



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

África subsaariana: considerações sobre paz, insegurança e crises

Claudio Oliveira Ribeiro; Natalia N. Fingermann

Como citar: RIBEIRO, Claudio Oliveira; FINGERMANN, Natalia N. África subsaariana: considerações sobre paz, insegurança e crises. *In*: SALATINI, Rafael (org.). **Reflexões sobre a paz**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. p. 159-178. DOI: <https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-512-4.p159-178>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

ÁFRICA SUBSAARIANA: CONSIDERAÇÕES SOBRE PAZ, INSEGURIDADE E CRISES

Claudio Oliveira Ribeiro

Natalia N. Fingermann

INTRODUÇÃO

O término da Guerra Fria, simbolizado pela queda do muro de Berlim e pela superação do mundo bipolar, implicou profundas transformações na ordem internacional, e conseqüentemente no padrão de atuação internacional dos Estados. De imediato, esse fenômeno proporcionou uma série de interpretações que, por diferentes correntes teóricas, a exemplo das análises de Fukuyama (1992) e Huntington (1994, 1998), buscam explicar a atual configuração internacional. O paradigma realista, até então consagrado na obra de Morgenthau (2003), comandado por uma dinâmica clara de rivalidade e polaridades definidas, foi perdendo fôlego, abrindo espaço para a revisão dos tradicionais campos de análise consagrados pela teoria do realismo, centrado na perspectiva das relações interestatais: o estratégico-militar, o econômico e o dos valores (LAFER; FONSECA, 1994, p. 50).

Os processos de globalização e transnacionalização, acompanhados da ampliação do comércio internacional, da progressiva complexidade dos meios de comunicação e da informação, trouxeram aos Estados a necessidade de repensar, e até mesmo, de redefinir os pressupostos essenciais de suas políticas domésticas. Nesse contexto, tornou-se essencial aos Estados responder à nova e complexa interdependência global e promover a reformulação das tradicionais posições diante de temas e acontecimentos que, mesmo geograficamente distantes, passaram a afetar diretamente a vida nacional (KEOHANE; NYE, 1971). Num processo cada vez mais acelerado, são estabelecidas regras e normas internacionais que limitam

a noção clássica de soberania nacional e que têm suas bases em valores “universais” (HOFFMANN, 1995/1996).

No caso dos países africanos, soma-se a essas demandas a necessidade de promover ações que façam prevalecer suas prioridades e interesses em concomitante à própria ampliação da presença internacional. Com efeito, a partir do desaparecimento do confronto bipolar, no continente africano começaram a aflorar diversos processos internos, antes ocultos, reprimidos ou distorcidos por aquela ótica sistêmica. Para o Continente, o contexto regional pós Guerra Fria se caracteriza pela erosão do Estado surgido com o fim do colonialismo, a deterioração da frágil situação social, como resultado da aplicação de drásticos programas de ajuste estrutural, e a perda de relevância da África na nova dinâmica global. Isto resultou, por um lado, na impossibilidade de obter novos recursos financeiros e, por outro, no fundamento da teoria da “fadiga” do Ocidente para seguir proporcionando “ajuda” a uma região que não tinha relevância na nova conjuntura internacional.

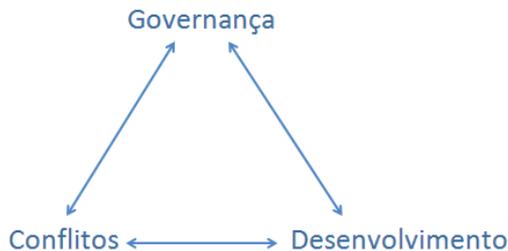
Este cenário, marcado pelo advento do processo de globalização, significou, essencialmente, a transformação econômica, política e ideológica do sistema internacional. De acordo com o discurso teórico predominante, estas mudanças seriam benéficas, inevitáveis e de alcance mundial. A fascinação que exerceu a globalização no meio acadêmico contrasta, entretanto, com a falta de interesse pelo estudo da África subsaariana, concebida como uma região que, durante décadas, foi mantida estática e imersa em conflitos irresolutos. Em linha com os argumentos mais reiterados, essa região estaria excluída do *tempo mundial* e seria irrelevante nas análises do sistema mundial do século XXI (LAÏDI, 1997).

A partir desta leitura, compreende-se a posição de alguns acadêmicos e observadores internacionais que excluem esse continente das análises da globalização, argumentando uma suposta ausência de mudanças qualitativas e que os problemas africanos são anacrônicos em relação ao *tempo mundial*. Para este continente, a globalização tem um impacto desestabilizador, que acelera os graves problemas internos e que tende, sobretudo, a favorecer as forças desintegradoras das estruturas políticas, sociais e econômicas existentes, modificando sensivelmente a natureza e o ritmo das mudanças gestadas em movimentos internos. Os

aspectos políticos e econômicos que geraram uma situação de insegurança, crise e conflito na África subsaariana serão discutidos no decorrer do texto, que se baseia no modelo de análise de sistema-social, como visto a seguir.

1 ANÁLISE DE SISTEMA- SOCIAL

A análise de sistema social considera que a única maneira de se entender situações de incerteza e crises é através de um estudo apurado de três dimensões inter-relacionadas: a governança, o conflito e o desenvolvimento (MARSHALL; COLE, 2011).



Fonte: Elaborado pelos autores com base em MARSHALL; COLE, 2011.

Figura 1: Análise de Sistema Social

De acordo com essa análise a alteração em qualquer uma dessas dimensões influencia diretamente as outras duas, portanto, não há como entender a situação da África subsaariana se todas essas dimensões não forem levadas em consideração. Segundo Marshall e Cole, o sistema tem um bom desempenho quando há mudanças em todas as dimensões, sendo que em cada dimensão a mudança há de ser implantada de maneira coordenada e legítima. Além disso, deve-se considerar que a dimensão desenvolvimento inclui tanto o capital humano quanto o capital material.

O estudo de Marshall e Cole faz parte da pesquisa realizada pelo *Center for Systemic Peace*, com o objetivo de identificar o grau de fragilidade dos Estados-nações, por meio de um exame apurado das práticas de governança e desenvolvimento. Esse artigo, portanto, apropriou-se dessa análise para buscar entender quais são os principais aspectos de

governança e desenvolvimento que permeiam a situação de incerteza na região a partir da década de 80, e mais intensamente, na década de 90. Destaca-se que a vantagem dessa análise frente às tradicionais análises que consideram somente o “papel do governo” está na sua capacidade de integrar de forma holística a complexidade da estrutura social e das redes de relacionamento do sistema, reconhecendo as inter-relações dinâmicas do sistema (MARSHALL; COLE, 2011, p. 3).

A dimensão desenvolvimento envolve a disponibilidade e administração de recursos materiais e humanos, ou seja, a análise do desenvolvimento econômico e da distribuição de renda. Enfatizam-se também os seguintes aspectos: acesso a tecnologias e informação, acesso a energia, capacidade produtiva agrícola e industrial e o grau de comercialização no mercado regional e global. A dimensão governança abrange uma análise do sistema de alternância de poder, da manutenção da ordem social e o poder de influência da sociedade civil no processo decisório. A dimensão conflito compara as guerras entre nações e os conflitos societais (civis), considerando principalmente a influência dos aspectos internos (étnicos) e externos (papel das potências) na promoção e manutenção da paz.

2 PERSPECTIVA HISTÓRICA

A. DIMENSÃO DESENVOLVIMENTO

É possível afirmar que a África subsaariana, desde a fase das independências na década de sessenta, tem se caracterizado por uma trajetória em que a grande maioria de seus países observa uma sequência de crises políticas, econômicas e sociais, em que há a conseqüente deterioração das condições de vida da grande maioria da população. Na esfera econômica, os Estados africanos, nascidos para a vida independente com uma acentuada distorção estrutural, caracterizam-se por: terras agrícolas erosivas por mau uso, uma infraestrutura insuficiente de portos e transportes, economias rudimentares baseadas em monocultura destinada à exportação agrícola ou mineral e uma agricultura de subsistência marginalizada no contexto da economia de mercado.

Nesse complexo contexto, dificilmente se pode fazer referência a um mercado nacional integrado. Assim, com a ausência de uma base industrial e de uma capacidade interna de inversão, as economias africanas têm se distinguido, desde a independência, por uma dependência frente à economia internacional. Com altas faturas pela importação de alimentos e produtos industriais, sua principal fonte de renda são as exportações de produtos não manufaturados, totalmente voláteis a flutuações de preços do mercado internacional. Neste sentido, a dependência africana a ajuda externa¹ aumenta cada vez mais, fazendo-se necessários recursos financeiros externos até para conseguir prover serviços públicos básicos à população. Entre os anos de 1975-79, ainda no sistema bipolar internacional, dezessete países apresentavam uma dependência da ajuda oficial internacional, acima de 10% do PIB (GOLDSMITH, 2001).

A vulnerabilidade dos países africanos aos custos do transporte internacional, aos flutuantes preços dos mercados internacionais e à demanda externa de seus produtos que, em muitos casos, são facilmente substituídos ou prescindíveis, são alguns dos fatores que desencadearam esse rápido processo de endividamento. Contudo, essa relativa abundância de “ajuda” e empréstimos, na década de sessenta e setenta, acentuaram ainda mais as distorções já referidas, com um impacto negativo em diversos indicadores econômicos: renda *per capita*, níveis de produtividade agrícola e industrial, quantidade das exportações e investimentos externos.

No início da década de oitenta, após a crise do petróleo, instalou-se então a mais grave crise econômica da história da África subsaariana. Essa crise ditou uma série de tendências negativas de caráter crônico e retardou ainda mais o desenvolvimento econômico e social dos países. Houve uma abrupta queda da produção alimentícia *per capita* e o esgotamento do setor agrícola, o que diretamente levou a uma diminuição da participação dos países africanos na economia regional e internacional. Esses contribuíram para a erosão dos termos de troca e, conseqüentemente, pra a mais alta taxa de fuga de capital do mundo, com um rápido declínio das inversões estrangeiras e, cada vez mais, uma maior dependência em relação às fontes externas de financiamento (em especial do Banco Mundial e o Fundo

¹ Consideram-se países dependentes da ajuda externa aqueles em que a ajuda oficial internacional está acima de 10% do PIB, conforme definido por BRAUTIGAM, 2000.

Monetário Internacional). Essa circunstância determinou o maior nível de endividamento externo em comparação ao PIB em nível mundial.

Nesta linha é importante enfatizar que o valor da dívida externa africana é insignificante no sistema internacional, muito abaixo da dos países latinos americanos, conquanto represente, para numerosos países dessa região, valores que correspondem a mais de 80% do PIB. Os problemas da dívida desencadearam uma aguda crise financeira, interpretada por Susan George (1988) como a emergência de um novo tipo de rivalidade internacional que foi denominada “conflito financeiro de baixa intensidade”, que não é exclusivo da África, embora nessa região seja mais profundo.

A crise econômica implicou, por sua vez, em outros problemas latentes nas diversas sociedades africanas, tais como o desemprego, o êxodo rural para centros urbanos, a ausência de divisas para manter a importação de produtos básicos (sobretudo de alimentos e remédios), a falta de energia e o abandono dos serviços públicos. Com o aprofundamento da crise, o setor rural adquiriu maior força na esfera de intercambio social, em detrimento da economia de mercado, e nos centros urbanos cresceu a economia informal. Vale destacar que desde então o conjunto de países mais pobres do globo se encontra na África e são: Chade, Mali, Burkina Fasso, Etiópia, Níger, Guiné, Serra Leoa, Moçambique, Benin e Guiné-Bissau.

Em meio a esta situação caótica, líderes africanos se reuniram em 1980 na costa da Nigéria para reforçar o Plano de Ação Lago, que pressupunha que os problemas africanos estavam relacionados a um comércio global injusto, conforme havia sido apontado pelos economistas da teoria da dependência. Contudo, a publicação do economista Elliot Berg², em nome do Banco Mundial, aponta para outra direção, que demonstra que as raízes dos problemas africanos estão na má gestão dos Estados: corrupção, patrimonialismo, companhias estatais ineficazes, regulamentação estatal exagerada e mercado interno fechado (BERG, 1981). Portanto, pode-se dizer que, segundo essa visão, é a dimensão de governança interna o que estaria por trás do péssimo desempenho econômico e social local, gerando assim uma situação de constante instabilidade. Porém, como já

² O livro de Berg *Accelerated development in Sub-Saharan Africa: an agenda for action* foi apontado pela revista Foreign Policy como uma dos cinco mais importantes livros sobre a África nos últimos 75 anos.

mencionado nesse artigo, a situação de crise e instabilidade num país não pode ser vista como algo unidimensional, pois mais fatores a influenciam, sendo a governança somente um deles.

Após essa publicação de Berg, e numa situação de escassos recursos financeiros próprios, os governantes africanos optaram por buscar soluções externas para a crise interna, tendo as instituições financeiras multilaterais ao centro desse processo. Segundo o diagnóstico do FMI e BM, os principais erros políticos cometidos pelas elites governamentais eram a ausência de incentivos para a produção agrícola para a exportação, a criação de indústrias estatais para a sustentação de importações, e a existência de um mercado interno fechado à competição externa. As reformas propostas foram orientadas, portanto, para “ajustar” as nações africanas às novas exigências da economia internacional, assim como para solucionar a crise financeira que impedia o pagamento da dívida externa e o livre comércio.

Numerosos países africanos foram convertidos em laboratório dos conhecidos programas de ajuste estrutural no início da década de 80, mesmo antes de serem experimentados na América Latina. Os principais objetivos dos programas de ajustes eram atrair investimento externo direto, favorecer o intercâmbio comercial e assegurar a estabilidade econômica e política dos Estados através de políticas de desregulamentação, privatização e devolução da moeda nacional. No entanto, como sintetizam as tabelas a seguir, em nenhum caso se registrou crescimentos reais auto-sustentáveis e nem incrementos substanciais na capacidade produtiva interna, pois como bem afirmou Brautigam (2009, p. 45) o propósito primordial dos programas de ajustes era “*getting prices right, not getting production right*”.

Tabela 1 – África: participação nas importações e exportações mundiais (em %) (Exclusive Oriente Médio)

1950	1960	1965	1979	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
3,3	3,5	2,9	2,4	2,3	2,5	1,7	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics, p. 35.

Os resultados do programa foram na direção oposta das previsões dos organismos internacionais, e a África subsaariana afundou cada vez

mais num processo de marginalização econômica, com uma retração na participação no comércio mundial (Tabela 1), ao mesmo tempo em que aumentou expressivamente o endividamento externo (Tabela 2). Em menos de dez anos a dívida externa praticamente duplicou, registrando uma evolução da dívida total de US\$ 84 para US\$ 165 bilhões entre 1980-1988, o que corresponde, respectivamente, à evolução do comprometimento do PIB dos Estados da região de 31% para 76%. Portanto, em menos de uma década, o número de países dependentes de ajuda externa subiu de dezessete, entre 1975-79, para vinte e cinco entre 1980-89 e, logo atingindo trinta no período de 1990-97 (GOLDSMITH, 2001). As relações comerciais dos países africanos foram igualmente afetadas, uma vez que o serviço da dívida em relação à porcentagem das exportações salta de 10% para 21% no mesmo período.

Tabela 2 – Indicadores da Dívida Externa dos Países em Desenvolvimento, 1980, 1988, 1995

	Dívida Total (bilhões \$)			Dívida como % do PIB			Serviço da Dívida como % das Exportações		
	1980	1988	1995	1980	1988	1995	1980	1988	1995
Todos os países em Desenvolvimento	667	1.334	2.068	27	35	38	13	23	16
África Subsaariana	84	165	223	31	67	74	10	21	15
Leste asiático e Pacífico	94	215	473	22	30	29	13	19	11
Sul da Ásia	38	98	168	17	28	39	12	26	25
Europa e Ásia Central	88	220	295	26	18	36	9	19	15
Oriente Médio e Norte da África	84	177	217	19	42	40	5	18	14
América Latina e Caribe	259	458	607	36	57	40	37	40	30
Países Seriadamente Endividados	60	152	226	31	104	128	11	29	21

Fonte: World Bank, World Debt Tables, 1996.

Na grande maioria dos países, o resultado destes programas foram novos conflitos e acentuação de velhas distorções econômicas, sociais e políticas, propiciando um aumento da diferenciação socioeconômica interna.

Aprofundou-se também o empobrecimento das camadas mais baixas da estrutura social, marginalizadas pela globalização e, ao mesmo tempo, surgiu um novo setor da elite, vinculado à abertura do mercado interno, identificando seus interesses, valores, padrões de consumo e visão de mundo com as elites globais das grandes capitais ocidentais. Como observa Thomas Callaghy (1991), em países como Zimbábue, Nigéria e

Quênia estes programas tiveram efeito totalmente oposto, pois as reformas implementadas estimularam a inversão de capitais externos, ao suspender algumas das vantagens que tinham as companhias transnacionais, como por exemplo, as tarifas de proteção para as importações.

A esse conjunto de indicadores associou-se a queda das receitas das exportações tradicionais, ocasionada pela deterioração do preço das commodities, que levaram ao atraso do pagamento e acúmulo das dívidas exteriores. Se, em 1975, as matérias primárias representavam 26% das importações da Comunidade Europeia, esse número caiu para 22% em 1980 e 17% em 1986. Por conseqüência, os preços dos produtos agrícolas caíram significativamente durante as últimas duas décadas, lavando os países do Terceiro Mundo a um “choque dos termos de troca”. Somente entre 1980 e 1995 os *terms-of-trade* dos países em desenvolvimento pioraram em 30%.

Esse fato teve como conseqüência a concentração dos HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) no continente africano. Entre as décadas de 80 e 90, dos 41 HIPC, 33 encontravam-se na África, registrando-se que, entre os 20 HIPC classificados como em situação de endividamento insustentável, 16 localizavam-se na África Subsaariana. A Tabela 3 fornece indicadores da gravidade do endividamento externo destes países, cujo comprometimento econômico e financeiro tornou-se claramente insustentável.

Tabela 3– Dívida Externa como porcentagem do PIB (média do período)

Categoria do país	1980-84	1985-89	1990-94	1995-2000
HIPC	38	70	120	103
Outros países da Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA)	21	33	38	33
Outros países de rendimento baixo-médio	22	30	27	26

Fonte: GAUTAM (2003)

Alarga-se, portanto, a dinâmica de exclusão-inserção da África subsaariana na nascente economia mundial do século XXI, ao não incentivar o desenvolvimento interno com a abertura dos mercados globais. Nessa nova divisão internacional de trabalho, a África perdeu a relevância no comércio internacional, porém ao mesmo tempo fortaleceu sua dependência frente às instituições financeiras internacionais – dominadas

pelos Estados Unidos e seus aliados. Esse fato praticamente anulou todas as possibilidades de construir soluções internas para suas nações.

Embora internacionalmente se reconhecesse as falhas dos programas de ajuste, essas foram novamente atribuídas à ineficácia dos governos africanos. Para as instituições financeiras internacionais, houve uma falta de compromisso com os princípios neoliberais das elites africanas, além de inexperiência e má administração dos governantes para lidar com os protestos das populações. Faltou reconhecerem as fragilidades do programa que não verificava as particularidades de cada país, seguindo o conhecido modelo *one-size-fits-all*.

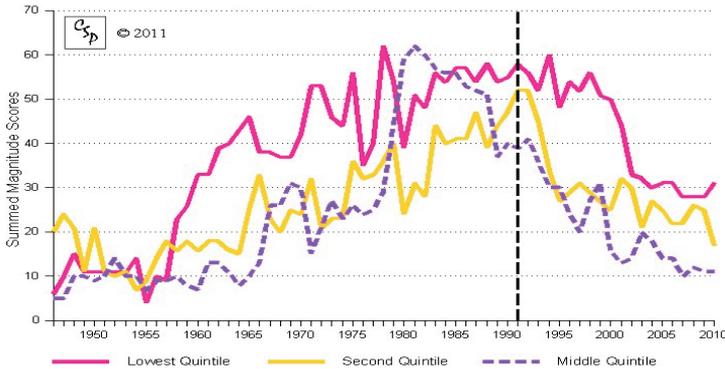
B. DIMENSÃO CONFLITO

No contexto da Guerra Fria, o jogo de poder bipolar foi, em grande medida, o marco de referência para definir a posição internacional dos países da África subsaariana. Isso contribuiu para sua inserção plena no sistema internacional a partir de dois critérios fundamentais: potencialidade conflitiva e posição geoestratégica. O ambiente internacional dominado pelo conflito ideológico Leste-Oeste fez que os modernos Estados africanos surgissem para a vida independente com o pesado fardo do passado colonial, que havia favorecido as divisões e conflitos domésticos, acentuando a falta de coesão interna dos mesmos.

Em comparação ao período colonial, estes Estados tornaram-se impressionantemente tão numerosos quanto frágeis (Vide Gráfico 1-Membros das Nações Unidas por região geográfica). Estruturados, em sua maioria, a partir de elites étnicas, não geraram instituições nacionais capazes de assegurar a aplicação e o cumprimento de leis e contratos.

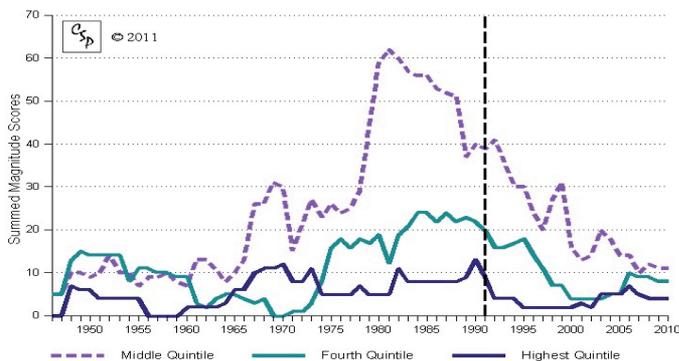
A natureza do pacto social, expresso pela ordem constitucional e seus processos, não resultou em níveis de coesão social capazes de garantir a paz em tempos de crise. O Gráfico 2, mostra claramente a intensidade de conflitos internos que há entre os anos de 70 e 90 nos países mais pobres do mundo, muitos deles parte da África subsaariana. Em contraposição a essa situação de instabilidade, ressalta-se a estabilidade que há nesse mesmo período nas regiões mais ricas do mundo. O baixo envolvimento em guerras, apontada no Gráfico 3, está normalmente vinculada à atuação

em conflitos civis externos, fato que ocorre principalmente no período da Guerra Fria (MARSHALL; COLE, 2011). Esses dados mostram que em boa parte dos países africanos o pacto social pós-colonial e seus valores, identidades e interesses fundamentais não chegaram a refletir uma aspiração coletiva. Os indicadores de coesão social, tais como cultura cívica e tradições, emanavam de contextos institucionais locais, obrigando os excluídos a olharem além do Estado e para fora da nação em busca de suas identidades, valores e interesses (GROVOGUI, 2004).



Fonte: Center for Systematic Peace, 2012.

Gráfico 2: Conflitos nos 3/5 dos países mais pobres do mundo



Fonte: Center for Systematic Peace, 2012.

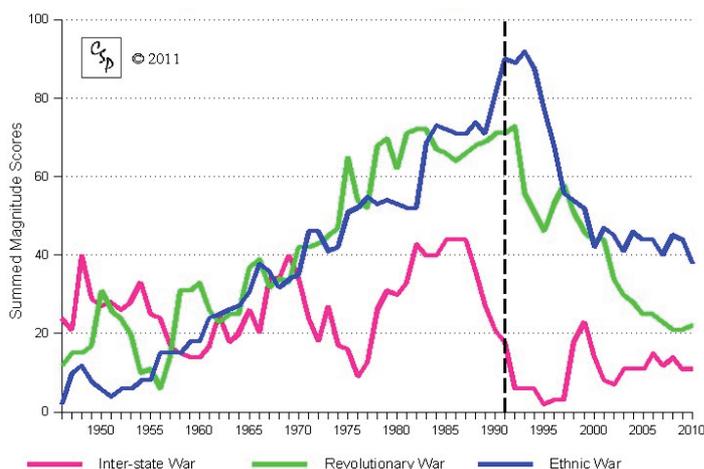
Gráfico 3: Conflitos nos 3/5 dos países mais pobres do mundo

Ademais, para além do modelo de administração, a adoção do princípio de integridade territorial (*uti possidetis juris*) adotado pela maioria dos países africanos implicou que os Estados surgidos do processo de descolonização herdassem, quase sempre, os limites territoriais do período colonial (BOUTROS-GHALI, 1969). Com fronteiras artificiais herdadas da colonização, em um único território foram reunidos grupos étnicos com rivalidades históricas, ou importantes etnias foram divididas entre dois ou mais Estados. Assim, a garantia de imutabilidade das fronteiras resultou, e ainda implica, em graves problemas de legitimidade e estabilidade (RAVENHILL, 1998). Como aponta Foucher (1991), entre 1960 e 1985, apenas 13% dos traçados coloniais chegaram a ser debatidos pelos Estados que se tornaram independentes. Os acordos pós-coloniais, portanto, não foram numerosos e as fronteiras permaneceram, na grande maioria (87%), herdadas, sendo ainda pouco “africanas”. Tal constatação leva a perceber que as “fronteiras herdadas da colonização” não remetem apenas a um fato histórico evidente ou a uma constatação estabelecida com fins mais ou menos críticos ou explicativos, mas também ao princípio de legitimidade (FOUCHER, 1991).

Com altos níveis de analfabetismo, desde o período colonial, os grupos étnicos geograficamente mais longes da capital colonial tinham, geralmente, frágeis vínculos com governo local e fortes laços, incluindo os econômicos, com grupos étnicos nos territórios vizinhos. Conseqüentemente, a África subsaariana surgiu para a vida independente com uma população heterogênea, fragmentada em 43 Estados, cuja diversidade étnica, cultural, lingüística e de desenvolvimento econômico e político havia sido acentuada pelo fenômeno colonial.

Nota-se que nos anos anteriores e seguintes da independência a maioria dos conflitos civis nos países da região podia ser classificada como “revolucionários”. Porém, já na década de sessenta começou a deterioração profunda e contínua de tais Estados, com o surgimento principalmente de regimes personalistas, que fomentaram as diferenças étnicas, impulsionando um crescimento gradativo nos conflitos internos de caráter étnico. O Gráfico 4 abaixo mostra que conflitos étnicos na esfera mundial continuaram a crescer em intensidade mesmo após a erosão do

sistema bipolar, quando há uma queda nos conflitos “revolucionários” e entre-nações devido à falta de interesse das grandes potências em manter suporte militar e financeiro na região. Além disso, Marshall e Cole (2011) apontam que há um aumento significativo de conflitos civis após 90 na África subsaariana, com destaque para os países da África oriental.



Fonte: Center for Systematic Peace, 2012.

Gráfico 4: Tipos de Conflitos, 1946-2010

C. DIMENSÃO GOVERNANÇA

No plano político, a África independente emerge sob a percepção amplamente difundida, e posteriormente consolidada, de que a insistência no relacionamento com o continente africano teria um custo relativamente elevado para o Ocidente. Com efeito, esse “custo” está associado à percepção de que as lutas por libertação e a conquista das independências ocorridas entre as décadas de 60 e 70 não lograram por fim a maior parte dos conflitos vivenciados no continente africano.

Neste cenário, a prevalência do sistema unipartidário, sob qualquer forma e intento, fez proliferar o modelo de Estado de partido único como fundamento de unidade e bem-estar social geral, frustrando as expectativas

criadas ao longo do processo de independência, acarretando uma situação desenfreada de crises e desacertos (SYLLA, 1977). Sua adoção acarretou no patrimonialismo, nepotismo, tribalismo e corrupção generalizada, minando o otimismo da era da independência, propiciando intervenções militares cujos registros, com poucas exceções, têm sido muito piores do que aqueles dos regimes que eles substituíram (GROVOGUI, 2004).

Sem vínculo com a grande maioria da população e protegidos por uma grande potência no contexto de Guerra Fria, estes regimes autoritários desencadearam o surgimento dos Estados predatórios, dominados por regimes quase sempre ilegítimos. A repressão e os estímulos dos diferenciais étnicos, regionais e inclusive religiosos eram constantemente utilizados para controlar a população. Além disso, a excessiva concentração de poder apoiava-se na manipulação do discurso bipolar, que muitas vezes contava com a “ajuda” ou empréstimos externos para manter os altos gastos pessoais e militares, como também instaurar práticas clientelistas não legítimas. Nesse contexto de instabilidade, os golpes de Estado se converteram em fenômeno cotidiano, como o mecanismo mais freqüente para alcançar a troca de regime.

Estes aspectos produziram, por um lado, a extraordinária vulnerabilidade dos Estados africanos ante às pressões externas e, por outro, sua incapacidade para realizar tarefas mínimas no plano interno, como o desenvolvimento de uma nova identidade do tipo moderno ao construir mecanismos de integração nacional, garantir aspectos básicos de seguridade aos cidadãos e elaborar normas de conduta social para a gestão dos conflitos. Aspectos necessários na perspectiva de assegurar tanto a convivência com participação política dos distintos setores sociais e dos grupos étnicos, como a de criar também um processo de seleção dos líderes governamentais que garantissem a construção e manutenção da paz. Ilegítimos e ineficientes, os Estados africanos se converteram na própria fonte de inseguridade e violência política, dando lugar ao *dilema de inseguridade* na África subsaariana.

Conseqüentemente, os Estados africanos tornaram-se pouco, para não dizer quase nada, atrativos aos investimentos externos. Em boa parte porque os novos Estados independentes tentaram controlar economicamente as riquezas de seu solo e subsolo, ainda dominadas pelos

trustes. A política de nacionalização, então implantada, multiplicou os conflitos que, indiretamente, abalaram a economia mundial – como, por exemplo, a crise do petróleo de 1973 (FERRO, 1996, p. 394). Parafraseando Bahia, pode-se considerar que a revolução africana seguiu uma trajetória marcada pela breve euforia após a independência, instauração de partido único ou tomada de poder pelos militares, forte estatização da economia e ampla esperança de democratização seguida, em muitos casos, de uma restauração autoritária sobre um fundo de crise de identidade e de violência (BAHIA, 2002, p. 116).

Paralelamente, o deteriorar da situação econômica veio contribuir para o aumento do fluxo de refugiados e migrantes, agravando as condições sociais, tais como as de higiene, segurança e habitação. Nesse ambiente, o continente africano transformou-se em palco para o crescimento desenfreado de uma série de doenças, ainda que muitas delas totalmente passíveis de controle (como poliomielite, sarampo, dengue etc.), sejam capazes de fazer milhões de vítimas a cada ano. Já no caso da epidemia de AIDS, a situação apresentou-se de forma mais assustadora, chegando ao ponto de afetar as perspectivas demográficas em longo prazo em vários países. Como mostra o último Informe da ONU acerca dos Objetivos do Milênio, ao adentrar a década de 90, 44,6% da população da África Subsaariana contava com menos de US\$1 por dia para se sustentar. Passada mais de uma década, esta cifra praticamente não se alterou, registrando que 44,0% da população mantêm-se no mesmo patamar socioeconômico.

CONCLUSÃO

Desde o surgimento da vida independente, os Estados africanos foram marcados por guerras civis e de conflitos étnico-políticos, que durante a Guerra Fria eram apresentados como expressões locais do conflito bipolar. Esse argumento serviu de base para “justificar” a intervenção das forças estrangeiras e promover a construção de um ambiente desprovido de estabilidade e marcado por conflitos e crises institucionais. Em compasso, o problema da segurança interna foi sendo agravado e prolongado. A ausência de paz se traduziu no dilema de insegurança interna e na deformação das

tarefas essenciais do Estado, responsável por garantir a defesa exterior e a segurança doméstica.

As transformações internacionais na década de oitenta e noventa alteraram sensivelmente a posição dos Estados africanos no cenário internacional. Esse período coincidiu com as primeiras manifestações pró-democráticas na África, aceleradas pelo descontentamento social gerado pela crise econômica e pela imposição dos programas de ajuste estrutural, assim como pela profunda deterioração dos regimes autoritários e personalistas. Ou seja, a deterioração profunda da dimensão de governança e desenvolvimento apresentadas nesse artigo, por meio da análise de sistema-social, mostram que primeiramente houve uma intensificação dos conflitos civis na região, seguida no início do século XXI, por uma reestruturação das forças internas, a partir do reposicionamento das organizações internacionais e da busca por uma nova forma de inclusão no sistema internacional.

Se durante a Guerra Fria os governos autoritários eram úteis nos jogos de poder das superpotências, uma vez concluído o conflito bipolar, e ante o impulso da globalização, esses regimes se converteram em um obstáculo para os antigos aliados. No plano internacional, as regras do jogo haviam mudado, perdendo a vigência dos critérios bipolares para definir a posição geoestratégica dos Estados. Com efeito, neste contexto, as crises dos Estados africanos tornaram-se mais agudas, devido à incapacidade das elites governamentais para adaptar-se às transformações internacionais e responder às demandas internas de uma sociedade civil nascente.

A partir desse cenário, conclui-se que a construção e manutenção da paz nos países da África subsaariana não podem depender apenas da ação de forças exclusivamente externas ou domésticas, mas de uma combinação de forças, que articulem os fatores políticos, econômicos e sociais em nível regional e nacional. Entre estes fatores destacam-se a solução do dilema de insegurança interna, a reversão da tendência histórica para a pauperização e da tendência de declínio das economias locais, mediante a promoção de novas regras do jogo internacional para acessar fundos junto ao mercado global. Estas condições exigem certo grau de homogeneização das estruturas políticas, econômicas e sociais internas e, sobretudo, um compromisso com a promoção da paz em âmbito regional.

Nota-se que desde a última década do século XX, os grupos africanos buscam inserir seus países no nascente sistema mundial de forma pró-ativa e manter a paz em nível local e regional. Por meio de diversas iniciativas, os círculos políticos e acadêmicos dos países africanos incluíram na sua agenda a temática da democratização, os programas econômicos de reajuste estrutural e a integração regional. E apontam que a alternativa para a manutenção da paz na África subsaariana está na sua democratização e no aumento do regionalismo, processos esses dialeticamente unidos e que expressam a existência das forças integradoras.

Em relação ao processo de democratização, notam-se muitos avanços em diferentes países da região. O reposicionamento político de uma pluralidade de grupos africanos, revelado em inúmeras manifestações de ruas, impulsionou os processos de transições políticas em diferentes países. A grande maioria dos Estados abandonou o sistema de partido único e houve um crescimento no número de países democráticos com sistemas multipartidários, que já no início do século XXI se encontravam em mais de 90% dos países, estando somente seis países nas mãos dos “antigos regimes”, com 15 anos ou mais no poder. Esse ganho da democracia no âmbito regional tende a promover a paz de forma ampla, contudo essa situação ainda caracterizada como de transição mantém certa instabilidade e incerteza, o que nos impede em determinar com total clareza o futuro dessas nações.

Já mencionando o sucesso das políticas de integração regional, destaca-se a construção de diversos espaços regionais, como a Comunidade Econômica de Estados da África Central (ECCAS), a União Árabe Maghrebí (AMU), a Comunidade de Desenvolvimento do Sul da África (SADC), o Mercado Comum da África do Leste e do Sul (COMESA) e a União Africana (UA), esta última diretamente vinculada ao dilema de insegurança e à promoção da paz. A UA surge de imediato como instituição fundamental para execução de tal projeto, uma vez que sobre ela recai a responsabilidade de assegurar princípios, normas, regras e procedimentos em torno dos quais as expectativas dos Estados envolvidos venham a convergir. Em outras palavras, a UA é responsável pela validade de regimes, sejam eles de caráter econômicos ou políticos, em plano regional. Como Instituição capaz de promover e assegurar: “Um conjunto de princípios,

normas, regras e procedimentos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área temática.” (KRASNER, 1982, p. 1).

Por tal perspectiva, a miséria e a marginalização da África deixam de serem vistas como problemas particulares deste continente. A exclusão da África subsaariana na nova dinâmica mundial se traduz tanto na erosão político-estratégico da oposição que mantinha esse continente durante a Guerra Fria como em sua transformação acelerada na nova periferia *global* do século XXI. Mas, ao mesmo tempo, esta região está cada vez mais inserida (ainda que de forma dependente) no sistema mundial, através do enorme poder do FMI e do BM, que pressionam a favor das tendências mundiais de homogeneização (com os programas de ajuste estrutural e a adaptação neoliberal dos vestígios do Estado pós-colonial) e da diferença das estruturas internas (pauperização acelerada).

A dinâmica negativa de exclusão-inserção dos países africanos é um processo reversível: com avanços e retrocessos, se desenvolvem nessa região enormes esforços para enfrentar o impacto desestabilizador dos câmbios desencadeados no tempo mundial. Em alguns países tenta-se o mecanismo de adaptação. Em outros se buscam estratégias alternativas. Estas atitudes se contrapõem à visão da África subsaariana como um uma região estática, como um “mundo bárbaro”, que estaria fora do tempo mundial e incapaz de fazer florescer condições para a vigência da paz.

REFERÊNCIAS

- BAHIA, L. H. N. As Áfricas e suas ordens políticas: entre o otimismo e o pessimismo. In: COELHO, P. M.; MENDONÇA, H. M. *Relações Brasil-África: um colóquio*. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2002.
- BERG, E. *Accelerated development in Sub-Saharan Africa: an agenda for action*. Washington: The World Bank, 1981.
- BOUTROS-GHALI, B. *L'Organisation de l'Unité Africaine*. Paris: Librairie Armand Colin, 1969.
- BRAUTIGAM, D. *Aid dependence and governance*. Estocolmo: Almqvist and Wiksell International, 2000.
- BRAUTIGAM, D. *The dragon's gift: the real story of China in Africa*. New York: Oxford University Press, 2009.

- CALLAGHY, T. M. Africa and the world economy: caught between a rock and hard place. In: HARBESON, J.; ROTHCHILD, D. (Ed.). *Africa in world politics*. Boulder: Westview Press, 1991. p. 39-68.
- CENTER FOR SYSTEMATIC PEACE. 2012. Disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/conflict.htm>>. Acesso em: 4 abr. 2012.
- FERRO, M. *História das colonizações: das conquistas às independências, séculos XIII a XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- FOUCHER, M. *Fronts et frontières: un tour du monde géopolitique*. Paris: Librairie Arthème Fayard, 1991.
- FUKUYAMA, F. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1992.
- GAUTAM, Madhur. *A iniciativa para os países pobres muito endividados (HIPC): Uma análise do OED*. Departamento de Avaliação de Operações (OED) do Banco Mundial, 2003.
- GEORGE, S. *A fate worse than debt: a radical analysis of the third world debt crisis*. London: Penguin Books, 1988.
- GOLDSMITH, A. A. Foreign aid and statehood in Africa. *International Organization*, Cambridge, v. 55, n. 1, p. 123-148, Winter 2001.
- GROVOGUI, S. N. A crise do estado na África: desafios do pacto democrático na África. In: COELHO, P. M. P.; SARAIVA, F. S. (Org.). *Fórum Brasil-África: cooperação e comércio*. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2004.
- HOFFMANN, S. The politics and ethics of military intervention. *Survival*, v. 37, n. 4, Winter 1995/1996.
- HUNTINGTON, S. P. Choque das civilizações? *Política Externa*, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 120-141, mar. 1994.
- HURRELL, A.; WOODS, N. (Ed.). *Inequality, globalization, and world politics*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- KAISER, K. Transnational relations as a threat to the democratic process. *International Organization*, Cambridge, v. 25, n. 3, p. 706-720, Summer, 1971.
- KEOHANE, R.; NYE, J. *Transnational relations and world politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- KRASNER, S. D. (Ed.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1982.
- _____. *Defending the national interest: raw materials investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- LAFER, C.; FONSECA Jr., G. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA, G.; CASTRO, S. H. N. (Org.). *Temas de política externa II*. Brasília, DF: FUNAG; São Paulo: Paz e Terra, 1994. v. 1.
- LAIDI, Z. *Le temps mondial*. Brussels: Editions Complexe, 1997.
- MARSHALL, M. G.; COLE, B. R. *Global report 2011: conflict, governance and state fragility*. Vienna, VA: Center for Systematic Peace, 2011.

MEARSHEIMER, J. The false promise of international institutions. In: BROWN, M. et al. *Theories of war and peace*. Cambridge: MIT Press, 2000.

NESS, G. D.; BRECHIN, S. R. Bridging the gap: international organizations as organizations. *International Organization*, Cambridge, v. 42, n. 2, p. 245-273, Spring 1988.

RAVENHILL, J. Redrawing the map of Africa. In: ROTHCHILD, D.; CHAZAN, N. (Ed.). *The precarious balance: state and society in Africa*. Boulder: Westview Press, 1998.

SHAW, T. M.; INEGBEDION, J. E. The marginalization of Africa in the new world (dis)order. In: STUBBS, R.; UNDERHILL, G. R. D. (Ed.). *Political economy and the changing global order*. Toronto: McClelland and Stewart Inc., 1994. p. 390-403.

SYLLA, L. *Tribalisme et parti unique en Afrique noire*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 1977.

TSHIYEMBE, M. Les principaux déterminants de la conflictualité africaine. In: ELA, P. A. *La prévention des conflits en Afrique centrale: prospective pour une culture de la paix*. Paris: Karthala, 2001.