

Reinvenção do Estado pós-colonial em África

Se para africanos e não africanos é indiscutível que o Estado pós-colonial padece em África de numerosas maleitas – nepotismo, clientelismo, falta de democracia, violação sistemática dos direitos humanos, impunidade, corrupção generalizada, esbulho, recorrente violência nas disputas políticas, ineficácia generalizada dos serviços públicos, etc. –, o mesmo não se passa em relação à caracterização das diferentes situações e, naturalmente, às medidas tomadas para combaterem as ditas maleitas. Os adjectivos para caracterizar as situações têm-se sucedido e alternado sem que, no plano da análise, efectivamente nenhum destes conceitos consiga “no essencial” ser utilizado muito para além do contexto a partir do qual foi formulado e do tempo em que foi enunciado.

De facto, independentemente da bondade das eventuais achegas para a caracterização de uma situação concreta, conceitos como o de “Estado falhado,” “Estado colapsado,” “Estado rizoma” ou “Estado frágil” não têm conseguido trazer para o debate sobre a situação do Estado pós-colonial em África achegas que permitam globalmente caracterizá-lo.

Trata-se em larga medida de conceitos formulados a partir do confronto de situações genuínas africanas com o modelo ocidental de enquadramento das populações pelo Estado. Só assim se justifica, por exemplo, o lugar de grande destaque que desde a década de 1990, no cardápio das (boas) soluções apresentadas pela “comunidade internacional” para a resolução dos problemas do Estado em África, têm tido as medidas de “boa governação” e, dentro destas, as que procuram promover a chamada descentralização.

De facto, em conjunto com o da democratização, o tema da descentralização tornou-se, no contexto da crise actual do Estado em África, num dos temas maiores da problemática do poder e da governação.

Descentralização: panaceia para os males do Estado pós-colonial em África?

Assentado na ideia fortemente enraizada em muitos políticos africanos e decisores

internacionais de que a centralização excessiva no topo do Estado, atrofiando todas as iniciativas políticas e económicas que nele não tenham sede, fomenta, *per si*, grande parte dos males de que sofre o Estado em África, a descentralização foi apresentada como medida fulcral, entre outros aspectos, pela capacidade “quase inata” que tem de promover localmente a democracia e a responsabilização política, para impulsionar a democratização do Estado.

Para além da meia dúzia de casos em que foi impulsionada intencionalmente como antídoto a situações de conflito larvar entre regiões ou comunidades étnicas e o Estado e que serão objecto de referência em ponto posterior deste texto, a descentralização tem sido tomada em África, no fundamental, como um conjunto de medidas que, partindo da ideia recorrente desde o tempo colonial de que a função primeira do Estado é a de enquadramento, procuram promover seja, numas situações, “autogovernos” à escala local, seja, noutras situações, a “utilização” dos poderes tradicionais locais como “pontes” entre o Estado e as populações locais.

Independentemente da forma que tenham assumido, as políticas de descentralização não têm conduzido, na generalidade dos casos, nem ao desaparecimento das maleitas recorrentemente apontadas ao Estado pós-colonial, nem a uma efectiva descentralização política.

Pelo contrário, em vários dos casos em que ocorreu alguma abertura ao “autogoverno” o governo central acabou, sob os mais variados pretextos, por retomar grande parte, se não mesmo a totalidade do poder que tinha, num primeiro tempo, delegado nas instâncias políticas locais entretanto criadas (Benim, Burkina Faso, Camarões, Quénia).

Nos casos de “utilização” dos poderes tradicionais como instrumentos de descentralização, na sua maioria, muito mais do que “tomar” as instâncias políticas tradicionais como estruturas de igual dignidade à das da malha político-administrativa, tomaram-nas quase como transitórias estruturas “supletivas”. Em termos efectivos, na

maioria dos casos, só por razões meramente conjunturais as autoridades tradicionais são vistas como agentes da descentralização ou, mesmo, como tendo algum lugar nas futuras estruturas descentralizadas. Veja-se, por exemplo, o lugar efectivo que, no quadro da descentralização, está a ser pensado para as autoridades tradicionais em países como Angola ou Moçambique: pouco mais do que auxiliares do Estado. Por outro lado, as políticas de descentralização promovidas em África no quadro da “boa governação” (ou fora dela) não têm conseguido, por exemplo, nem esbater significativamente o dualismo societal que ainda hoje se verifica em muitos países, nem combater de forma palpável o desinvestimento social e económico do Estado em muitas regiões de variadíssimos países da África subsariana. Um desinvestimento notório desde pelo menos o anos 1980, isto é, desde a época em que a chamada comunidade internacional impôs como condição para a ajuda financeira e técnica aos países africanos as medidas de desinvestimento público constantes dos chamados Programas de “Ajustamento Estrutural”.

Os Programas de “Ajustamento Estrutural” foram, cronologicamente, o pacote de medidas imediatamente anterior às dos da “boa governação” impostos pela “comunidade internacional” à imensa maioria dos países africanos; algumas das medidas de “boa governação”, incluindo as ligadas à descentralização, são, num quadro político diferente do da década de 1980 (fim dos partidos únicos, emergência da sociedade civil, surgimentos de novos actores nas arenas políticas nacionais, novo quadro geopolítico mundial decorrente da queda do Muro de Berlim), a continuação lógica, com aparato diferente, de outras do “Ajustamento Estrutural”.

Crise do Estado pós-colonial em África

Muito embora a crise do Estado pós-colonial em África fosse notória desde finais dos anos 1970 e os factos ocorridos nas duas primeiras décadas das independên-

cias em nada ficassem a dever, em termos de níveis de violência e de corrupção, de número de golpes militares e de regimes sanguinários ou de grau de disfuncionamento, às décadas posteriores, a imposição, na década de 1980, pelo Banco Mundial, pelo FMI e por outros doadores e financiadores dos Programas de “Ajustamento Estrutural” vai alterar de forma significativa o próprio papel atribuído ao Estado.

De facto, com a generalização da implementação dos sucessivos pacotes de medidas de liberalização económica e de desinvestimento do Estado nos sectores sociais conectados com os Programas de “Ajustamento Estrutural”, os Estados africanos não só foram perdendo gradualmente a capacidade de autonomamente intervir e decidir em vastas áreas da vida económica, social e política, como ainda ficaram progressivamente reféns das consequências negativas que, tanto a nível do seu funcionamento, como da sua imagem, esses pacotes de medidas induziram.

Com efeito, desde os anos 1980, não só as instituições de Bretton Woods e outros doadores e financiadores, ao se substituíram frequentemente ao Estado na tomada de decisões, lhes retiraram autonomia na tomada de decisões de natureza económica, como ainda, em grande parte devido ao facto de os Estados terem sido obrigados a abandonar políticas sociais que nos primeiros anos das independências foram retardando e limitando a pauperização das populações, eles próprios ficaram reféns de corrupção galopante e generalizada. No início da década de 1990, na altura do aparecimento em África das primeiras medidas de “boa governação”, o Estado em muitos países subsarianos tinha entrado numa situação de deliquescência quase completa, havendo mesmo casos em que tinha na prática desaparecido (Somália), sido tomado num momento ou noutro por bandos a mando de um qualquer senhor de guerra (Libéria, Serra Leoa, Chade) ou visto a sua área de influência reduzida à região natal do presidente e a pouco mais (em larga medida a situação do Zaire nos últimos quatro ou cinco anos do regime de

Mobutu Sese Seko).

Entre outros aspectos, na década de 1990, o reconhecimento do desastre dos programas de “Ajustamento Estrutural” levados a cabo, a generalização de eleições multipartidárias e sobretudo a emergência da “sociedade civil” e das suas organizações como “quase resposta” à falência do Estado em inúmeros países africanos vieram obrigar a “comunidade internacional” a fazer algumas alterações significativas, tanto no cardápio de medidas impostas, como no tipo de interlocutores considerados.

No primeiro caso, por exemplo, fazendo acompanhar as medidas económicas de algumas outras de natureza social ou política, como são o caso das da promoção da democratização do Estado ou a descentralização; no segundo caso, retirando a exclusividade de parceiro ao Estado e diversificando os interlocutores.

Neste último aspecto, ainda antes de finais de década de 1990 e paralelamente à continuação da deliquescência do Estado em muitos países, assistiu-se por toda a África subsariana a uma autêntica corrida à procura, por parte da comunidade internacional, de interlocutores para a implementação a nível nacional e local de algumas das medidas de “boa governação”, sejam medidas de carácter económico, social e “humanista”, sejam mesmo medidas iminentemente políticas, como é o caso das de democratização do Estado ou de descentralização.

Datam desta altura, por exemplo, as primeiras participações efectivas de “autoridades religiosas”, de “autoridades tradicionais e de representantes das organizações da sociedade civil” activas nos processos de “reconciliação nacional” e nas “conferências nacionais” que permitiram a realização de eleições multipartidárias ou a “valorização” pelas diferentes entidades nacionais e internacionais implicadas na execução das medidas de “boa governação” das autoridades e das instâncias políticas tradicionais enquanto, respectivamente, agentes e eventuais “proto-estruturas” de descentralização política.

Datam também da mesma época os primeiros sintomas daquilo que mais tarde

veio a tornar-se um dado incontornável na maioria dos países africanos, um dado maior na explicação da progressiva irrelevância do Estado enquanto fornecedor de vários serviços e um indicador relevante da perda por parte deste do monopólio “não tradicional” do enquadramento das populações: a, à falta de melhor termo, “ongização” das sociedades africanas. De facto, as diferentes organizações da sociedade civil, que desde meados dos anos 1990 cresceram como cogumelos, não só em termos de prestação de serviços à população, tendem a substituir frequentemente o Estado deliquescente, como ainda adjudicaram para si tarefas tão diversas como as de defensores das populações contra as arbitrariedades do poder político, de, em múltiplos assuntos, interlocutores incontornáveis do Estado e da comunidade internacional e de parceiros privilegiados das instâncias políticas não estatais e das populações e, mesmo, de co-inventoras de uma nova função para o Estado em África: a de “facilitador”!

O malogro dos Estados criados para nações que nunca existiram

Contudo, o problema da situação globalmente comatosa do Estado em África não tem a ver somente com a falhanços das diferentes funções que para ele foram sendo sucessivamente inventadas nos últimos cinquenta anos. A crise do Estado pós-colonial em África tem a ver fundamentalmente com o facto de, como em pontos anteriores foi referido, ele ser, em vários aspectos, o herdeiro directo de um Estado criado para nações que nunca existiram. Deste ponto de vista, o sucesso bastante limitado de uma das medidas mais paradigmáticas dos programas conectados com a “boa governação”, a descentralização, é exemplar.

De facto, para além das ambiguidades resultantes do próprio entendimento do conceito, não só as políticas de descentralização na maior parte dos casos considerados de sucesso se resignaram a pouco mais do que promover a “desconcentração administrativa”, como ainda aquelas nas

quais se depositaram grande esperanças em termos de resolução de conflitos políticos, étnicos ou religiosos no interior das fronteiras acabaram por resultar, como no caso da Somália, na extinção *de facto* do Estado, como no Sul do Sudão, na criação de zonas cinzentas dominadas por potentados locais, como no da Etiópia pós-Mengistu, a secessões territoriais ou ainda, à semelhança do que sucede quase desde a independência na Nigéria, em confrontos permanentes entre as populações das várias unidades políticas descentralizadas que compõem o país.

Limites da reinvenção do Estado em África

Como a descentralização, os Estados criados para nações que nunca existiram dificilmente ultrapassarão os limites mínimos de reinvenção e arriscam-se mesmo a tornarem-se simplesmente “Estados facilitadores”.

De facto, muito embora ninguém saiba bem o que é um “Estado facilitador”, dado o trajecto do Estado nestes cinquenta anos de independências em África, toda a gente concorda que o melhor é, pelo menos por enquanto, ele ser mesmo só isso.

Aliás, nalguns casos, pela sua grande inoperância nas mais variadas funções comumente tomadas como da sua competência específica, pouco mais é do que uma “cobertura”, isto é, pouco mais é do que uma cobertura que, entre outros aspectos, serve para colocar o país, segundo o direito internacional, formalmente em pé de igualdade com os outros países. ■

Referências

- BAYART, Jean-François (1989) — *L'Etat en Afrique: la politique du ventre*. Paris, Fayard.
- BELLAGAMBA, Alice e KLUTE, Georg (eds) (2008) — *Beside the State – Emergent Powers in Contemporary Africa*. Colónia: Rudiger Kopp Verlag.
- CHANTAIGNER, Jean-Mark e MAGRO, Hervé (eds) (2007) — *États et Sociétés Fragiles – Entre conflits, reconstruction et développement*. Paris: Karthala.
- COOPER, Frederick (2002) — *Africa Since 1940: The Past and the Present*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HERBST, Jeffrey (2000) — *States and Power in Africa*. Princeton: Princeton University Press.
- MBEMBE, Achille (2000) — *De la Postcolonie – Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*. Paris: Karthala.
- M'BOKOLO, Elikia (2007) — *África Negra – História e Civilizações – Do século XIX aos nossos dias*. Lisboa: Colibri, (Volume II).
- MÉDARD, Jean-François (ed.) (1994) — *Les États d'Afrique Noire – Formation, mécanismes et crises*. Paris: Karthala.
- ROTHCHILD, Donald e CHAZAN, Naomi (eds) (1988) — *The Precarious Balance – State and Society in Africa*. Boulder: Westview Press.
- ZARTMAN, Ira William (ed.) (1995) — *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Nova Iorque: Lynne Rienner Publishers.