

A ÁFRICA DESDE O FIM DA GUERRA FRIA¹

Ricardo Soares de Oliveira

O fim da Guerra Fria foi um acontecimento importante para o continente africano². A maioria dos estados africanos atingira a independência nos anos-chave do conflito entre as superpotências e este fora o factor crucial nas relações internacionais da África durante trinta anos³. Não é, pois, surpreendente que tal alteração tenha constituído um desafio radical à ordem instituída. O impacto desta mudança estrutural do sistema internacional, e da liberalização na Europa de Leste em particular, sentiu-se em quase todo o continente africano. Este foi um momento fundamental que criou a possibilidade de virar uma página histórica dolorosa, especialmente para os estados da África Austral e do Corno de África que mais tinham sofrido com a dinâmica global do conflito entre o Ocidente e o Bloco de Leste. Com raras excepções, o resultado deste processo pautou-se por um grau considerável de mudança ou recomposição dos regimes políticos africanos.

Contudo, neste ensaio proponho, em primeiro lugar, que as mudanças estruturais na interacção da África com o sistema internacional – mudanças essas que resultaram na degradação considerável do prestígio e bem-estar do continente – já estavam em processo de delimitação desde o final dos anos 1970. A última década da Guerra Fria, apesar de ter sido particularmente visível e destrutiva, não fez muito para afectar a tendência geral para o empobrecimento da África e a ascensão do discurso de reformismo liberal fomentado pelo Ocidente. Porém, o final da Guerra Fria e da alternativa de patrocínio soviético que permitira algum espaço de manobra aos regimes africanos expôs a fragilidade do seu estatuto internacional e agravou a irrelevância crescente da África para o resto do mundo.

Em segundo lugar, o ensaio sustenta que a marginalização da África não foi um processo mútuo. A dependência da África face ao sistema internacional cresceu em simultâneo com o seu declínio político e económico, e isto apesar do interesse exterior para com o continente se ter reduzido progressivamente a alguns enclaves de interesses estratégicos, ou, em certos países, ter desaparecido completamente. A assimetria histórica das relações exteriores da África aprofundou-se de modo substancial.

Finalmente, argumenta-se que, pelas razões apresentadas, e na ausência de uma modificação de natureza sistémica capaz de produzir um contexto doméstico e internacional benigno, é improvável que (com algumas excepções) a médio prazo o continente africano seja terreno fértil para a expansão de sistemas de democracia liberal ou de capitalismo industrial.

O ensaio está estruturado da seguinte forma: a primeira parte discute em termos necessariamente gerais algumas das características económicas e políticas do Estado africano pós-colonial⁴. De seguida, discutem-se os parâmetros de acção dos estados africanos enquanto entidades soberanas na esfera internacional durante as duas primeiras décadas de existência, o declínio desses parâmetros durante os anos 1980, e a reconfiguração da acção política causada pelo fim da Guerra Fria. A segunda parte lida com o contraste entre a retórica do reformismo dos anos 1990 e a direcção real, muito diferente e bastante perturbante, dos desenvolvimentos políticos e económicos na África ao longo deste período. A terceira parte analisa as visões normativas que dominaram os debates sobre desenvolvimento africano, e as políticas dos doadores, nos quinze anos que sucederam à Guerra Fria, e procura compreender as implicações deste monopólio virtual detido pelo Ocidente sobre «o que é bom para África». O carácter transitório desta hegemonia ocidental é revelado pela rápida e implacável expansão do envolvimento chinês na África. Em alguns aspectos importantes, a estratégia chinesa caracteriza-se por um realismo geoestratégico que difere muito dos compromissos, talvez retóricos, do Ocidente na África. Contudo, tais diferenças não devem obscurecer as linhas de continuidade histórica entre o envolvimento chinês e o de outros estrangeiros na África, nomeadamente no que diz respeito à procura de recursos naturais. Nesse sentido, a nova presença chinesa contribui para, e aprofunda, a lógica de inserção desigual da África na economia mundial assim como os sistemas políticos que acompanham esse processo.

A notável obra de J. D. Fage, que tenho a honra de posfaciar, é famosa pela clareza e consistência com que dá sentido a uma complexa realidade continental através de um longo arco histórico. Contudo, para muitos especialistas de países ou regiões específicos do vasto continente africano, ainda não é um dado adquirido que se possa tecer considerações sobre a África contemporânea ou sobre a «experiência africana», especialmente num contexto limitado como o deste ensaio. De facto, é impossível negar a diversidade de experiências, muitas delas contraditórias, da África actual, ou de resumilas adequadamente em menos de trinta páginas. Todavia, como notou o antropólogo James Ferguson, «África» é uma categoria importante através da qual são estruturadas mundividades, uma categoria constituída de modo histórico e social, mas nem por isso menos «real»⁵. Se é inegável que a imagem esboçada neste ensaio não corresponde à experiência exacta de cada país africano, o objectivo é estabelecer, na senda da obra de Fage, um perfil fidedigno das tendências mais importantes na África das últimas duas décadas.

1.

As independências africanas ocorreram numa atmosfera protectora que promoveu a absorção das ex-colónias como membros inquestionáveis da sociedade internacional de estados soberanos. Pela primeira vez, a soberania do Estado era aceite na base jurídica de reconhecimento por parte dos outros estados soberanos e não na base empírica de capacidades de governação, defesa e extracção fiscal que desde sempre constituía a prova crucial da viabilidade dos estados⁶. Tal mudança de paradigma é imprescindível para compreender a viabilização dos

estados africanos pós-coloniais, muitos dos quais minúsculos, sem saída para o mar, ou paupérrimos, e que nunca teriam emergido noutra momento histórico. Na segunda metade do século XX, pelo contrário, os estados africanos foram aceites

como entidades soberanas com todas as prerrogativas formais dos outros estados. Tal incluiu o obrigatório assento na ONU, no seio da qual os estados africanos e outras ex-colónias do «Terceiro Mundo» se afirmaram por vezes ruidosamente. As superpotências reagiram a este novo grupo de actores na cena internacional com tentativas de sedução de potenciais aliados e a generosa distribuição de ajuda pública ao desenvolvimento (APD), as mais das vezes uma renda geoestratégica para compensar apoiantes da Guerra Fria. Apesar de a maioria dos estados africanos ter preferido a designação de «não-alinhados», este período pautou-se por uma série de relações privilegiadas, ainda que instáveis, com uma ou outra das superpotências. Para a China e o Bloco de Leste em particular, a tentativa de estabelecer tais relações incluiu, para além dos estados africanos, a ajuda financeira e militar aos movimentos de libertação de territórios ainda por descolonizar como Angola, Moçambique e as colónias anglófonas da África Austral. A presença dos Estados Unidos fez-se sentir através do apoio incondicional aos seus aliados «anticomunistas» na Etiópia, Libéria, Zaire e os estados controlados por minorias brancas na África Austral, ao passo que a França desenvolveu uma relação neocolonial de enorme complexidade com as suas ex-colónias que (entre outras consequências) ancorou a África de língua francesa no campo ocidental durante a Guerra Fria.

Neste contexto, o conflito global foi não apenas um factor estruturante das primeiras décadas pós-coloniais na África mas (e é este facto que importa sublinhar aqui) uma dimensão da vida política internacional que em larga medida serviu os interesses dos actores políticos que dominaram a cena africana. Ao afirmar isto não tenho qualquer intenção de subestimar o impacto negativo da Guerra Fria na África, especialmente no que diz respeito às «guerras por procuração» que a União Soviética e os Estados Unidos promoveram e/ou financiaram um pouco por todo o continente. Dito isto, a existência de competição feroz a nível internacional permitiu o acesso por parte dos estados africanos a várias fontes de patrocínio internacional, tanto ao nível de rendas como de

AS INDEPENDÊNCIAS AFRICANAS OCORRERAM
NUMA ATMOSFERA PROTECTORA QUE PROMOVEU
A ABSORÇÃO DAS EX-COLÓNIAS COMO MEMBROS
INQUESTIONÁVEIS DA SOCIEDADE INTERNACIONAL
DE ESTADOS SOBERANOS.

apoio político-militar. Em geral, a pertença a um dos campos da Guerra Fria fortaleceu o estatuto internacional dos estados africanos e, neste quadro, a vasta maioria conseguiu uma grande margem de manobra, subordinando de forma competente os recursos externos às agendas domésticas dos actores políticos dominantes⁷.

O sistema internacional da Guerra Fria foi um dos dois pilares essenciais da política africana das décadas de 1960 e 1970. O outro pilar imprescindível foi o carácter da economia internacional durante estes anos e os seus efeitos na vida dos estados africanos. A África Subsariana beneficiou de uma conjuntura ideal durante quase trinta anos a partir do fim da II Guerra Mundial: o *boom* económico ininterrupto nas sociedades industrializadas resultou em preços internacionais consistentemente altos das matérias-primas minerais e agrícolas que a África produzia⁸. O resultado da expansão da base fiscal do Estado, aliada à breve mas importante dedicação «desenvolvimentista» das derradeiras administrações coloniais (cujo resultado foi a expansão exponencial da burocracia e das pretensões intervencionistas do Estado) e ao optimismo do nacionalismo africano, sagrou-se por uma série de tentativas de modernização das sociedades africanas por parte das lideranças pós-coloniais. Muita tinta se gastou a discernir diferenças entre as estratégias «conservadoras» (Quénia, Costa do Marfim) e as soluções «radicais» (o Gana ou, mais tarde, os regimes «afrocomunistas»). Porém, uma análise retrospectiva demonstra que, se bem que existissem algumas diferenças, os regimes africanos pós-coloniais partilhavam características cruciais, incluindo, (1) o abandono rápido e fácil do pluralismo político e a adopção de sistemas políticos autoritários, (2) uma crença forte no papel do Estado em todas as áreas da economia e a multiplicação do número de funcionários públicos, de companhias estatais, e do envolvimento do Estado em áreas anteriormente dominadas pelo sector privado, e (3) a penetração das instituições públicas formais, pretensamente impessoais, por grupos de interesses informais e agendas patrimoniais que procuram controlar a distribuição de bens materiais e de privilégios políticos. Estas três dimensões, que eram partilhadas por praticamente todos os estados na África, contêm um potencial bastante problemático. Mas no contexto prometedor aqui descrito, o *status* internacional dos estados africanos, e até algum crescimento

económico, foram viáveis desde que estas condições se mantivessem estáveis.

OS PROBLEMAS SÉRIOS DA ÁFRICA PÓS-COLONIAL COMEÇAM NO MOMENTO EXACTO EM QUE O PILAR ECONÓMICO IMPLODE.

Os problemas sérios da África pós-colonial começam no momento exacto em que o pilar económico desta ordem de coisas

implode. Em meados dos anos 1970, a crise petrolífera e a recessão que daí resulta iniciam um abalo brutal na economia mundial cujo resultado mais dramático é a «bifurcação de destinos do Terceiro Mundo»⁹. Ao passo que vários estados da Ásia Oriental, por exemplo, se adaptaram às novas condições com uma destreza invejável, ao ponto de superarem o problema da pobreza, os estados africanos dependentes da exportação de matérias-primas e com recursos humanos não especializados foram devastados.

Esta mudança sistémica é o factor crucial que estrutura as três décadas subsequentes da vida africana. Mas uma linha de raciocínio inteiramente determinista não é suficiente para explicar a seriedade do declínio económico dos estados africanos. É inegável que um reverso de fortuna tão rápido teria desafiado as capacidades dos melhores decisores, mas as reacções africanas foram tragicamente inapropriadas. Os governantes africanos tiveram um papel preponderante na transformação de uma recessão (que atingiu todo o mundo, mas que mais cedo ou mais tarde quase todos os estados fora da África ultrapassaram) numa «crise permanente»¹⁰ de proporções épicas que iria desfigurar o continente até ao fim do século. A reacção adequada à crise global, cujo impacto nas receitas dos estados africanos era inteiramente previsível, teria de consistir em cortes orçamentais e numa melhor gestão da coisa pública (de resto, medidas difíceis de implementar já que a legitimidade do Estado estava intimamente ligada à sustentação de redes clientelares). No entanto, os líderes africanos continuaram a esbanjar o dinheiro que tinham na expectativa ingénua de que em breve as coisas iriam «regressar ao normal». Ainda pior; quando os compromissos do Estado africano já não podiam ser cumpridos com os recursos disponíveis, os líderes africanos viraram-se para a banca internacional, agora carregada de petrodólares reciclados e, devido à crise económica, impossibilitada de emprestar aos seus clientes habituais no Ocidente. Estas dívidas e os juros acumulados rapidamente se revelaram impossíveis de pagar, e no início da década de 1980 quase todos os países africanos estavam à beira da bancarrota.

A transformação da economia mundial nos anos 1970 e no início da década de 1980 foi acompanhada a nível intelectual pelo abandono das ideias keynesianas em favor de uma visão neoclássica da economia. Este facto teve implicações imediatas para os estados africanos já que estes precisavam da ajuda das instituições financeiras internacionais (IFI) para impedir o seu naufrágio definitivo. Longe de aceitarem o tipo de explicação popular entre os políticos e intelectuais africanos – a chamada «teoria da dependência», segundo a qual a crise era o resultado da troca desigual estrutural que caracteriza a economia mundial – o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a maioria dos doadores ocidentais culpavam a omnipresença do Estado africano e as elites africanas pelas políticas erráticas e autodestrutivas que haviam seguido nas décadas anteriores. Para mais, pela primeira vez desde o fim do colonialismo, introduziu-se a linguagem da condicionalidade nas relações internacionais dos estados africanos em detrimento do imperativo da soberania nacional. As IFI só dariam auxílio financeiro se os dirigentes africanos se comprometessem a implementar reformas económicas importantes, os chamados programas de ajustamento estrutural (PAE) que tinham por fim desregulamentar e liberalizar as economias africanas, aumentar o papel do sector privado, abrir as economias africanas ao resto do mundo, e estabelecer a base para o «desenvolvimento robusto» do continente. Estas reformas seriam directamente supervisionadas por funcionários das IFI, uma intrusão sem precedentes em assuntos domésticos dos estados africanos.

Este ensaio não se pode alongar excessivamente sobre a complexa questão dos PAE, mas algumas consequências deste processo devem ser mencionadas¹¹. O impacto dos PAE foi muito ambíguo; apesar do tom draconiano das IFI e do facto de quase todos os países africanos expressarem apoio retórico, a maioria nunca os implementou de forma consistente; e aqueles que o fizeram não recolheram os benefícios que os arquitectos da reforma em Washington haviam pregado. Em todos os países, o dogmatismo de cortes de despesa imposto pelas IFI teve consequências trágicas, especialmente no que diz respeito à desindustrialização das economias africanas e às áreas da educação e da saúde. Apesar da hostilidade que as elites africanas sentiam para com qualquer reforma real do sistema que poderia pôr em causa o domínio que detinham, as reacções iniciais de oposição foram rapidamente substituídas por uma postura astuciosa. A retórica antiestado das IFI permitiu às elites africanas abandonar responsabilidades sociais para com as populações que o Estado, num contexto de declínio económico, já não podia e/ou não queria desempenhar. Assim, as elites continuaram a sobreviver, sem grandes problemas, à crise económica e política destes anos, e até a aumentar o controlo discricionário dos recursos disponíveis, mas o âmbito social das relações clientelares diminuiu drasticamente. Muita gente, que anteriormente beneficiara destas relações, mesmo que indirectamente, estava agora só e sem qualquer protecção perante as ondas de choque do colapso económico.

Para fins deste ensaio, o facto que importa reter é que esta evolução económica e a tomada das economias africanas pelo reformismo liberal ocidental, em si mesma uma dimensão crucial para a compreensão da África pós-Guerra Fria, precede o fim desta entre cinco a dez anos. Quando se discute este período, a decadência das economias estatizadas e a ascensão das agendas reformistas liberais do Ocidente tendem a ser menos enfatizadas do que os acontecimentos mais espectaculares da Guerra Fria, como o patrocínio soviético do Derg etíope, a força expedicionária cubana em Angola ou a parceria tácita entre os Estados Unidos e a África do Sul em apoio das forças contra da Unita e da Renamo em Angola e em Moçambique. Não há dúvida de que a Guerra Fria continuou a ser uma presença bruta e inevitável na política do continente africano; por esta razão, governantes mal-amados como Mobutu, do Zaire, e Samuel Doe, da Libéria, continuaram a encontrar sustento exterior, e a França foi conseguindo proteger os seus estados clientes da austeridade das IFI. Durante a década de 1980 os estados africanos continuaram a solicitar, e a receber, apoios financeiros e políticos importantes com base na sua lealdade no conflito entre as superpotências. Mas à medida que a década foi passando, a disputa internacional foi perdendo vigor. Angola conseguiu evitar o FMI por causa do petróleo e não devido à generosidade soviética; a URSS deu a entender a Moçambique que não podia sustentar outra Cuba, e que fazer as pazes com os doadores ocidentais era o melhor caminho.

O fim da Guerra Fria propriamente dito teve um impacto imediato e repercussões dramáticas em toda a África. As tropas cubanas, que em fins de 1987 tinham travado a

enorme batalha de Cuito Cuanavale, saíram de Angola dois anos depois, e a Namíbia libertou-se do jugo sul-africano. A África do Sul iniciou de modo irreversível a transição para uma democracia multirracial. Em 1992, a guerra civil de Moçambique terminou; Mengistu fora derrotado no ano anterior; a Eritreia obteve a independência no ano seguinte. Por todo o continente, ondas de instabilidade urbana e de activismo da sociedade civil aumentaram a pressão em favor da liberalização política. O Benim foi pioneiro na criação das conferências soberanas nacionais que surgiram um pouco por toda a África francófona e que muitas vezes resultaram em eleições livres. Oposições enérgicas surgiram até em países onde a obediência e quietismo tinham sido a regra durante trinta anos. Houve um número restrito de casos, como a Zâmbia, onde dirigentes aparentemente onnipotentes perderam as eleições e deixaram o poder. E não foram apenas os ex-clientes da URSS que sofreram com esta inesperada sequência de eventos. Pela sua parte, as potências ocidentais já não sentiam a mesma necessidade de sustentar déspotas, pelo menos de forma explícita. Quando o Presidente Mitterrand apelou à democratização da África no discurso que proferiu durante a Cimeira Franco-Africana de La Baule, em 1991, toda a gente pressupôs que começara uma nova era.

O FIM DA GUERRA FRIA PROPRIAMENTE DITO
TEVE UM IMPACTO IMEDIATO E REPERCUSSÕES
DRAMÁTICAS EM TODA A ÁFRICA.

O entusiasmo inicial, especialmente da parte de activistas ocidentais, por esta aparente repetição da emancipação da Europa de Leste depressa se revelou prematuro. Em primeiro lugar, depois de um momento de desorientação, a maioria dos dirigentes africanos revelou-se mais do que capaz de lidar com as oposições fragmentadas e os desafios da rua (Zaire, Camarões, Quénia, Gabão, etc.). Embora uma versão qualquer de acto eleitoral se tenha tornado incontornável em todo o continente, o resultado mais frequente destas «eleições» foi e continua a ser a «restauração autoritária» dos líderes no poder. Em segundo lugar, e talvez de forma mais inesperada, mesmo em contextos em que ocorreram processos de circulação de elites (por exemplo, na Zâmbia, ou no Quénia a partir de 2002), os herdeiros do poder depressa revelaram não ter qualquer problema fundamental com o *status quo ante*, e até aprofundaram a pilhagem do erário público. Em terceiro lugar, a atitude dos grandes doadores e das IFI continuou a pautar-se por uma postura irregular e comprometida, apesar de compromissos retóricos ambiciosos, no que diz respeito à reforma dos estados africanos. Se é verdade que o apoio patente a ditadores cessou, os estados ocidentais não abandonaram aliados ainda úteis aos ventos de mudança domésticos e internacionais.

Por último, há que colocar a questão incómoda das visões populares da democracia que caracterizam o continente africano desde o fim da Guerra Fria. Não há dúvida de que existem na África milhões de cidadãos que adoptaram sem qualquer reserva os valores e a linguagem dos direitos humanos e da primazia do indivíduo, e que em alguns países a política eleitoral produziu partidos bem organizados com linhas de

apoio que transcendem a etnicidade. Contudo, tais casos são ainda exceções. Na maior parte dos países africanos, os críticos de regimes iliberais nos anos derradeiros da Guerra Fria e nas duas décadas subsequentes de lenta democratização não o fizeram de uma perspectiva «liberal». A ideia de que o Estado é uma entidade impessoal com a capacidade institucional de disponibilizar bens públicos de forma não discriminatória, ou de que a esfera pública deve transcender a etnicidade dos cidadãos, tem uma base de apoio limitada nas sociedades africanas¹². Pelo contrário, a insatisfação popular em relação ao mundo dos políticos articula-se a partir do interior de um discurso partilhado (isto é, um discurso partilhado pelas elites e pelas massas) sobre o tipo de oportunidades clientelares que os poderosos deveriam disponibilizar aos seus apoiantes. Os homens do poder são, de acordo com esta mentalidade, criticados não devido ao facto de cometerem actos que observadores externos definiriam em termos de corrupção, mas precisamente porque estes políticos se tornaram demasiado «gananciosos» e «egoístas» e já não partilham com as suas hipotéticas comunidades de apoiantes o espólio dos recursos que sonegaram ao Estado.

Em suma, a questão prende-se mais com uma crise do patrimonialismo (muitos protestos são apelos ao regresso do patrimonialismo clássico das primeiras décadas de independência) do que com uma crítica de base da lógica de governação e dos seus valores, pelo que os projectos políticos que surgiram neste período não tentaram romper drasticamente com o passado recente. A regra foi a manutenção desconcertante dos métodos estabelecidos, mesmo quando as caras mudaram e um pluralismo residual se tornou parte da paisagem política.

2.

De acordo com o politólogo Christopher Clapham, os estados africanos «estão no fundo de qualquer escala convencional a nível global de poder, importância e prestígio»¹³. Este facto foi parcialmente obscurecido pela ordem internacional vigente durante a Guerra Fria porque esta dava às elites africanas o estatuto internacional e os meios financeiros e políticos para manterem estados minimamente funcionais. O processo

de obtenção de recursos externos para a dominação e consolidação da ordem política interna não é de todo recente. Na sua notável contribuição para o estudo do Estado na África, Jean-François Bayart demonstra que tal processo, a que ele

O FIM DA GUERRA FRIA INAUGUROU UMA NOVA FASE, EM QUE OS FRUTOS RECENTES DESTA PROCESSO DE EXTROVERSÃO JÁ NÃO ERAM DADOS ADQUIRIDOS.

chama «extroversão», é a característica principal da inserção da África na economia mundial desde o início da época moderna¹⁴. Contudo, o fim da Guerra Fria inaugurou uma nova fase, menos generosa e previsível, em que os frutos recentes deste processo de extroversão – respeito pela soberania e recursos financeiros na forma de APD ou de assistência militar – já não eram dados adquiridos. No que diz respeito à soberania,

a nova importância para alguns países ocidentais, instituições internacionais e ONG da promoção do modelo democrático e dos direitos humanos significou que o domínio doméstico, anteriormente inviolável, podia agora ser submetido ao escrutínio externo. Esta mudança depressa transcendeu a mera crítica severa do comportamento de alguns estados africanos para com as suas populações. Pelo menos no Ocidente (países como a China, a Rússia e a Índia nunca aceitaram esta nova postura), a visão dominante nas últimas duas décadas é a de que a soberania é um critério relativo e que os estados que cometem atrocidades podem sujeitar-se a intervenção externa por razões humanitárias. Este desenvolvimento normativo, apesar de não ter sido aplicado de forma consistente, foi um verdadeiro trauma para a maioria dos estados africanos, empiricamente muito fracos e que dependeram sempre de uma visão jurídica da soberania para defender o seu estatuto no sistema internacional.

Se os desenvolvimentos políticos deste período foram desprestigiantes, a situação económica foi ainda pior. Em primeiro lugar, o início dos anos 1990 trouxe uma queda vertiginosa da APD. A URSS e os países da Europa de Leste desapareceram completamente da África mas as outras potências também perderam muito interesse no continente. Os Estados Unidos, por exemplo, tinham sempre lidado com a África através do prisma da Guerra Fria e o fim desta resultou, pelo menos a médio prazo, numa redução considerável do interesse e despesa americanos no continente (de resto, uma situação partilhada em muitos dos cenários da Guerra Fria, como o Afeganistão). A França revelou interesse em paragens mais lucrativas dos mercados emergentes e cada vez menos paciência para acartar o fardo da assistência económica às suas ex-colónias. O culminar desta postura foi o choque da desvalorização unilateral do franco CFA em 1994 e o fim da protecção internacional que a França havia dado aos países francófonos confrontados com o *diktat* das IFI. Em segundo lugar, e se bem que as IFI tenham moderado o lado mais militante das suas prescrições com apelos à «boa governação e às instituições fortes», a visão que promoviam mantinha a tendência desregulatória da década de 1980. A implementação dos PAE continuou a ser irregular e com resultados discutíveis, apesar de casos como o Gana e o Uganda serem apresentados como «boas experiências». Neste contexto, o reformismo do chamado «consenso de Washington», apesar de não ter convertido os intelectuais e políticos africanos (ou muitos críticos a nível internacional) à sua mensagem, era o único corpo de ideias com influência nas políticas públicas da África, e nenhuma alternativa intelectual influente se delineava para o destronar.

Em terceiro lugar, a tendência para a liberalização do comércio internacional, aliada ao proteccionismo em sectores específicos nos países ocidentais, não foi um desenvolvimento positivo para as economias frágeis e não competitivas do continente africano. De modo mais lato, a transformação da economia mundial que veio a ser conhecida como «globalização» a partir do início dos anos 1990, apesar de não ter causado mudanças de maior na África propriamente dita, consolidou inexoravelmente as desigualdades

entre a África e o resto do mundo que haviam surgido nos anos precedentes (a revolução das tecnologias de informação, por exemplo, praticamente não tocou o continente africano durante os anos 1990). A percentagem africana do comércio global em sectores legais, que em 1970 fora de cerca de seis por cento, caíra para menos de dois por cento vinte anos mais tarde, e esta queda parecia não ter fim. É óbvio que a realidade não é só esta; a inserção da África nos sectores ilegais e/ou informais da economia mundial conheceu uma aceleração durante este período e áreas como o contrabando, a pirataria, o tráfico de droga e de órgãos humanos, a falsificação de remédios e o comércio de escravos, marfim, lixo tóxico, etc., tiveram um crescimento exponencial¹⁵. Mas estas actividades desesperadas não compensaram de modo algum a deterioração geral dos termos de troca (veja-se, por exemplo, o caso da Guiné-Bissau).

Foi este processo de marginalização económica, empobrecimento das populações africanas e declínio institucional que a retórica de uma nova era não conseguiu reverter ou mesmo abrandar. Por todo o continente, a deliquescência do Estado, a aceleração da lógica predatória dos governantes, e a queda trágica dos indicadores de qualidade de vida devido a fenómenos como a epidemia de sida¹⁶ tiveram como consequência inevitável uma crise de legitimidade amplamente difundida. Em alguns casos, raros, o resultado feliz foi a substituição de governantes e a melhoria da qualidade de governação. Porém, a conclusão muito mais frequente desta crise de legitimidade foi a desestruturação caótica da ordem política anterior em favor da instabilidade sistémica, guerra civil e colapso do Estado. Estas tendências não são de modo algum mutuamente exclusivas. A primeira é típica de estados africanos onde o centro político existe mas a criminalidade, a privatização e dispersão de funções soberanas do Estado (como o ex-monopólio da violência com a criação de novas organizações securitárias, milícias privadas, etc.) e a banalização da violência se tornam permanentes. A segunda tendência caracterizou uma série de conflitos de larga escala, muito mortíferos e por vezes internacionalizados em países como o Congo, a Libéria, a Serra Leoa, Angola, o Sudão, etc. A terceira tendência de colapso do Estado é relativamente rara – até hoje, a Somália é o único caso de um Estado sem um governo real – mas vários estados estiveram próximos deste desfecho ou perderam controlo de vastas parcelas do seu território. A violência, muitas vezes com formas extremas, tornou-se um factor comum em muitas sociedades africanas, com uma linha ininterrupta de estados em guerra do mar Vermelho à África Austral em finais dos anos 1990. Nestes anos era (e continua a ser) costume criticar a imagem da África propagada pelos *media* ocidentais com a observação de que a sua visão era excessivamente pessimista e obcecada com imagens dantescas de destruição e de sofrimento. Não há dúvida de que a cobertura jornalística da África tem tendência para o simplismo, a condescendência, e os estereótipos do «coração das trevas», e que mesmo na época a que me estou a referir neste ensaio as imagens de guerra e privação não reflectiam a experiência de todo o continente. Dito isto, é inegável que os conflitos das últimas duas décadas foram cataclismos contemporâneos sem

equivalência à escala global que consumiram as vidas de milhões de africanos e que desenraizaram muitos mais. Por conseguinte, estes eventos transformadores têm de ser colocados no centro de qualquer análise séria da história recente da África.

As origens e carácter dos conflitos que assombraram a África nos últimos vinte anos são temas complexos e até facciosos – as explicações académicas vão desde o «barbarismo» até à «racionalidade» económica e criminosa dos actores africanos¹⁷ – e fora do âmbito deste ensaio. Para o nosso propósito, bastará sublinhar três elementos.

O primeiro diz respeito aos aspectos que tendem a concentrar o interesse dos académicos. A maioria prefere estudar o aumento de violência política através do comportamento dos grupos rebeldes

AS ORIGENS E CARÁCTER DOS CONFLITOS QUE ASSOMBRARAM A ÁFRICA NOS ÚLTIMOS VINTE ANOS SÃO TEMAS COMPLEXOS E ATÉ FACCIOSOS.

(Uganda, Serra Leoa, Libéria, etc.), esquecendo o facto de que as origens da violência rebelde se encontram no seio do próprio Estado que, na maior parte dos casos, foi a entidade que precipitou a brutalização da política doméstica. Para mais, a análise empírica das estratégias e valores políticos demonstra que não há grande diferença entre o comportamento de rebeldes e de actores políticos associados ao Estado¹⁸. O factor crucial que os distingue é que os actores políticos estatais têm acesso aos benefícios do reconhecimento internacional (que, como já vimos, têm vindo a diminuir mas que são ainda substanciais) ao passo que os rebeldes não têm recurso a estes expedientes. Tanto uns como outros usam tácticas semelhantes e sobrevivem através do mesmo tipo de economia política extractiva de carácter predatório, pertencendo conjuntamente, como notaram Roland Marchal e Christine Messiant¹⁹, ao mesmo «sistema de guerra». Do mesmo modo, os exércitos africanos que intervieram nos conflitos dos seus vizinhos ao longo dos anos 1990 (em desrespeito flagrante pelas regras não intervencionistas das décadas anteriores) pautaram-se por uma dedicação à pilhagem, que atingiu níveis chocantes na República Democrática do Congo, mais frequentemente associada aos «senhores da guerra» mas na verdade característica de todos os actores político-militares no continente.

O segundo elemento a ter em mente é o facto de os detritos globais da Guerra Fria terem dado à costa nas praias africanas e o modo como estes afectaram os conflitos do continente. A partir de 1990, milhares de profissionais da violência originários da Europa de Leste, da Ásia Central e da África do Sul (e também de Israel, do Reino Unido, etc.) encontraram emprego, e às vezes fortunas pessoais consideráveis, a contrabandar armas, pilotar aviões, proporcionar serviços de segurança e, ocasionalmente, a lutar nas guerras esquecidas na África. Alguns destes esforços adquiriram as proporções épicas de verdadeiras máquinas de guerra, como é o caso das companhias privadas Sandline e Executive Outcomes. As actividades de traficantes de armas como o famoso Victor Bout estenderam-se a todos os cantos do continente, disponibilizando a preços irrisórios o armamento excedente do antigo Pacto de Varsóvia²⁰.

A banalização de minas antipessoais, de metralhadoras e de espingardas automáticas, em particular, teve um efeito catastrófico²¹.

O terceiro e último elemento é a centralidade dos recursos naturais para a conduta de muitas destas guerras civis. O argumento de que estas guerras aconteceram *por causa* dos recursos naturais, apesar de muito popular entre alguns analistas, é incorrecto: em quase todos os casos de conflito, existiam bases muito sólidas de rancor e de marginalização que explicam o início da violência. Dito isto, não há dúvida de que recursos naturais como o petróleo, a madeira, os diamantes e outros minerais, incluindo produtos industriais essenciais mas praticamente desconhecidos do público em geral como a columbite-tantalum (coltan), se tornaram o factor central de vários conflitos. É difícil negar o facto de que em momentos cruciais da guerra do Congo (ou da Libéria, da Serra Leoa, etc.) os actores político-militares estavam muito mais preocupados com acesso a recursos naturais do que com a actividade militar propriamente dita. Além disso, é através dos recursos naturais que os beligerantes dos conflitos africanos, tanto estatais como não estatais, constroem as redes internacionais de apoio que lhes fornecem assistência política e financeira essencial.

Já tive oportunidade de realçar que o interesse dos investidores internacionais em relação à África diminuiu muito desde o início dos anos 1970. Isto aconteceu tanto do ponto de vista do investimento industrial, que está na base do crescimento económico de outras regiões, como no que se refere a sectores económicos nos quais a África ainda tinha uma margem competitiva há três décadas. Contudo, há uma excepção que importa explorar: esta falta de interesse geral não se aplica de modo algum às indústrias extractivas, particularmente no que diz respeito ao sector petrolífero mas também em algumas áreas da exploração mineira. O continente africano regressou à situação típica da época pré-colonial e dos primeiros anos da presença europeia: a dicotomia entre vastos «espaços inúteis» que não despertam o interesse dos investidores nem do Estado africano, por um lado, e enclaves de extracção muito específicos com ligações fortes à economia mundial, por outro. Neste contexto, importa salientar o crescimento exponencial do sector petrolífero *offshore* na África Ocidental e Central desde o início dos anos 1990²².

A extracção de recursos naturais numa zona de conflito, apesar de complicada, tem-se revelado uma actividade exequível, e os governos de países como Angola, Sudão e Nigéria podem contar com um fluxo contínuo de investimento directo estrangeiro na ordem das dezenas de milhares de milhões de dólares independentemente da situação política interna. Numa época em que os especialistas geopolíticos teciam grandes considerações sobre a irrelevância da África, interesses específicos ocidentais (e também asiáticos) mantiveram e até expandiram o seu envolvimento na África «útil». A economia política dos diamantes e de outras matérias-primas exportáveis sem o aval do Estado funciona de modo muito diferente das relações firma-Estado que caracterizam a produção petrolífera. Todavia, em contextos particulares as rendas que advêm

destas matérias-primas foram essenciais para os esforços de guerra de grupos rebeldes como a Unita, em Angola, ou a RUF, na Serra Leoa. Vários analistas realçam o paradoxo lastimável da «maldição dos recursos naturais»: são os países em vias de desenvolvimento mais ricos em matérias-primas que sofrem mais de pobreza, endividamento e guerra civil. Não há dúvida de que a presença destas fontes de riqueza intensificou as ambições de inimigos em todo o continente e que o resultado para as populações foi um grande sofrimento.

Mas para as elites em competição, estatais ou rebeldes, as matérias-primas foram e continuam a ser a base de poder e de enriquecimento individuais.

O resto do mundo não foi totalmente passivo perante estes desenvolvimentos preocupantes no continente africano. Pelo menos a nível retórico, a ameaça dos chamados «estados falhados» tornou-se uma fonte de inquietação para as grandes potências e as organizações internacionais. As Nações Unidas enviaram missões a Angola (três vezes), Namíbia, Moçambique, Ruanda, Burundi, Congo, Serra Leoa, Libéria, Chade, Sudão, Somália e Costa do Marfim, entre outros, e as organizações de segurança regionais intervieram em vários conflitos com a aprovação da comunidade internacional. Alguns destes esforços (em Moçambique e na Namíbia, por exemplo), correram bem, talvez pelo facto de os objectivos serem relativamente claros. Todavia, a tendência geral foi para resultados desapontadores ou mesmo negativos. Na sequência do envolvimento desastroso na Somália em 1992 e 1993, em que tanto a ONU como os Estados Unidos falharam a quase todos os níveis, houve uma renitência generalizada de intervir na África com soldados ocidentais. Este desinteresse culminou no genocídio do Ruanda em 1994: apesar de muitos avisos prévios, a Administração Clinton e as chancelarias europeias não manifestaram vontade alguma de se envolver.

Em parte devido ao escândalo que daí resultou, os anos subsequentes assistiram a um crescimento substancial do intervencionismo externo nos conflitos africanos e a alguns sucessos ocasionais. Talvez o caso mais conhecido seja o da intervenção britânica na Serra Leoa que acabou com a longa guerra civil desse país. Porém, a maioria das operações de paz (por exemplo, a intervenção de forças da União Europeia no Congo e no Chade) foram pensadas a curto prazo, sem visão política nem financiamento adequado. A possibilidade de colocar alguns territórios africanos sob a égide de administrações internacionais – como foi o caso da Bósnia-Herzegovina, do Kosovo e de Timor Leste – nunca foi levada a sério, não só devido aos laivos imperialistas destes projectos, mas também à marginalidade relativa da África. Os estados falhados da África podem ser funestos para os africanos que neles vivem mas, apesar da retórica alarmista, a ameaça que colocam à paz dos países ocidentais tem-se revelado mínima. Ao passo que a postura discursiva da comunidade internacional perante os problemas da África se caracteriza

SÃO OS PAÍSES EM VIAS DE DESENVOLVIMENTO
MAIS RICOS EM MATÉRIAS-PRIMAS
QUE SOFREM MAIS DE POBREZA,
ENDIVIDAMENTO E GUERRA CIVIL.

por um humanitarismo retoricamente cada vez mais ambicioso e voluntarista, em termos práticos a capacidade e vontade política de estrangeiros para intervir de modo eficiente e duradouro nas «guerras dos outros»²³ não existe.

3.

Até cerca de 2005, houve na África uma convergência retórica com o liberalismo ocidental que em parte se coaduna com a tese sobre o «fim da história» de Francis Fukuyama²⁴. Não é que de um minuto para outro toda a gente se tivesse tornado «liberal», longe disso. Mas é inegável que os pacotes ideológicos alternativos foram silenciados ou desapareceram por completo. Mesmo nestes anos existiam vários regimes professadamente iliberais, com destaque para o regime islamita que tomou o poder no Sudão em 1989. No entanto, mais cedo ou mais tarde, a grande maioria dos governos africanos rendeu-se à linguagem e rituais democráticos organizando eleições (mesmo que falsificassem os resultados), permitindo a criação de ONG e espaço para a sociedade civil (mesmo que as oprimissem e/ou cooptassem) e utilizando com entusiasmo a gíria do reformismo económico liberal (mesmo sem qualquer intenção de o implementar). Refiro-me aqui ao liberalismo enquanto discurso: de um ponto de vista empírico, a realidade política do continente era de uma profunda divergência do resto do sistema internacional²⁵, como tive ocasião de explicar na secção anterior. Mesmo ao nível do ideário económico liberal, a visão do consenso de Washington nunca teve, na África e especialmente fora da África do Sul, convertidos influentes como os Chicago Boys no Chile de Pinochet. Apesar de tudo isto, houve durante estes quinze anos um verdadeiro monopólio ocidental de ideias sobre o desenvolvimento da África pelo que os actores políticos africanos se viram constringidos a prestar-lhe homenagem.

Os analistas ocidentais raramente colocaram a questão em termos explícitos, mas a lógica implícita desta visão ocidental resume-se do seguinte modo: «Como é que podemos salvar a África?» Algumas vezes pensavam que a redenção não era possível: numa das suas capas semanais, a revista *The Economist* declarou que a África era «o continente sem esperança»²⁶. Os seguintes pressupostos eram largamente partilhados: a África precisa de salvação; os africanos não podem fazê-lo sem ajuda externa; os ocidentais têm as soluções e a vontade samaritana de ajudar o continente perdido. Também difundida era a ideia de que as reformas necessárias seriam implementadas através de interlocutores privilegiados, indivíduos com intenções «verdadeiramente» reformistas que se prestariam a implementar nos seus países as reformas propostas pelo Ocidente. Talvez o exemplo mais óbvio seja o entusiasmo da Administração Clinton em relação aos chefes de Estado da Eritreia, Etiópia e Uganda, etc., entre os quais nenhum se revelou particularmente dócil ou reformista.

Além de nativos progressistas, esta visão pressupõe um papel directo para os próprios ocidentais. Durante estes anos, a África tornou-se um «verdadeiro laboratório de iniciativas multilaterais» em áreas como a redução da dívida externa, o desenvolvimento,

o sector da segurança, a gestão de crise, a capacidade de manutenção da paz e, claro, a «boa governação»²⁷. Apesar de as IFI e de os doadores mais importantes serem factores estruturais desta influência ocidental, a presença mais visível no terreno é a das ONG ocidentais, um processo que Paul Nugent define em termos da «invasão das siglas»²⁸. A nível internacional, as ONG ocidentais desempenham um papel crucial nas campanhas a favor da África em áreas tão diferentes como a luta contra a sida, o perdão da dívida, o aumento da APD e a melhoria dos termos comerciais. Este activismo pode ser interpretado de formas díspares mas as continuidades com esforços missionários para a salvação da África e projectos humanitários de outras épocas é inegável e perturbante. As elites africanas responderam com alguma eficiência ao clima do pós-Guerra Fria, adaptando-se à linguagem e a algumas das exigências deste novo mundo. Na sequência da antipatia inicial, as elites africanas compreenderam que algumas destas inovações, pretensamente introduzidas para cercear o seu espaço de manobra (eleições, oposições, organismos da sociedade civil, etc.) podiam ser transformadas em mecanismos para o avanço dos interesses estabelecidos. Esta adaptação aos costumes dominantes da sociedade internacional ocorreu não apenas ao nível doméstico mas também no quadro internacional. Na sequência da substituição da Organização de Unidade Africana pela União Africana em 2002, os governos africanos criaram o Nepad (New Partnership for Africa's Development), um quadro estratégico de reforma com quatro objectivos principais: erradicação da pobreza, promoção do desenvolvimento sustentável e do crescimento económico, continuação da «integração positiva» da África na economia internacional, e melhoria da condição da mulher. O Nepad aceita o mundo como é, fazendo pequenas sugestões reformistas mas sem tendências revolucionárias, e está, por conseguinte, a anos-luz da fricção dos anos 1980, durante os quais os estados africanos (e a maioria dos intelectuais do continente) preferiram as explicações da escola da dependência à visão liberal das IFI. O Nepad assimila em larga medida a visão liberal. Mesmo se partirmos do princípio de que alguns decisores africanos se converteram a esta visão (isto foi claramente o caso da África do Sul, por exemplo) a explicação para a criação do Nepad prende-se com o estatuto hegemónico do liberalismo democrático ocidental até muito recentemente. A receita ocidental de «mercados abertos e eleições» tornara-se o único pacote disponível e a única linguagem legítima, e no contexto previamente delineado da crise africana, as rendas políticas e económicas do exterior eram mais importantes que nunca. Em suma, as elites africanas aceitaram tudo isto na esperança de receber mais apoio.

AS ELITES AFRICANAS RESPONDERAM COM
ALGUMA EFICIÊNCIA AO CLIMA DO PÓS-GUERRA
FRIA, ADAPTANDO-SE À LINGUAGEM E A ALGUMAS
DAS EXIGÊNCIAS DESTE NOVO MUNDO.

Como ilustração deste breve momento histórico, que hoje está encerrado, é útil revisitar o ano de 2005 que o agora defunto G8 declarou o «Ano da África». As várias actividades relacionadas com a África organizadas ao longo do ano constituem exemplos

particularmente claros do pensamento ocidental articulado pelos políticos, celebridades acadêmicas e estrelas de *rock* de meia-idade que têm desempenhado um papel preponderante neste domínio. Muitas questões beneficiaram de um consenso quase absoluto: com raras exceções, criticou-se o declínio relativo da APD ocidental nos anos 1990 e defendeu-se o aumento exponencial de fundos para o «grande empurrão» necessário ao desenvolvimento da África. O projecto Milénio da ONU, um esforço de lóbi liderado pelo economista Jeffrey Sachs da Universidade de Columbia, foi particularmente influente. Sachs sugeriu um vasto número de medidas (mais de quatrocentas) para resolver a questão da pobreza na África, em áreas tão diversas como o acesso à água, a saúde, a educação e a luta contra doenças infectocontagiosas. O *sine qua non* destas medidas era, de acordo com Sachs, o duplicar da APD que o Ocidente disponibilizava aos governos africanos. O argumento de Sachs é que a África está presa na «armadilha da pobreza»: porque não existe suficiente capital disponível no continente, as poupanças nunca acumulam, e a base para o crescimento não pode surgir. Um esforço paralelo com conclusões semelhantes foi organizado pelo então primeiro-ministro britânico, Tony Blair. Na sequência de três sessões plenárias com 17 delegados, esta «Comissão para a África» sugeriu uma série de medidas, como o fim dos subsídios agrícolas no Ocidente, o fim do comércio ilícito de armas, o cancelamento de dívidas externas, e o aumento substancial de APD²⁹.

O então ministro das Finanças britânico (e hoje primeiro-ministro) Gordon Brown também apresentou a sua visão dos problemas da África na cimeira dos G8 que teve lugar em Gleneagles, na Escócia, em Julho de 2005. Esta cimeira foi sem dúvida o zénite da dramaturgia caridosa do Ocidente para com a África, assim como do seu domínio dos debates sobre o desenvolvimento africano. A visão de Gordon Brown era simples: a falta de meios financeiros é, por si só, um factor crucial do atraso da África. Esqueçamos por um momento o facto de isto ser falso (em muitos países, o que não falta é dinheiro: 40 por cento da riqueza privada da África, o equivalente a 145 por cento da sua dívida externa, estão fora do continente, mas a fuga de capitais, a cumplicidade dos centros financeiros como a City de Londres neste processo e as contradições hipócritas da luta ocidental contra a corrupção não figuraram nas preocupações de Gordon Brown). Mesmo levando a lógica de Brown e de outros à letra, todos estes esforços bem intencionados padeciam de uma completa ignorância da política africana e do carácter do Estado africano; não confrontaram as razões estruturais pelas quais alguns sistemas político-económicos falham na criação de crescimento económico ou de «desenvolvimento»; e, ainda mais importante, não colocaram questões de ordem sistémica sobre a inserção da África na economia internacional. Estes silêncios não eram inocentes e estavam perfeitamente sintonizados com a tendência das principais vozes ocidentais para a despolitização dos debates sobre a pobreza africana³⁰. Alguns cépticos lamentaram que «o destino da África é tornar-se um teatro para conversa vazia e gestos públicos» por parte de pseudobeneméritos³¹ e manifestaram desagrado pela margina-

lização dos africanos nos eventos que deveriam representá-los. De facto, a maioria das actividades do Ano da África tinha uma presença meramente simbólica de africanos e os concertos do Live 8 incluíram escassos artistas do continente. Mas muito poucos observadores notaram que a visão apregoada em Gleneagles já estava caduca quando os seus campeões das boas intenções a celebravam. A rápida ascensão dos interesses chineses na África não é a única razão para o declínio igualmente rápido do monopólio normativo ocidental no continente mas a história desta nova e poderosa presença proporciona um epitáfio lapidar às certezas de 2005.

Se bem que exista uma história de contactos intermitentes entre a África e a China desde o século XV, e que os anos 1960 tenham visto alguns momentos ímpares de zelo revolucionário e colaboração terceiro-mundista, a China só se tornou um actor essencial para a política e economia da África no início da presente década³². Desde então, o comércio entre a África e a China, que valia uns meros 10,5 mil milhões de dólares em 2000, passou para cerca de 107 mil milhões de dólares em 2008, fazendo da China o segundo parceiro comercial da África depois dos Estados Unidos. O envolvimento chinês na África é, em algumas dimensões, muito diferente do envolvimento tradicional dos países ocidentais. Como estes, o interesse principal dos chineses reside nas matérias-primas do continente. Mas para além deste foco previsível, os investidores chineses de todos os tipos e dimensões (pequenos e grandes, privados e públicos) partem para a África em grande número, cheios de entusiasmo, e envolvem-se em sectores económicos e países que os ocidentais abandonaram há mais de uma geração.

A diferença é também evidente no tom adoptado pela China. A China tem uma visão própria (que, da perspectiva ocidental, é antiquada) da primazia da soberania nacional, da não-intervenção e da igualdade dos estados soberanos e coloca esta linguagem no centro das suas relações bilaterais com os estados africanos. Ao contrário dos ocidentais, que gostam de dar lições aos africanos

sobre direitos humanos, estratégia de desenvolvimento e «boa governação», a China não tece considerações sobre a ordem doméstica dos seus parceiros. Mesmo quando os estados africanos se encontram

AO CONTRÁRIO DOS OCIDENTAIS, QUE GOSTAM DE DAR LIÇÕES AOS AFRICANOS, A CHINA NÃO TECE CONSIDERAÇÕES SOBRE A ORDEM DOMÉSTICA DOS SEUS PARCEIROS.

em deliquescência, a China trata-os como entidades normais. Nenhuma visão das relações com a África podia ser mais diferente do coro de Gleneagles e da ênfase na pobreza e desespero do continente: onde o Ocidente vê desgraças, a China oficial prefere salientar a ideia de África como fronteira de sucesso e esperança futura.

As reacções africanas à nova presença chinesa são muito variadas e difíceis de categorizar. Há sem dúvida um forte elemento de cepticismo popular para com o apoio que os chineses dão a quem quer que esteja no poder, especialmente no caso de regimes tirânicos como o Sudão e o Zimbabué. Há também muitas dúvidas em relação à renitência chinesa de empregar africanos, incluindo em áreas não especializadas, e a prefe-

rência pela importação de trabalhadores chineses para esse efeito. No entanto, a reacção mais frequente por parte das elites é sentirem-se lisonjeadas com a atenção que mais uma vez recebem das potências estrangeiras. Se bem que quase ninguém pense que isto represente uma nova Guerra Fria, com as mesmas possibilidades de triangulação para os estados africanos, muitos vêem na presença chinesa a possibilidade de escapar à dependência total em relação ao Ocidente. A expectativa geral é de que tal atenção aumente o fluxo de recursos para a África (apoio financeiro, é óbvio, mas também apoio político na forma de «respeito») e o espaço de manobra dos regimes africanos na esfera internacional, que foi muito debilitado durante os anos de hegemonia ocidental.

Isto não significa que a presença chinesa seja por definição anti-sistémica. Os empreendedores e as companhias estatais chineses são estimulados pela procura do lucro e não por motivações ideológicas, e adoptam uma postura pragmática e conciliatória em relação à presença ocidental. Para além disso, algumas das prioridades chinesas (por exemplo, investimento em infra-estruturas) são muito semelhantes às prioridades de Jeffrey Sachs e de organizações como a OCDE e o Banco Mundial. Não obstante, a presença chinesa tem o efeito inexorável de diluir aspectos importantes da agenda reformista que os doadores ocidentais têm promovido na última década. O consenso de Washington não aquece nem arrefece os chineses e os africanos. A ambiciosa política de APD da China não é coordenada com a OCDE e ao contrário do recente consenso atingido entre os países ocidentais, a China associa os fundos de ajuda a contratos e outras oportunidades para as suas companhias³³. Do ponto de vista político, não é surpreendente que um Estado autoritário como a China sinta pouco entusiasmo pela agenda normativa pós-Guerra Fria do Ocidente. Por estas razões, a presença chinesa é vista por muitos africanos, se não como o golpe de misericórdia à predominância ocidental, pelo menos como um correctivo saudável dos seus excessos.

Apesar de ser um fenómeno recente, o envolvimento da China na África já teve um impacto notável na situação económica do continente. Devido ao aumento da procura por parte da China e de outros estados asiáticos em rápido crescimento, os preços das matérias-primas que a África produz subiram substancialmente depois de vinte anos de declínio. Os termos de troca atingidos até meados de 2008 foram dos mais favoráveis de sempre, dando uma contribuição considerável para o crescimento da economia da África na ordem dos 5,5 por cento ao ano³⁴. Juntamente com alguns sucessos em sectores económicos como as telecomunicações e uma série de países estáveis e bem governados como o Gana e a Tanzânia, o interesse chinês pela África desempenha um papel imprescindível na melhoria da imagem do continente ou, pelo menos, na criação de uma imagem com mais matizes do que a visão sinistra da década anterior.

No entanto, a história não acaba aqui. No contexto africano, a China utiliza uma linguagem algo paternalista de modernização, mas para além do lado inspirador da experiência chinesa (a China era um país pobre que conseguiu enriquecer, facto que fascina muitos africanos), não existem lições muito claras para a África. As sociedades africanas

não possuem os recursos humanos e as tecnologias de administração que lhes permitam emular o sucesso chinês, e do ponto de vista industrial (o salto crucial para a modernização de qualquer sociedade) a existência da própria China enquanto potência industrial vai barrar muitas opções ao continente africano ao longo das próximas décadas. Para mais, apesar de algumas particularidades já descritas, a presença chinesa não é de modo algum um corte radical com o interesse tradicional nas matérias-primas do continente. Antes pelo contrário, após um momento inicial em que a diferença chinesa é realçada, é interessante observar até que ponto os investidores chineses imitam os investidores ocidentais no modo como lidam com os problemas de segurança (por exemplo, em áreas de extração de recursos onde existem guerras de guerrilha, como o delta do Níger), corrupção, imprevisibilidade política, etc. Christopher Clapham tem toda a razão quando conclui que a China não está a transformar a África em algo diferente do que ela é; antes, é a própria China, à medida que a sua presença na África se torna banal, que se integra, com algumas variações, nos padrões históricos da interação da África com as potências exteriores³⁵.

Da perspectiva ocidental, a ofensiva chinesa foi um desenvolvimento desnorteante. Os quinze anos de supremacia ocidental, cheios de pretensões moralizantes mas sem muitos compromissos concretos, não fizeram muito pela África, responsabilidade que deve ser partilhada com a liderança (ou falta dela) do lado africano. No entanto, a rapidez desta erosão foi surpreendente. O Ocidente deixou de poder tomar a África como um dado adquirido e tem agora de lidar com uma multiplicidade de rivais. Desde então, os orçamentos de APD têm aumentado, e, no caso dos Estados Unidos, um compromisso forte por parte da Administração Bush no campo da luta contra a sida é uma medida louvável. Devido a factores tão diversos como a riqueza petrolífera do continente, a ameaça terrorista e a competição com a China, os Estados Unidos colocam a África pela primeira vez no centro das suas preocupações geopolíticas, ao ponto de criarem um comando militar para o continente, o Africom. Numa prova de que os tempos mudaram, depois de uma pausa de sete anos, a União Europeia organizou uma cimeira euro-africana em Lisboa em Dezembro de 2007 em que teve de aceitar a presença de Robert Mugabe do Zimbabué, que europeus e americanos tinham passado a década anterior a tentar marginalizar. As ideias dos doadores tradicionais continuam a ser muito influentes mas a grande questão do desenvolvimento da África está mais uma vez aberta a visões muito diferentes; o monopólio ocidental terminou.

O OCIDENTE DEIXOU DE PODER TOMAR A ÁFRICA
COMO UM DADO ADQUIRIDO E TEM AGORA DE
LIDAR COM UMA MULTIPLICIDADE DE RIVAIS.

CONCLUSÃO

Este ensaio procurou estabelecer que o fim da Guerra Fria foi um desenvolvimento importante para a política internacional e doméstica do continente africano. No entanto, esta mudança não teve um carácter transformador da perspectiva do declínio a longo

prazo, previamente estabelecido e que não abrandou, das economias africanas e do carácter nefasto da vida política do continente. Pelo contrário, o fim da Guerra Fria coincidiu com o acelerar do declínio e marginalização da África no sistema internacional.

Apesar do tom relativamente pessimista deste ensaio, os últimos anos viram dinâmicas positivas, com várias economias a crescer e com alguns casos de lenta institucionalização da competição política. Vários conflitos que descrevi findaram, alguns de forma hesitante (Libéria, Serra Leoa) mas outros de modo inequívoco (Angola, Moçambique). As duas questões que surgem neste contexto menos sombrio são as seguintes: estas melhorias são transitórias ou representam uma verdadeira mudança estrutural na história que explorei ao longo deste ensaio? As dinâmicas positivas estão a ocorrer a nível continental ou estão confinadas a uma minoria de países?

Quanto à primeira questão, não há dúvida de que existem países onde se estão a operar mudanças por vezes radicais, especialmente em termos da capacidade do aparelho de Estado. O Ruanda pós-genocídio cresce de modo impressionante, mesmo que o estilo autoritário de Paul Kagame seja criticável. As eleições de Dezembro de 2008 no Gana demonstraram até que ponto este país deixou para trás os vícios do populismo e dos golpes de Estado. O Benim, Cabo Verde, o Botsuana e a Tanzânia também adquiriram reputações sólidas e têm hoje governos bem-intencionados e vidas políticas pacíficas. Contudo, o argumento de que a África virou a página é prematuro, mesmo se tivermos em conta os casos encorajadores acima referidos. É verdade que as estatísticas consolidadas até meados de 2008 apontam para um crescimento continental muito respeitável. Mas temos apenas que desagregar estes números para perceber que muito deste crescimento está concentrado nos países ricos em petróleo e outros produtores de matérias-primas valiosas. Isto não quer dizer que todo o crescimento económico em África tenha origem nas indústrias extractivas, mas que o crescimento em sectores não extractivos é muito mais modesto do que se pensa. Algumas análises minimizam até que ponto as melhorias económicas dos últimos anos dependeram da procura externa, procura essa que se revelou frágil e facilmente reversível com a crise de 2008. A crise financeira mundial revelou de forma espectacular a limitação histórica das economias africanas. A baixa da procura de matérias-primas por parte dos países industrializados, e especialmente da Ásia, levou a quedas vertiginosas do preço internacional do petróleo, do urânio, do cobre, etc. A crise expôs, de forma dramática, um facto incontornável. A prosperidade relativa dos últimos cinco anos, que parecia em vias de enterrar alguns dos espectros das décadas perdidas, não passava de um momento ascendente no ciclo de dependência que há séculos assombra a África, e de modo algum a transcendência desse ciclo. Do mesmo modo, a quebra que se seguiu é profundamente familiar. As implicações a médio prazo deste processo são claras: a África continua dependente de flutuações do mercado internacional em relação às quais não tem qualquer capacidade de impacto; e os obstáculos à diversificação das economias africanas, para além da exportação de matérias-primas, são cada vez mais significativos. Este último facto é

ampliado pelos limites do Estado africano enquanto tecnologia de administração e da fraca especialização da força de trabalho africana.

Quanto à segunda questão que coloquei – se as dinâmicas positivas têm um impacto generalizado no continente – não há dúvida de que as experiências optimistas vêm quase todas de menos de uma dezena de países. Os optimistas dirão que é o princípio de algo, mas mesmo que assim seja esta dinâmica ainda não se expandiu. A visão mais céptica apresentada neste ensaio, apesar de não se coadunar com as realidades de todos os países africanos, baseia-se nas tendências presentes na vasta maioria. É incorrecto falar da África em termos excessivamente gerais e esquecer que existem histórias de sucesso relativo no continente. No entanto, também não é aceitável que se extrapole de forma abusiva a partir de tendências presentes em países e/ou sectores económicos específicos para construir um cenário continental radioso sem base na realidade.

O erro mais frequente no estudo da África pós-colonial é pensar em termos daquilo que a África devia ser em vez de tentar explicar aquilo que realmente existe. Mas, mais cedo ou mais tarde, a divergência profunda da experiência estatal na África torna-se uma temática relevante. No mundo moderno existem estados de todos os tipos (liberais, autoritários, etc.) mas há uma série limitada de funções e atributos que lhes são comuns. As origens dos estados modernos, com ênfase no papel da violência organizada, são quase sempre desagradáveis³⁶. Mas no contexto africano, o uso da violência não parece ter o mesmo efeito «construtivo» no aumento da extracção fiscal, da qualidade da administração, ou do desenvolvimento de tecnologia. Esta divergência na experiência de Estado, aliada à debilitadora falta de coesão nacional e à fragilidade económica da maioria dos países africanos, tem implicações sérias para a capacidade de estabelecer, no futuro próximo, o tipo de sociedades que emergiram no século XX na América Latina, no Extremo Oriente e no Sudeste Asiático. Não é minha intenção sugerir que nada pode mudar, longe disso, mas que mudanças de natureza sistémica só podem acontecer quando as questões aqui abordadas forem resolvidas de forma satisfatória.

O futuro ainda não foi escrito e existem homens e mulheres na África, ainda que raramente em cargos de poder e influência, a tentar fazê-lo de forma corajosa e construtiva. Este ensaio procurou analisar alguns dos obstáculos com que eles se confrontam, assim como os limites que esses obstáculos impõem às hipóteses de sucesso. Tragicamente, apesar dos sonhos populares de «desenvolvimento» e da esperança de um futuro melhor serem factores centrais na vida das populações africanas, estes impedimentos são, pelo menos a médio prazo, muito difíceis de evitar. **RI**

OXFORD, NOVEMBRO DE 2009

- 1** O texto aqui apresentado corresponde ao posfácio da reedição da obra *História de África*, da autoria de J. D. Fage, a ser publicada em 2010 pelas Edições 70.
- 2** O conteúdo deste ensaio foi apresentado e discutido no seminário organizado pela Fundação Suntory que decorreu na International House de Tóquio, a 28 de Novembro de 2008. O autor agradece à distinta audiência do evento assim como as intervenções e sugestões dos professores Masayuki Tadokoro, Kazuaki Inoue, James Mayall, Daniel Large, Thorsten Benner, Manuel Ennes Ferreira, Marta Magalhães e Pedro Aires Oliveira. O argumento é da inteira responsabilidade do autor.
- 3** Este ensaio procura interpretar os desenvolvimentos políticos na África Subsaariana das duas últimas décadas. A história de *longue durée* da África, tal como J. D. Fage a pensou, não pode excluir da lógica continental os cinco países muçulmanos da orla mediterrânica. No entanto, o percurso norte-africano recente pauta-se por uma dinâmica mais próxima do Médio Oriente do que dos países da África Subsaariana. Por essa razão, e por questões de espaço, decidi não incluir o Norte de África no âmbito deste ensaio.
- 4** Note-se que, ao longo do ensaio, assim como na realidade política da África, o «Estado» significa não apenas as instituições formais e pretensamente neutras (a acepção corrente do termo) mas também as elites políticas que detêm a posição cimeira no Estado e essencialmente ditam as suas acções.
- 5** FERGUSON, James – *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*. Durham: Duke University Press, 2006, pp. 6-7.
- 6** JACKSON, Robert – *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- 7** CLAPHAM, Christopher – *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- 8** COOPER, Fred – *Africa since 1940*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- 9** ARRIGHI, Giovanni – «The African crisis: world systemic and regional aspects». In *New Left Review*, 15, Maio-Junho de 2002, p. 5.
- 10** VAN DE WALLE, Nicolas – *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- 11** *Ibidem*.
- 12** BERMAN, Bruce – «Ethnicity, patronage and the African state: the politics of uncivil nationalism». In *African Affairs*, 97, 1998.
- 13** CLAPHAM, Christopher – *Africa and the International System: The Politics of State Survival*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 2.
- 14** BAYART, Jean-François – *L'Etat en Afrique: la politique du ventre*. Paris: Fayard, 1989.
- 15** BAYART, Jean-François, HIBOU, Béatrice, e ELLIS, Stephen – *The Criminalization of the State in Africa*. Oxford: James Currey, 1999.
- 16** ILIFFE, John – *The African AIDS Pandemic: A History*. Oxford: James Currey, 2006.
- 17** CRAMER, Christopher – *Civil War Is Not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*. Londres: Hurst, 2006.
- 18** BATES, Robert – *When Things Fell Apart: State Failure in Late-Century Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- 19** MARCHAL, Roland, e MESSIAUT, Christine – «Une lecture symptomatique de quelques théorisations récentes des guerres civiles». In *Lusotopie*. Vol. XIII, N.º 2, 2006.
- 20** BRAUN, Stephen, e FARAH, Douglas – *Merchant of Death: Money, Guns, Planes, and the Man Who Makes War Possible*. Londres: John Wiley and Sons, 2007.
- 21** INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES – *Small Arms Survey*. Oxford: Oxford University Press, números anuais sobre a década transacta.
- 22** OLIVEIRA, Ricardo Soares de – *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*. Londres: Hurst Publishers, 2007.
- 23** Ver, no contexto dos Balcãs, CUTILEIRO, José – *Vida e Morte dos Outros: A Comunidade Internacional e o Fim da Jugoslávia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003.
- 24** FUKUYAMA, Francis – «The end of History?», *National Interest Summer 1989* [O *Fim da História e o Último Homem*. Gradiva: Lisboa, s. d].
- 25** FERGUSON, James – *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*.
- 26** «The hopeless continent». In *The Economist*, 13-19 de Maio de 2000.
- 27** TAYLOR, Ian, e WILLIAMS, Paul (orgs.) – *Africa in International Politics: External Involvement on the Continent*. Londres: Routledge, 2004.
- 28** NUGENT, Paul – *Africa Since Independence: A Comparative History*. Londres: Palgrave Macmillan, 2004.
- 29** BLAIR, Tony (org.) – *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*. Londres: Penguin Books, 2005.
- 30** FERGUSON, James – *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*.
- 31** THEROUX, Paul – «The rock star's Burden». In *The New York Times*, 15 Dezembro de 2005.
- 32** ALDEN, Chris, LARGE, Daniel, e OLIVEIRA, Ricardo Soares de (orgs.) – *China Returns to Africa*. Londres e Nova York: Hurst Publishers and Columbia University Press, 2008.
- 33** WOODS, Ngaire – «Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance». In *International Affairs*. Vol. 84, N.º 6, 2008.
- 34** OECD – «Africa in 2007: multifaceted growth». In *Policy Insights*, 47, Abril de 2007.
- 35** CLAPHAM, Christopher – «Fitting China in». In ALDEN, Chris, LARGE, Daniel, e OLIVEIRA, Ricardo Soares de (orgs.) – *China Returns to Africa*.
- 36** Ver, por exemplo, TILLY, Charles – *Coercion, Capital and European States, 992-1992*. Oxford: Blackwell, 1992.