



2.4 • O estado do Estado

A natureza e vocação do atual Estado em África: uma breve reflexão

Emmanuel Carneiro

OS CONCEITOS NÃO EXISTEM EM ABSTRATO. São historicamente definidos, no tempo e no espaço. São produtos da História, são frutos de condições concretas, são resultados de processos. Assim, o conceito de Estado, em África, tem um caráter histórico. Ele é bem delimitado, em cada momento, no tempo e no espaço.

Como processo, o Estado “forma-se”, numa continuidade histórica nunca interrompida. O Estado não se “constrói”; a sua formação constitui “um processo histórico conflitual, involuntário e amplamente inconsciente, conduzido na desordem de afrontamentos e de compromissos pela massa de anónimos” (Bayart, J.-F., 1996, em citação de Berman & Lonsdale, *Unhappy Valley*). O Estado não existe fora da sociedade; é uma emanção da sociedade, assim como o próprio processo de formação das elites e, na generalidade, os processos políticos são produtos históricos, evolutivos, das sociedades.

As sociedades onde foi enxertado o Estado pós-colonial

O Estado pós-colonial em África¹ faz a sua aparição no contexto da “importação” (Badie, B., 1992) ou do “enxerto” (Bayart, J.-F., 1996) de um Estado ideal de cariz weberiano, em sociedades com relações de produção predominantemente pré-capitalistas, tributárias, essencialmente camponesas e com lógica própria do campesinato, embora não feudais (com exceção da Etiópia). Encontravam-se então numa fase de acentuada centralização política e com uma forma de inserção no sistema económico mundial determinada por uma “utilidade sistémica” (Carneiro, E., 2012) correspondente a uma concreta divisão internacional do trabalho. Tal forma de inserção na economia mundial vem-se mantendo, na essência, desde o chamado “pacto colonial”.

O processo de centralização política nestas sociedades pré-coloniais teve lugar no contexto da afirmação de uma classe-Estado de “funcionários”² e de militares, que exercem um poder político crescentemente centralizado, em aguda fase de acumulação do excedente. O aproveitamento das posições de comando político dessa classe-Estado em tal processo gerou então uma não distinção entre a acumulação da sociedade e a da classe-Estado, a qual se assumiu como sua representante natural e com a qual se confunde. É inerente a essas formações sociais uma lógica patrimonialista em que o poder de redistribuir os bens da sociedade e o excedente é atribuído a uma cadeia piramidal de chefes liderados por um Chefe que, mais do que um mero representante da sociedade, encarna patrimonialmente esta, num processo legitimado pelo sistema coletivo de valores da sociedade. A própria legitimidade

política do Chefe assenta, no essencial, na sua capacidade de redistribuição de um excedente económico não criado, entretanto, através da apropriação de mais-valias resultante do trabalho dos seus súbditos. Ele gera-se, fundamentalmente, através da interposição em circuitos comerciais de média ou longa distância, bem como do desencadeamento de guerras de *razzia* e saque, nomeadamente de escravos, num sistema com justeza classificado como “modo de produção africano” (Coquery-Vidrovitch, C., 1969 e Carneiro, E., 2012).

O interlúdio colonial não alterou, entretanto, a lógica profunda destas sociedades, dado o seu caráter predatório pouco compatível com a implantação, nas colónias, de relações de produção capitalistas (Coquery-Vidrovitch, C., 1992).

“
Nesta forma de organização [Estado pós-colonial], económica e não só, predominam as relações pessoais diretas e informais, não institucionais formais.”

A “economia de afeição” (Hyden, G., 2006) constitui, finalmente, o ponto de partida, a forma de organização interna onde se vai inserir o Estado pós-colonial determinando, em larga medida, a natureza deste. Nesta forma de organização, económica e não só, predominam as relações pessoais diretas e informais, não institucionais formais. A sociedade é basicamente um somatório de “redes de afeição”, com uma lógica redistributiva incompatível com um mercado impessoal e competitivo, criador de desenvolvimento. As relações predominantes são de troca direta, de reciprocidade, de redistribuição. A ordem institucional “importada” ou “enxertada”, incluindo obviamente o Estado se concebido numa perspetiva weberiana, constitui um *alien* na sociedade, porque contraposta ao sistema de valores historicamente formado e cristalizado no “modo de produção africano”, prolongado por um tipo de especialização económica que o interlúdio colonial viabilizou e impôs.

A lógica interna do típico Estado africano pós-colonial

O “enxerto” do Estado em sociedades tributárias, de “desenvolvimento burocrático”, em sistema de “economia de afeição”, conduziu à característica fundamental do típico Estado Africano pós-colonial: fundamentalmente um aparelho de

exercício do poder e de manutenção da ordem (Clapham, C., 1998). Decorrendo desta característica fundamental, a redistribuição do rendimento e da riqueza, dirigida pelo Estado como aparelho perceptor e centralizador de rendas no contexto da especialização económica estabelecida, constitui um magno instrumento de manutenção do poder e, consequentemente, de preservação da ordem. Assim, o asseguramento da governabilidade, de exercício do poder no quadro de uma predominante economia rendeira de afeição, não poderia deixar de ter, como ponto essencial de referência numa sociedade fragmentada, um equilíbrio de comunidades e fações, em detrimento de um desígnio global, de uma preservação do “bem comum”. Esta circunstância constitui a razão de ser fundamental do aparelho clientelista de manutenção do poder.

A herança de uma tradição, de um sistema patrimonialista decorrente do complexo de valores da sociedade, sublinhe-se, teve um efeito determinante na criação de uma ordem neopatrimonialista, na fase pós-colonial. A velha ordem patrimonialista traveste-se agora num tipo de Estado em que coexistem os valores do passado, que perdura, inseridos numa ordem formal de ideal weberiano, estranha à sociedade, dando origem ao que se convencionou denominar de Estado neopatrimonialista. Consequentemente não pode ter aqui lugar, de facto, a implantação de uma burocracia competente imune às redes redistributivas que formam o Estado-Rizoma (Bayart, J.-F., 1989). O Estado tem assim uma diminuta possibilidade de definir objetivos e políticas atinentes a um bem comum, público, exterior e independente das redes de afeição. Tem um défice de autonomia. De igual modo, sob a aparência de uma musculada capacidade de exercício do poder e de manutenção da ordem, é real e gravemente diminuta a sua capacidade de intervenção na sociedade, reduzindo-a a uma ação formalmente proclamada e dificilmente levada à prática de consecução de um bem comum. Assim, para além do défice de autonomia, o Estado pós-colonial tem uma grave incapacidade de intervenção na sociedade na prática de ações que se contraponham às lógicas prestabelecidas que o capturaram. Estas duas características induzem uma grave incapacidade de condução de processos de transformação económica integradores de desenvolvimento.

De igual modo, a especialização económica implantada, aliada à lógica de funcionamento das redes de afeição de cariz tributário e clientelista no seio da sociedade, tornam inelutável que a redistribuição da riqueza e do rendimento se processe através de instrumentos extraeconómicos que capturam o Estado pós-colonial. A redistri-

buição assume então a função de cimento da governabilidade, viabilizando-a. A legitimidade do Estado assenta na sua capacidade de redistribuir; a Administração desvia-se do modelo ideal weberiano e transforma-se num dos instrumentos de mera redistribuição social, omnipresente na sociedade. A Administração é capturada pelo sistema tributário clientelista, transformando os cargos públicos em mercadoria. O Estado pós-colonial é perpassado pelo “prebendarismo”, que se torna omnipresente numa Administração insuscetível de defesa de um bem comum. A distinção entre público e privado é estranha à sociedade. Pela sua incapacidade de condução dos processos de transformação económica, o Estado pós-colonial assume a natureza de Estado predador.

O Estado Africano e a problemática do desenvolvimento

Das características apontadas para o típico Estado africano resume-se o seu défice de autonomia, a sua deficiente capacidade de intervenção na sociedade, a sua fragilidade. Daí resulta uma inerente incapacidade de condução de processos de transformação económica em relação aos quais o Estado se tornaria um elemento indispensável. A sua função nuclear de extração de excedente da sociedade não é reciprocamente contrabalçada pela promoção do desenvolvimento económico, pela transformação económica doméstica. Note-se que a própria noção de bem comum é estranha ao conjunto de valores da sociedade, é um desiderato que não transcende, quando muito, a comunidade.³ No contexto da especialização económica estabelecida, o Estado constitui-se num mero aparelho extractor de excedente gerado pela exportação de recursos naturais. A capacidade extrativa passa a ser um instrumento para aplicação clientelista, no imaginário coletivo “compensado” pela promoção de obras de fachada. Exemplos disso são os atuais projetos imobiliários faraónicos na região de Lagos ou, anteriormente, a réplica da Basílica de S. Pedro implantada em Yamoussoukro. Enfim, a extração de excedente sem retorno à sociedade através do “desenvolvimento” confere ao Estado a qualidade de predador (contraposta à de desenvolvimentista), cujo arquétipo foi encontrado no Estado zaireense (Evans, P., 1995).

Note-se que a longa tradição de extroversão das sociedades africanas (cf. Bayart, J.-F., 1999), aliada à especialização económica dominante de mera produção/exportação de recursos naturais propiciadora da perceção de rendas (vide Carneiro, E., 2012), perenizam os fatores objetivos e subjetivos conducentes a um Estado predador porque consistentes, quer com o *ethos* das sociedades africanas, quer com a sua “utilidade sistémica”. Aqui residirá a razão profunda da resiliência do Estado africano e não tanto a influência doméstica das “rendas da soberania” (Englebert, P., 2009).

Por outro lado, o tipo de especialização económica prevalecente constituirá a base material de sustentação, através da viabilização da chamada

UMA EVOLUÇÃO EM SUSPENSO?

O Estado herdado da fase colonial, tal como o mercado, constituem seres estranhos às sociedades da África Subsariana. Uma “conspiração” da História terá ocasionado uma frenagem em direção a uma indispensável modernidade de que o Estado moderno teria sido um dos elementos essenciais. Pelo contrário, a sua captura pelas lógicas internas das sociedades, aliada ao tipo de especialização económica prevalecente, priva-as deste instrumento indispensável à geração do desenvolvimento.

economia paralela, da capacidade de autoexclusão do universo formal de uma parte substancial da população rural migrada para os centros urbanos, por si tomados silenciosamente de assalto na busca de uma fracção da renda gerada e aí concentrada. Esta população, pelo seu modo de vida e pela sua independência em relação ao Estado, através da *exit option* da economia paralela, permanecerá “incapturável” e perenizará um *ethos* próprio do campesinato, reproduzirá o seu modo de vida, reforçará as condições de permanência da economia de afeição.

Finalmente, face à contínua perda de legitimidade por não consecução do objetivo do desenvolvimento, o Estado predador tentará na “retradicionalização” uma fonte privilegiada de relegitimação, a qual reforçará não só as condições de não desenvolvimento de uma sociedade civil (Chabal, P., & Daloz, J. P., 1999), como se constituirá em mais um factor de aprofundamento da economia de afeição.

Ficam assim criadas as atuais condições domésticas e globais de reprodução do Estado predador. ■

Notas

¹ Referimo-nos aqui à África Subsariana, com exceção da África do Sul e países da zona do *rand*, cuja lógica de funcionamento, adveniente da predominância de um outro tipo de relações de produção, é obviamente distinta.

² Começa a ganhar corpo uma “burocracia” não no sentido weberiano como um conjunto de servidores competentes e neutros, mas como um conjunto de “funcionários” que assume as rédeas do poder de Estado e do processo de acumulação do excedente económico. São as chamadas “sociedades de desenvolvimento burocrático” (Elsenhans, H., 1991).

³ “*Personal ties are the only source of cohesion, and individual maximization takes precedence over pursuit of collective goals*” (Evans, P., 1995:12).

Referências bibliográficas

- BADIE, B. — *L'État importé, L'occidentalisation de l'ordre politique*. Fayard, 1992.
- BAYART, J.-F. — *L'État en Afrique, La politique du ventre*. Fayard, 1989.
- BAYART, J.-F. — *La greffe de l'État*. Karthala, 1996.
- BAYART, J.-F. — «L'extraversion de l'Afrique». *Critique Internationale*. Presses de Sciences Po, Automne 1999.
- CARNEIRO, E. — *Especialização Rendeira e Extroversão na África Subsariana, Caracterização e Consequências*. 2.^a edição, Principia, 2012.
- CHABAL, P. & DALOZ, J.-P. — *L'Afrique est partie!, Du désordre comme instrument politique*. Economica, 1999.
- CLAPHAM, C. — *Third World Politics, An Introduction*. Routledge, 1998.
- COQUERY-VIDROVITCH, C. — «Recherches sur un mode de production africain». *La Pensée, Revue du Rationalisme Moderne*, p. 61-78, Avril 1969.
- COQUERY-VIDROVITCH, C. — *Afrique noire, Permanences et ruptures*. L'Harmattan, 1992.
- ELSENHANS, H. — *Development and Underdevelopment*. Sage Publications, 1991.
- ENGLEBERT, P. — *Africa, Unity, Sovereignty & Sorrow*. Lynne Rienner Publishers, 2009.
- EVANS, P. — *Embedded Autonomy, States & Industrial Transformation*. Princeton University Press, 1995.
- HYDEN, G. — *Beyond Ujamaa in Tanzania, Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*. London Heinemann, 1980.
- HYDEN, G. — *African Politics in Comparative Perspective*. Cambridge University Press, 2006.