços sociais sem governo sob governação pública permitida por lei. As ONG, parceiros de desenvolvimento e agências doadoras devem chamar a atenção para a natureza opaca e a hemorragia financeira características dos setores públicos sem governo, e incentivar os governos a promover a transparência e a responsabilização nos setores. Deve ser promovido o regime de governação internacional, semelhante ao do Diamante de Sangue, e à Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extrativas (EITI), centrado na recuperação de espaços sociais sem governo e em fazer com que as receitas provenientes desses espaços sejam usadas para o bem comum.
3. Recuperar espaços sociais sem governo e redirecionar as receitas extraídas desses espaços para o bem público é uma questão de política pública. É necessário incentivar o governo a demonstrar boa-fé na realização dos ODS, iniciando uma política que estanque as hemorragias financeiras em espaços sem governo. Os espaços sociais sem governo existentes devem ser inventariados e criada uma agência governamental para gerir os recursos extraídos dos espaços sociais.
4. Tal como existe uma ameaça de sanções contra políticos que promovem a fraude eleitoral e a violência, as sanções da ameaça de sanções devem ser estipuladas para os partidos políticos ou líderes políticos que cederem a coisa pública a atores não estatais, a fim de obterem o apoio destes últimos numa tentativa desesperada de serem eleitos ou manterem um cargo político.
5. O estudo empírico do montante que é extraído anualmente de espaços sociais sem governo e o que acontece a essas rendas, deveria ser financiado por doadores. Os dados emergentes fornecerão uma base para esclarecer o governo sobre a razão pela qual a mobilização de receitas internas é fundamental para ultrapassar a redução da margem de manobra orçamental e para a realização dos ODS. Do mesmo modo, tais dados poderiam ajudar a persuadir o governo a promulgar as políticas necessárias com vista à recuperação de espaços sem governo.
6. É necessário desenvolver a capacidade dos grupos da sociedade civil, jornalistas e académicos para rastrear e expor mecanismos de rendas em espaços sociais sem governo, defender e fazer pressão em favor da transparência e da responsabilização, bem como mudanças políticas relacionadas com a mobilização de receitas internas. É necessário capacitar os funcionários da administração fiscal e os funcionários de uma agência para fiscalizar as receitas de espaços sociais sem governo.
7. As evidências sugerem que ao utilizar todas as opções possíveis para expandir a margem de manobra orçamental, alguns governos conseguiram mobilizar recursos significativos para a prestação de serviços públicos em condições económicas difíceis. Por conseguinte, os funcionários governamentais devem ser capacitados e incentivados a explorar todas as opções possíveis para expandir a margem de manobra orçamental. Uma estratégia para superar a letargia oficial e levar o governo a explorar todas as opções para expandir a margem de manobra orçamental consiste em condicionar os empréstimos externos e a ajuda ao desenvolvimento à evidência de crescimento da margem de manobra orçamental, decorrente especificamente da recuperação de espaços sociais sem governo.

8. Uma das principais causas da redução da margem de manobra orçamental é a má utilização das receitas mobilizadas. Deve ser criada uma agência independente, mas financiada pelo governo, para exercer a supervisão dos fundos derivados de espaços sociais sem governo e assegurar que esses fundos são utilizados para projetos de desenvolvimento específicos.

7. CONCLUSÃO

A redução da margem de manobra orçamental resultante do lento crescimento económico e do declínio das receitas reduziu as despesas com serviços sociais em África, refletindo a fragilidade. A redução da margem de manobra orçamental também resulta de uma hemorragia financeira grave em «espaços sem governo». O impacto da diminuição da base de receitas pode ser mitigado se forem colmatadas as fugas financeiras em espaços sem governo.

Vastas fontes de financiamento interno do desenvolvimento social disponíveis localmente têm sido pouco exploradas. Em vez disso, a redução da margem de manobra orçamental tem sido atribuída a instituições débeis, levando ao argumento de que era necessário reforçar a capacidade do Estado para mobilizar recursos internos. A concentração em instituições débeis iliba o governo da responsabilidade pela redução da margem de manobra orçamental com demasiada facilidade. Embora o reforço de instituições débeis faça sentido, é importante abordar as ações deliberadas que contribuem para a limitação da margem de manobra orçamental.

As receitas provenientes de espaços opacos e inimputáveis podem contribuir para um desenvolvimento significativo se forem cobradas abertamente pelo Estado. Embora a cedência de setores a atores não estatais possa proporcionar ganhos políticos a curto prazo, contrai a margem de manobra

orçamental e, a longo prazo, mina a capacidade do Estado de construir instituições fortes para a prestação de serviços. A criação de um setor social para a extração inimputável enriquece alguns à custa da maioria, agravando as desigualdades horizontais e limitando os direitos dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- Barroy, H., Kutzin, J., Tandon, A., Kurowski, C., Lie, G., Borowitz, M., Sparkes, S. e Dale, E., (2018) *Assessing Fiscal Space for Health in the SDG Era: A different Story*. Health Systems and Reform, 4(1):4-7.
- Beall, J., Goodfellow, T. e Rodgers, D., (2011) *Cities, conflict and State fragility*. Documento de trabalho n.º 85 - Cities and Fragile States - <https://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/csdc-working-papers-phase-two/wp85.2-cities-conflict-state-fragility.pdf>
- Chigumira¹, G., Mabodo, E., Gandidzanwa, A. e Ziyadhuma, P., Gibson Chigumira¹, E., (2022) *An Assessment of Fiscal Space, Fragility and Conflict in Sub-Saharan Africa*. https://www.un.org/osaa/sites/www.un.org.osaa/files/3_gibson_chigumira_assessment_of_fiscal_space_fragility_and_conflict_in_africa_osaa.pdf
- Dassah, M.O., 2018, *Theoretical analysis of state capture and its manifestation as a governance problem in South Africa*, The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa 14(1). <https://doi.org/10.4102/td.v14i1.473>
- Deléchat, C., Fuli, E., Mulaj, D., Ramirez, G. e Xu, R., (2018) *Exiting from Fragility in Sub-Saharan Africa: The Role of Fiscal Policies and Fiscal Institutions*. South African Journal of Economics, 86(3):271-307.
- DFID (2010) *The Politics of Poverty: Elites, Citizens and State: Findings from ten years of DFID-funded Research on Governance and Fragile States 2001-2010. A synthesis paper*.
- Gnangnon, S. K. e Brun, J. F. (2020) *Tax Reform and Fiscal Space in Developing Countries*. Eurasian Economic Review,10(2), 237-265.
- Igboin, B.O. (2021) *Ungoverned or Alternatively Governed Spaces in North-Eastern Nigeria: A Critical Exploration of Boko Haram's Ideological Motif*, em Handbook of Islamic Sects and Movements, pp. 421-444.
- Odesola, T. (2022) *Obaship: Ifa rejects MC Oluomo*. Jornal Punch (14 de fevereiro). Lagos.
- OCDE (2016) *States of Fragility 2016: Understanding Violence*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267213-en>
- Ortiz, I., Cummins, M. e Karunanethy, K. (2017) *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*. Documento de trabalho ESS n.º 48 Bureau Internacional do Trabalho, Genebra UNICEF, Nova Iorque.

Rogoff, K., (2021) *Fiscal Sustainability in the aftermath of the Great Pause*. Journal of Policy Modeling.
https://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/fiscal_sustainability_in_the_aftermath_of_the_great_pause_february_201.pdf

Roy, R., Heuty, A. e Letouzé, E. (2007) *Fiscal Space for What? Analytical Issues from a Human Development Perspective*. PNUD. Nova Iorque.

Southall, R. *What's New about «State Capture?»* em Melanie Meirotti and Grant Masterson (eds) *State Capture in Africa: Old Threats, New Packaging*. Joanesburgo, EISA.

The African Capacity Building Foundation, (2011) *Africa Capacity Indicators 2011: Capacity Development in Fragile States*.
https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/PCBSS_Working_Documents/ACI%20Report%2009%2002%202011.pdf

Zeigermann, U., (2020) *Policy Coherence for Sustainable Development—A Promising Approach for Human Security in Fragile States?* Journal of Peacebuilding and Development, 15(3):282-297.

Documento 2.3. Reforma do imposto fundiário e predial na Puntlândia e Somalilândia: Explorando a ligação entre a otimização das receitas e a prestação de serviços

LENNART FLECK, BALQESA SHEIKH, ABDISHAKOUR SAID, JEAN DU PLESSIS

Este artigo não foi concluído e não está totalmente pronto para publicação, uma vez que os autores ainda estão no terreno a recolher dados para completar a análise e reforçar o artigo. Contudo, durante a Conferência, Lennart Fleck fez uma apresentação sobre os principais resultados preliminares do artigo. Abaixo encontra-se um resumo da apresentação.

RESUMO DA APRESENTAÇÃO

Até 2030, até dois terços das pessoas em situação de pobreza extrema do planeta (mil milhões de pessoas) viverão em países caracterizados pela fragilidade, por conflitos e violência. A incapacidade de abordar esta «fragilidade» continuará a ter sérias implicações na vida humana nos próprios Estados frágeis e comporta o risco de alastramento da insegurança/conflitos aos países vizinhos. Uma abordagem promissora que surgiu ao longo dos últimos séculos como forma de ultrapassar a tarefa extremamente complexa de construir Estados-nação funcionais num contexto de fragilidade, é a descentralização. Uma governação local bem-sucedida requer, por sua vez, mecanismos de financiamento local funcionais, pelo que a geração de receitas locais foi apresentada como um método de financiamento da prestação de serviços, aumentando a eficiência da despesa pública e restaurando a confiança entre os governos locais e os seus círculos eleitorais.

Este artigo começa por analisar mais aprofundadamente o contexto dos estados de Puntlândia e Somalilândia; ambos surgiram muito recentemente como novos estados autónomos/independentes e ambos implementaram reformas de descentralização desde o início dos anos 2000, nas quais foram concedidos poderes e capacidades de receitas significativos aos governos locais, especialmente nas reformas do imposto fundiário e predial. O artigo verifica se a descentralização da autoridade de receitas e o reforço das capacidades associado conduzem a aumentos das receitas do governo local, e se este aumento das receitas conduz a uma aplicação mais eficaz das despesas públicas e a uma melhor prestação de serviços.

Uma análise aprofundada permite concluir que, embora as receitas tenham aumentado em resultado das reformas, estas ainda não conduziram a melhorias evidentes e significativas no que diz respeito à prestação de serviços.

As explicações possíveis são que o aumento das receitas não exigiu melhorias na despesa pública, que a despesa pública não depende apenas do aumento das receitas, e que a melhoria da governação pode muitas vezes não ser uma estratégia de sobrevivência do regime dominante para os governos locais em contextos frágeis. O artigo termina apresentando recomendações políticas e indicando áreas que requerem investigação adicional.

Recomendações políticas acionáveis

As recomendações que se seguem foram formuladas durante a Conferência:

- Para travar os FFI relacionados com a dívida, os governos em África deverão submeter os empréstimos garantidos por recursos às regras de transparência fiscal e de responsabilização.
- Para refrear as atividades oportunistas, os governos deverão negociar os termos do seu acordo de empréstimo que proíbe os credores de revenderem os empréstimos a um terceiro. O Banco Mundial pode comprar de volta as dívidas privadas pendentes dos países da SADC para evitar «abutres».
- A arquitetura de contração internacional de empréstimos precisa de ser profundamente alterada, de modo a permitir que os países africanos possam contrair empréstimos nos seus termos e tracem planos de reembolso em moeda local.
- Não obstante iniciativas globais no passado, tais como programas de alívio e cancelamento da dívida (tais como o PPAE e MRDI), muitos países africanos viram-se de novo numa situação de sobre-endividamento. É importante reforçar a capacidade de gestão da dívida dos governos e não contar apenas com o apoio internacional.
- As agências de notação de risco podem desempenhar um papel importante, uma vez que determinam a capacidade dos países africanos para acederem a financiamento nos mercados internacionais. É necessário criar uma Agência de notação de risco com sede em África, sob os auspícios da União Africana e do Banco Africano de Desenvolvimento, para fornecer uma avaliação objetiva da solvabilidade dos países africanos que tenha em conta o contexto da região e os fundamentos económicos.
- A tributação desempenha um papel fundamental na construção do Estado. Nos esforços de descentralização das receitas, recomenda-se a otimização dos tipos de receitas que são transferidas e a concentração nos que têm uma ligação direta à prestação de serviços.
- É importante questionar a natureza da tributação e a distribuição da carga fiscal para assegurar que a tributação seja progressiva. Também é útil destacar o contexto global e em que medida tiveram impacto nos esforços a nível nacional e local.
- Os recursos internos representam a maior fonte inexplorada de financiamento para África. Vastas fontes de financiamento disponíveis localmente não foram exploradas. Em vez disso, a redução da margem de manobra orçamental tem sido atribuída a instituições débeis, levando ao argumento de que era necessário reforçar a capacidade do Estado para mobilizar recursos internos. A concentração em instituições débeis iliba o governo da responsabilidade pela redução da margem de manobra orçamental com demasiada facilidade.
- A mobilização de recursos internos será a principal força motriz do desenvolvimento sustentável a longo prazo de África e uma forma importante de os Estados frágeis saírem dos ciclos de instabilidade.

Tópico 3. Reforçar a resiliência de África a choques e promover uma sociedade inclusiva, equitativa e pacífica em África

Documento 3.1. Soluções africanas para problemas africanos: Um caminho para a recuperação da região num mundo pós-COVID

DRA. OLAJUMOKE (JUMO) AYANDELE E DR. YVAN YENDA ILUNGA

RESUMO

Este artigo avalia as implicações políticas e de segurança da pandemia da COVID-19 na estabilidade e prosperidade de África, identificando tendências atuais e emergentes, bem como oportunidades para as partes interessadas locais, estatais e regionais na construção de uma África estável num mundo pós-COVID. Assentes numa abordagem baseada na segurança humana no enquadramento das respostas à pandemia, abordamos questões relacionadas com a segurança da saúde pública e o seu impacto na governação económica, direitos civis e políticos, e estabilidade institucional na região africana. Argumentamos que, para a construção de uma África próspera e estável pós-COVID, a recuperação da região depende da implementação de quadros resilientes que possam, simultaneamente, trazer avanços em matéria de segurança humana e de desmilitarização dos espaços políticos. O nosso estudo termina fornecendo um quadro alternativo que inclui a priorização da economia informal, a promoção de uma liderança política regional forte e o aumento dos investimentos em matéria de saúde pública para fazer progredir a margem de manobra orçamental de África num mundo pós-pandemia.

Palavras-chave: COVID-19, segurança humana, governação económica, economia informal, liderança regional, direitos civis e políticos

1. INTRODUÇÃO

À medida que termina o segundo ano completo de pandemia, a resposta de África à crise do coronavírus em curso criou um ambiente em que os princípios fundamentais da democracia foram abalados em muitos países. Se, por um lado, os governos continuam a adotar várias medidas para conter a propagação do vírus, por outro lado, infelizmente, o cenário político da região tornou-se cada vez mais militarizado, com princípios democráticos de governação estatal colocados em causa nos esforços empreendidos para gerir os impactos económicos e sanitários do vírus. Em muitos países africanos, as práticas antidemocráticas incluíram: atores políticos a consolidar o poder através da implementação de medidas adotadas pelo governo destinadas a suprimir a dissidência ou a negar oportunidades de participação política, como no caso do Uganda; prorrogações inconstitucionais dos limites do mandato como no caso da Somália; e a interferência dos militares em assuntos de Estado, tal como demonstrado por um número crescente de golpes ou tentativas de golpes militares em países como o Mali, Burquina Fasso, Guiné e Sudão.

Estas práticas, e as restrições relacionadas com a COVID nos últimos dois anos, tiveram um impacto ainda maior na situação de segurança do continente. Embora a instabilidade e os conflitos em África estivessem a aumentar antes do surto da COVID-19 em 2020 (IISS, 2021), as medidas adotadas pelos governos para conter a propagação do vírus aumentaram as enormes desigualdades estruturais e as queixas que conduziram a conflitos no continente (Finn e Kobayashi, 2020, UNESCO, 2022).

Além disso, o aumento da frustração dos cidadãos devido à inexistência de redes de segurança social para amortecer os efeitos diretos e indiretos da pandemia, juntamente com a capacidade limitada das Nações Unidas e da União Africana para realizar operações humanitárias em Estados afetados por conflitos, proporcionaram oportunidades para grupos armados não estatais se reagruparem e reorganizarem (DECT, 2021).

Na Somália e na região do Lago Chade, grupos jihadistas militantes conseguiram explorar lacunas na governação para mobilizar soldados de infantaria e, adicionalmente, prestaram serviços sociais básicos em áreas sob o seu controlo, construindo assim a sua legitimidade.

No entanto, a pandemia constitui uma oportunidade para África rever os pontos fortes das suas atuais instituições. O continente parece ter resistido relativamente bem à pandemia até ao momento, sendo responsável por 4,2 % das mortes por COVID-19 a nível mundial (Worldometers, 2022). No entanto, a dependência de África em relação à comunidade internacional em termos de pacotes de alívio da pandemia e de vacinas constitui um alerta para os líderes africanos no sentido de construírem países mais independentes em termos económicos. Com a região a registar uma baixa taxa de vacinação pouco acima dos 10 %, o continente encontra-se numa fase em que tem de se reconstruir a partir de dentro para enfrentar os impactos diretos e indiretos da pandemia. De facto, ao navegar num mundo pós-COVID, este estudo argumenta que a recuperação de África

de tenderá de quadros resilientes capazes de, simultaneamente, fazer avançar a segurança humana e o desenvolvimento económico na construção de uma África próspera e estável pós-COVID.

Consequentemente, este artigo fornece uma visão geral das tendências atuais e emergentes, bem como das oportunidades para as partes interessadas locais, estatais e regionais para fazer progredir a margem de manobra orçamental de África num mundo pós-pandemia. Mais especificamente, o nosso estudo centra-se no papel das partes interessadas africanas e das suas instituições em (i) dar prioridade à economia informal, (ii) integrar as partes interessadas locais nos quadros regionais de desenvolvimento e segurança, e (iii) aumentar os investimentos nas instituições de saúde pública. Propomos que esta abordagem holística permitirá aos líderes estatais africanos serem mais resilientes na superação da fragilidade e do conflito, à medida que trabalham para enfrentar as vulnerabilidades causadas pela pandemia do coronavírus e pela futura crise sanitária.

A mais-valia deste estudo reside na sua abordagem interdisciplinar ao analisar e propor abordagens e recomendações políticas que podem ajudar a apoiar as prioridades estratégicas do continente com vista à estabilidade e sustentabilidade a longo prazo num mundo pós-pandemia. Mais especificamente, o nosso objetivo consiste em promover soluções africanas que possam fazer avançar a recuperação e a prosperidade do continente pós-COVID. Por conseguinte, a análise do nosso artigo proporciona conhecimentos importantes que podem inspirar trabalhos académicos e os discursos de políticas sobre segurança da saúde pública, governação económica, bem como a conceção e implementação de quadros de desenvolvimento sustentável.

A análise do nosso estudo baseia-se nas conclusões da oficina de trabalho de peritos, «Guerras

africanas no século XXI...», organizada pelos autores deste estudo a 6 de outubro de 2021 na Universidade de Nova Iorque (Ayandele e Ilunga, 2021). Além disso, na nossa avaliação das implicações da pandemia da COVID-19 no desenvolvimento, paz e segurança em África, baseámo-nos em dados de relatórios governamentais, artigos da imprensa, publicações académicas, livros brancos de agências regionais e internacionais envolvidas na paz, segurança, desenvolvimento e assuntos humanitários, assim como em dados sobre conflitos e protestos do Projeto de Localização de Conflitos Armados e Dados de Eventos (ACLED). Relatórios de documentos oficiais, artigos de jornais e instituições académicas e políticas foram submetidos a análise de conteúdo a fim de obter as informações necessárias sobre as medidas existentes relativas à COVID-19 e o seu impacto na governação económica, nos direitos civis e políticos e na estabilidade institucional na região africana. Analisámos também os relatos de incidentes políticos violentos e os eventos de demonstração utilizando dados do ACLED, entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021, sendo os dados de 2019 utilizados como base de referência para a nossa análise, tendo em conta a data do primeiro caso relatado em África, a 14 de fevereiro de 2020. Isto permitiu-nos retirar conhecimentos sobre as tendências dos conflitos e sobre o panorama político do continente para o período em análise, tendo também em conta que a instabilidade e os conflitos em África estavam a aumentar antes da eclosão da pandemia. A concentração neste período limitado, permitiu-nos captar e identificar os efeitos significativos da pandemia da COVID-19 na paz e na segurança em toda a região.

O resto do artigo encontra-se dividido da seguinte forma. A Secção II apresenta uma visão geral das dinâmicas impostas pela pandemia nos espaços políticos, na paz e nos conflitos, bem como das capacidades da região em matéria de saúde pública. Na secção III, apresentamos um quadro alternativo

que se centra tanto na segurança humana como no desenvolvimento económico para fazer avançar a margem de manobra orçamental de África num mundo pós-pandemia. A Secção IV termina com recomendações políticas.

2. O PANORAMA DE ÁFRICA PÓS-COVID: TENDÊNCIAS ATUAIS E EMERGENTES

Na nossa avaliação à dinâmica imposta pela pandemia sobre as instituições, as comunidades e a governação em toda a região, observamos cinco grandes tendências.

2.1. A ANTIDEMOCRATIZAÇÃO DOS ESPAÇOS POLÍTICOS

A primeira, é o dilema que os governos africanos enfrentam no momento de escolher entre promover o direito de voto ou salvaguardar o direito à saúde durante uma crise de saúde pública. Em muitos países africanos, os direitos civis e políticos foram restringidos sob o pretexto de medidas de confinamento, com os chefes de Estado a implantar aparelhos de segurança do Estado para fazer cumprir as restrições da COVID-19, ao mesmo tempo que avançavam com as suas agendas políticas (Ayandele e Ilunga, 2021). Embora houvesse razões genuínas para que muitos países adiassem as eleições num esforço para salvaguardar a saúde dos seus cidadãos, certos chefes de Estado exploraram a crise da COVID-19, manipulando o processo político através do adiamento de eleições, o que exacerbou a violência política. Na Somália, Quênia e Camarões, as datas alternativas de eleições e o adiamento de referendos e eleições nestes países minaram a eficácia e a legitimidade do processo democrático e, por extensão, a credibilidade dos líderes estatais em exercício (IFES, 2020).

Por outro lado, países como o Burundi realizaram eleições apesar das evidências de aumento das taxas de infeção pela COVID-19 durante o ciclo

eleitoral. Embora o país tivesse registado apenas 60 casos confirmados de COVID-19 até ao início das campanhas eleitorais, os peritos na área da saúde relataram que o governo do Burundi subestimou a crise, citando em inquéritos e entrevistas que o número de casos no país era pelo menos dez vezes superior ao que estava a ser comunicado aos meios de comunicação social (New Humanitarian, 2020; HRW, 2020a; HRW, 2020b). Como Ayandele et. al (2021) notam, esta decisão de prosseguir com as eleições de maio de 2020 contribuiu para um processo eleitoral que se caracterizou por um desrespeito generalizado pelos protocolos de prevenção da COVID-19, tanto por parte dos candidatos como dos eleitores, o que minou a eficácia e a legitimidade do processo democrático no Burundi. Vários observadores internacionais dos direitos humanos também referiram que a decisão do governo de realizar eleições poderia ter sido uma manobra para legitimar uma eleição que não seria livre nem justa, dadas as dificuldades impostas pelos funcionários do governo do Burundi aos membros da oposição e aos observadores eleitorais (Dahir, 2020; New Humanitarian, 2020).

As eleições que foram realizadas entre 2020 e 2021 também variaram na afluência às urnas e na participação dos eleitores. Enquanto países como a Zâmbia registaram uma elevada afluência às urnas, relatos da Amnistia Internacional sobre abusos generalizados por parte dos aparelhos de segurança na aplicação das medidas da COVID-19 contribuíram para uma baixa afluência às urnas em países como o Benim (Amnistia, 2020). Estes exemplos demonstram o dilema enfrentado na realização de eleições durante uma crise de saúde pública e como a pandemia afeta os processos pré e pós-eleitorais, minando os esforços para incutir práticas democráticas, tais como eleições. Este é especialmente o caso quando as eleições são adiadas sem uma consulta inclusiva das partes interessadas relevantes e quando não é claro se o adiamento está relacionado com riscos de saúde, e não com vantagens políticas.

Para os 18 países africanos que se preparam para ir às urnas em 2022, a pandemia representa ameaças diretas como indiretas à democracia, e se não for tratada adequadamente, poderá reverter as conquistas democráticas da região.

2.2. AS REDES DE SEGURANÇA SOCIAL E A ECONOMIA INFORMAL

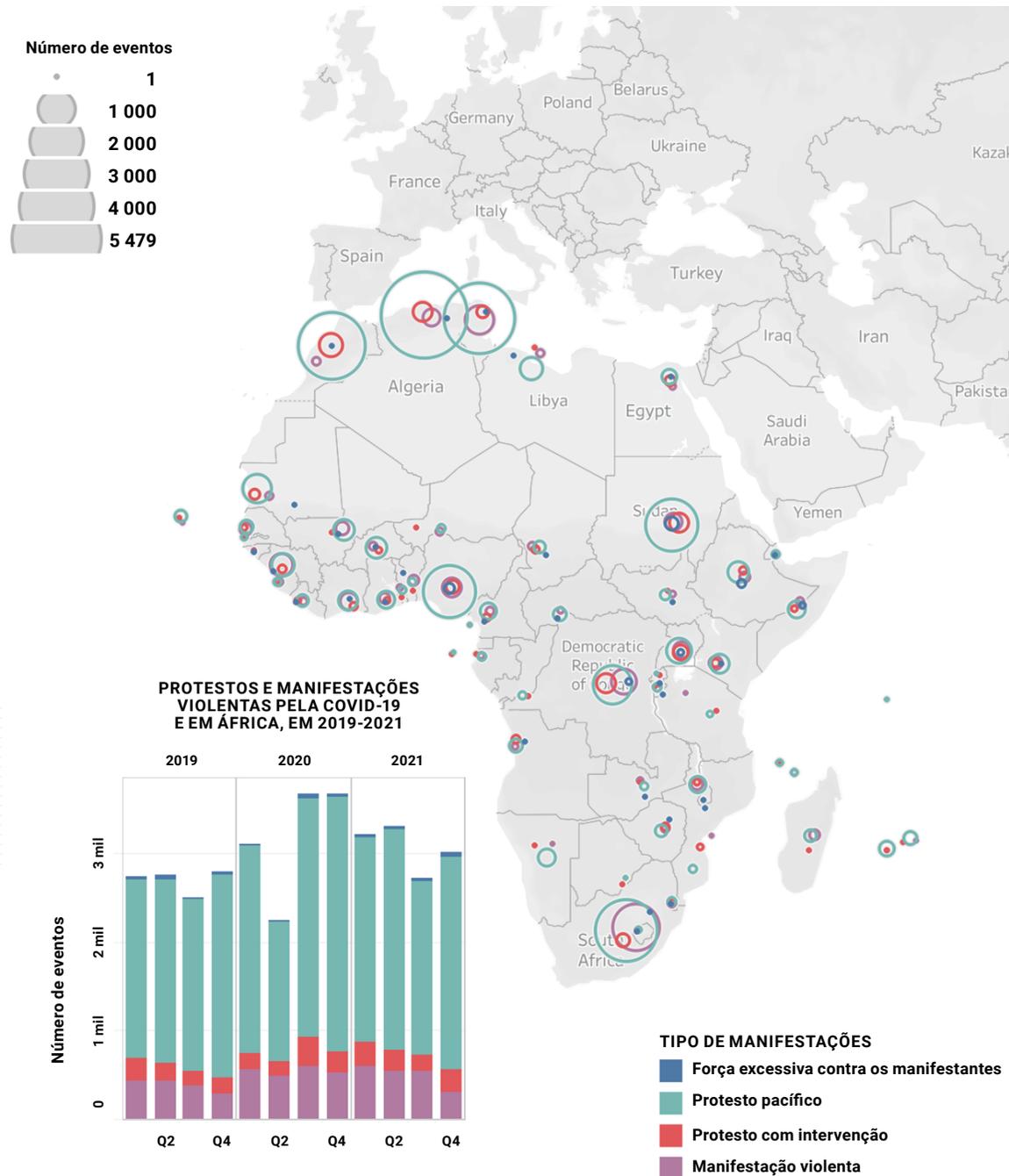
O continente africano está também a experimentar uma tendência crescente de instabilidade política e civil. Apesar das medidas de confinamento e contenção que perturbam as atividades empresariais e as principais fontes de rendimento de muitos trabalhadores do setor informal, as respostas de vários governos africanos à COVID-19 não tiveram em consideração as consequências das suas medidas para os trabalhadores informais. Avaliações do impacto da pandemia na economia e no mercado de trabalho por peritos em política económica, por exemplo, destacam o impacto da pandemia no setor, que representa 85 % da mão de obra africana (Ohnsorge e Yu, 2021; Kohnert, 2021; Ozili, 2020; FAO, 2020). Os trabalhadores do setor informal não só foram afetados pelas medidas de confinamento da COVID-19, como foram em grande medida descurados por pacotes de incentivo e medidas de proteção social fornecidos pelos governos. Sem o fornecimento de redes de segurança social adequadas a este grande segmento da população, o continente tem registado um forte aumento das taxas de desemprego e de inflação, agravando ainda mais as vulnerabilidades sociais e políticas preexistentes. Embora países como a Costa do Marfim e o Senegal fornecessem assistência financeira e distribuição de alimentos a grupos vulneráveis, os choques adversos nos rendimentos foram pesados para os trabalhadores informais devido aos seus rendimentos mais baixos, à sua falta de acesso a programas de segurança social e à sua capacidade limitada de poupança (Ohnsorge e Yu, 2021).

Os dados da Figura 1 (página seguinte) ilustram o mapa de protestos e manifestações violentas entre 2019 e 2021. Protestos generalizados e manifestações violentas durante a segunda metade de 2020 e a maior parte de 2021, em comparação com 2019, sobre o aumento dos custos dos alimentos, altas taxas de desemprego e subemprego, e o aumento da brutalidade policial na aplicação das restrições da COVID-19 apontam para a falta de confiança dos cidadãos nas instituições africanas e na sua liderança política. Embora, aquando da redação deste artigo, o impacto socioeconómico exato da COVID-19 na economia informal africana fosse ainda desconhecido, a contínua negligência dos chefes de Estado africanos e dos seus parceiros internacionais em relação ao setor informal limitou a capacidade das partes interessadas locais para implementar programas de transferência de dinheiro que pudessem proteger os trabalhadores informais e as empresas para fazer face às consequências da pandemia.

2.3. A MILITARIZAÇÃO DA POLÍTICA

A terceira tendência diz respeito ao impacto da pandemia no espaço político africano. Entre 2020 e 2021, o continente africano assistiu a seis golpes militares bem-sucedidos no Burkina Fasso, Mali, Sudão, Guiné e Chade, tendo o Mali sofrido dois golpes bem-sucedidos no espaço de menos de um ano. Esta crescente militarização dos espaços políticos africanos nos países acima mencionados, para muitos ativistas pró-democracia esclareceu as queixas subjacentes e a erosão dos valores ocidentais anteriores à crise da COVID-19 (Ayandele e Ilunga, 2021; Gyimah-Boadi, 2021; Campbell e Quinn, 2021). No Mali, por exemplo, o apoio popular à junta militar esteve ligado à deterioração da situação de segurança do país, exacerbada pela ausência de redes de segurança social para amortecer os efeitos económicos e sanitários da pandemia. Notícias dos meios de comunicação social

FIGURA 1: PROTESTOS E MANIFESTAÇÕES VIOLENTAS PELA COVID-19 E EM ÁFRICA, EM 2019-2021



Fonte: O Projeto de Localização de Conflitos Armados e Dados de Eventos

indicam também que muitos cidadãos apoiaram os militares e o plano de transição após o golpe de Estado do país alargado por até cinco anos, acreditando que um governo militar era a única forma de o Mali finalmente experimentar a estabilidade (VAO, 2022; Africanews, 2022; France 24, 2022).

Este amplo apoio aos militares e a romantização dos golpes de Estado cria infelizmente um precedente perigoso para a região africana. Na África Ocidental, os oficiais do exército consideraram rentável desafiar as sanções e medidas impostas por organismos regionais como a UA e a CEDEAO. Estas medidas destinam-se a refrear as ambições políticas dos pretensos orquestradores do golpe de Estado. Contudo, as sanções contra as juntas que tomaram o poder no Mali e na Guiné pouco fizeram para mudar o seu comportamento, nem detiveram o último golpe de Estado no Burquina Fasso. De facto, o crescente apoio por parte da população serviu de sinal para estes e outros oficiais militares ambiciosos, como no caso da Guiné-Bissau, que são limitadas as repercussões sobre aqueles que derrubam os presidentes em funções. Com os cidadãos a perderem a confiança nos líderes nacionais e regionais para proporcionarem segurança humana, esta tendência crescente de golpes militares levanta várias questões relativamente à credibilidade das instituições regionais africanas e ao compromisso dos seus Estados-Membros em cumprir os seus protocolos.

2.4. AUMENTO DAS ATIVIDADES MILITANTES DO GRUPO JIADISTA

As limitações sobre várias intervenções programáticas da sociedade civil e dos parceiros humanitários internacionais devido às restrições fronteiriças dos países no início da pandemia também afetaram as respostas a nível de segurança regional e nacional (DECT, 2021). Isto resultou na possibilidade de grupos armados e organizações terroristas tirarem partido da presença limitada do Governo

e de atores internacionais para se reagruparem e construir a sua legitimidade em áreas sob o seu controlo.

Por exemplo, os dados e relatórios do ACLED do Centro de Estudos Estratégicos de África destacam um aumento de 43 % em eventos violentos ligados a grupos militantes jiadistas em África, em 2020 (CEEA, 2021). Em 2021, o aumento da violência de grupos jiadistas militantes estabeleceu um recorde superior a 5.500 eventos relatados, com o Sael a bater um novo recorde de violência extrema, registando um aumento de 70 % nos eventos violentos ligados a grupos jiadistas militantes na região (CEEA, 2022).

Os peritos em segurança afirmam que esta atividade crescente de grupos jiadistas militantes africanos é indicativa do impacto limitado da pandemia nas atividades terroristas em áreas onde a ameaça do extremismo violento continua a predominar (CEEA, 2022; DECT 2021). Nas regiões do Sael, Lago Chade e Corno de África, grupos jiadistas militantes estavam dispostos a assumir as forças de segurança do Estado, bem como a empregar táticas inovadoras de financiamento que eram cruciais na construção da legitimidade entre as comunidades vulneráveis à radicalização. Os grupos, por exemplo, exploraram as alterações relacionadas com a pandemia nos comportamentos financeiros (aumento das transações digitais de inscrição e sem contacto) para expandir a sua influência e recrutar soldados de infantaria (FATP, 2020). Os líderes dos países e os representantes da sociedade civil também expressaram preocupação quanto à utilização das receitas dos esforços de ajuda relacionados com a pandemia para fins de financiamento do terrorismo, especialmente as novas oportunidades que as plataformas de angariação de fundos proporcionam aos grupos terroristas que podem fazer um mau uso das mesmas, sob o pretexto da beneficência (DECT, 2021).

Além disso, na luta contra a violência extremista, o impacto económico da pandemia exigiu que os recursos existentes fossem desviados da formação de luta contra o terrorismo e de outras medidas de desenvolvimento de capacidades em alguns Estados africanos. Esta diminuição do financiamento arrisca-se a reduzir os esforços em matéria de luta contra o terrorismo da região, o que poderia criar novos desafios para a estabilidade de África e levanta a questão: como podem os Estados africanos manter a sua legitimidade política em áreas onde os grupos violentos são capazes de prestar serviços básicos às comunidades sob sua ocupação?

2.5. CAPACIDADES EM MATÉRIA DE SAÚDE PÚBLICA

Por último, no que diz respeito às capacidades em matéria de saúde pública, África permanece numa posição difícil no que se refere à equidade e à distribuição de vacinas. Quando comparados com os sistemas de saúde dos países desenvolvidos, os sistemas de saúde dos países africanos continuam frágeis e altamente vulneráveis aos impactos adversos, embora os Estados africanos pareçam ser os menos afetados pela pandemia do coronavírus, sendo responsáveis pelo menor número de casos confirmados, novos casos e total de mortes no momento da redação deste artigo. Vários fatores têm sido sugeridos como potencialmente influenciando a baixa incidência da doença da COVID-19 no continente. As explicações incluíram a jovem demografia da região, a potencial proteção cruzada decorrente da exposição anterior a coronavírus e outras doenças infecciosas em circulação, as respostas eficazes da região em matéria de saúde pública no início da pandemia, bem como o elevado custo dos testes de antigénio da COVID-19, que alguns investigadores argumentaram poder ter resultado numa contabilização inferior das mortes (Adams et.al, 2021; Ezeh, Silverman e Stranges, 2021; Cheng e Mutsaka, 2022).

Existem também preocupações de que casos crescentes de novas variantes do coronavírus possam sobrecarregar a frágil infraestrutura sanitária da região. No início da pandemia, estimava-se que a região dispunha de dois médicos por cada 10.000 pessoas, com 65 % das despesas de saúde efetuadas a partir de despesas correntes (Ozili, 2020). Relatórios do Instituto de Assuntos Africanos do Instituto Alemão de Estudos Globais e Regionais também indicam que a pandemia ameaça empurrar até 58 milhões de africanos para a pobreza extrema (Kohnert, 2021).

Como tal, a pandemia revela a necessidade de ecossistemas mais robustos e de alta capacidade, bem como inovadores, na área da ciência e da tecnologia. A região padece atualmente de sistemas de vigilância fracos, da indisponibilidade de Equipamento de Proteção Individual (EPI), da emigração de trabalhadores qualificados na área da saúde e da falta de instalações adequadas para o tratamento de doentes infetados. Estes fatores também contribuiriam para minar a imagem e a capacidade da comunidade científica africana.

Por exemplo, a duplicidade de critérios que os Estados africanos enfrentaram relativamente à credibilidade dos seus certificados de vacinas, e a interdição imediata de viagem de alguns países da África Austral e Ocidental em novembro de 2021, na sequência da descoberta e transparência na notificação da variante Ómicron do coronavírus, minaram a tão necessária confiança no encorajamento da vacinação e na notificação pública na região (APC, 2021). A limitada capacidade local da região para desenvolver e produzir a vacina para a COVID-19 também fomentou uma dependência contínua da comunidade internacional em relação às vacinas (Signe, 2021). Infelizmente, esta dependência destituiu os países da sua capacidade de desenvolver, estratégica e organicamente, soluções ancoradas em dinâmicas locais, culturais e sociais (Ayandele e Ilunga, 2021).

Uma vez explicadas estas tendências, é crucial que os líderes africanos desenvolvam e implementem estratégias e políticas que possam captar as necessidades, capacidades e engenho do continente para superar a pandemia da COVID-19. Na secção seguinte, identificamos e discutimos os elementos de uma abordagem baseada na segurança humana no enquadramento das respostas à pandemia.

3. UM CAMINHO PARA A RECUPERAÇÃO DA REGIÃO: UM QUADRO ALTERNATIVO

Sempre que há uma crise de saúde pública, a principal prioridade de qualquer país é proteger a saúde dos seus cidadãos. No entanto, a narrativa de soluções africanas para questões africanas ao lidar com a pandemia infelizmente continua a ser uma retórica sem substância, dada a capacidade limitada do continente, especialmente no setor da saúde. Por esta razão, os países africanos deveriam considerar uma abordagem baseada na segurança humana diretamente ligada à sua agenda de desenvolvimento económico regional no seu plano de recuperação pós-pandemia. As respostas atuais, como demonstra a secção anterior, têm carecido de eficácia, uma vez que as soluções militarizadas em curso para as consequências sociais e económicas da pandemia da COVID-19 continuam a ser uma má combinação estratégica.

O quadro por nós proposto abaixo, que combina a abordagem da segurança humana e do desenvolvimento económico, proporciona a oportunidade de avançar com um método estratégico inclusivo e holístico para as partes interessadas governamentais e não governamentais. O nosso estudo abrange a definição ampla de segurança humana como a «ausência de insegurança e ameaças» (Tadjbakhsh e Chenoy, 2007, p 5). Esta definição funcional permite uma compreensão precisa e holística da segurança e do espaço político de África, que é fundamentada não só pela dinâmica

da segurança nacional, mas também por fatores locais (Meagher, 2012; Boggero, 2008). A utilização da segurança humana como quadro político permite-nos também afastar-nos de uma avaliação e interpretação da segurança a partir de uma perspetiva institucional limitada e centrada no Estado-nação. Utilizando uma abordagem centrada nas pessoas, estamos em condições de avaliar os aspetos de desenvolvimento humano da segurança, em que a unidade de análise é o indivíduo. Avaliar a segurança a partir deste prisma fundamenta a nossa estrutura, ajudando-nos a identificar ameaças, bem como oportunidades que oferecem soluções para alcançar a estabilidade a longo prazo.

À luz deste alargamento do conceito de segurança para além do Estado para um Estado onde o objeto de referência é o indivíduo, propomos que a compreensão do aspeto local da segurança é fundamental na abordagem dos impactos socioeconómicos da pandemia do coronavírus em África. A incorporação de uma abordagem centrada na segurança humana permite, assim, aos estudiosos e profissionais responsáveis pelas políticas (incluindo nós próprios) alargar o debate e a articulação de ameaças, fragilidade e soluções para fatores culturais e sociais, e não apenas institucionais. Por exemplo, esta perspetiva de segurança possibilita um entendimento claro de que a proteção de civis deve significar, antes de mais, a proteção dos indivíduos antes da proteção do Estado (PNUD, 1994; Ilunga e Ayandele, 2020). Nesse sentido, o paradigma da segurança humana permite a adaptação dos mecanismos e quadros de intervenção para ir ao encontro das necessidades de indivíduos, de grupos de pessoas e de comunidades específicos.

É importante salientar que praticar e implementar a abordagem da segurança humana pode significar ir contra a rigidez da abordagem centrada no Estado, que está ligada à noção tradicional de soberania (Taylor, 2004). Contudo, desafiar esta rigidez não significa que este estudo menospreze

a relevância da abordagem da segurança nacional (Muguruza, 2007). As abordagens de segurança centradas no Estado ainda são um elemento fundamental para a estabilidade e o desenvolvimento do continente. No entanto, a pandemia demonstrou que a deterioração do panorama político e de segurança de determinados países está enraizada em vulnerabilidades e queixas preexistentes, que foram exacerbadas pelas respostas dos seus governos à pandemia. Por conseguinte, esta abordagem argumenta que os Estados são provedores de segurança aos indivíduos em condições ideais, ao mesmo tempo que reconhece que, por vezes, os Estados põem em risco a segurança humana dos seus cidadãos (Hama, 2017). Nos casos em que a insegurança surge deste último caso, os quadros que incorporam a abordagem da segurança humana podem complementar as políticas e estratégias de segurança nacional centradas no Estado para o reforço da resiliência local.

Em segundo lugar, postulamos que o declínio económico e os crescentes níveis de pobreza continuaram a reforçar as desigualdades sociais em muitos países, agravando as vulnerabilidades sociais e políticas da região, em especial nos últimos dois anos. Embora ainda se discuta a relação entre pobreza e conflitos violentos em África a nível macro (Okunlola e Okafor, 2022), académicos como Tollefsen (2020) e Mamabolo (2015) examinam a relação entre pobreza e violência a nível micro, bem como as implicações políticas desta relação para a paz e a estabilidade. Tal como observado por estes estudiosos, a análise a nível micro é crucial para compreender a forma como os fatores económicos têm impacto nos conflitos locais e na fragilidade. Se se argumenta que a pobreza não conduz ao conflito é, contudo, inadmissível não considerar que o conflito cria pelo menos um terreno fértil para a pobreza emergir. Assim, o nosso quadro incorpora o desenvolvimento económico como uma via alternativa para a provisão de segurança no plano de recuperação pós-COVID-19 em África.

Neste estudo, o desenvolvimento económico vai além da interpretação estrita do desenvolvimento geralmente confinado às infraestruturas, à criação de emprego e a políticas económicas adequadas capazes de atrair investimento direto estrangeiro. Em vez disso, o nosso estudo encara o desenvolvimento económico dentro da sua multidimensionalidade, com as pessoas como potenciadores e beneficiários, onde os cidadãos são capacitados com educação e competências para planear e implementar programas que assegurem a sustentabilidade das suas comunidades. Consequentemente, o quadro por nós proposto baseado na segurança humana assenta em três pilares: (i) a priorização da economia informal, (ii) a promoção de uma liderança política forte a nível continental e regional, e (iii) o aumento dos investimentos em saúde pública. Afirmamos que este quadro alternativo para o desenvolvimento, a consolidação da paz e a recuperação da segurança é fundamental no panorama atual de crescente instabilidade regional e estatal. Muitos africanos estão a perder a confiança nos líderes regionais, que consideram estar a manipular o processo democrático e a não conseguir reduzir a pobreza ou conter a violência. Como tal, ao navegar num mundo pós-COVID, a recuperação da região dependerá de quadros resilientes capazes de, simultaneamente, fazer avançar a segurança humana e o desenvolvimento económico através da desmilitarização dos espaços políticos e da construção de uma África próspera e estável pós-COVID.

3.1. A PRIORIZAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL

Em muitos países africanos, o desenvolvimento económico e os investimentos como meio de transformação do Estado geralmente têm-se limitado ao setor económico formal. Este facto é demonstrado pela forma como investidores do setor privado e instituições financeiras internacionais encaram e avaliam medidas económicas, tais como o Produto Interno Bruto (PIB) de um país,

como um indicador importante da atual e futura atividade económica de um Estado. No entanto, indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano e o Índice de Pobreza Multidimensional demonstram como países com o mesmo nível de PIB per capita podem obter diferentes resultados em termos de desenvolvimento humano (PNUD, 2021). Estes índices demonstram, portanto, que as pessoas e as suas capacidades devem ser o critério último para avaliar o desenvolvimento de um país, e não apenas o crescimento económico (ibid). Permitem também a incorporação do setor informal na avaliação do mercado de trabalho, do nível de vida dos cidadãos e da provisão de redes de segurança social pelos Governos.

Além disso, uma vez que a maioria das atividades económicas do continente africano se inserem neste setor, a contínua não priorização do setor informal no plano de recuperação pós-pandemia de África pode ser prejudicial para o desenvolvimento a longo prazo da região. Até à data, as respostas nacionais à pandemia não conseguiram fazer a ligação entre o lugar e o papel do mercado informal. E embora a economia informal empregue um grande segmento da população africana, o setor continua a ser pouco estudado e pouco explorado nos principais trabalhos académicos e políticas de desenvolvimento económico. Investigadores e profissionais citaram a imprevisibilidade e a natureza não organizada do setor como um grande desafio na medição da atividade informal a nível local e também na conceção de programas de proteção social capazes de proporcionar apoio temporário aos trabalhadores informais (Srivastava, 2014). O setor informal é multidimensional e multisetorial, e como tal, necessita de abordagens diversificadas para cada um dos subsectores. Contudo, a singularidade deste setor na região africana, constitui uma oportunidade de inovação estratégica no domínio da segurança africana, e pode proporcionar oportunidades que promovem a sustentabilidade a longo prazo e a transformação das economias africanas (Kelikume, 2021).

Contrariamente à perspectiva daqueles que pertencem à escola de pensamento legalista, a atividade económica informal não é alimentada apenas pelo desejo de contornar os impostos e a regulamentação governamentais. As complexas interações e geometrias de poder entre a miríade de atores económicos que participam na economia informal (o vendedor ambulante, o trabalhador domiciliário, a costureira, o jornaleiro) fornecem algumas indicações da dificuldade que existe em estabelecer uma definição comum da economia informal que possa fundamentar os trabalhos académicos e as avaliações políticas (Alderslade, Talmage e Freeman, 2006).

No entanto, progredir na compreensão da escala da economia informal, das suas complexidades e da sua contribuição para as economias africanas pode ajudar os investigadores e os profissionais responsáveis pelas políticas a identificar ativos, tecnologia e infraestruturas críticos do setor que apoiam as atividades de desenvolvimento comunitário, incluindo o desenvolvimento económico, da habitação e da força de trabalho. Medições precisas da atividade económica total de uma comunidade, por exemplo, também podem atrair novos investimentos diretos estrangeiros e podem ajudar os decisores políticos africanos a identificar as barreiras que impedem a entrada das pequenas e médias empresas (PME) no mercado formal num mundo pós-COVID (Alderslade, Talmage e Freeman, 2006). Além disso, uma medição precisa da economia informal pode ajudar os governos africanos a identificar as receitas fiscais não cobradas que podem ser utilizadas para investir em serviços essenciais, incluindo programas de proteção social para amortecer os efeitos da pandemia, que afetou de forma desproporcional os trabalhadores informais.

O apoio para a captação precisa da economia informal poderia vir sob a forma de inquéritos regionais encomendados a vários níveis geográficos de modo a obter informação abundante sobre a

dimensão, determinantes e características da economia informal na região africana. A vantagem desta abordagem, especialmente no contexto africano, é o seu método direto de recolha de dados, especialmente em países onde outras formas de dados institucionalizados e sistematizados são menos fiáveis (Alderslade, Talmage e Freeman, 2006). No entanto, uma das críticas mais comuns tecidas aos inquéritos como meio de recolha de dados sobre a economia informal é que o seu sucesso depende muito da vontade de cooperação do inquirido (Schneider, 2002). Além disso, os inquéritos são frequentemente dispendiosos e morosos, e podem apenas proporcionar vislumbres instantâneos da atividade económica informal, dificultando aos investigadores e profissionais responsáveis pelas políticas a extrapolação de tendências sobre a sua dimensão e desenvolvimento (Ibid). No entanto, para impulsionar as economias nacionais africanas, a disponibilidade de dados de inquéritos sobre o setor informal revela-se útil para ajudar os líderes africanos e os seus parceiros internacionais a compreender melhor os impactos socioeconómicos da pandemia no setor para o planeamento económico a longo prazo.

Facilitar o progresso da digitalização através da economia móvel da região também permitiria aos participantes informais adaptar mais rapidamente as suas atividades económicas a futuras crises (Goldfajn e Yeyati 2021). O setor das comunicações móveis em África continua a desempenhar um papel crucial na resposta da região à pandemia. Os operadores móveis, por exemplo, implementaram medidas de apoio às populações e comunidades vulneráveis, oferecendo descontos nas tarifas móveis e fornecendo conteúdos e ferramentas digitais para incentivar pessoas e empresas a entrar em linha (GSMA, 2021). Com 46 % da população da região subscrita a serviços móveis no final de 2020, e expectável que o setor das comunicações móveis continue a ser a principal fonte do crescimento económico da região. A forte confiança dos investidores e o interesse dos consumidores pelas plataformas digitais, por exemplo, apontam

para um futuro centrado no digital, com os dispositivos móveis no centro de soluções inovadoras. Isto proporciona aos representantes do Governo a oportunidade de aproveitar as tecnologias móveis para identificar lacunas nos programas de proteção social, integrando canais online de várias fontes móveis para saber onde os trabalhadores informais e as empresas mais necessitam de apoio antes da próxima crise (CGAP 2020).

A priorização da economia informal neste quadro alternativo reforça, assim, a necessidade de flexibilidade, inovação e estratégias a nível local para a transformação económica de África num mundo pós-COVID. As atuais tendências de investir apenas em instituições nacionais e na economia formal limitaram a conceção e a implementação de iniciativas e programas capazes de impulsionar as economias locais, e por extensão, o setor informal. Para navegar num mundo pós-pandemia, é necessário um esforço concertado no sentido de um melhor alinhamento dos investimentos em setores económicos prioritários, tanto no setor formal como no informal. Uma abordagem do género ajudará investigadores e profissionais a estudar a relação da economia informal com a economia formal, não como atividades económicas distintas, mas como uma abordagem unificada para fazer avançar a margem de manobra orçamental de África.

3.2. LIDERANÇA FORTE DAS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS AFRICANAS

Igualmente importante é a necessidade de uma liderança forte das organizações regionais africanas na desmilitarização dos espaços políticos e na promoção da integração das partes interessadas locais nos quadros de segurança regional. Espera-se que a União Africana continue a ser um instrumento vital na coordenação das atividades políticas da região e na manutenção da sua relevância como organização pan-africana que promove a ideologia de uma África independente.

Contudo, os múltiplos objetivos do organismo regional por vezes contraditórios, encorajaram os Estados-Membros a perseguir os seus próprios interesses individuais (Akokpari, 2004). Além disso, uma vez que a intenção da UA não é ser punitiva quando as suas regras são violadas, por vezes o organismo não conseguiu demonstrar uma liderança acionável para além da ideologia pan-africana que orienta a sua Carta. O crescente número de golpes ou tentativas de golpes militares na região desde o início da pandemia demonstra a fragilidade da liderança política regional da organização dentro do continente. Também expôs a incoerência da UA e de outros organismos regionais face a vários tipos de mudanças de regime inconstitucionais.

Por exemplo, as reações da UA e da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) foram decisivas nos casos de mudanças de regime inconstitucionais envolvendo a destituição de representantes do Governo eleitos por parte dos militares. No entanto, nos casos de mudanças de regime inconstitucionais que envolviam pessoas em exercício de funções que se recusaram a renunciar ao poder alterando a constituição, foram poucas as repercussões contra esses líderes (Striebinger, 2016; Alozieuwa, 2012). Esta falta de ação contribuiu para situações em que os países africanos eram liderados por presidentes que não tinham legitimidade. O caso da Guiné é ilustrativo deste fenómeno. Notícias dos meios de comunicação social indicam que o antigo Presidente Alpha Conde se tornou cada vez mais impopular quando promoveu um referendo constitucional, apoiado pela Rússia, que lhe permitiu concorrer a um terceiro mandato controverso, em outubro de 2020 (Ross, 2021; France24, 2020; Macdonald, 2020). Contudo, relativamente a esta questão que envolve o golpe de Estado constitucional por parte de Conde para prolongar o seu mandato, a UA e a CEDEAO ficaram manifestamente em silêncio. Assim, para muitos peritos africanos em matéria de paz e segurança, a reação dos organismos regionais no sentido de impor sanções à Guiné na sequência do golpe militar de setembro de 2021 foi

o reflexo de uma crise de legitimidade que concluíram ter afetado a capacidade da liderança política regional de impor valores democráticos que promovessem a boa governação (Ayandele e Ilunga, 2021; Höije, 2021; Maiangwa, 2021).

Deste modo, para a desmilitarização dos espaços políticos africanos é imperativo que a liderança regional do continente leve a cabo ações decisivas em todos os casos de mudanças de regime inconstitucionais, incluindo medidas ilegítimas para prorrogar os mandatos de pessoas em exercício de funções, em conformidade com os objetivos da Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governação de 2007. Casos como a Guiné, o Mali e o Sudão demonstram que o continente africano ainda se debate com a ambição política de certos líderes militares. Assim, é necessário um forte empenho por parte da UA em reforçar os instrumentos democráticos como parte do plano continental de estabilidade, para a prosperidade da região num mundo pós-COVID.

Além disso, o aumento das atividades de grupos jihadistas militantes nas regiões do Sael, do Lago Chade e dos Grandes Lagos demonstra que é perigoso para os Estados-Membros e as lideranças da UA encarar o conflito, o declínio da participação cívica, as mudanças inconstitucionais no governo e a deterioração das condições socioeconómicas como questões isoladas dos países. Estes fatores têm consequências regionais que afetam o desenvolvimento económico, a estabilidade e a resiliência local. Por conseguinte, as estratégias e a liderança regionais e continentais devem ser coordenadas, amplamente definidas e implementadas atempadamente para a construção da confiança entre as comunidades locais e os atores estatais. Por exemplo, a transição para reuniões e conferências virtuais em resposta à pandemia fomentou uma maior colaboração entre atores da sociedade civil e redes globais compostas por académicos, atores estatais, assim como instituições governamentais regionais e internacionais. Isto promoveu abordagens lideradas pela comunidade que são

sensíveis às nuances locais e às queixas de grupos marginalizados (Ayandele e Ilunga, 2021). Para a recuperação de África pós-pandemia, precisa de ser encorajada a utilização contínua de plataformas remotas colaborativas para a construção de uma região estável e próspera. Essas plataformas remotas fomentariam oportunidades de partilha de conhecimentos, que poderiam fundamentar a conceção de sistemas de deteção precoce e resposta, bem como mecanismos locais de responsabilização para a sustentação das liberdades civis e políticas.

3.3. AUMENTO DO INVESTIMENTO NA SAÚDE PÚBLICA

A pandemia mostrou como as vulnerabilidades nos sistemas de saúde podem ter profundas implicações para a saúde, o crescimento económico, a confiança nos governos e a coesão social. Os desafios enfrentados por muitos países africanos para conter a propagação do vírus e aumentar as taxas de vacinação demonstram ainda mais a necessidade de políticas de saúde fortes e de maiores investimentos em sistemas de saúde pública que sejam inclusivos e complementares. Embora os níveis de prestação de cuidados de saúde e serviços de saúde pública variem de um país para outro, o investimento adequado no sistema de saúde construído com base na capacidade local continua a ser crucial para assegurar a resiliência do continente num mundo pós-pandemia. Tais investimentos teriam um efeito multiplicador sobre as mulheres (que constituem a maioria dos trabalhadores da saúde), sobre a educação, a economia, as taxas de emprego, bem como sobre a estabilização da região. Já existe um quadro político para o reforço da capacidade sanitária para a região africana; no entanto, o que tem faltado é o esforço concertado a nível do continente na implementação dos seus compromissos. Por exemplo, a Declaração de Abuja, de 2001, representa uma forma de criar o cenário para promover e investir em sistemas de saúde resilientes.

Além disso, para reforçar a capacidade do setor da saúde pública em África, onde a recuperação é fundamental para o desenvolvimento comunitário, o envolvimento de líderes religiosos, tanto a nível comunitário como nacional, pode complementar os esforços dos governos africanos para enfrentar a pandemia (Ayandele e Ilunga, 2021). Os líderes religiosos continuam a ser partes interessadas ativas na consolidação da paz, na recuperação das comunidades e na disseminação de informação. Como tal, no plano de recuperação pós-pandemia da região, os líderes regionais africanos deveriam aproveitar as redes e as capacidades de organização comunitária dos líderes religiosos e das suas organizações religiosas. Durante o surto de Ébola na África Ocidental, por exemplo, as organizações religiosas desempenharam um papel crucial nas respostas coordenadas da Serra Leoa e da Libéria. Para aumentar a sensibilização congregacional para as medidas preventivas, os líderes religiosos difundiram mensagens de sensibilização, asseguraram a localização de contactos de evadidos, comunicaram casos suspeitos, promoveram medidas de lavagem das mãos e de distanciamento social, e encorajaram os membros da comunidade a cooperar com os profissionais de saúde (CAFOD, 2015). Casos como a República Centro-Africana e a Nigéria também realçam a forma como as organizações religiosas e os seus líderes desempenharam um papel crucial na mudança da perceção da COVID-19 pelo público e da disponibilidade para a vacinação. Na Nigéria, as organizações religiosas promoveram medidas de precaução, suspenderam reuniões e doaram equipamento médico, materiais de socorro e financiamento para as respostas e medidas de saúde pública do Governo (Ayandele, Okafor e Oyedele, 2021).

No entanto, a Nigéria, como muitos outros países, debate-se cada vez mais com o desafio de combater crenças equivocadas em torno da utilização de vacinas eficazes contra o coronavírus. Desde dúvidas sobre a eficácia das vacinas, até à suposta agenda negativa das potências ocidentais com

vista a fazer avançar a sua agenda para desestabilizar o continente, África enfrenta uma guerra de desinformação que precisa de ser combatida para a proteção da saúde pública. O reforço das instituições comunitárias locais e das estruturas formais que otimizam a informação pública e oficial pode, portanto, revelar-se vital na promoção de informação relacionada com as vacinas e na gestão de respostas sociais para travar a disseminação de desinformação.

4. CONCLUSÃO

A pandemia demonstra que as ameaças à segurança estão a evoluir e que as guerras africanas não se limitam apenas aos conflitos armados. No entanto, constitui simultaneamente uma oportunidade para os líderes africanos reverem os pontos fortes das suas atuais instituições. Para nós, estudiosos e decisores políticos, isto significa que é necessário abordar as guerras africanas, a paz e a segurança através de um quadro inclusivo e holístico. Não se pode falar de estabilidade sem desenvolvimento económico; de desenvolvimento económico sem abordar as inseguranças sanitárias; e de inseguranças sanitárias sem ter em consideração o seu impacto nas liberdades políticas e civis. Todas estas questões influenciam a eficácia das instituições de governação.

Este artigo discutiu o efeito da pandemia do coronavírus nos países africanos e apresentou possibilidades de reforma. Os resultados do estudo revelam que as bases da estabilidade democrática em África estão a ser desmanteladas. Este desmantelamento deveu-se à crescente militarização da política e às medidas coercivas extremas adotadas pelos governos africanos em resposta à pandemia do coronavírus. Embora o continente pareça ser o menos afetado pelo vírus, com o menor número de casos confirmados, novos casos e total de mortes, a pandemia expôs as carências em termos de cuidados de saúde e os chocantes níveis de prontidão e preparação dos sistemas

de saúde pública africanos. A pandemia também expôs o défice de legitimidade enfrentado pelos líderes regionais africanos e pelas suas organizações na implementação de medidas destinadas a enfrentar o impacto socioeconómico da pandemia e as causas profundas da instabilidade política e dos golpes de Estado em muitos países africanos.

São duas as implicações das conclusões deste artigo. Em primeiro lugar, este estudo revela que os esforços para enfrentar a evolução das ameaças à segurança no continente exigirão inovação e colaboração a vários níveis da sociedade no pensamento, na prática e na conceção de políticas e programas. Em segundo lugar, o surto de coronavírus demonstra que as parcerias entre partes interessadas locais, nacionais e regionais são cruciais para a promoção da boa governação e para o reforço dos processos democráticos participativos que podem combater as complexidades das ameaças à segurança africana.

Nesse sentido, o quadro proposto neste estudo postula que os decisores políticos e os representantes do Governo devem adotar uma abordagem centrada na segurança humana que coloque os indivíduos no centro das suas ações e dos mecanismos de proteção. Isto significa desenvolver políticas capazes não só identificar queixas, mas também reforçar as estratégias locais de segurança e recuperação económica a longo prazo. Afirmamos que este modelo de governação é crucial para a estabilidade e o desenvolvimento do continente a longo prazo, no qual as comunidades locais se apropriariam do processo.

Por exemplo, na promoção da governação e de práticas democráticas durante as eleições, as partes interessadas locais e regionais podem aprender com os casos da África do Sul e das Ilhas Maurícias. Durante as eleições de 2019 na África do Sul, os funcionários eleitorais, os idosos e os inválidos foram autorizados a votar antes da população em geral. Havia também uma disposição

para as pessoas solicitarem uma autorização para votarem em casa, e no caso das Maurícias, disposições para a votação por procuração, que as comissões eleitorais africanas podem optar por empregar durante os períodos eleitorais. Embora seja importante reconhecer que os países africanos têm sistemas e culturas administrativas diferentes, estes sistemas de votação poderiam ser adaptados de modo a assegurar uma votação escalonada, contendo o risco e a pressão da transmissão do coronavírus no dia das eleições (Ayandele et. al, 2021). Tais abordagens inovadoras que permitem medidas de segurança da COVID-19, mantendo ao mesmo tempo a obrigação constitucional de organizar eleições livres e justas, podem ajudar a manter as conquistas democráticas da região durante e após a pandemia.

A liderança regional também pode desempenhar um papel na mitigação dos riscos de práticas antidemocráticas e na inversão da crescente militarização dos espaços políticos, impondo sanções e medidas em todos os casos de mudanças de regime inconstitucionais, incluindo medidas ilegítimas para prorrogar os mandatos de pessoas em exercício de funções. Embora as reações da UA e da CEDEAO tenham sido, regra geral, decisivas nos casos de mudanças de regime inconstitucionais envolvendo a destituição de representantes do Governo eleitos por parte dos militares, é importante que as instituições regionais e a sua liderança sejam vistas como imparciais na aplicação da Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança de 2007 nos seus esforços para promover práticas democráticas e a boa governação em toda a região.

Além disso, os decisores políticos africanos podem intervir diretamente no setor informal, encomendando às instituições de investigação africanas a realização de inquéritos e análises transnacionais com as autoridades governamentais locais sobre a dimensão do mercado informal de crédito.

O conhecimento desta informação pode ajudar os líderes africanos e os parceiros de desenvolvimento a tirar partido dos dados sobre os acordos informais existentes, como as agências de cobrança de poupanças e as Associações de Poupança e Crédito Rotativo, para a conceção de programas de proteção social e para o fornecimento de taxas de juro baixas aos trabalhadores informais e às empresas. Tais incentivos poderiam revelar-se cruciais para melhorar as linhas de financiamento público e o tão necessário acesso do setor às linhas de crédito que promovem o comércio transfronteiriço através de quadros económicos regionais, como o Acordo de Comércio Livre Continental Africano. Os chefes de Estado também podem promover mais investimentos no setor informal, expandindo a infraestrutura de telecomunicações da região utilizando os quadros políticos digitais existentes no continente, tais como a Convenção de Malabo, para melhorar a integração do financiamento móvel da região com o sistema bancário. Tais esforços permitiriam investimentos em setores económicos prioritários, tanto no setor formal como no informal, para fazer avançar a margem de manobra orçamental da região.

É igualmente essencial que os países africanos desenvolvam estratégias robustas de combate ao terrorismo que vão além da melhoria das capacidades operacionais e táticas dos soldados. A pandemia demonstrou que é necessário melhorar a capacidade das instituições financeiras africanas para enfrentar as mudanças relacionadas com a pandemia nos comportamentos financeiros que têm sido explorados por grupos jihadistas militantes. A União Africana e outros organismos sub-regionais poderiam assumir a liderança nesta matéria, implementando as recomendações do Grupo de Ação Financeira (GAFI) para o reforço dos sistemas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo dos países afetados. Além disso, à luz da natureza dinâmica das atividades terroristas e da insegurança

transnacional que muitos países africanos enfrentam, o Secretariado da UA poderia organizar e facilitar fóruns virtuais trimestrais com partes interessadas nacionais, parceiros de desenvolvimento e a sociedade civil, incluindo líderes comunitários, para a concepção de sistemas de detecção precoce e resposta.

Os mecanismos regionais de alerta, tais como a Rede de Alerta Rápido e Resposta da CEDEAO (ECOWARN), provaram ser eficazes na recolha e análise de conflitos e da atividade política dos seus Estados-Membros em tempo real. No entanto, os atuais desafios na operacionalização dos sistemas regionais de alerta rápido em todo o continente incluíram a duplicação de projetos sem ter em conta as realidades culturais, sociais e económicas das sub-regiões, a concorrência entre atores de segurança do Estado e grupos de vigilantes locais na proteção das comunidades, e a não priorização da educação para os direitos humanos na concepção de sistemas de detecção precoce (Ayandele e Ilunga, 2021). Estes fóruns virtuais proporcionariam uma plataforma para os profissionais de segurança e da paz cooperarem e aprenderem com os líderes da comunidade local para a concepção e adaptação de sistemas de detecção precoce e resposta a contextos de segurança específicos. Os fóruns virtuais poderiam também concentrar-se em avaliações de segurança, na identificação de tendências, no reforço de capacidades e no desenvolvimento de prioridades estratégicas continentais capazes de fomentar a confiança entre as comunidades locais e os atores estatais.

Quanto aos aspetos da saúde, a iniciativa para conceder plenos poderes ao CDC africano como instituição independente continua a ser fundamental para melhorar a imagem e a capacidade da comunidade científica africana. Por exemplo, durante o início da pandemia, o CDC africano desempenhou um papel importante na coordenação da recolha e rastreio dos dados do coronavírus a nível regional.

Além disso, o organismo facilitou a criação de mercados digitais grossistas que conferiram poder de negociação coletiva na compra de EPI. No entanto, a baixa taxa de vacinação da região e as questões relacionadas com o curto prazo de validade das vacinas doadas exigem o reforço das cadeias de abastecimento da saúde pública. Como tal, nos seus esforços para ligar as agências nacionais de saúde no esforço de vacinação de cada país, os decisores políticos africanos deveriam reforçar a capacidade do CDC africano, colaborando com o setor privado. Tais colaborações, dada a redução da margem de manobra orçamental de muitas economias africanas após a pandemia, poderão pelo menos colmatar as lacunas existentes no sistema logístico e na cadeia de abastecimento, especialmente na refrigeração por cadeia do frio para prolongar o prazo de validade das vacinas.

Além disso, uma estratégia de lançamento capaz de enfrentar os desafios em torno da entrega das vacinas às comunidades locais é crucial para reforçar a resiliência da região num mundo pós-COVID. A Costa do Marfim é um exemplo com o qual os decisores políticos africanos podem aprender. Quando o país iniciou a sua campanha de vacinação, os centros equipados para vacinar 300 pessoas por dia estavam com dificuldades para vacinar 20 pessoas por dia. Depois, os representantes do Governo adotaram meios inovadores para superar este desafio, através da montagem de clínicas móveis e de autocarros médicos que viajavam para as áreas mais movimentadas para vacinar as pessoas, embora com um custo significativo. Atualmente, a Costa do Marfim tem centros de vacinação fixos ou móveis espalhados por mais de metade do país, e quase todos estão a funcionar perto da capacidade. Estas abordagens inovadoras, que reuniram o apoio de personalidades mediáticas das redes sociais, bem como de líderes religiosos e comunitários, para promover uma campanha de sensibilização a nível nacional para o aumento do número de pessoas vacinadas,

podem ser replicadas em toda a região a curto prazo utilizando a Declaração de Abuja de 2001 como quadro para educar, mobilizar e vacinar as pessoas com o apoio de parceiros internacionais e agências para o desenvolvimento (Nyantakyi e Munemo, 2021).

A nossa proposta de quadro alternativo concentra-se, portanto, no seguinte:

- Na economia informal da região para a concepção e o desenvolvimento de pacotes de ajuda pós-COVID para impulsionar as economias nacionais.
- Na liderança política regional na desmilitarização dos espaços políticos e na promoção da integração das partes interessadas locais nos quadros de segurança regional.
- Numa sociedade civil empenhada em criar uma relação de confiança entre as comunidades locais e os atores estatais. Esta abordagem promovida e liderada pela comunidade é crucial para a concepção e implementação de políticas e programas que serão sensíveis às nuances locais e às queixas de grupos marginalizados.
- Na concepção e desenvolvimento de ferramentas e sistemas de alerta precoce que possam responder a crises sanitárias e à evolução da dinâmica local de conflitos na região, e
- No desenvolvimento e apoio de instituições a nível comunitário e nacional que sejam inclusivas e complementares para o aumento das taxas de vacinação e para a garantia da resiliência do continente face a futuras catástrofes.

A pandemia em curso constitui uma oportunidade para cada país africano repensar os atuais mecanismos de segurança e estabilização da região. Apesar dos desafios que a região enfrenta, o continente africano encontra-se numa fase em que pode reconstruir-se a partir de dentro para enfrentar com sucesso os impactos da pandemia. Estudos futuros podem, portanto, examinar casos de países específicos que possam aumentar a nossa compreensão das políticas regionais e nacionais eficazes aplicadas durante o período da COVID-19. Além disso, um estudo transnacional que avalie as capacidades de mobilização de recursos internos e externos de África durante a pandemia da COVID-19 pode revelar-se útil para investigadores e decisores políticos. No entanto, o sucesso destas abordagens inovadoras que promovem soluções africanas, depende e exigirá vontade política a todos os níveis de governo e um esforço concertado de todas as partes interessadas para fazer avançar a recuperação e a prosperidade de África pós-COVID.

REFERÊNCIAS

Adams, J., MacKenzie, M.J., Amegah, A.K., Ezeh, A., Gadanya, M.A., Omigbodun, A., Sarki, A.M., Thistle, P., Ziraba, A.K., Stranges, S. e Silverman, M., 2021. *The conundrum of low COVID-19 mortality burden in sub-Saharan Africa: myth or reality?*. *Global Health: Science and Practice*, 9(3), pp.433-443.

Centro de Estudos Estratégicos de África. (2021). *Spike in Militant Islamist Violence in Africa Underscores Shifting Security Landscape*.

<https://africacenter.org/spotlight/spike-militant-islamist-violence-africa-shifting-security-landscape/>

Centro de Estudos Estratégicos de África. (2022). *Surge in Militant Islamist Violence in the Sahel Dominates Africa's Fight against Extremists*.

<https://africacenter.org/spotlight/mig2022-01-surge-militant-islamist-violence-sahel-dominates-africa-fight-extremists/>

Africanews. (2022). *Maliens rally in support of the ruling junta, protest ECOWAS sanctions*.

<https://www.africanews.com/2022/01/14/maliens-rally-in-support-of-the-ruling-junta-protest-ecowas-sanctions/>

African Business (2022). *ECOWAS slaps sanctions on Mali*.

<https://african.business/2022/01/trade-investment/ecowas-imposes-sanctions-on-mali/>

Akokpari, J. K. (2004). *The AU, NEPAD and the promotion of good governance in Africa*.

Nordic Journal of African Studies, 13(3), 21-21.

Alderslade, J., Talmadge, J., e Freeman, Y. (2006). *Measuring the informal economy:*

One neighborhood at a time. Washington, DC: Brookings Institution, Metropolitan Policy Program.

Alozieuwa, S. H. (2012). *ECOWAS and the challenge of coup d'état in West Africa: issues and problems*.

African Renaissance, 9(3-4), 93-113.

Amnistia Internacional. (2020). *Benin 2020*.

<https://www.amnesty.org/en/location/africa/west-and-central-africa/benin/report-benin/>

Associação para o Progresso das Comunicações. (2021). *Omicron travel bans on Africa:*

The history of racism, inequalities and discrimination is interwoven with the science.

<https://www.apc.org/en/blog/omicron-travel-bans-africa-history-racism-inequalities-and-discrimination-interwoven-science>

Ayandele, O., Agwanda, B., Amankwa, M. O., Dagba, G., e Nyadera, I. N. (2021).

Democracy and Elections amid the COVID-19 Pandemic: The Case of Burundi. *African Security*, 1-19.

Ayandele, O., e Ilunga, Y. (2021). *African Wars in the 21st century: post-covid emerging trends, challenges and opportunities*.

Universidade de Nova Iorque <https://csaad.nyu.edu/african-worlds-in-conversation/>

- Ayandele, O., Okafor, C. e Oyedele, O. (2021). *The role of Nigeria's faith-based organisations in tackling health crises like COVID-19*. Portal de África. <https://www.africaportal.org/features/role-nigerias-faith-based-organisations-tackling-health-crises-COVID-19/>
- Boggero, M. (2008). *Local dynamics of security in Africa: The Central African Republic and private security*. *African Security Studies*, 17(2), 15-27.
- Campbell, J. e Quinn, N. (2021). *What's happening to democracy in Africa?* Conselho para as Relações Externas. <https://www.cfr.org/article/whats-happening-democracy-africa>
- Agência Católica para o Desenvolvimento Ultramarino (2015). *Keeping the Faith: The Role of Faith Leaders in the Ebola Response*. Reliefweb. <https://reliefweb.int/report/sierra-leone/keeping-faith-role-faith-leaders-ebola-response>
- Grupo Consultivo de Ajuda aos Mais Pobres (2020), *Relief for Informal Workers: Falling through the Cracks in the COVID-19 Crisis*, Washington DC: CGAP.
- Dahir, A. L. (2020). *Burundi Turns Out to Replace President of 15 Years, Pandemic or No*. *New York Times*.
- Demuyneck, M., e Weijenberg, G. (2021). *The Upcoming SADC Intervention: A New Way Ahead to Combat Terrorism in Mozambique?*
- Ezeh, A., Silverman, M., Stranges, S. e Adams, J. (2021). *The impact of COVID-19 has been lower in Africa*. We explore the reasons. *The Conversation*. <https://theconversation.com/the-impact-of-COVID-19-has-been-lower-in-africa-we-explore-the-reasons-164955>
- Grupo de Ação Financeira (2020). *Atualização: COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing*. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Update-COVID-19-Related-Money-Laundering-and-Terrorist-Financing-Risks.pdf>
- Finn, B. M. e Kobayashi, L. C. (2020). *Structural inequality in the time of COVID-19: Urbanization, segregation, and pandemic control in sub-Saharan Africa*. *Dialogues in Human Geography*, 10(2), 217-220.
- Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (2020). *Impact of COVID-19 on informal workers*. <https://www.fao.org/3/ca8560en/CA8560EN.pdf>
- France 24 (2020) *Scores killed in protests against Guinea's president Alpha Conde, says opposition group*. <https://www.france24.com/en/20201013-over-90-killed-in-protests-against-guinea-s-president-alpha-conde-says-opposition-group>
- France 24 (2022). *Who supports Mali's junta?* <https://www.france24.com/en/live-news/20220113-who-supports-mali-s-junta>

Goldfajn, I e E Yeyati (2021), *Latin America: The Post-Pandemic Decade*, a VoxEU.org eBook, CEPR Press.

Associação do Sistema Global de Comunicações Móveis (2021).

The Mobile Economy: Sub-Saharan Africa 2021.

https://www.gsma.com/mobileeconomy/wpcontent/uploads/2021/09/GSMA_ME_SSA_2021_English_Web_Singles.pdf

Gyimah-Boadi, E. (2021). *Democratic Backsliding in West Africa: Nature, causes, remedies*.

Fundação Kofi Annan. <https://www.kofiannanfoundation.org/app/uploads/2021/11/Democratic-backsliding-in-West-Africa-Nature-causes-remedies-Nov-2021.pdf>

Höije, K. (2021). *Uncertainty in Guinea after military coup removes Alpha Conde*. Aljazeera.

<https://www.aljazeera.com/news/2021/9/11/uncertainty-in-guinea-after-military-coup-topples-alpha-conde>

Human Rights Watch (2020a). *Burundi: Campaigns Begin Amid Clampdown*.

Disponível on-line: <https://www.hrw.org/news/2020/04/27/burundi-campaigns-begin-amid-clampdown>

Human Rights Watch (2020b). *Burundi: intimidation, arrests during elections*. Junho de 2020.

<https://www.hrw.org/news/2020/06/01/burundi-intimidation-arrests-during-elections>

Ilunga, Y. e Ayandele, O. (2020). *African Wars in the 21st Century: The Militarization of Politics and The Politicization of the Military Workshop Report*.

New Brunswick: Centro de Estudos Africanos da Universidade de Rutgers.

<https://ruafrica.rutgers.edu/resources/graduate-and-post-doc-research/african-wars-in-the-21st-century>

Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (2021). *Armed Conflict Survey 2021*

<https://www.iiss.org/publications/armed-conflict-survey/2021/armed-conflict-survey-2021>

Fundação Internacional de Sistemas Eleitorais (2020). *Global Impact of COVID-19 on Elections*.

<https://www.ifes.org/publications/global-impact-COVID-19-elections>

Ikejiaku, B. V. (2012). *Poverty-conflict nexus: the contentious issue revisited*.

European Journal of Sustainable Development, 1(2), 127-127.

Kelikume, I. (2021). *Digital financial inclusion, informal economy and poverty reduction in Africa*.

Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy.

Kohnert, D. (2021). *On the socio-economic impact of pandemics in Africa-Lessons learned from COVID-19, Trypanosomiasis, HIV, Yellow Fever and Cholera*. Instituto de Assuntos Africanos, Instituto Alemão de Estudos Globais e Regionais (GIGA).

Signe, L. (2021). *Africa must produce its own vaccines*. Brookings Institution.

<https://www.brookings.edu/opinions/africa-must-produce-its-own-vaccines/>

- Macdonald, F. (2020). *Protests, postponements and the last stand of an African strongman*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/global-development/2020/apr/02/protests-postponements-and-the-last-stand-of-an-african-strongman-alpha-conde>
- Maiangwa, B. (2021). *Guinea coup highlights the weaknesses of West Africa's regional body*. The Conversation <https://theconversation.com/guinea-coup-highlights-the-weaknesses-of-west-africas-regional-body-167650>
- Mamabolo, M. A. (2015). *Drivers of community xenophobic attacks in South Africa: poverty and unemployment*. TD: The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa, 11(4), 143-150.
- Meagher, K. (2012). *The strength of weak states? Non-state security forces and hybrid governance in Africa*. Development and Change, 43(5), 1073-1101.
- Medina, L., Jonelis, M. A. W. e Cangul, M. (2017). *The informal economy in Sub-Saharan Africa: Size and determinants*. Fundo Monetário Internacional.
- Muguruza, C. C. (2007). *Human Security as a policy framework: Critics and Challenges*. Anuario de acción humanitaria y derechos humanos. Yearbook of humanitarian action and human rights, (4), 15-35.
- New Humanitarian (2020). *Coronavirus response takes backseat as election looms in Burundi*. Disponível on-line: <https://www.thenewhumanitarian.org/feature/2020/05/12/Burundi-coronavirus-elections-floods-violence>
- Nyantakyi, E. B. e Munemo, J. (2021). *Going the Last Mile: Improving sub-Saharan Africa's logistics could be the key to successful vaccine delivery*. Finance & Development. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/12/Last-Mile-Improving-Sub-Saharan-Africa-Vaccine-Access-Bempong-Munemo.htm>
- Ohnsorge, F. e Yu, S. (2021). *The Long Shadow of Informality*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Okunlola, O. C. e Okafor, I. G. (2022). *Conflict–Poverty Relationship in Africa: A Disaggregated Approach*. Journal of Interdisciplinary Economics, 34(1), 104-129.
- Ozili, P. (2020). *COVID-19 in Africa: socio-economic impact, policy response and opportunities*. International Journal of Sociology and Social Policy.
- Public Broadcasting Service (2022). *In Africa at-home COVID tests are scarce and expensive, help may not come until next year*. <https://www.pbs.org/newshour/world/in-africa-at-home-covid-tests-are-scarce-and-expensive-help-may-not-come-until-next-year>
- Ross, A. (2021). *Toppled Conde failed to live up to pledges in Guinea*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/africa/toppled-conde-failed-live-up-pledges-guinea-2021-09-06/>

Schneider, F (2002). *Size and Measurement of the Informal Economy in 110 countries around the world* um artigo apresentado num Workshop do Australian National Tax Centre, ANU, Camberra, Austrália, 17 de julho de 2002.

Slabbert, I. (2017). *Domestic violence and poverty: Some women's experiences*. *Research on Social Work Practice*, 27(2), 223-230.

Srivastava, M. (2014). *Unorganized Sector: A different sector still treated indifferently*. *New Man International Journal of Multidisciplinary studies*, 1(12), 145-152.

Striebinger, K. (2016). *When pigs fly: ECOWAS and the protection of constitutional order in events of Coups d'Etat*. In *Roads to Regionalism* (pp. 197-214). Routledge.

Tadjbakhsh, S. e Chenoy, A. (2007). *Human security: Concepts and implications* (Vol. 51). Routledge.

Taylor, O. (2004). *Challenges and opportunities for defining and measuring human security*. Em *Disarmament Forum* (Vol. 3, pp. 15-24).

Tollefsen, A. F. (2020). *Experienced poverty and local conflict violence*. *Conflict Management and Peace Science*, 37(3), 323-349.

Direção Executiva do Comité Antiterrorismo das Nações Unidas (2021). *The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, counter-terrorism and countering violent extremism*.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1994). *Human Development Report*. https://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2021). *O Índice Mundial de Pobreza Multidimensional (MPI) de 2021*. <https://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (2020). *UNESCO addresses societal inequalities and economic impacts of COVID-19 in nine Sub-Saharan African cities*. <https://en.unesco.org/news/unesco-addresses-societal-inequalities-and-economic-impacts-COVID-19-nine-sub-saharan-african>

Voice of America (2022). *Maliens Protest ECOWAS Sanction*. <https://www.voanews.com/a/maliens-protest-ecowas-sanctions-/6397444.html>

World Bank (2021). *World Bank's Response to COVID-19 (Coronavirus) in Africa*. <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/06/02/world-banks-response-to-COVID-19-coronavirus-in-africa>

World Odometers (2022). *Covid-9 Coronavirus pandemic*. <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>

Documento 3.2. Um negócio real ou um quadro impraticável? Agenda 2063, metas dos ODS e os desafios do desenvolvimento na África do século XXI

ADEDEJI ADEMOLA

DOUTORANDO NO DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, UNIVERSIDADE OBAFEMI AWOLowo, ILE-IFE, NIGÉRIA
ADEDEJIADEMOLA7@GMAIL.COM

RESUMO

África entrou no século XXI com enormes questões de desenvolvimento por resolver, tais como a pobreza, a insegurança alimentar, conflitos inter- e intra-estatais, a fragmentação política e social, o desemprego massivo, a armadilha da dívida, para mencionar apenas algumas. Assim, para resolver os problemas de África e alcançar a unificação de África a partir de uma base de valores partilhados e de um destino comum, foi concebido o quadro da Agenda 2063 da UA. Uma análise ao conteúdo da Agenda 2063 da UA mostrou que as disposições da Agenda 2063 estão em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas para 2030. Porém, constitui uma grande preocupação o facto de o quadro ser exequível considerando as dificuldades que a organização enfrenta atualmente. Por conseguinte, este estudo examina criticamente os desafios que militam contra as aspirações do continente africano, especialmente no meio atual que representa um perigo para a realização dos seus objetivos de desenvolvimento em conformidade com a Agenda 2063 e os ODS. Questiona ainda porque é mais fácil para os governos africanos implementar agendas «estrangeiras» em vez de se concentrarem em iniciativas continentais e na construção de resiliência e da cooperação. Também avalia como podem os melhores líderes africanos combater o desemprego e a armadilha da dívida, a fim de criar espaço para a prosperidade de todos? De que forma o desenvolvimento pleno e a criação de margem de manobra orçamental podem reduzir a incidência da insegurança em África? O artigo explora ainda mais a diferença entre a Agenda 2063 e os esforços continentais do passado e o perigo dos atuais fluxos financeiros ilícitos em vários países africanos. Os dados para este estudo foram recolhidos utilizando entrevistas orais, fontes de arquivo e fontes secundárias, bem como a observação de não participantes. Os dados recolhidos foram analisados utilizando a análise de conteúdo. O artigo proporcionou uma oportunidade importante para avançar na compreensão da questão africana e na forma de reposicionar a Agenda 2063 de modo a enfrentar os desafios que assolam os países africanos no século XXI.

Palavras-chave: Agenda 2063, Pan-africanismo, conflito, ODS, desenvolvimento

1. INTRODUÇÃO

Um dos objetivos reconhecidamente perseguidos pelos líderes africanos na sequência da independência foi a busca do desenvolvimento através da integração. A emergência de líderes nacionalistas que tinham negociado com sucesso a independência dos mestres coloniais tinha desafiado os africanos a assumirem nas suas mãos o seu destino. Foi considerado que para a independência ser significativa, a ênfase tinha de ser colocada na economia (Nweke, 2007). Assim, faz todo o sentido que África tenha abraçado a ideia da integração e cooperação desde o início. Como Nyerere afirmou, «precisamos uns dos outros, podemos ajudar-nos mutuamente e temos de nos juntar para nos ajudarmos uns aos outros» (Nyerere, 1987). Mas, mesmo antes da economia, estava a tarefa de libertar os países africanos colonizados das garras da administração colonial; a necessidade de defender a integridade territorial e a soberania dos novos Estados em África e a necessidade de promover a unidade dos Estados africanos; assim, antes da formação de agrupamentos económicos regionais, a Organização de Unidade Africana (OUA), criada em 25 de maio de 1963, foi incumbida de tratar das questões centrais do colonialismo, do regime supremacista branco e do apartheid na África do Sul (Kawonishe, 2002). Um dos méritos da OUA antes da sua transformação na União Africana (UA) foi o de ter acabado com sucesso com o colonialismo em África. No entanto, os novos Estados que se formaram, rapidamente descobriram que liberdade política não significava liberdade económica. Além disso, registaram-se conflitos e guerras interestatais travados entre e por países em África após a independência, que resultaram sobretudo de problemas de fronteiras e guerras tribais. Assim, embora África se tenha libertado, havia armadilhas, minas terrestres e surpresas a aguardar os líderes dos países recentemente independentes.

Os livros de história estão repletos de informações sobre como os povos e as comunidades africanas se envolveram uns com os outros levando à prosperidade, à paz e a grandes relações inter-comunais em vários reinos africanos antes da vinda dos europeus. África, com uma massa continental com cerca de 30 milhões de km² é facilmente tão grande como a China, a Índia, os EUA e a maior parte da Europa juntos. Hirsh e Lopes (2020), citando a UNECA (2016a), confirmaram que «a economia azul de África é ainda maior do que a sua massa terrestre, com zonas marítimas que cobrem cerca de 13 milhões de km²». África possui recursos minerais abundantes e uma grande população com mais de mil milhões de pessoas (Banco Africano de Desenvolvimento, 2014). O antigo Presidente da África do Sul, Jacob Zuma (2015), argumentou que África não é um continente escuro ou desconhecido, especialmente tendo em consideração as «impressionantes realizações arqueológicas, arquitetónicas, literárias e artísticas, desde as grandes pirâmides do Egito e das cavernas Mapubungwe da África do Sul, às antigas bibliotecas do Mali e à Igreja de Lalibella na Etiópia...». Em 2013, o PIB de África era quase o dobro da média mundial e muitas economias de países africanos cresceram 7 % ou mais (Sparks, D. L., 2016).

Na mesma linha, não pode haver dúvidas quanto ao patriotismo africano, especialmente porque muitos africanos combateram incansavelmente os invasores europeus até serem dominados por um poder militar superior. Uma questão que ocorre aqui fazer é por que razão os africanos não fabricavam armas que pudessem proteger o seu povo? Porque é que os antepassados africanos permitiram aos invasores capturar as suas terras e mudar a sua história para sempre? A resposta óbvia reside no advento da revolução industrial na Europa e mais

tarde, mas mais importante, no advento do capitalismo, do comércio de escravos, do colonialismo e, posteriormente, do neocolonialismo. Mesmo vários anos após a independência, os países africanos não foram capazes de se libertar do domínio das mãos externas que impulsionavam a sua economia e que contribuíram em grande medida para a balcanização da sua economia. No entanto, houve também fatores internos que contribuíram para este estado lamentável.

Neste estudo, concentrar-nos-emos mais nas iniciativas internas e externas que se destinavam a ajudar África a cumprir as suas aspirações e visão, mas que acabaram sempre por se tornar irrealistas e inalcançáveis. Este estudo examinará os desafios que militam contra as aspirações continentais desde o nascimento do Pan-africanismo até à data e examinará como trabalhar com a Agenda 2063 para enfrentar os desafios que assolam os países africanos no século XXI. De que forma é que estes desafios, particularmente os fluxos financeiros ilícitos, a armadilha da dívida, os conflitos interestatais e intra-estatais, o desemprego, o analfabetismo, etc., irão desafiar o estatuto de Estado e o progresso de África? Este estudo representa uma tentativa de provocar um debate mais aprofundado, no sentido de abordar a infinidade de problemas que assolam o continente africano e de encontrar uma «Solução Pan-africana» comum.

2. CONSIDERAÇÕES CONCEPTUAIS, ESTADOS FRÁGEIS E MARGEM DE MANOBRA ORÇAMENTAL

O conceito de fragilidade é um conceito fluido. Ou seja, não tem uma definição universalmente aceite. Tem sido interpretado como significando coisas diferentes, com base na percepção, orientação ideológica e predileção de diversos autores. O conceito poderia ser interpretado a partir das perspetivas económica, social, de segurança e política. Mcloughlin (2012) refere-se aos Estados frágeis como «Estados incapazes de garantir a segurança

básica, de manter o Estado de direito e a justiça ou de prestar serviços básicos e oportunidades económicas aos seus cidadãos». Segundo Olivier Nay (2013), a noção de «Estado frágil foi adotada pelos governos, atores e analistas políticos ocidentais para rotular e classificar uma série de países em desenvolvimento que enfrentam violência e conflitos, instabilidade política, pobreza extrema e outras ameaças à segurança e ao desenvolvimento». Mencionou que nesta categoria encontram-se países como a Somália, o Líbano, o Haiti, a Libéria, o Chade, entre vários outros. Contudo, a partir da revisão da literatura, Olivier Nay (2013) descobriu que o conceito pode ser utilizado para descrever as «incapacidades e disfuncionalidades da instituição estatal, baixo nível de desempenho do governo, incapacidade de prestar serviços básicos às populações, corrupção em larga escala, ou referir-se mais amplamente a conceitos domésticos como abusos dos direitos humanos, protestos sociais, existência de organizações criminosas ...», etc.

Essencialmente, a fragilidade (Studia Diplomatica, 2009) designa «a capacidade dos Estados de cumprirem o que se acredita serem as suas funções principais». Os principais elementos de fragilidade foram resumidos por Studia Diplomatica (2009) da seguinte forma «...quando não possui a capacidade essencial, recursos, legitimidade e ou/vontade política para prestar serviços básicos à população, e enfrenta dificuldades em impor a ordem e monopoliza o uso da violência legítima». Mais importante ainda, a Studia Diplomatica (2009) observou que a União Africana rejeitou este conceito por vários motivos. Primeiro, representa uma criminalização implícita dos Estados africanos; segundo, é também uma racionalização do intervencionismo ocidental e o terceiro motivo está relacionado com o perfil de investimento. Uma categorização dos Estados africanos como frágeis poderia prejudicar a ajuda e o investimento no continente. O próprio conceito tornou-se popular após o ataque terrorista de 11 de setembro, na América.

PARIS21 (2016) destacou e categorizou situações frágeis em vários índices: falha do Estado de direito, autoridade estatal, Estado ilegítimo ou não inclusivo, debilidade da economia, sociedade frágil, e outras questões tais como conflito regional e vulnerabilidade ambiental. O FMI (2017) declarou ainda que a incapacidade de garantir a segurança, a má gestão económica, a gestão do setor público e as instituições atraem situações de fragilidade.

Por outro lado, a margem de manobra orçamental pode ser definida como a «margem no orçamento de um governo que lhe permite fornecer recursos para o fim pretendido sem colocar em risco a sustentabilidade da sua situação financeira ou a estabilidade da economia» (Heller, 2005). De acordo com Ostry, J. D., Ghosh, A.R., Kim, J.I. e Qureshi, (2010), é a «diferença entre o nível atual da dívida pública e o limite da dívida implícito pelo registo histórico de ajustamento orçamental do país». Perotti (2002), citado no Bureau Internacional do Trabalho (2011), conceptualizou a margem de manobra orçamental como uma reafirmação de dois conceitos: restrição orçamental intertemporal do governo e sustentabilidade das finanças públicas.

O que se pode retirar das definições acima é que o conceito de fragilidade é essencialmente problemático de definir. Também tem apresentado falhas especialmente à luz de novos conceitos, tais como Estados resilientes, no discurso político das organizações internacionais. Por outro lado, na discussão conceptual sobre a margem de manobra orçamental, a definição de Heller (2005) é bastante adequada. A principal questão aqui consiste em saber como é que África pode reunir mais recursos para abordar o fosso infraestrutural, o desemprego, o peso da dívida, etc., sem causar desequilíbrios e instabilidade na economia.

3. DO PAN-AFRICANISMO À AGENDA 2063

Adekeye Adebayo (2013), na sua contribuição explosiva - *The Curse of Berlin: Africa after the Cold War (A Maldição de Berlim: África depois da Guerra Fria)*, declarou enfaticamente «...África continua a ser o continente mais pobre do mundo e o mais afetado por conflitos; cerca de 70 % da população africana vive abaixo do limiar da pobreza; o continente está paralisado por uma dívida externa no valor de 290 mil milhões de dólares e África representa menos de 2 % do comércio mundial» A situação não se alterou muito desde essa publicação; na verdade, alguns aspetos agravaram-se. Mas este não é o sonho dos pais fundadores de África. Um facto que é constante é que os líderes africanos, no passado e no presente, sempre demonstraram amor pelo continente, mas por vezes, o que dizem e o que fazem são coisas totalmente opostas.

McKay (1964), ilustrou o pan-africanismo como uma ideia unificadora para inspirar a fé, a confiança e a energia para transformar África. Importa salientar que quando o pan-africanismo foi concebido, este constituía a reação de África a séculos de domínio e humilhação pela raça branca. A história do pan-africanismo pode ser dividida em quatro fases: o período entre 1900 e 1945, 1945-1958, 1958-1959 e a partir de 1960. Durante o período de 1900 a 1945, é elucidativo observar que a luta pela emancipação de África dos grilhões do colonialismo e pela liberdade foi dominada pelos Negros americanos e das Antilhas. Henry Sylvester-Williams, William E. Burghardt Du Bois, Negros americanos, intelectuais de Inglaterra e das Antilhas, foram atores fundamentais durante este período. Entre 1945 e 1958, os nacionalistas africanos decidiram perseguir os ideais do pan-africanismo e estiveram na vanguarda da luta pela liberdade. Kwame Nkrumah, Jomo Kenyatta, Peter Abrahams e vários outros futuros líderes africanos desempenharam um papel (McKay, 1964).

O período entre 1958 e 1959 viu o Presidente Nkrumah, do Gana, emergir como o líder ideológico do movimento para um Estado pan-africano, mas um ano mais tarde, em 1960, muitos países em África tinham obtido a independência e algumas intrigas políticas tinham acabado com a primazia de Nkrumah e levado à criação de blocos pan-africanos rivais. Embora o objetivo último do pan-africanismo seja a formação de uma comunidade pan-africana ou de uns Estados Unidos de África, não sucedeu desse modo, pois surgiram várias federações regionais.

A adoção do Plano de Ação de Lagos para o Desenvolvimento Económico em África, de 1980, foi um sinal para o mundo de que os países africanos estavam desejosos de prosseguir a ideia da integração como um instrumento de desenvolvimento. O Tratado de Abuja, em 1991; a criação da Organização de Unidade Africana e, depois, da União Africana; a proliferação de Comunidades Económicas Regionais em África, incluindo a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC); a Comunidade Económica dos Estados da África Central (ECCAS); o Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA); e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), etc., revelaram que a integração regional em África está a evoluir rapidamente. Em 2001, foi estabelecida a Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD). Isto tem em conta uma revisão da experiência de desenvolvimento de África e das tendências globais e possíveis cenários de desenvolvimento (African Governance Report, Agenda 2063 & 2030: Is Africa on Track). Importa salientar também que a NEPAD foi uma fusão entre a Parceria do Milénio para a Recuperação de África (MPA) com o Plano Omega. O Mecanismo Africano de Revisão pelos Pares também foi iniciado em 2002 e formado em 2003 pela União Africana no âmbito da implementação da NEPAD. A NEPAD é uma iniciativa holística e integrada de desenvolvimento sustentável para o relançamento económico e social de África,

envolvendo uma parceria construtiva entre África e o mundo desenvolvido (African Governance Report, 2019).

Em 2013, por ocasião do 50.º aniversário da OUA/UA, os líderes africanos reuniram para traçar um rumo para os próximos 50 anos da organização. Perceberam que os desafios do novo milénio e do futuro serão marcadamente diferentes dos últimos cinquenta anos, com os quais a OUA lutou com unhas e dentes para superar. A visão e as aspirações acordadas durante a celebração foram consolidadas num documento-quadro que ficou conhecido como a Agenda 2063. Esta agenda é diferente de todas as iniciativas do passado porque a sociedade civil foi amplamente consultada. Globalmente, foram desenvolvidos sete pilares importantes que emergiram e foram adotados a nível da UA, representando a África que queremos, nomeadamente:

1. Uma África próspera, baseada no crescimento inclusivo e no desenvolvimento sustentável;
2. Um continente integrado, politicamente unido, baseado nos ideais do pan-africanismo e na visão do Renascimento de África;
3. Uma África de boa governação, democracia, respeito pelos direitos humanos, justiça e Estado de direito;
4. Uma África pacífica e segura;
5. Uma África com forte identidade cultural, património comum, valores e ética;
6. Uma África onde o desenvolvimento é promovido pelas pessoas, apoiando-se particularmente no potencial das mulheres e dos jovens;
7. Uma África que é um ator e parceiro global forte, unido e influente.

A visão afirma que até 2063, haveria «uma África integrada, próspera e pacífica, impulsionada pelos seus próprios cidadãos e representando uma força dinâmica na cena internacional» (União Africana, 2020).

4. DESAFIOS QUE MILITAM CONTRA AS ASPIRAÇÕES CONTINENTAIS

Uma das principais razões frequentemente citadas para o fracasso da OUA e uma análise às razões pelas quais a UA está agora em dificuldades é a falta de vontade política para implementar cartas e acordos já celebrados. A OUA foi incapaz de se dirigir aos governos autocráticos e despóticos em várias regiões de África, levando à instabilidade e à insegurança que afetaram o desenvolvimento. Embora os líderes africanos estivessem sempre entusiasmados em assinar tratados e fazer promessas, sempre faltou a capacidade de convencer o seu povo no país de origem e de tomar medidas ousadas e explícitas para fazer cumprir as disposições e os regulamentos já assinados e acordados. A maioria destes líderes nem sequer conseguiu superar o teste de liderança, que consiste em assegurar a realização de um objetivo. A questão da soberania também se coloca, bem como a falta de fundos e infraestruturas para apoiar os objetivos. Contudo, para além de todos estes, existem problemas críticos com os quais o continente tem de lidar se pretender alcançar a sua visão num futuro próximo. Alguns destes problemas são discutidos de seguida:

5. CONFLITO, INSURREIÇÃO E EXTREMISMO VIOLENTO

Desde a independência, os países africanos gozaram de pouca ou nenhuma paz. A Guerra Civil nigeriana (1976-1970), conflitos civis no Uganda, Sudão, Congo, RDC, Etiópia e Eritreia, guerra civil liberiana, Serra Leoa, a Primavera Árabe, Camarões, etc., são alguns dos teatros de intenso conflito em África. Como resultado disto, os fundos que

deveriam ter sido utilizados para fins de desenvolvimento são desviados para a prossecução da guerra e as consequências daí decorrentes, incluindo mortes, problemas humanitários, deslocamentos e pobreza. Infelizmente, enquanto o mundo inteiro tenta lidar com a pandemia global do coronavírus, África continua a tentar combater a insurreição e o extremismo violento em várias regiões do continente. A iniciativa «Silenciar as armas», concebida para acabar com todas as guerras, conflitos civis, violência baseada no género, conflitos violentos e prevenir o genocídio no continente até 2020, tornou-se agora uma miragem. O ano de 2020, que deveria ter sido um ano marcante, transformou-se num ano de recrudescimento da violência em todo o continente.

Na África Ocidental e no Sael, rebeldes e extremistas continuam a causar destruição, especialmente o Boko Haram, na bacia do Lago Chade. Mali, Níger, Nigéria, Camarões, em particular, continuaram a ser as vítimas desta situação. Em 2019, 750.000 pessoas foram deslocadas devido à violência no Burquina Fasso e, no mesmo ano, em África, ocorreram cerca de 21.600 incidentes de conflitos armados (IES, 2020). O relatório do Instituto de Estudos de Segurança (IES), em dezembro (2021), observou que a Líbia, o Sudão do Sul, a República Centro-Africana, o Norte de Moçambique, a Etiópia, o noroeste e o sudoeste dos Camarões são seis focos de conflito em África a ter em conta em 2022. Esta análise tem-se demonstrado verdadeira até à data. Enquanto esta tendência se mantiver, a realização da Agenda 2063 e dos ODS continuará a ser uma miragem. No Sael, mais de 1,7 milhões de pessoas foram deslocadas, incluindo 170.000 refugiados e 1,5 milhões de deslocados internos (Egbejule, 2019). E, devido a más escolhas em termos de distribuição da riqueza, governação, rendimentos e alocação de recursos, um número considerável de jovens na sub-região estão a pegar em armas e a juntar-se ou a formar bandos que aterrorizam o Estado, quer através da lucrativa indústria do rapto, do banditismo e/ou participando

em insurreições e no extremismo violento. Na Nigéria, estão a surgir grupos criminosos no noroeste e no centro-norte. As abordagens cinéticas do Governo não funcionaram e é ainda mais perceptível a reduzida presença do Estado, especialmente nas zonas setentrionais do país.

6. FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS E CORRUPÇÃO

De acordo com Signe, Snow e Madden (2020), os fluxos financeiros ilícitos (FFI) é a «circulação ilegal de dinheiro ou capitais de um país para outro ...e isto inclui esconder os produtos do crime, canalizar fundos para destinos criminosos, fuga a tarifas e impostos através da deturpação das transações». Os FFI provenientes de África para outras regiões do planeta é uma das principais razões pelas quais vários países africanos continuam subdesenvolvidos. Isto porque o dinheiro que deveria ser utilizado para defender o desenvolvimento e o progresso, reduzir as desigualdades e combater a pobreza, está a ser desperdiçado pelos líderes incumbidos da responsabilidade de proteger as receitas do Estado. Durante muito tempo, a corrupção e as transferências ilegais de dinheiro para contas no estrangeiro estiveram na ordem do dia em vários países africanos e as pessoas pagaram caro por esta imprudência. De acordo com Igbatayo (2019), citando a Global Financial Integrity (2010), entre 1970 e 2008, os FFI provenientes de África excederam 1 bilião de dólares. Mencionou ainda que a Nigéria lidera relativamente a outras economias africanas, com fluxos de saída avaliados em 217,7 mil milhões de dólares. Signe, Snow e Madden (2020) afirmaram que «desde 1980, saíram da África subsaariana sob a forma de FFI cerca de 1,3 biliões de dólares, representando um desafio fundamental ao financiamento do desenvolvimento». Igwe (2021) identificou várias formas através das quais ocorrem os FFI, incluindo «através da determinação de preços de transferência abusivos, sobrefaturação, evasão fiscal, utilização de centros bancários financeiros no estrangeiro, contrabando

de dinheiro e mercadorias ilícitas e branqueamento de capitais...». Os governantes autocráticos de África saquearam especificamente os recursos do seu povo, enquanto o povo definhava numa pobreza abjeta. O saque do General Sanni Abacha foi excecionalmente ultrajante. Nwabughio (2020), citando a Transparency International, relatou da seguinte forma o saque recuperado de Abacha após a sua morte em 1998:

1. Sob o comando do General Abdusalami Abubakar: 750 milhões de dólares
2. Sob a presidência de Olusegun Obasanjo: 2 mil milhões de dólares
3. Sob a presidência de Goodluck Jonathan: 227 milhões de dólares
4. Sob o Presidente em exercício Muhammadu Buhari: 630 milhões de dólares.

O dinheiro foi escondido em vários países, incluindo o Reino Unido, Estados Unidos, Suíça e Liechtenstein. Antes da morte de Abacha em 1998, a Nigéria tornou-se um Estado pária. Em 2021, o Governo do Reino Unido recuperou de James Ibori, um antigo governador do Estado do Delta, Nigéria, cerca de 4,2 milhões de libras. Mas não eram só os líderes que estavam a roubar; os seus discípulos, pessoas que trabalhavam especialmente nas indústrias extrativas e mineiras, estavam envolvidos em vários exercícios fraudulentos que levavam à transferência de enormes quantidades de dinheiro para fora do país. Segundo Signe, Snow e Madden (2020), os exportadores de combustível foram responsáveis por quase metade dos fluxos financeiros ilícitos provenientes de África entre 1970 e 2008. Travar os fluxos financeiros ilícitos pode ajudar os países africanos a «mobilizar capital para financiar a realização dos Objetivos Sustentáveis e outras prioridades nacionais» (UNCTAD, 2020). A UNCTAD estima que os FFI representam, todos os anos, mais de 88,6 mil milhões de dólares de

fuga de capitais de África. Assim, o dinheiro que deveria ter sido utilizado para o desenvolvimento do ensino, o desenvolvimento do setor da saúde, a proteção social, o relançamento da economia, especialmente à luz da pandemia da COVID-19, é despidoradamente desbaratado. Mobutu Sese Seko, Jean Bokassa, Gnassingbe Eyadema, Ferdinand Marcos, Presidente Houphonet Boigny e Sanni Abacha lideram o corredor da fama.

No seu relatório do Índice de Perceção da Corrupção (IPC) de 2021, a Transparency International (2022) mostrou que 80 % dos países africanos registaram poucos ou nenhuns progressos nos últimos dez anos no combate à corrupção nos seus países. O IPC classifica 180 países e territórios pelos seus níveis percebidos de corrupção pública numa escala de zero (altamente corrupto) a 100 (muito limpo). África classificou-se, em média, no 33.º lugar, o mais baixo a nível mundial. Isto será apresentado na Tabela 1.

A Tabela 1 mostra duas coisas. Em primeiro lugar, os países mal classificados são alguns dos países com sérios problemas de segurança e conflitos, enquanto que os países que registaram

melhorias significativas no seu IPC estão a fazer progressos constantes na sua economia e são relativamente pacíficos. Estes incluem países como as Seychelles, o Senegal e Botsuana. Embora a Transparency International tenha realçado que a Tanzânia, a Etiópia e Angola subiram na escada do IPC, a insegurança ainda persiste na Etiópia, por exemplo nas regiões central e setentrional da Etiópia. Em segundo lugar, o relatório da TI também revelou que 80 % dos países em África registaram poucos ou nenhuns progressos nos últimos dez anos. Por conseguinte, para abordar eficazmente a criação de alguma margem de manobra orçamental em África, a questão da corrupção tem de ser abordada.

7. DESEMPREGO

O desemprego, especialmente o desemprego jovem, é um fator grave que, se não for abordado, tornará a Agenda 2063 e os ODS deveras irrealistas. África é abençoada com uma população jovem inteligente e vibrante, com a juventude a representar mais de um terço (34,2 %) da população. Além disso, África é atualmente o único continente no mundo cuja força de trabalho está em

TABELA 1: CLASSIFICAÇÃO NO ÍNDICE DE PERCEÇÃO DA CORRUPÇÃO, 2021

PAÍS	IPC	PAÍS	IPC
NIGÉRIA	24	ANGOLA	29
COMORES	20	SENEGAL	43
NÍGER	31	BOTSUANA	55
SUDÃO DO SUL	11	SEYCHELLES	70
SOMÁLIA	13	GUINÉ EQUATORIAL	17
LESOTO	38	CABO VERDE	58
MALI	29	ETIÓPIA	39
LIBÉRIA	29	TANZÂNIA	39
COSTA DO MARFIM	36		

Fonte: Transparency International, (2022) "2021 corruption perceptions index reveals a decade of stagnating corruption levels amid human rights abuses and democratic decline in sub-Saharan Africa".

expansão (OIT, 2020). Infelizmente, em 2019, em África, estavam desempregadas cerca de 34 milhões de pessoas; desta população, 12,2 milhões eram jovens entre os 15-24 anos (OIT, 2020). Na Nigéria, a nação mais populosa de África, a taxa de desemprego no quarto trimestre de 2020 foi de 33,3 %, ou seja, cerca de 23,2 milhões de pessoas em 70 milhões que deveriam estar a trabalhar no país (Nwokoma, 2021). Este facto foi atribuído ao mau estado da economia. Esta situação levou alguns jovens a enveredar pela criminalidade e a participar em atividades prejudiciais para o Estado. Uma investigação detalhada sobre a composição dos membros das organizações terroristas e extremistas em África revelará que a maioria dos membros são jovens africanos que obviamente carecem de oportunidades de emprego e educação. Como diz o ditado, o homem inútil produz desgraça.

8. PROBLEMA DA DÍVIDA

Um dos obstáculos mais fundamentais à erradicação da pobreza nos países africanos na atualidade é a questão do endividamento excessivo. O problema da dívida é fundamental, como demonstram as enormes quantias que são encaminhadas para os credores estrangeiros para servir os interesses da dívida, e não para o desenvolvimento destas economias. O desenvolvimento global dos países africanos continuará a ser um sonho, porque estas dívidas estão a tornar-se insustentáveis, o que as torna num travão à roda do progresso. Os fundos, que deveriam ter ido para a educação, o fornecimento de energia, a saúde, a segurança, o abastecimento de água, etc., vão na sua totalidade para os credores estrangeiros para o serviço dos juros da dívida. No livro «End of Poverty» (O fim da pobreza), o Professor Jeffery Sachs, citado por Mutume (2005), já em 2005 afirmava que o maior dos problemas dos países do terceiro mundo é a armadilha da dívida externa. Se os credores não

procederem à remissão da dívida, o maior devedor de qualquer região em desenvolvimento será forçado a escolher entre estas duas opções: deverá salvar os seus filhos moribundos ou deverá pagar a dívida? Os níveis da dívida em África dispararam em 2020 e 2021, especialmente à medida que os Governos foram contraindo empréstimos para financiar pacotes de incentivo destinados a apoiar empresas e famílias durante o confinamento imposto pela COVID-19. Isto já era um problema antes da COVID-19; no entanto, a COVID-19 veio exacerbá-lo. Por exemplo, Heitzig, Ordu e Senbet (2021) relataram que os níveis da dívida em 2020 «eram 4,5 % mais elevados em África do que as projeções». Benson (2021) relatou no Business Insider que «em 2021, só na África Ocidental, a dívida pública externa total ascendeu a cerca de 164 mil milhões de dólares americanos. A Nigéria e o Gana registaram os níveis da dívida mais elevados da região, de cerca de 79,54 mil milhões de dólares e 21,91 mil milhões de dólares, respetivamente». A Tabela 2 apresenta algumas das dívidas públicas dos países da região.

Apesar do perdão e da anulação da dívida em 2005 por parte das nações credoras do Clube de Paris, é paradoxal que os países africanos tenham acumulado outra dívida e estejam agora a clamar pelo perdão da dívida. É preocupante que algumas das verbas emprestadas tenham acabado em bolsos privados e, por vezes, em projetos megalómanos. Enquanto a questão da dívida não for resolvida, será difícil para os governos fazer avançar as reformas necessárias para promover a atividade económica e reduzir a pobreza. A contração de empréstimos não é a raiz do problema, desde que não sejam gastos em frivolidades. O que é ainda mais grave é que, enquanto os governos dos países africanos continuam a contrair empréstimos para financiar o desenvolvimento, os fundos atribuídos para despesas de capital na maioria das vezes acabaram em bolsos privados.

TABELA 2: DÍVIDAS PÚBLICAS DE PAÍSES SELECIONADOS, EM JUNHO DE 2021

PAÍS	DÍVIDA PÚBLICA TOTAL (DÓLARES)
NIGÉRIA	79,5 MIL MILHÕES DE DÓLARES
GANÁ	21,9 MIL MILHÕES DE DÓLARES
COSTA DO MARFIM	19,5 MIL MILHÕES DE DÓLARES
SENEGAL	13,7 MIL MILHÕES DE DÓLARES
MALI	5,1 MIL MILHÕES DE DÓLARES
GUINÉ	4,8 MIL MILHÕES DE DÓLARES
NÍGER	4,2 MIL MILHÕES DE DÓLARES
BENIM	3,8 MIL MILHÕES DE DÓLARES
BURQUINA FASSO	3,7 MIL MILHÕES DE DÓLARES
CABO VERDE	1,9 MIL MILHÕES DE DÓLARES
SERRA LEOA	1,8 MIL MILHÕES DE DÓLARES
TOGO	1,4 MIL MILHÕES DE DÓLARES
LIBÉRIA	1,3 MIL MILHÕES DE DÓLARES
GÂMBIA	823 MILHÕES DE DÓLARES
GUINÉ-BISSAU	382 MILHÕES DE DÓLARES

Fonte: <https://africa.businessinsider.com/local/markets/ghana-nigeria-and-ivory-coast-top-list-of-countries-with-highest-public-debt-stocks/qr8g80j>, 20/01/2022

9. DUPLICAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES REGIONAIS

Embora os líderes africanos tenham concordado em criar organizações regionais baseadas na contiguidade geográfica e na interdependência económica que, em última análise, conduzirão a uns Estados Unidos de África, a proliferação de organizações regionais no continente constitui uma ameaça a uma aspiração e um objetivo comuns. Por exemplo, na África Ocidental, existe uma duplicação dos esforços de integração, uma vez que a maioria dos membros da CEDEAO também pertencem a outras organizações de integração na sub-região. Por exemplo, Benim, Burquina Fasso, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Mali, Senegal e Togo, todos membros da Comunidade da CEDEAO, são também membros da UEMOA. A Guiné-Bissau

pertence ao trio da CEDEAO, MRU e UEMOA. O problema é que esta rivalidade mina frequentemente o processo de assegurar uma integração adequada entre os seus Estados-Membros. Além disso, a UEMOA possui um sistema ainda melhor e tem uma moeda comum (FCFA), uma união monetária (UEMOA), uma tarifa externa comum e um conjunto comum de leis comerciais como a CEDEAO (Nwoke, 2005).

A análise aqui é que a filiação nas organizações não é barata. Por exemplo, a República Democrática do Congo pagará taxas anuais a todas estas organizações. Isto representa uma duplicação de recursos e lealdade a diferentes agendas. É elucidativo observar que algumas das organizações dependem apenas de financiamento externo.

TABELA 3: FILIAÇÕES DA RDC EM ORGANIZAÇÕES REGIONAIS

COMUNIDADES ECONÓMICAS REGIONAIS RECONHECIDAS PELA UA	OUTRAS ORGANIZAÇÕES ECONÓMICAS	ORGANIZAÇÕES DE BASE ENERGÉTICA	ORGANIZAÇÕES FLUVIAIS E LACUSTRES	ORGANIZAÇÕES DE PAZ E SEGURANÇA	ORGANIZAÇÕES AMBIENTAIS
UA	CEMAC	COMELEC	ABN, ALG	EASF	COMIFAC
COMESA	CEPGL	EAPP	LCBC	ICGLR	
CEN-SAD	GGC	ECOWAPP	CICOS	G5 SAEL	
EAC	COI	PEAC	LIMCOM		
ECCAS	MRU	SAPP	LTA		
CEDEAO	SACU		LVBC		
IGAD	UEMOA		NBI		
SADC			OKACOM		
UMA			OMVG, OMVS, ORASCOM, VBA TPTC E ZAMCOM		

Fonte: Os dados foram retirados das informações fornecidas na página 22 do artigo por Byiers & Miyandazi (2021), "Balancing Power and Consensus": Opportunities and Challenges for Increased African Integration". A tabela mostra as associações em que a República Democrática do Congo está afiliada.

10. OUTROS OBSTÁCULOS QUE O CONTINENTE ENFRENTA NA REALIZAÇÃO DOS SEUS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO

Para além do acima referido, existem outros desafios importantes que se contrapõem à realização das aspirações continentais, incluindo a falta de instituições fortes em África. Matambo (2018), no seu estudo sobre o Método e o Papel da União Africana no Fim dos Conflitos e no Estabelecimento da Paz em África (2018), afirmou que «os problemas persistentes de África são uma consequência do fracasso do continente em estabelecer instituições e governos eficazes capazes de transformar os dons naturais valiosos de África em vantagens estratégicas e sustentáveis...» As instituições em África são intrinsecamente débeis e dependem dos governos para a sua orientação. Ighobor (2020), citando Amaoko, afirmou o seguinte: «África precisa de instituições fortes para impulsionar a agenda da integração. É necessária

vontade política. Pensamos muitas vezes que os políticos fazem declarações e adotam protocolos e que depois tudo se encaixa. Não é assim».

O mesmo se pode dizer também da área da educação. Nenhuma universidade africana se encontra entre as 200 melhores universidades do mundo. Segundo Lawal (2017), em África, 41 % das crianças em idade escolar primária não concluem o ensino básico e 87 % não atingem o nível mínimo de proficiência em leitura. O analfabetismo é atualmente um problema no norte da Nigéria, o que provavelmente explica porque é que a violência grassa mais nessa região do que em qualquer outra região da Nigéria.

Outros desafios incluem lidar com a prevenção e o tratamento da pandemia da COVID-19, bem como fornecer pacotes de incentivo contínuos às famílias que perderam o emprego e às empresas. Além disso, o golpe de estado está novamente em voga, especialmente na África Ocidental, e esta questão precisa de ser analisada urgentemente. Os efeitos

das alterações climáticas, mesmo tratando-se de um problema global, já se fazem sentir nos principais países africanos e conduzem frequentemente a conflitos entre agricultores e pastores.

11. INFLUÊNCIA ESTRANGEIRA NA POLÍTICA E NO DESENVOLVIMENTO AFRICANOS

É difícil apresentar a trajetória de desenvolvimento de África sem mencionar os anos ignóbeis do colonialismo e do imperialismo europeus. Enquanto os países europeus continuam a ignorar os apelos a compensações, o comércio de escravos representou o primeiro grande impacto do Ocidente em África. De acordo com McKay (1964), citando Fage, J.D. na sua introdução à História da África Ocidental, «entre 15.000.000 e 20.000.000 de escravos terão desembarcado na América entre os séculos XVI e XVII e outros 3.000.000 ou 4.000.000 poderão ter morrido em navios negreiros. Incluindo os mortos em ataques de captura de escravos e de outras formas como resultado direto do comércio de escravos, esta terrível perda de mão de obra pode ter ascendido a 40.000.000 de pessoas». Embora muitos analistas tenham comentado que o comércio de escravos aconteceu há muito tempo e que os países africanos deveriam ter ultrapassado esta situação, a verdade é que não só este evento resultou numa distorção na política, na economia e na vida do povo, como também levou à perturbação dos sistemas indígenas africanos (Adebajo, 2013). O recrutamento e a evacuação forçados de mão de obra jovem e dinâmica de África neste período é certamente um facto histórico e um aviltamento dos valores africanos. Mas esta intervenção não se ficou por aí. Após o fim do comércio de escravos no século XIX, seguiu-se um clamor pelo comércio legítimo e, depois, a luta europeia para dividir África em impérios coloniais.

Na mesma linha, houve também quadros de desenvolvimento criados pelo Norte Global, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco

Mundial, a Organização Mundial do Comércio (OMC), para ajudar os países africanos. Estes agrupamentos elaboraram políticas para auxiliar África, incluindo o Desenvolvimento acelerado da África subsariana, que recomendou o Programa de Ajustamento Estrutural em 1981 (Momoh, 2016). Foram também desenvolvidos outros quadros, incluindo: O Programa Prioritário para a Recuperação e o Desenvolvimento Económicos de África (APPER) em 1986, o Programa das Nações Unidas para a Recuperação e Desenvolvimento Económico de África (UN-PAARED), o Quadro Alternativo Africano ao Programa de Ajustamento Estrutural para a Recuperação e Transformação Socioeconómica (AAF-SAP) em 1989, a Carta Africana para a Participação Popular no Desenvolvimento (ACPPD) em 1990; a Nova Agenda das Nações Unidas para o Desenvolvimento de África na década de 1990 (UN-NADAF), a Conferência sobre a Segurança, a Estabilidade, o Desenvolvimento e a Cooperação (CSSDC) em 1991 (Momoh, 2016), entre outros. É interessante observar que, apesar de todas estas iniciativas, pouco ou nenhum desenvolvimento se verificou. Pobreza, desigualdade, conflito, infraestruturas debilitadas, instituições débeis, etc. continuam a estar na ordem do dia. Isto acontece porque África não tem qualquer controlo nestas instituições internacionais e, no fim de contas, quem tem o poder é que tem a razão. África não foi capaz de superar o «legado económico da dependência dos recursos...», e um exemplo importante foi também quando o Banco Mundial impôs condições rigorosas, especialmente a redução do investimento no ensino superior em África, que contribuiu imensamente para a queda dos padrões educativos em vários países africanos (Hirsh & Lopes, 2020).

Para além do acima referido, o envolvimento estrangeiro nos Assuntos africanos há muito que tem sido notado. Houve indícios, embora inconclusivos, de que a maior parte dos golpes de Estado em África foram financiados externamente. A título de exemplo, temos o caso em que os mercenários

TABELA 4: FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS PARA FORA DE ÁFRICA, POR REGIÃO DE DESTINO (1980-2018)

REGIÃO DE DESTINO	FFI (MILHÕES DE DÓLARES)	FFI (% DO COMÉRCIO BILATERAL)
Ásia Oriental e Pacífico	387 256	16,5
Europa e Ásia Central	360 517	11,1
África subsariana	181 869	10,3
América do Norte	136 304	11,2
Médio Oriente e Norte de África	123 680	20,7
América Latina e Caraíbas	31 761	10,8
Sul da Ásia	8 599	1,2

Fonte: Signe, L. Sow, M. e Madden, P. (2020), "Illicit financial flows in Africa: Drivers, destinations and policy options", Africa Growth Initiative Policy Brief, Brookings, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/02/Illicit-financial-flows-in-Africa.pdf>, 20/01/2022

foram intercetados a caminho da Guiné Equatorial em 2004. Na mesma linha, a maioria dos fundos pilhados está frequentemente domiciliada em países estrangeiros, na sua maioria fora de África. Por vezes, estes países conservam os fundos roubados durante vários anos e devolvem-nos sem quaisquer juros no momento em que esses fundos são repatriados. Torna-se difícil criar margem de manobra orçamental se os países de destino dos FFI não se juntarem a África para combater esta tendência. A Tabela 4 mostra que a maioria dos FFI provenientes de África entre 1980 e 2018 foi acolhida na Europa, Ásia Central ou Ásia Oriental e regiões do Pacífico. Existem também grandes volumes de fluxos ilícitos intra-africanos que exigem que os governos em África trabalhem em conjunto para os conseguirem atenuar.

É bastante interessante observar que, enquanto a União Africana lançava a sua visão da Agenda 2063, a comunidade internacional, através das Nações Unidas, já estava a iniciar o sucessor dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, cujos resultados se misturavam. A maioria dos objetivos não foi atingida, pelo que foi desenvolvida a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Há também semelhanças nos objetivos contidos na Agenda 2063 e na Agenda 2030.

12. QUESTIONAR A AGENDA 2063 E AS METAS DOS ODS

De acordo com Casazza (2015), a Agenda 2063 e a Agenda 2030 cruzam-se, em geral, nas áreas do desenvolvimento económico global, do desenvolvimento social, das questões de sustentabilidade ambiental e da promoção de instituições eficazes; no entanto, as questões relacionadas com o renascimento africano, a desigualdade, o património comum, a autossuficiência, os valores, a ética, etc., não são programas fortemente enunciados pela Agenda 2030. Entretanto, um importante desafio à plena realização da Agenda 2063 é que, apesar de ter sido designada uma agenda promovida pelas pessoas, é interessante constatar que as pessoas locais que supostamente apoiam estas iniciativas não saibam sequer o que é a Agenda 2063. O Comité Ministerial para a Implementação da Agenda 2063 (2017) informou que a UA levou a cabo ações de sensibilização para a Agenda 2063, através da sua missão de adaptação às especificidades nacionais, junto dos Estados-Membros, de grupos económicos regionais, etc. Contudo, a incapacidade da UA em prosseguir holisticamente a ideia da «Juventude para a Agenda 2063» para promover a Agenda nos seus países constitui um sério revés para a organização.

As metas dos ODS são definitivamente mais populares nos subúrbios e nas comunidades; por exemplo, na Nigéria, foram criados ministérios para assegurar que os programas ao abrigo dos ODS viessem a lume. Estes funcionam em centros de saúde locais, conselhos do governo local, etc.

Por outro lado, para facilitar a rápida implementação da Agenda 2063 e para mostrar aos cidadãos africanos que a Agenda 2063 está em curso, a organização adotou a conclusão de 13 grandes projetos nos primeiros dez anos da Agenda 2063, nomeadamente:

1. Rede ferroviária integrada de alta velocidade
2. Estratégia para as matérias-primas africanas
3. Área de Comércio Livre Continental (AfCFTA)
4. Passaporte africano e liberdade de circulação
5. Silenciar as armas até 2020
6. Projeto da Grande Barragem de Inga
7. Mercado Único de Transporte Aéreo Africano (SAATM)
8. Plataforma anual de diálogo económico africano
9. Criação de instituições financeiras africanas:
 - Banco Central Africano
 - Banco Africano de Investimento
 - Fundo Monetário Africano
 - Bolsa de Valores Pan-africana
10. Rede Eletrónica Pan-africana
11. Estratégia Africana para o Espaço Exterior

12. Universidade virtual e E-Universidade africanas

13. Grande Museu Africano

São projetos louváveis, mas excetuando o caso da Área de Comércio Livre Continental que já iniciou, e cujo impacto ainda não se faz sentir, os restantes projetos ainda estão em suspenso. Praticamente todos os Estados-Membros em África assinaram o acordo da AfCFTA, exceto a Eritreia (Balino, 2021). No entanto, apenas 35 dos Estados-Membros da UA ratificaram o acordo. É um longo caminho a percorrer, mas a AfCFTA é muito promissora. Outra questão é que a implementação, a monitorização e a avaliação da Agenda 2063 dependem exclusivamente de cada Estado. De facto, Byiers e Miyandazi (2021) observaram que «a política nacional ainda influencia largamente os processos regionais. As restrições financeiras e os recursos humanos limitados constituíram igualmente um desafio para a realização dos 2063 projetos emblemáticos.

A UA tem procurado reforçar o seu organograma institucional para aumentar e promover a unicidade na instituição, de modo a poder falar a uma só voz. Por exemplo, com base no Artigo 2(d) do Ato Constitutivo da UA, a UA tem servido desde 2002 como uma autêntica plataforma para uma voz africana comum sobre questões mundiais e isto reflete-se em várias posições comuns assumidas pelos Estados-Membros na cena internacional (Byiers e Miyandazi, 2021). Além disso, para promover os interesses africanos, a UA estabeleceu uma parceria com organizações externas, incluindo a parceria União Africana (UA)-União Europeia (UE) que talvez seja a mais histórica de todas; o Fórum de Cooperação China-África, a parceira África-Liga dos Estados Árabes; o Fórum de Cooperação África-América do Sul, o Diálogo de Alto Nível Comissão da União Africana-Estados Unidos da América; a Parceria África-Índia; a Parceria África-Turquia; a Conferência Internacional de Tóquio para o Desenvolvimento Africano e o Fórum África-Coreia. Estas plataformas proporcionaram a África margem de manobra para parcerias para efeitos do

desenvolvimento de África. A questão mais importante, porém, é se estas parcerias podem ultrapassar a natureza doador-cliente e o desequilíbrio de forças e trazer mais desenvolvimento para África.

A realização da Agenda 2063 e dos ODS dependerá, fundamentalmente, da mobilização de recursos financeiros substanciais. Mesmo com todo o apoio e aceitação generalizada dos ODS em África, África continua atrasada em relação ao resto do mundo. A Agenda 2063 e a Agenda 2030 deveriam, necessariamente, ser popularizadas entre a população. Roesch e Rahmaty (2020) concordaram com isto quando afirmaram que «...No entanto, com algumas exceções, a Agenda 2030 continua a ser amplamente desconhecida a nível local». Este é também o caso da Agenda 2063.

13. CONCLUSÃO

Não há dúvida de que África tem um longo caminho a percorrer para satisfazer as aspirações do seu povo da melhor maneira possível num futuro próximo. Muitos africanos que desbravam novos caminhos e estão a ser muito bem-sucedidos não estão no continente, mas fora das suas costas. Conseguiram alcançar alguns destes feitos devido ao ambiente em que se encontram, mas tal poderia ser replicado em África. Alguns países africanos já estão a mostrar que, se lhes for proporcionada uma verdadeira liderança, podem comparar-se favoravelmente com outras nações do mundo. Mas o ónus recai sobre a liderança. Os líderes africanos têm de ser pró-ativos e progressistas. Os cidadãos têm de estar cientes de que a eleição destes tipos de líderes é algo inegociável se quiserem avançar. Se for possível demonstrar novamente o mesmo zelo que foi demonstrado pelos líderes africanos na sequência da independência, durante a anexação da sua terra e durante a luta do pan-africanismo, então, há esperança em relação ao futuro. Ninguém o pode fazer por África, exceto os africanos. Os africanos não podem continuar a viver em abnegação. A Agenda 2063 é possível se todos se empenharem.

14. RECOMENDAÇÕES

1. África precisa de aumentar a sua influência e visibilidade em todas as instituições multilaterais e internacionais, não só para ter assento por direito próprio, mas também para se envolver nas decisões importantes, especialmente as que afetam os africanos, e para assegurar melhores negócios nas negociações comerciais, a atração de investimentos e a reestruturação da dívida. A era de ir de chapéu na mão para a Europa e a América deve acabar.
2. À luz da pandemia COVID -19 e da exigência ocasionada pelas alterações climáticas, é importante que os líderes africanos procurem parceiros genuínos que possam ajudar a abordar setores e pessoas específicos na sociedade sem colocar em risco a autonomia do continente.
3. A juventude em África deve estar estrategicamente posicionada para beneficiar da revolução tecnológica que abre portas de oportunidades aos jovens de todo o mundo. As políticas nacionais e regionais devem visar os jovens para a inclusão no espaço político e social. Poderia ser acordada uma certa quota para os jovens no Parlamento e para as nomeações para o executivo. Isto não só lhes incutirá um sentido de pertença, mas também beneficiará os países da região com novas ideias. Além disso, a «Juventude para a Agenda 2063» deve ser ativada e perseguida de forma agressiva.
4. Os líderes africanos devem, necessariamente, fornecer grupos que irão defender a popularização da Agenda 2063 desde o nível regional ao local. Deve haver uma apropriação da Agenda 2063 pelas pessoas para que esta possa florescer.

5. A digitalização da economia deve ser rapidamente trabalhada para impulsionar a transformação socioeconómica, assim como a criação de oportunidades de geração de rendimento para milhares, se não milhões, de pessoas pobres em África. Trata-se de um instrumento que pode ajudar na implementação da Agenda 2063 e da Agenda 2030.
6. Silenciar as armas e prevenir conflitos incessantes só é possível se houver proteção social, se todos os cidadãos tiverem a oportunidade de ir à escola e também se lhes forem dadas oportunidades de emprego.
7. As condições para a contração de empréstimos externos devem ser mais rigorosas. Os chefes de Estado em África devem ser capazes de convencer o cidadão comum sobre os motivos por que têm de contrair empréstimos e sobre a forma como o dinheiro será reembolsado.
8. Os países africanos devem trabalhar na diversificação da sua economia para aumentar a concorrência e estar preparados para a exportação.
9. Os líderes africanos devem continuar a fomentar a unidade e a unicidade entre os Estados-Membros da UA. Porque é que as pessoas, especialmente de fora do continente, ainda se referem a África como África subsariana (ASS)? Abiodun (2022) observou que o termo África subsariana é geralmente referido na literatura devido à perceção das diferenças acentuadas entre o Norte de África e outras regiões de África, denominada África subsariana. As diferenças confinam com questões de desigualdades em matéria de desenvolvimento, clima e cultura. No entanto, isto tende a separar os africanos mais do que a uni-los. A unidade entre os africanos é o que há de mais importante e deve ser promovida conscientemente, a todo o momento.

REFERÊNCIAS

Adebajo, A. (2013), *The Curse of Berlin: Africa after the Cold War*, Oxford University Press, Oxford, 23.

Relatório do Banco Africano de Desenvolvimento (2014), *Tracking Africa's Progress in figures*, 2.
https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Tracking_Africa%E2%80%99s_Progress_in_Figures.pdf, obtido em 20/01/2022

African Governance Report (2019), *Agenda 2063 & 2030: Is Africa on Track*, Fundação Mo Ibrahim, obtido de https://mo.ibrahim.foundation/sites/default/files/2019-10/African_Governance_Report_2019.pdf, 20/01/2022

União Africana (2020), *Agenda 2063 and SDGs Implementation in Africa, Assessing Governance mechanisms for implementation of the African Union Agenda 2063 and the 2030 Agenda for Sustainable development in Africa*, obtido de <https://www.southsouth-galaxy.org/wp-content/uploads/2021/04/Agenda-2063-and-SDGs-Implementation-is- Africa.pdf>, 20/01/2022

Comité Ministerial da União Africana para a Implementação da Agenda 2063 (2017), *Progress report on the implementation of Agenda 2063 First Ten-Year Implementation Plan*, obtido de https://au.int/sites/default/files/documents/33126-doc-11_an_overview_of_agenda.pdf, 02/03/2022

Allison, S. (2020), *Conflict is Still Africa's Biggest Challenge in 2020*, Instituto de Estudos de Segurança (IES), obtido de <https://issafrica.org/iss-today/conflict-is-still-africas-biggest-challenge-in-2020>, 20/01/2020

Balino, S. (2021), *African Continental Free Trade Area completes first month of Trading*, IISD, obtido em <https://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/african-continental-free-trade-area-completes-first-month-of-trading/>, 01/03/2022

Benson, E.A. (2021), *Ghana, Nigeria and Ivory Coast top lists of countries with highest public debt stocks in West Africa*, Business Insider Africa, obtido de <https://africa.businessinsider.com/local/markets/ghana-nigeria-and-ivory-coast-top-list-of-countries-with-highest-public-debt-stocks/qr8g80j> em 20/01/2022

Byiers & Miyandazi (2021), *Balancing Power and Consensus: Opportunities and Challenges for Increased African Integration*, IAI Papers, obtido de <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/balancing-power-and-consensus-opportunities-and-challenges-increased-african>, 20/01/2022

Casazza, A. (2015), *The Sustainable Development Goals and the African Union's Agenda 2063: A comparative analysis*, obtido de <https://www.africa.undp.org/content/rba/en/home/blog/2015/10/23/he-Sustainable-Development-Goals-and-the-African-Union-s-Agenda-2063-A-comparative-analysis.html>, 01/03/2022.

Dirco.gov.za/au.nepad/historical_overview.htm 20/01/2022.

Egbejule, E. (2019). *Death, anguish and flickers of hope: 10 years of Boko Haram*, obtido em <https://www.aljazeera.com/news/2019/7/30/death-anguish-and-flickers-of-hope-10-years-of-boko-haram>, consultado em 30/12/2020.

Heitzig, C. Ordu, A. U. e Senbet, L. (2021), *Sub-Saharan Africa's debt problem, mapping the pandemic's effect and the way forward*, Africa Growth Initiative, Brookings, obtido de <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/10/COVID-and-debt.pdf>, 20/01/2022

Heller, P. (2005), *Back to basics-Fiscal Space: What it is and how to get it*, International Monetary Fund Quarterly, 42 (2).
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/basics.htm>, 12/02/2022.

Hirsh, A. e Lopes, C. (2020), *Post-Colonial African Economic Development in Historical Perspective*, Africa Development, XLV (1) 31-46.

Igbatayo, S.A. (2019), *Combating Illicit Financial Flows from Africa's Extractive Industries and Implications for Good Governance: A Multi-Country Study of Angola, the Democratic Republic of Congo and Nigeria*, Africa Development, XLIV (3), 55-86.

Ighobor, K. (2020), *Africa needs strong institutions and smart policies*, Africa Renewal, <https://www.un.org/africarenewal/magazine/august-2020/africa-needs-strong-institutions-and-smart-policies>, 21/02/2022.

Igwe, Uche (2021), *Tracking illicit Financial Flows could support Nigeria's post-pandemic recovery*, obtido em <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2021/04/06/tracking-illicit-financial-flows-support-nigeria-post-pandemic-recovery-corruption/>, 12/02/2022.

Organização Internacional do Trabalho (2020), *Report on employment in Africa (Re-Africa) – Tackling the youth employment challenge*, Genebra, obtido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---Africa/---ro-abidjan/documents/publication/wcms_753300.pdf, 21/01/2022

Bureau Internacional do Trabalho (2011), *The Concepts of fiscal space and its applicability to the development of social protection policy in Zambia*, xiv, 19, obtido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_207674.pdf, 11/02/2022.

Entrevista: Adiat Abiodun (2022), sexo masculino, docente, Centro para o Ensino à Distância da Universidade Obafemi Awolowo, Ile-Ife, Nigéria, 10/02/2022.

Entrevista: Ndubuisi Nwokoma (2021), *The Conversation, A third of Nigerians are unemployed, here's why?* <https://theconversation.com/a-third-of-nigerians-are-unemployed-heres-why-159262>, 27/01/2022.

Fundo Monetário Internacional (2017), *Building Fiscal Capacity in Fragile States*, obtido em <http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx>, 11/02/2022.

Kawonishe, D. (2002). *Metamorphosis of the OAU into the AU: Problems and Prospects*, em *African Journal of International Affairs and Development*, 7 (1), 84-110.

Lawal, I. (2017), *Why Africa lags behind in global education goals*, pela UNESCO, The Guardian Newspaper, Nigéria, obtido de <https://guardian.ng/news/why-africa-lags-behind-in-global-education-goals-by-unesco/> 20/01/22.

Mcloughlin, C., (2012), *Topic Guide on Fragile States, Governance and Social Development Resource Center*, Universidade de Birmingham, Reino Unido, obtido em <https://gsdrc.org/wp-content/uploads/2016/03/FragileStates.pdf>, 12/02/2022.

Matambo, E. (2018), *Bystander in my Own House: A Critique of the Africa Union's Method and Role in ending Conflict and Establishing Peace in Africa*, *Journal of African Union Studies*, 7 (3), 25-42.

McKay, V. (1964), *Africa in World Politics: A Comprehensive Reports on Africa's contacts with Europe, Asia and the Americas*, Macfadden-Bartell, Nova Iorque, 18 – 96.

Momoh. Z. (2016), *African Solutions to African Problems: A Critical Appraisal*, *Journal of African Union Studies*, 5 (1) 39-62.

Mutume, G. (2005), *New Urgency for Canceling Africa's Debt*, *Africa Renewal*, 19 (1), 7.

Nay, O. (2013), *Fragile and failed states: Critical perspectives on conceptual hybrids*, *International Political Science Review*, 0 (0), 1-16.

Nweke, O. C. (2007) *ECOWAS Three Decades of Enduring Legacies in the West African Sub-region* (Abuja: Osita Black), p.2.

Nwoke, C.N. *Nigeria and ECOWAS*. Em *New Horizons for Nigeria in World Affairs*, editado por Ogwu, J.U., 114-123. Lagos: NIIA Publications, 2005.

Nwabughogu, L. (2020), *Abacha Loot: How much did the late Head of State steal?* Vanguard Newspapers, 8 de março.

Nyerere, J.K. *Reflections on Africa and Its Future* (Lagos: NIIA, 1987), p.11.

PARIS21 (2016), *Statistical capacity building in fragile and conflict-affected states*, <https://www.paris21.org/sites/default/files/Fragile%20States%20Strategy-March2016-final.pdf>, 11/02/2022.

Ostry, J.D., Ghosh, A.R., Kim, J. I. e Qureshi. M. S. (2010), *Fiscal Space*, nota de posição do Pessoal do Fundo Monetário Internacional, obtido em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1011.pdf>, 14/02/2022.

Relatório PSC (2021), *Africa Conflicts to Watch in 2022*, Instituto de Estudos de Segurança (IES), obtido de <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/african-conflicts-to-watch-in-2022>, 21/01/2022.

Roesch, J.L. & Rahmaty, M. (2020), *Localizing the 2030 Agenda in West Africa, Building on what works*, International Peace Institute, https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2020/07/2007_Localizing-the-2030-Agenda.pdf, 20/01/2022.

Signe, L. Sow, M. e Madden, P. (2020), *Illicit financial flows in Africa: Drivers, destinations and policy options*, Africa Growth Initiative Policy Brief, Brookings, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/02/Illicit-financial-flows-in-Africa.pdf>, 20/01/2022.

Sparks, D.L. (2016), *The Sustainable Development Goals and Agenda 2063: Implications for Economic Integration in Africa*, *Research in Applied Economics*, 8 (4).

Studia Diplomatica, (2009), *Fragile Statehood in Africa: A Useful Concept for Action*, LXII, (2), 65-77.

Transparency International (2022), *2021 Corruption perceptions index reveals a decade of Stagnating corruption levels amid human rights abuses & democratic decline in Sub-Saharan Africa*, obtido de <https://www.transparency.org/en/press/2021-corruption-perceptions-index-press-release-regional-africa>, 14/02/2021.

Zuma, J. (2015), *The Rise of Africa in the Twenty-First Century*, *Journal of International Relations and Sustainable Development*, 2, 150-161.

Recomendações políticas acionáveis

As recomendações que se seguem foram formuladas durante a Conferência:

- É necessário desenvolver um quadro que inclua a priorização da economia informal, juntamente com a promoção de uma liderança política regional forte, e o aumento do investimento em matéria de saúde pública para fazer progredir a margem de manobra orçamental de África.
- O setor informal necessita não só de um sistema de financiamento móvel, mas também de um sistema bancário tradicional. Os governos devem afetar fundos para apoiar os bancos tradicionais, a fim de facilitar ao setor informal a avaliação destes recursos disponíveis. Deve ser promovida pelos governos a concessão de taxas de juro de crédito baixas ao setor informal.
- Numa crise, os governos africanos deveriam prestar apoio às comunidades urbanas e rurais para continuarem a gerir os seus negócios e a manter os seus meios de subsistência.
- É necessário estabelecer a correlação entre a informalidade e a tendência para a insegurança. Quanto mais os governos africanos tentarem racionalizar os recursos e formalizar o setor informal, mais lhes escapam os elementos fundamentais a abordar. Isto contribui para a insegurança política.
- As Nações Unidas devem continuar a defender a abordagem denexo para a paz, a segurança, a estabilidade e o desenvolvimento, a fim de realizar os ODS.
- É necessário que os líderes africanos desenvolvam e implementem estratégias e políticas capazes de captar as necessidades, capacidades e aptidões do continente para ultrapassar a pandemia da COVID-19. Especificamente, no enquadramento das respostas à pandemia devem ser promovidos os elementos de uma abordagem baseada na segurança humana. Estes incluem a análise da dimensão multifacetada da insegurança e das ameaças, progredindo de uma perspetiva institucional centrada no Estado para uma abordagem centrada nas pessoas e considerando os indivíduos como a principal unidade de análise.
- É necessário que os governos africanos desenvolvam quadros de desenvolvimento inclusivo que abordem múltiplos aspetos como a educação, o reforço das capacidades dos jovens e das mulheres, questões de segurança, etc.
- A recuperação da África deve depender da implementação de quadros resilientes capazes de, simultaneamente, fazer avançar a segurança humana e a desmilitarização dos espaços políticos.
- Os países devem concentrar-se no desenvolvimento de capacidades da comunidade, que se concentra em 3 níveis: a comunidade, o indivíduo e a sociedade que engloba os atores da sociedade civil.
- O papel do setor privado no financiamento da saúde é primordial, especialmente na promoção de sistemas de seguro de saúde de base comunitária, que estão a tornar-se muito populares em muitos países africanos.

- Os países africanos precisam de aumentar a sua influência e visibilidade em todas as instituições multilaterais e internacionais, bem como assumir a liderança nas principais decisões relativas a África.
- Os líderes africanos devem defender a popularização da Agenda 2063 desde o nível regional ao local. Deve haver uma apropriação da Agenda 2063 pelas pessoas para que esta possa florescer. As políticas nacionais e regionais devem visar os jovens para a inclusão no espaço político e social.

CONCLUSÃO

A COVID-19 não só reverteu os progressos alcançados em matéria de desenvolvimento, como também minou as bases do desenvolvimento sustentável em África. A este respeito, o tema da conferência - «Margem de manobra orçamental e fragilidade» - foi fundamental para assegurar não só a recuperação de África, mas sobretudo a sua resiliência face a crises futuras.

Abordar o problema da margem de manobra orçamental em África implica capacitar os países africanos para financiarem o seu próprio desenvolvimento e assegurar a sustentabilidade da prestação de serviços públicos, o que resulta na redução da fragilidade e da instabilidade em todo o continente.

A necessidade de maior apoio ao desenvolvimento de capacidades em questões importantes que afetam o continente, incluindo a mobilização de recursos internos, o combate aos fluxos financeiros ilícitos, o alargamento da margem de manobra orçamental e a sustentabilidade da dívida, deve ser uma responsabilidade coletiva e o desenvolvimento de capacidades deve ser a prioridade política dos países africanos e de todas as partes interessadas relevantes.

ANEXO

Programa

A Conferência Acadêmica sobre «Manobra orçamental, fragilidade e conflito em África»

TERÇA-FEIRA 22 A QUINTA-FEIRA 24 DE FEVEREIRO DE 2022 (9H00-12H00, EST)

DIA 1	TERÇA-FEIRA, 22 DE FEVEREIRO DE 2022
	SESSÃO DE ABERTURA (09H00-09H30)
09H00-09H30	<ul style="list-style-type: none">Moderada pelo Sr. Kavazeua Katjomuise, Alto Responsável para os Assuntos Económicos, Gabinete do Conselheiro Especial para África (OSAA) <p>Observações: 5 minutos cada</p> <ul style="list-style-type: none">Sra. Cristina Duarte, USG e Conselheira Especial para África, OSAAProf. Emmanuel Nnadozie, Secretário Executivo, Fundação para o Reforço da Capacitação em África (ACBF)Amb. Fatima Kyari Mohammed, Observadora Permanente da União Africana junto das Nações Unidas
	1.ª SESSÃO. SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA E IMPACTO NO CONFLITO E NA FRAGILIDADE DO ESTADO (09:30-11:55 H)
09H30-10H30	<ul style="list-style-type: none">Moderada pelo Prof. Yiagadeesen (Teddy) Samy, Diretor, Norman Paterson School of International Affairs (NPSIA), Universidade de Carleton, membro da Rede de Conhecimento do OSAA <p>Apresentações: 15 minutos cada (um total de 45 min.)</p> <ul style="list-style-type: none">(Sr.) Dr. Samuel Ojo Oloruntoba, «Back to the Well? Untangling the New Debt Accumulation, COVID-19, and Social Crisis in Africa (De volta ao poço? Destrinçar a acumulação de nova dívida, a COVID-19 e a crise social em África)»(Sra.) Dra. Adryan Wallace, «The Intersections of Gender Inequality, Regional Economic Integration and State Fragility» (As interseções entre desigualdade de género, integração económica regional e fragilidade do Estado)Gibson Chigumira (Sr.), «An Assessment of Fiscal Space, Fragility and Conflict in Sub-Saharan Africa» (Uma Avaliação da Margem de Manobra orçamental, Fragilidade e Conflito na África subsariana)

10:30-10:40 H	INTERVALO DE 10 MINUTOS
10:40-11:10 H	<p>Arguentes: 5 minutos cada (um total de cerca de 30 minutos)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dr. Chukwuka Onyekwena, Diretor Executivo do Centro de Estudos das Economias de África (CSEA) e membro da Rede de Conhecimento da ACBF • Sra. Catherine Ngina Mutava, Diretora-Adjunta do Strathmore Tax Research Centre e membro da Rede de Conhecimento do OSAA • Prof. Elizabeth Amukugo, ex-professora na Universidade da Namíbia e membro da Rede de Conhecimento da ACBF • Sr. Felix Tughuyendere, Primeiro Secretário, Missão Permanente da Namíbia junto das Nações Unidas • Prof. Yiagadeesen Samy, Diretor, Norman Paterson School of International Affairs (NPSIA), Universidade de Carleton, membro da Rede de Conhecimento do OSAA
11H10-11H55	Discussão interativa: 45 minutos

DIA 2	QUARTA-FEIRA, 23 DE FEVEREIRO DE 2022
09H00-09H05	Recapitulação do Dia 1 por Kei Tagawa, Responsável de Gestão de Programas, Gabinete do Conselheiro Especial para África (OSAA)
	2.ª SESSÃO. FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS, DESCENTRALIZAÇÃO E RESPETIVOS IMPACTOS NA MARGEM DE MANOBRAS ORÇAMENTAL EM ÁFRICA (9H05-11H20)
09H05-10H05	<ul style="list-style-type: none"> • Moderada por Cynthia Nyam; Coordenadora de Projeto, Strengthening Capacity of Strategic Partner Institutions in Africa (Reforço da Capacidade das Instituições Parceiras Estratégicas em África), ACBF <p>Apresentações: 15 minutos cada (um total de 45 min.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Sra.) Lyla Latif, «Is Africa's Fiscal Space Undermined by Debt related Illicit Financial Flows? A Case Study of the Southern African Development Community (SADC)» (A margem de manobra orçamental em África está debilitada por fluxos financeiros ilícitos relacionados com a dívida? Um estudo de caso da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)» • (Sr.) Lennart Fleck e outros, «Land and Property Tax Reform in Puntland and Somaliland: Exploring the Connection Between Revenue Optimization and Service Delivery» (Reforma do imposto fundiário e predial na Puntlândia e Somalilândia: Explorando a ligação entre a otimização das receitas e a prestação de serviços) • (Sr.) John Osayere Agbonifo, «Overcoming Shrinking Fiscal Space and Fragility in Africa: Recapturing Ungoverned Social Spaces for Post-COVID-19 Recovery and Social Protection» Superar a redução da margem de manobra orçamental e a fragilidade em África: Reaver espaços sociais sem governo para recuperação e proteção social pós-COVID-19)
10H05-10H35	<p>Arguentes: 5 minutos cada (um total de 30 min.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dra. Gloria Somolekae, Diretora Executiva Interina do IBAPD e membro da Rede de Conhecimento da ACBF • Sra. Emily Muyaa, Alta Responsável para os Assuntos Económicos, Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (DESA) • Sra. Carlotta Schuster, Divisão para África, Países Menos Avançados e Programas Especiais, UNCTAD • Prof. Afeikhena Jerome, Conselheiro Especial do Comissário para a Agricultura, Desenvolvimento Rural, Economia Azul e Desenvolvimento Sustentável, Comissão da União Africana e membro da Rede de Conhecimento da ACBF • Sra. Irene Ovonji-Odida, advogada de direitos humanos, membro do Painel FACTI das Nações Unidas e do Painel Mbeki, membro da Rede de Conhecimento do OSAA • Prof. Cristina D'Alessandro, membro do Centro sobre Governança da Universidade de Otava e membro da Rede de Conhecimento da ACBF
10H35-11H20	Discussão interativa: 45 minutos

DIA 3	QUINTA-FEIRA, 24 DE FEVEREIRO DE 2022
09H00-09H05	Recapitulação do Dia 2 pela Sra. Rui Xu, Responsável Associada para os Assuntos Económicos, Gabinete do Conselheiro Especial para África (OSAA)
	SESSÃO 3 - REFORÇAR A RESILIÊNCIA DE ÁFRICA A CHOQUES E PROMOVER UMA SOCIEDADE INCLUSIVA, EQUITATIVA E PACÍFICA EM ÁFRICA (9H05-11H20)
09H05-10H05	<ul style="list-style-type: none"> Moderada pelo Prof. Sylvain Boko, Diretor de Programas, ACBF <p>Apresentações: 15 minutos cada (um total de 45 min.)</p> <ul style="list-style-type: none"> (Sra.) Dra. Olajumoke Ayandele e (Sr.) Dr. Yvan Ilunga, «African solutions to African problems: a pathway to the region's recovery in a post-COVID world» (Soluções africanas para problemas africanos: um caminho para a recuperação da região num mundo pós-COVID) (Sr.) Adedeji Ademola «A real deal or an unworkable framework? Agenda 2063, SDG Goals and Challenges of Development in 21st Century Africa» (Um negócio real ou um quadro impraticável? Agenda 2063, metas dos ODS e desafios do desenvolvimento na África do século XXI)
10H05-10H35	<p>Arguentes: 5 minutos cada (um total de cerca de 30 min.)</p> <ul style="list-style-type: none"> Sr. Oumar Diakhate, Presidente da AfCoP e membro da Rede de Conhecimento da ACBF Dra. Meriem El Hilali, Conselheira, Missão Permanente de Marrocos junto das Nações Unidas Sr. Henk-Jan Brinkman, Chefe da Divisão de Estratégia e Parceria de Consolidação da Paz, PBSO, DPPA-DPO Sr. Ahmed Magdy, Primeiro Secretário, Missão Permanente do Egito junto das Nações Unidas Dr. Charles Nyuykonge, Consultor de desenvolvimento internacional e especialista em paz, conflitos e governação e membro da Rede de Conhecimento da ACBF
10H35-11H20	Discussão interativa: 45 minutos
	SESSÃO DE ENCERRAMENTO (11H20-11H30)
11H20-11H30	<ul style="list-style-type: none"> Moderada pelo Dr. Barassou Diawara, Especialista Superior em Gestão do Conhecimento, ACBF <p>Observações: 3 minutos cada</p> <ul style="list-style-type: none"> Sra. Cristina Duarte, Secretária-Geral Adjunta e Conselheira Especial para África, OSAA Prof. Emmanuel Nnadozie, Secretário Executivo, Fundação para o Reforço da Capacitação em África (ACBF)

Agenda estratégica do OSAA

O GABINETE DO CONSELHEIRO ESPECIAL PARA ÁFRICA

VISÃO

Um sistema internacional a trabalhar com coerência para ajudar África a atingir progressivamente o seu potencial como continente de esperança e prosperidade para este século e para as gerações futuras

MISSÃO

Defender África a nível global, mobilizando o sistema das Nações Unidas e a generalidade da comunidade internacional em torno da visão transformadora da União Africana em apoio à Agenda 2030 e 2063 no continente, com base em parcerias fortes, inovação e visão estratégica



Biografias de autores, apresentadores e arguentes

	SESSÃO DE ABERTURA
<p>Sr. Kavazeua Katjomuise, Alto Responsável para os Assuntos Económicos, OSAA</p> <p>(Moderador)</p>	 <p>Kavazeua Katjomuise tem mais de 23 anos de experiência de trabalho com as Nações Unidas. Atualmente, é Chefe de Equipa e Alto Responsável para os Assuntos Económicos no Gabinete do Conselheiro Especial para África (OSAA) junto da Secretariado das Nações Unidas, em Nova Iorque. Neste cargo, acompanha e informa sobre os progressos na implementação da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD), incluindo a implementação dos compromissos assumidos para o desenvolvimento de África. Anteriormente, foi assistente especial do USG e Alto Representante para os Países Menos Avançados, os Países em Desenvolvimento sem Litoral e os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (OHRLLS). Antes de se mudar para Nova Iorque, no início de 2009, Katjomuise trabalhou 7 anos com a UNECA em Adis Abeba, Etiópia, onde trabalhou em questões relacionadas com o comércio, finanças e política macroeconómica. Trabalhou anteriormente na Comissão Económica das Nações Unidas para a América Latina e as Caraíbas, em Trindade e Tobago. Teve também uma breve colaboração com o Banco Central da Namíbia, trabalhando em questões monetárias e de política financeira mais alargadas. O Sr. Katjomuise trabalhou no Programa Rápido de Mentoria das Nações Unidas (2015-2017), que proporciona a oportunidade para um grupo restrito de altos funcionários das Nações Unidas de todo o Secretariado partilharem a sua riqueza de conhecimentos e experiência profissional com pessoal mais jovem. Também faz parte da Plataforma de Mentoria do Programa Profissional Jovem (YPP), onde é mentor de profissionais juniores em todas as Nações Unidas. A sua formação académica inclui um mestrado em Liderança em Mudança Organizacional pela Universidade de Colúmbia em Nova Iorque; mestrado em Economia pela Western Michigan University; e licenciado em Economia pelo Wilmington College of Ohio. É membro da equipa John Maxwell e é formador de liderança e coach executivo certificado. A sua paixão é libertar o potencial de liderança de África e ajudar a gerar a próxima geração de líderes transformadores em África.</p>

**Sra. Cristina Duarte,
Secretária-Geral Adjunta,
Conselheira Especial das
Nações Unidas para África**



A **Sra. Cristina Duarte** é a Conselheira Especial das Nações Unidas para África e Secretária-Geral Adjunta do OSAA desde 1 de agosto de 2020. É a conselheira estratégica do Secretário-Geral para os Assuntos Africanos, o ponto focal na sede da Organização das Nações Unidas para as relações com a AUDA-NEPAD, bem como do Grupo Africano no que diz respeito ao desenvolvimento de África. Como diretora do OSAA, apoia o Secretário-Geral na promoção da coerência no envolvimento do sistema das Nações Unidas em África e preside ao Grupo de Trabalho Interdepartamental para os Assuntos Africanos (IDTFAA), e defende e mobiliza as Nações Unidas, os seus Estados-Membros e outras partes interessadas fundamentais em torno da visão transformadora de África articulada nas Agendas de 2030 e 2063. Antes de entrar para as Nações Unidas, Cristina Duarte ocupou o cargo de Ministra das Finanças e do Planeamento de Cabo Verde durante 10 anos. Foi também Diretora de um programa de reforma do Banco Mundial e Vice-Presidente do Citibank, proporcionando-lhe uma valiosa exposição sobre o funcionamento dos sistemas financeiros internacionais. Aquando da sua saída do Governo em 2016, foi convidada para cargos de governação e aconselhamento em várias organizações internacionais e regionais; nomeadamente, Membro do Comité de Peritos das Nações Unidas em Administração Pública, Membro do Conselho Consultivo de Alto Nível das Nações Unidas para os Assuntos Económicos e Sociais, Membro do Comité Consultivo do Presidente Paul Kagame para as Reformas da União Africana, Membro do Conselho da Aliança para uma Revolução Verde em África (AGRA) e Membro do Conselho do Instituto de Liderança Africana para o Desenvolvimento Sustentável (Instituto UONGOZI). Cristina Duarte está empenhada no serviço público.

**Prof. Emmanuel Nnadozie,
Secretário Executivo,
Fundação para o
Reforço da Capacitação
em África (ACBF)**



O **Prof. Emmanuel Nnadozie** é o Secretário Executivo da Fundação para o Reforço da Capacitação em África (ACBF).

O seu trabalho estende-se por mais de 30 anos no setor do desenvolvimento. Antes da sua seleção para a ACBF, ocupou cargos de alto nível na Comissão Económica das Nações Unidas para África (UNECA), à qual se juntou em 2004. Na UNECA, o Prof. Nnadozie liderou a produção do muito aclamado Relatório Económico Anual sobre África de 2010 a 2013; o Monitor dos Países Menos Avançados e o Relatório Anual sobre os ODM em África durante 4 anos. Também trabalhou como representante das Nações Unidas em vários fóruns intergovernamentais e continentais e como coordenador para o apoio da totalidade do sistema das Nações Unidas ao desenvolvimento de África, bem como ponto focal para as relações da ONU/UNECA com a Comissão da União Africana, o Secretariado da NEPAD e o Mecanismo Africano de Revisão pelos Pares (APRM).

Antes de entrar para a UNECA, o Prof. Nadorite ensinou economia, entre 1989 e 2004, na Truman State University, no Missouri, Estados Unidos. Enquanto esteve em Truman, teve também uma bolsa de estudo na Universidade de Oxford e foi professor catedrático visitante na Universidade da Carolina do Norte.

Emmanuel Nnadozie escreveu vários livros e capítulos de livros que incluem, entre outros, o Desenvolvimento Económico Africano. Reconhecido como um educador, Emmanuel Nnadozie é membro de muitas sociedades e organizações honoríficas. Recebeu diplomas superiores na Universidade da Nigéria Nsukka e na Universidade de Paris 1 Sorbonne.

**Sua Excelência
Fatima Kyari Mohammed,
Embaixadora da
Missão Permanente
de Observadores da
União Africana junto
das Nações Unidas
em Nova Iorque**



A **Embaixadora Fatima Kyari Mohammed** é Observadora Permanente da União Africana junto das Nações Unidas. Para além das funções de representação, o seu mandato inclui o desenvolvimento e a manutenção de relações institucionais construtivas e produtivas entre a União Africana e as instituições das Nações Unidas, apoiando e coordenando as atividades do Grupo Africano nas Nações Unidas, bem como assegurando a monitorização, implementação e promoção eficazes das decisões da União Africana no seio do grupo africano em negociações multilaterais.

Antes da sua nomeação, foi Conselheira Sénior da Comissão da CEDEAO. A sua carreira estende-se por mais de duas décadas com um foco na paz, segurança, desenvolvimento socioeconómico, integração regional, desenvolvimento organizacional e gestão de projetos nos setores público e privado.

A sua formação académica é na área da Paz, Segurança, Desenvolvimento e Transformação de Conflitos (Universidade de Innsbruck, Áustria), do Desenvolvimento Económico Sustentável (Universidade das Nações Unidas para a Paz, Costa Rica) e da Comunicação Empresarial (MBA, Universidade Europeia, Suíça). É também licenciada em Design Ambiental pela Universidade Ahmadu Bello, Zaria, Nigéria.

É autora de várias publicações e artigos, incluindo: *The Future of Nigeria: Security Challenges and Implications for Internal, Regional, and Global Security Environment* (Revue Défense Nationale, verão 2016); «A Human Security & Development Approach to CVE in Northeast Nigeria: Exploring the Role of Women» (agosto de 2015); «Security and Development in Countering Violent Extremism (CVE) in the Sahel - Case study: Northern Nigeria» (maio de 2013); etc.

É Membro Eisenhower e foi ainda distinguida com o prémio ExxonMobil Distinguished Fellow Award em 2017.

DIA 1: 1.ª SESSÃO	SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA E IMPACTO NO CONFLITO E NA FRAGILIDADE DO ESTADO
<p>Prof. Yiagadeesen (Teddy) Samy, Diretor, Norman Paterson School of International Affairs (NPSIA), Universidade de Carleton, Membro da Rede de Conhecimento do OSAA</p> <p>(Moderador)</p>	 <p>O Sr. Yiagadeesen (Teddy) Samy é Professor de Assuntos Internacionais e atualmente Diretor da Norman Paterson School of International Affairs (NPSIA), na Universidade de Carleton. O Professor Samy é doutorado em economia e os seus interesses de investigação cruzam as vastas áreas da economia internacional e da economia do desenvolvimento. A sua investigação atual centra-se na mobilização de recursos internos, Estados frágeis, ajuda externa e desigualdade de rendimento. Os seus livros mais recentes são African Economic Development (Routledge, 2018), em coautoria com Arch Ritter e Steven Langdon, e Exiting the Fragility Trap: Rethinking Our Approach to the World's Most Fragile States (Ohio University Press, 2019), em coautoria com David Carmen.</p>
<p>Sr. Samuel Ojo Oloruntoba</p> <p>(Apresentadores)</p>	 <p>Samuel Ojo Oloruntoba é Professor Adjunto de Investigação no Instituto de Estudos Africanos, Universidade de Carleton, Otava, Ontário, Canadá, e Professor Honorário na Thabo Mbeki School of Public and International Affairs, Universidade da África do Sul. É também Adjunto da Faculdade na Escola Africana de Estudos de Governação e Política. Obteve o doutoramento em Ciência Política na Universidade de Lagos, Nigéria. Anteriormente foi Bolseiro Visitante no Programa de Estudos Africanos, Northwestern University, Evanston, e ex-aluno do Brown International Advanced Research Institute, Brown University, Rhode Island, Estados Unidos da América. Oloruntoba é o autor, editor e coeditor de vários livros, incluindo Regionalism and Integration in Africa: EU-ACP Economic Partnership Agreements and Euro-Nigeria Relations, Palgrave Macmillan, Nova Iorque, EUA, 2016 e coeditor com Toyin Falola do Palgrave Handbook of African Political Economy, 2020, entre vários outros livros. Os seus interesses de investigação são em Economia Política do Desenvolvimento em África, Integração Regional, Migração, Democracia e Desenvolvimento, Governação Global do Comércio e Finanças, Política de Governação dos Recursos Naturais e Relações UE-África.</p>

**Sra. Adryan Wallace,
Doutora**



Adryan Wallace é Professora Assistente no Departamento de Estudos Africanos na Stony Brook University, EUA, com filiações adicionais nos Departamentos de Ciência Política e Estudos de Género e Sexualidade da Mulher. Os seus interesses de investigação incluem áreas como o género, economia política, desenvolvimento, islamismo e política e fragilidade do Estado. O seu trabalho tem sido apoiado por prémios externos e internos, incluindo o Fulbright, e é Membro da Ford. O seu atual projeto de livro intitula-se «Muslim Women in Nigeria and Ghana: the politics of gender quality and inclusive growth». Wallace tem um doutoramento em Ciência Política, um mestrado em Estudos Africanos e um bacharelato em Psicologia.

Dr. Gibson Chigumira



O **Dr. Gibson Chigumira** é o Diretor Executivo fundador da Unidade de Análise e Investigação de Política Económica do Zimbabué (ZEPARU), uma Equipa local de Especialistas em Política, desde a sua criação em março de 2004. É doutorado em Economia pela Universidade de Strathclyde (Reino Unido), mestrado em Economia pela Universidade de Glasgow (Reino Unido), bacharelato e mestrado em Economia pela Universidade do Zimbabué. Antes de se juntar à ZEPARU trabalhou como Consultor no Departamento de Gestão do Conhecimento para a Fundação para o Reforço da Capacitação em África (2003); Investigador e Docente no Departamento de Economia da Universidade do Zimbabué (1993-2003). Também lecionou a tempo parcial em programas de pós-graduação em cinco outras universidades do Zimbabué. Tem também assento em vários Conselhos/Comités Técnicos, incluindo o Comité de Política Monetária do Banco Central do Zimbabué (2012-2015); Membro do Conselho da Autoridade de Investimento do Zimbabué de 2009-2012; Comité Técnico Consultivo do Instituto Africano das Nações Unidas para o Desenvolvimento Económico e Planeamento (IDEP) de 2013 até à data e da Comissão Nacional de Competitividade (NCC) de 2017 até à data, onde é o presidente do Comité de Competitividade, entre outros.

<p>Dr. Chukwuka Onyekwena, Diretor Executivo do Centro de Estudos das Economias de África (CSEA) e Membro da Rede de Conhecimento da ACBF</p> <p>(Arguentes)</p>	 <p>O Dr. Chukwuka Onyekwena é o Diretor Executivo do Centro de Estudos das Economias de África (CSEA). É também o Presidente do Conselho Consultivo do Portal de África, membro do Comité Diretor da Southern Voice e membro do Círculo Político Africano. Os seus interesses em matéria de investigação incluem Investimento Direto Estrangeiro (IDE), Comércio, Governação Económica Global, Qualidade Educativa, Energia, Produtividade Agrícola e Inclusão Financeira. É doutorado em Economia pela Universidade de Portsmouth, Reino Unido, e possui certificados de Educação Executiva em Repensar a Inclusão Financeira e Avaliação de Programas Sociais pela Harvard Kennedy School of Government e JPAL-MIT, respetivamente.</p>
<p>Prof. Elizabeth M. Amukugo, doutorada (Lund)</p> <p>Professora Associada e Consultora Independente</p>	 <p>A Prof. Elizabeth Amukugo é uma namibiana que estudou na Zâmbia, Quênia e Suécia. Anteriormente membro do Senado da Universidade da Namíbia e diretora: Fundamentos e Gestão Educativa. Palestra proferida em: Metodologia de Investigação, Sociologia da Educação, Filosofia da Educação, Liderança e Gestão da Mudança. Examinadora Externa da Universidade de Fort Hare; Diretora Fundadora de Investigação: Universidade Internacional de Gestão; Membro do Parlamento e Chefe Fundadora de Cooperação Multilateral. Antiga Alta Representante da Associação Parlamentar da Commonwealth; Presidente dos Painéis e Redes Técnicos Consultivos da ACBF (PARLIANET); e Membro: Grupo de Trabalho da UNESCO sobre Educação para Todos; Atualmente membro do Grupo de Estudos Estratégicos da ACBF.</p>
<p>Sr. Felix Tughuyendere, Primeiro Secretário, Missão Permanente da Namíbia junto das Nações Unidas</p>	 <p>Felix Tughuyendere é Primeiro Secretário na Missão Permanente da República da Namíbia junto das Nações Unidas em Nova Iorque. Tughuyendere lida com a Segunda Comissão. Trabalhou como Representante Permanente Adjunto Interino na mesma Missão, de 1 de novembro de 2020 a 30 de abril de 2021. É o Coordenador do Grupo dos 77 e da China para a Resolução das Nações Unidas para o Combate à Desertificação desde 2018. Facilitou em 2019 o projeto de resolução sobre o Papel das Nações Unidas na promoção do desenvolvimento no contexto da globalização e da interdependência. Deu aulas de relações internacionais na Universidade de Ciência e Tecnologia da Namíbia a tempo parcial, de 2016 a 2017.</p>

DIA 2: 2. ^a SESSÃO	FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS, DESCENTRALIZAÇÃO E RESPETIVOS IMPACTOS NA MARGEM DE MANOBRA ORÇAMENTAL EM ÁFRICA
<p>Sra. Cynthia Nyam, Coordenadora de Projeto, Strengthening Capacity of Strategic Partner Institutions in Africa (Reforço da Capacidade das Instituições Parceiras Estratégicas em África), ACBF</p> <p>(Moderador)</p>	 <p>Cynthia Nyam é Coordenadora de Programas na ACBF com experiência no setor do desenvolvimento, trabalhando em diferentes setores com foco no desenvolvimento de programas e na gestão do conhecimento. O seu trabalho inclui o desenvolvimento de políticas e capacitação para as instituições africanas. Tem um mestrado pela Universidade de Coventry e um bacharelato em Comunicação Social. Nos tempos livres, Cynthia supervisiona oportunidades de disseminação do conhecimento sobre o desenvolvimento global.</p>
<p>Sra. Lyla Latif</p> <p>(Apresentadores)</p>	 <p>Lyla Latif é uma advogada queniana especializada em direito empresarial, comercial e de investimentos. Os seus conhecimentos de investigação centram-se na procura de soluções para o reforço das finanças públicas para a justiça distributiva e na contenção dos FFI, para assegurar a margem de manobra orçamental para o financiamento dos direitos fundamentais de RH. É docente na Universidade de Nairobi e diretora executiva na Lai'Latif & Co. Tem trabalhado com organizações internacionais e governos sobre DRM na sequência da economia digitalizada e avançando para novos modelos económicos. Lyla tem um bacharelato de Primeira Classe em direito e mestrado em Finanças Públicas e Direito dos Serviços Financeiros (Quênia), mestrado em Desenvolvimento e Governança (Alemanha) e certificações em Tributação Internacional (Alemanha) e Contencioso de Direitos (EUA).</p>

Sr. Lennart Fleck



Lennart Fleck trabalha como Oficial de Finanças Municipais e Desenvolvimento Económico Local na sede do Programa das Nações Unidas para os Estabelecimentos Humanos (UN-Habitat) em Nairobi. Desde que aderiu ao UN-Habitat, Lennart tem aconselhado governos locais em todo o mundo sobre questões de Finanças Municipais e, entre outras coisas, liderado o desenvolvimento de uma ferramenta de autodiagnóstico para otimização das próprias fontes de receitas.

Antes de se juntar à UN-Habitat, Lennart trabalhou como Consultor de Gestão no setor financeiro na Suíça, aconselhando empresas privadas sobre a sua estratégia financeira e a eficiência operacional. Lennart também trabalhou no desenvolvimento do sistema financeiro para a GLZ em Moçambique e avaliou investimentos privados na África subsariana na Frontier Advisory Deloitte.

Lennart possui um mestrado em Gestão de Finanças Públicas pela Universidade SOAS de Londres, um mestrado com Distinção em Gestão do Desenvolvimento pela London School of Economics and Political Science e um mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de St Andrews. Lennart fala inglês, alemão, francês, espanhol, português, árabe e suaíli.

Sr. John Osayere Agbonifo



John Osayere Agbonifo é Professor Associado de Sociologia e Desenvolvimento Sustentável, além de Diretor Interino do Instituto de Assuntos Globais e Desenvolvimento Sustentável (GASDI) na Universidade Estatal de Osun, Nigéria. O seu interesse de investigação centra-se na governação, nas transformações ambientais e nas consequências humanas das mudanças ambientais. Explora os temas da perspectiva da África subsariana, concentrando-se em particular na indústria extrativa. John também trabalhou em conflitos violentos intra e interestatais, e no uso de sanções para promover a paz e a segurança internacionais em África. A sua última publicação, «Nonstate Armed Groups, Leadership, and Sanctions Effectiveness», apareceu no *African Security* (2021).

<p>Dra. Gloria Somolekae, Diretora Executiva do IBAPD e membro da Rede de Conhecimento da ACBF</p> <p>(Arguentes)</p>	<p>A Dra. Somolekae tem um doutoramento em Administração Pública pela Universidade de Siracusa nos EUA e um mestrado em Política e Administração Pública pelo Instituto de Estudos Sociais da Holanda. É Bolsista de Investigação Principal na Unidade de Governação e Administração do Instituto do Botsuana para a Análise da Política de Desenvolvimento (IBAPD), onde ocupa o cargo de Diretora Executiva Interina. A sua carreira profissional começou na década de 1990 na Universidade do Botsuana, onde ensinou durante mais de 15 anos. Mudou-se depois para a filantropia, trabalhando para a Fundação WKKellogg no escritório de África em Pretória, África do Sul, onde foi responsável pelo programa no Maláui, Botsuana, Zimbabué e Moçambique. Em 2011, a Dra. Somolekae foi eleita Membro Especialmente Eleito do Parlamento do Botsuana e trabalhou no governo nos Ministérios das Finanças e do Desenvolvimento Económico e do Ministério da Saúde. Depois desta curta passagem pela política, regressou à investigação, onde lidera o único grupo de especialistas governamental. Publicou extensamente sobre uma série de questões de desenvolvimento, incluindo em Gestão da ajuda externa, Eficácia da Ajuda, Democracia e Desenvolvimento, Gestão Eleitoral, e outros tópicos relacionados. É apaixonada pela governação e pelo desenvolvimento. Trabalhou em inúmeros conselhos, tanto no Botsuana como na África Austral em geral.</p>
<p>Sra. Emily Muyaa, Alta Responsável para os Assuntos Económicos, Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (DESA)</p>	 <p>Emily Muyaa é a Chefe da Unidade de Desenvolvimento de Capacidades no seio da Secção de Impostos Internacionais e Cooperação para o Desenvolvimento do Gabinete de Financiamento para o Desenvolvimento Sustentável, Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas. Muyaa lidera o desenvolvimento de uma estratégia coerente para programas e atividades de desenvolvimento de capacidades a nível nacional, regional e global na área do Financiamento para o Desenvolvimento Sustentável. Isto inclui, entre outras funções essenciais, o apoio a uma abordagem integrada ao trabalho de desenvolvimento de políticas e capacidades na área da cooperação fiscal internacional.</p>
<p>Sra. Carlotta Schuster, Responsável Associada para os Assuntos Económicos, Divisão para África, Países Menos Avançados e Programas Especiais, (ALDC)</p>	 <p>Carlotta Schuster é economista na Divisão para África, Países Menos Avançados e Programas Especiais (ALDC) da UNCTAD em Genebra. É doutorada em Economia Internacional pelo Instituto de Pós-Graduação em Estudos Internacionais e de Desenvolvimento em Genebra, onde se especializou em crime financeiro. As suas áreas de especialização são a medição dos fluxos financeiros ilícitos e o seu impacto socioeconómico em África, assim como a medição do comércio informal intra-africano e o seu papel no crescimento inclusivo. Antes de entrar para a UNCTAD, a Dra. Schuster tinha trabalhado em capacidades de investigação para o Banco Central Europeu, o Overseas Development Institute em Londres e um programa suíço de cooperação técnica para Bancos Centrais.</p>

<p>Prof. Afeikhena Jerome, Conselheiro Especial do Comissário para a Agricultura, Desenvolvimento Rural, Economia Azul e Desenvolvimento Sustentável, Comissão da União Africana e membro da Rede de Conhecimento da ACBF</p>	 <p>Afeikhena Jerome é Conselheiro Especial da Comissão da União Africana e Consultor em Política da FAO. É também professor de Economia na Nigéria. Possui mais de duas décadas de experiência a trabalhar em questões políticas em África. Anteriormente trabalhou para o DFID/DAI, PNUD e Secretariado do APRM. Tudo isto após mais de quinze anos de ensino em vários países africanos, incluindo a Universidade de Ibadan, Nigéria. Também ocupou vários cargos distintos, incluindo Bolseiro Visitante, FMI; Membro Visitante, Banco Mundial e Membro Associado Sênior, St. Anthony's College, Universidade de Oxford.</p>
<p>Sra. Irene Obonji Odida, Advogada de direitos humanos, Membro do Painel FACTI das Nações Unidas e do Painel Mbeki, Membro da Rede de Conhecimento do OSAA</p>	<p>A Sra. Irene Obonji Odida é membro do Painel FACTI das Nações Unidas e do Painel de Alto Nível da UA sobre Fluxos Financeiros Ilícitos de África (Painel Mbeki). É membro da Comissão Independente para a Reforma do Imposto Internacional sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (ICRICT); assim como membro do Comité Diretor da Iniciativa Fiscal do Centro Sul; Grupo de Trabalho da União Pan-Africana de Advogados sobre FFI e do Conselho Consultivo da TJNA. A Sra. Irene Odida fez parte da Assembleia Legislativa da África Oriental e foi anteriormente Presidente do Conselho Internacional da ActionAid Internacional e Diretora Executiva da Uganda Association of Women Lawyers (Associação de Mulheres Advogadas do Uganda). A Sra. Odida tem um mestrado em Direitos Humanos Internacionais.</p>
<p>Dra. Cristina D'Alessandro, Membro do Centro sobre Governação da Universidade de Otava e Membro da Rede de Conhecimento da ACBF</p>	 <p>A Dra. Cristina D'Alessandro é membro do Centro sobre Governação da Universidade de Otava (Canadá), Bolseira de Investigação Principal do Centro de Investigação PRODIG (Université Paris 1 Panthéon Sorbonne). Geógrafa económica com mais de 20 anos de experiência em instituições de prestígio (como a Sciences-Po Paris), trabalha como perita em várias organizações e instituições, incluindo o Banco Africano de Desenvolvimento, a ACBF e a UNECA. Possui conhecimentos especializados sobretudo na área da política pública, transformação económica, desenvolvimento sustentável, governação urbana e ambiental. Membro do The BoardRoom Africa, é mentora do Programa de Mentoria Deloitte-Women in Africa.</p>

<p>DIA 3: 3.ª SESSÃO</p>	<p>REFORÇAR A RESILIÊNCIA DE ÁFRICA A CHOQUES E PROMOVER UMA SOCIEDADE INCLUSIVA, EQUITATIVA E PACÍFICA EM ÁFRICA</p>
<p>Prof. Sylvain Boko, Diretor de Programas, ACBF</p> <p>(Moderador)</p>	 <p>O Prof. Sylvain H. Boko é o Diretor de Programas e Diretor Regional para a África Ocidental e Central na ACBF. Anteriormente, trabalhou como Perito Sênior do PNUD no Gabinete do Vice-Presidente da República Federal da Nigéria. O Prof. Boko é um antigo Conselheiro Regional Principal para o Planeamento do Desenvolvimento e Estatística na Comissão Económica das Nações Unidas para África (UNECA), e trabalhou como Chefe do Partido e Representante do País para o RTI no Mali, num projeto da USAID. O Prof. Boko é doutorado em Economia Internacional e Economia do Desenvolvimento pela Universidade de Ciência e Tecnologia do Estado de Iowa (EUA), tendo trabalhado durante muito tempo na Faculdade de Economia da Universidade Wake Forest (EUA).</p>
<p>Dra. Olajumoke (Jumo) Ayandele</p> <p>(Apresentadores)</p>	 <p>A Dra. Olajumoke (Jumo) Ayandele é Bolseira de Investigação Pós-doutorada no Centro de Estudos de África e da Diáspora Africana (CSAAD) da Universidade de Nova Iorque e Bolseira Não-Residente no Centro para Assuntos Globais. No seu cargo mais recente como Investigadora Sênior no Projeto de Localização de Conflitos Armados e Dados de Eventos (ACLED), a Dra. Ayandele apoiou a produção de dados em tempo real sobre violência política na Nigéria. É apaixonada por compreender a relação dinâmica e a interseção entre conflito africano, segurança humana e estabilidade política, tendo já recebido inúmeros prémios e bolsas para conduzir a sua investigação. Nome nas redes sociais: @Jumo_Ayandele.</p>

Dr. Yvan Yenda Ilunga



O **Dr. Yvan Yenda Ilunga** é Professor Assistente de Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade Salve Regina, em Newport (Rhode Island, EUA), e trabalha como Diretor-Adjunto da Rede Joint Civil Military Interaction (JCMi). A sua agenda de investigação centra-se amplamente nas relações internacionais, segurança, paz e desenvolvimento, bem como em questões relacionadas com a ação humanitária, interações entre civis e militares, conflitos baseados em recursos naturais, operações de paz, cooperação regional e segurança, e sustentabilidade económica e social. O Dr. Ilunga é membro da Effectiveness of Peace Operations Network. É também o autor do livro *Humanitarianism and Security: Trouble and Hope at the Heart of Africa* (Palgrave Macmillan, 2020). Nome nas redes sociais: [@DrYvanYenda](#).

Sr. Adedeji Ademola



Adedeji Ademola é doutorando no departamento de Relações Internacionais, Universidade Obafemi Awolowo, Ile-Ife, Nigéria. Tem um bacharelato em História e Estudos Diplomáticos, um mestrado em Administração de Empresas, bem como um mestrado em Relações Internacionais com foco em Economia Política Internacional e Estudos de Segurança, ambos pela Universidade Obafemi Awolowo, Ile-Ife, Nigéria. Recebeu recentemente bolsas da Academia Britânica para redigir e investigar a economia política da desigualdade em África (WARIA) 2021, bem como do Collaborative Research Group African Politics and International Relations, 2020. É autor de artigos académicos na área das questões de segurança e do desenvolvimento na África Ocidental, contrainsurreição e economia política. É membro do Ife Institute of Advanced Studies e membro da Conflict Research Network - West Africa.

Sr. Oumar Diakhate,
Presidente da AfCoP
e Membro da Rede de
Conhecimento da ACBF

(Arguentes)



Oumar DIAKHATE, cidadão senegalês, tem um mestrado em Economia e Avaliação de Projetos pela Universidade CREA/UCAD em Dacar e o Diploma da Escola Nacional de Gestão Pública (ENA). Capitalizou mais de vinte e cinco anos de experiência de trabalho com o governo senegalês e instituições internacionais. Antes da sua passagem para Consultor internacional, o Sr. DIAKHATE trabalhou como Economista em vários ministérios, tais como os departamentos de Desenvolvimento Rural e Agricultura, Emprego, Economia e Finanças e o Centro de Estudos de Política para o Desenvolvimento (CEPOD/ACBF). Trabalhou também como Analista do Programa de Governação para o PNUD CO e como Conselheiro para o PNUD na República Centro-Africana.

Dra. Meriem El Hilali,
Conselheira,
Missão Permanente
de Marrocos junto
das Nações Unidas



A **Dra. Meriem El Hilali** é diplomata de carreira e Conselheira na Missão Permanente de Marrocos junto das Nações Unidas em Nova Iorque. É doutorada em Ciência Política pela Universidade de Estrasburgo e trabalha desde a sua nomeação em Nova Iorque nos processos da Segunda Comissão, com especial incidência na Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, Ação Climática, Cooperação Sul-Sul e tópicos socioeconómicos relacionados. Antes de se mudar para Nova Iorque, trabalhou no Secretariado da União para o Mediterrâneo (UfM) em Barcelona. A sua experiência na UfM foi um passo fundamental para se envolver nas necessidades mais urgentes da região, especialmente as dimensões do desenvolvimento humano e os seus desencadeadores sociais e económicos. Meriem tinha também trabalhado como Vice-Cônsul em Estrasburgo na cooperação entre o Reino de Marrocos e o Conselho da Europa, a principal organização de direitos humanos na Europa, e antes disso em Rabat, como Conselheira na Direção Euro-med no Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação Africana e Expatriados Marroquinos.

Sr. Henk-Jan Brinkman,
Chefe da Divisão de
Estratégia e Parceria
de Consolidação da Paz,
PBSO, DPPA-DPO



Henk-Jan Brinkman tem sido Chefe da Divisão de Estratégia e Parcerias de Consolidação da Paz no Gabinete de Apoio à Construção da Paz do Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz das Nações Unidas desde 2010. Anteriormente, foi Chefe de Análise Económica no Programa Alimentar Mundial (2006-2010), Alto Responsável para os Assuntos Económicos no Gabinete Executivo do Secretário-Geral das Nações Unidas (2001-2006) e Responsável para os Assuntos Económicos no Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (1989-2001). É licenciado e mestre em Economia pela Universidade de Groningen e doutorado em Economia pela New School for Social Research da cidade de Nova Iorque.

Sr. Ahmed Magdy,
Primeiro Secretário,
Missão Permanente
do Egito junto das
Nações Unidas



Ahmed Magdy trabalha atualmente na Missão do Egito em Nova Iorque em questões de desenvolvimento sustentável e alterações climáticas. Anteriormente, trabalhou na Embaixada do Egito em Tóquio (2008-2013) e na Missão Permanente do Egito junto da União Africana e na Embaixada na Etiópia (2015-2018). Também trabalhou no gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros do Egito, centrando-se na Presidência do Egito junto da União Africana em 2019.

<p>Dr. Charles Nyuykonge, Consultor de desenvolvimento internacional e Especialista em paz, conflitos e governação e Membro da Rede de Conhecimento da ACBF</p>	 <p>O Dr. Charles Nyuykonge é o Fundador da Peacebuilders Without Borders e profissional na área da Paz, Conflito e Desenvolvimento que trabalha com o Banco Africano de Desenvolvimento desde janeiro de 2022. Os seus mais de 15 anos de experiência profissional têm sido na realização de investigação, gestão de equipas, programas e colaborações multi-institucionais em estudos de paz e segurança, missões de observação de direitos humanos e eleições com organizações internacionais e instituições de investigação em África, na Europa e na Ásia. Antes de embarcar na área da consultoria a tempo inteiro e apoiar organizações multilaterais, parceiros de desenvolvimento e instituições financeiras internacionais (IFI), Charles acumulou uma imensa experiência na liderança e condução de avaliações de conflitos, investigação de conflitos e paz, análise de conflitos e orientação política estratégica para conflitos, mediação, consolidação e manutenção da paz, primeiro como Bolseiro de Investigação Principal no Instituto para o Diálogo Global (IGD) em Pretória, como Investigador Sénior no Centro Africano para a Resolução Construtiva de Conflitos (ACCORD) e como Observador Civil dos Direitos Humanos na Missão da União Africana no Mali e no Sael. Antes destas funções, Charles foi docente na Universidade de Witwatersrand, onde também trabalhou como colaborador de tutoria e doutoramento, assim como na Universidade de Zululand, na África do Sul. Além destas funções, Charles possui várias obras na área do conflito, paz e segurança em África com mais de 20 publicações em revistas acreditadas e revistas pelos pares.</p>
<p>SESSÃO DE ENCERRAMENTO</p>	
<p>Dr. Barassou Diawara, Especialista Superior em Gestão do Conhecimento, ACBF</p> <p>(Moderador)</p>	 <p>Barassou Diawara é Especialista Sénior em Gestão do Conhecimento na Fundação para o Reforço da Capacitação em África (ACBF) e coordenador da Africa Think Tank Network, sediada na ACBF. Barassou é também membro da África Capacity Report Team que elabora o Flagship Report da ACBF – medição e avaliação das capacidades em relação à agenda de desenvolvimento dos países africanos. Barassou tem um mestrado em Economia pela Universidade Cheikh Anta Diop, no Senegal, e um mestrado e doutoramento em Economia pela Escola Superior de Economia da Universidade de Kyushu, no Japão, onde também foi bolseiro de investigação antes de ingressar na ACBF. As suas áreas de especialização incluem a economia do desenvolvimento, o desenvolvimento de capacidades, a educação e a economia da pobreza, onde publicou uma série de artigos.</p>