

AS REFORMAS DO ESTADO E A QUESTÃO NACIONAL

Carlos Lopes¹

RESUMO: O autor analisa, a partir da experiência histórica de vários países africanos, chamados de PALOPs, o debate existente sobre a questão nacional e as reformas de Estado. A análise prende-se a dois períodos de transição: o primeiro marcado pela luta de libertação nacional e o segundo marcado pela construção nacional.

UNITERMOS: África-Estado, Questão Nacional, Transição, PALOPs.

INTRODUÇÃO

Este texto tem história, diriam os computadores. Na realidade trata-se de uma apresentação das contribuições e do debate em torno da problemática das reformas do Estado e da construção nacional, seguindo os rumos traçados pelos organizadores da discussão². Pediram estes que fizesse uma síntese interpretativa dos grandes eixos discutidos, com vistas a identificar pistas novas de reflexão e consolidar os consensos que sejam possíveis de obter.

A heterogeneidade dos participantes, no que concerne a sua origem, posicionamento profissional e político e disciplinas de estudo, explica parcialmente a dificuldade da tarefa. Não é pois de estranhar que tenha sido compelido a fazer observações que podem parecer superficiais, porque carecem de análise documentada, ou afirmações que espelham a complexidade dos problemas, sem contudo dar respostas prometedoras. Por todas estas razões este texto deve ser tido apenas como uma tentativa de consolidar um determinado número de eixos de reflexão.

(1) O autor é Doutorado pela Universidade de Paris 1, Pantheon-Sorbonne em estudos africanos, e trabalha desde 1988 nas Nações Unidas em Nova Iorque.

(2) Discussão inserida no quadro da Conferência sobre as relações euro-africanas no limiar do ano 2000, organizada pelo Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais de Lisboa, em Junho de 1991. Texto posteriormente apresentado no Seminário da FUNDAP, S. Paulo, sobre os países africanos de língua oficial portuguesa, em Junho de 1991.

OS GRANDES EIXOS DE REFLEXÃO

O debate concentrou-se em torno da experiência histórica dos países africanos, e entre estes no caso específico dos chamados PALOPs. A proximidade histórica, cultural e política entre estes países e Portugal foi reconhecida como um ponto de partida conveniente para limitar a contextualização deste debate.

Sobre a Nação em África parece ter-se avizinhado o consenso de que a apropriação, pelos africanos, do quadro teórico europeu, para a justificação da nação em África, é insuficiente e carece de novas leituras.

O segundo eixo de análise gravitou em volta das modificações económicas no continente, que agravadas pela crise e marginalização de África provocam uma interrogação sobre o papel do Estado no desenvolvimento, e novas perspectivas para a definição do campo estrutural que este deve ocupar.

Uma terceira dimensão do problema é a que se prende com a natureza do fenómeno de transição, seja de movimento de libertação nacional para o Estado, seja a mais recente transição política para os regimes multipartidários, e a relação dessas transições com os dois eixos atrás referidos.

Finalmente o consenso sobre a necessidade de se construir um modelo social participativo, tendo em conta os desafios que se colocam aos autores do processo político em África, mas também as ciências sociais em geral.

NAÇÃO EM ÁFRICA

Como atrás se referia, parece haver um consenso sobre a inapropriação do conceito de nação a África. E se avançamos com o cauteloso vocábulo de *parece* não é um acaso.

A discussão sobre a relação Estado-Nação em África é de uma atualidade que tende a perenizar-se. Desde o advento das independências que todos reconhecem que a tradicional receita proposta pela revolução francesa, muito dificilmente é transferível ao contexto africano. A idéia de que a língua, a cultura, o território e a origem comum são ingredientes indispensáveis para a existência da nação demonstrá-lo-ia. Só que seguindo tal receita muito poucos Estados, no mundo, se podem considerar nações. Logo o problema não seria em nada específico a esta região do mundo. Existem, no entanto, alguns aspectos a considerar para melhor interpretar a natureza da construção nacional em África.

Os ingredientes da revolução francesa têm um peso relativo se os considerarmos separadamente, ou se considerarmos que uns podem ser mais importantes que outros, ou ainda que a existência de uns pode fazer aparecer os outros. Foram estas combinações que estiveram na origem da interpretação marxista do problema nacional, interpretação essa que nos deu um novo elemento, que passou

mesmo a ser considerado como o mais importante: a defesa de interesses comuns ou, se quisermos, a vontade de lutar por objetivos comuns³.

Quando Lenine elaborou a teoria da libertação nacional, aliás na base da experiência bolchevique com os povos balcânicos e asiáticos, defendeu a possibilidade da transição direta de um estadio subdesenvolvido ao socialismo, permitindo consolidar a idéia de que através da luta de classes era possível dar conteúdo ao que Marx tinha definido como a vontade de determinadas classes em construir a nação, transformando-se em classe nacional.

Amílcar Cabral vai mesmo mais longe e considera que a contradição colonial transforma todo o povo subjugado em classe nacional, ultrapassando a dificuldade de justificação da existência de um movimento nacionalista sem nação.

Este encadeamento teórico é, no entanto, perturbado pelo fato desta mesma racionalidade servir tanto aos movimentos de libertação nacional, como aos outros agrupamentos políticos africanos, que se reclamam de outras heranças ideológicas. Presos na possibilidade de serem comparados a Mobutu, Houphoet Boigny ou Bourguiba, os países da transição socialista, onde em graus diversos se situaram todos os regimes post-independência dos PALOPs, reclamavam uma orientação política diferente, consubstanciada numa vontade de distribuição equitativa da riqueza.

Sem entrar em polémica sobre a veracidade ou a intencionalidade desses nobres objetivos forçoso é constatar que o modelo não funcionou. Nem se consolidou o Estado, nem se reforçou a Nação⁴, e por razões bem mais simples do que transparece à primeira vista, como, por exemplo, a inexistência ou falta de consolidação de um mercado nacional.

Hoje em dia sociólogos, antropólogos, economistas e geógrafos estão cada vez a dar mais importância às funções do mercado como verdadeiro cimento das relações intercomunitárias. A articulação dos espaços de intercâmbio – logo dos territórios – processar-se-ia mais em função das regras económicas de intercâmbio que em função da língua, origem ou cultura comum. Como facilmente se constatará esta polémica interpretação retira à África qualquer especificidade ou originalidade, no concernente à construção nacional.

A idéia de que a África seria *tribalista* ou *étnica* em contraposição ao nacionalismo dos países de leste ou a religiosidade das lutas centrífugas na Irlanda

(3) Não se fica a dever nada ao diabo se dissermos que este conceito foi sobretudo trabalhado por Estaline, "o pai de todos os povos".

(4) Exemplos mais evidentes: regionalismo exacerbado em Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe, 14 de Novembro e incidências do conflito da Casamansa na Guiné Bissau, guerra civil em Angola e Moçambique.

da, na Índia, na Birmania ou na América Latina⁵, é marginal e apenas nos distancia da verdadeira natureza da questão nacional. No entanto são legião aqueles que continuam a atribuir uma grande importância ao fenómeno étnico.

CAMPO ESTRUTURAL DO ESTADO

O modelo de crescimento económico e de distribuição da riqueza que os PALOPs adotaram, concedia ao Estado o papel de motor do desenvolvimento. E tal escolha refletia-se no tipo de estrutura económica que implantaram. Não se pode dizer que esse modelo tenha falhado em Cabo Verde, nem nos primeiros anos independentes de Moçambique. Foi sim um rotundo fracasso na Guiné Bissau e S. Tomé e Príncipe. Em Angola o alastramento da guerra civil cedo desvirtuou as boas intenções e podemos dizer que estava em aplicação uma política sem matriz. Os excessos com que estas escolhas foram aplicadas fizeram dos PALOPs um ponto focal da crítica deste modelo, acabando este por sofrer de um estrangulamento internacional, porque se apresentavam perante a economia mundial em situação de fraqueza e com propostas, ainda por cima, subversivas.

Conhecemos o espetacular desaire de pelo menos 4, já que Cabo Verde equilibrou-se, embora com deficiências notórias na utilização das potencialidades humanas.

Poderíamos certamente passar em revista as razões desse malogro, mas já nos encontramos numa fase em que a escolha liberal destes países é irreversível. Tendo no poder os movimentos de libertação nacional, ou não, estes países estarão nos próximos tempos em perfeita sintonia com a moda continental dos programas de ajustamento estrutural.

A Guiné Bissau foi o primeiro a embarcar neste novo rumo e a situação do Estado no campo económico é a mais liberal de todas. Cabo Verde, devido às remessas de emigrantes e uma eficaz gestão da ajuda externa, pode evitar a aplicação formal do programa de ajustamento estrutural, mas na prática segue os preceitos e pode manter uma melhor delimitação da intervenção estatal. Moçambique e S. Tomé e Príncipe, alunos mais recentes do Banco Mundial e do FMI, estão seriamente engajados na redução do campo estrutural do Estado. Quanto a Angola o seu SEF⁶ não é mais do que uma pílula de contenção das dores, enquanto o médico faz o diagnóstico.

(5) Duas concepções diferentes do cristianismo, das quais uma mais pagã e associada aos indígenas, ou se quisermos aos índios, poderia servir de explicação para toda uma gama de conflitos armados na América Latina, onde pouco se fala de etnicidade, mas onde os fenómenos centrífugos têm características muito semelhantes aos de África.

(6) Programa de Saneamento Económico e Financeiro.

É curioso constatar que, como para o debate sobre a construção nacional estes países acabam por se encontrar de parceria com "hediondos regimes", o que prova que muitas das similitudes dos países africanos têm, de fato, um carácter estrutural: o tipo de relações económicas que permitem a sua reprodução, isto independentemente do tipo de justificação ideológica que perfilhem.

Se o Estado deixa de desempenhar o papel de investidor e gestor principal da economia nacional tem que se desenvolver outros agentes de desenvolvimento, neste caso o sector privado ou as comunidades de base. Este rumo só é possível com a aplicação das leis concorrenciais do mercado — a lei da oferta e da procura e a regulação de preços por este único mecanismo "natural" — potenciando uma desigual distribuição de riqueza⁷.

Paradoxalmente o discurso político atual advoga ao mesmo tempo a necessidade da liberalização, e conseqüente redução do papel interventor do Estado, e o aumento da liberdade democrática, esquecendo os imperativos da construção nacional, que foram o motor da transição passada. As preocupações de equidade social deixam de fazer parte das preocupações imediatas. O discurso político transforma-se radicalmente. Estamos perante a segunda transição histórica nos PALOPs.

AS DUAS TRANSIÇÕES

Num primeiro momento histórico tratou-se de criar o Estado e consolidar a nação, que os movimentos de libertação pretendiam representar. Arcília Barreto designa esse momento como o da afirmação das identidades próprias, e parte para uma análise da complexa relação entre essa afirmação e os imperativos de natureza institucional. As crises de regime e as dificuldades da transição seriam imputáveis às contradições entre a vontade e a realidade, entre querer o "moderno" e viver o "real".

Apesar de tudo mau grado bom grado os movimentos de libertação protagonizavam um modelo: tinham uma posição sobre cada um dos grandes temas e tentaram a aplicação do seu modelo. Será que os novos agrupamentos políticos têm modelos, e se os têm em que diferem com os dos movimentos de libertação no concernente às grandes opções políticas, económicas e sociais.

(7) Fato agravado pela redução de rendimentos coletáveis e restrições orçamentais impostas pelos Programas de Ajustamento Estrutural ao Estado, afetando duramente os sectores sociais e os utilizadores mais pobres dos serviços prestados pelo Estado.

Tanto os novos como os velhos agrupamentos políticos parecem menosprezar a artificialidade da construção histórica que serve de base aos movimentos de libertação nacional: a existência de uma vontade comum, consubstanciada no desejo de se tornar nação. A unanimidade em torno desse objetivo parecia real, mas era superficial como se está verificando hoje. Mesmo admitindo o princípio da vontade comum da maioria da população, essa vontade não se reconheceu no modelo econômico, logo no tipo de Estado, que lhes foi proposto.

A primeira transição conseguiu, porém, alcançar o objetivo primeiro dos movimentos de libertação, que era a proclamação da independência, a criação do Estado. Os PALOPs existem como entidades, até com uma certa identidade; são reconhecidos pela comunidade de Estados, participam nas organizações internacionais, onde têm direito de voto. A realidade da sua existência é inquestionável.

A segunda transição intervém sem que a primeira tenha podido alcançar os outros objetivos a que se propunha e que, grosso modo, podem ser agrupados em torno do desígnio de construir a Nação. Este segundo momento tem causas internas e externas mas, inegavelmente, as externas parecem sobrepor-se aos imperativos internos.

Em primeiro lugar temos que assinalar o impacto da "perestroika", com todas as suas conseqüências, nomeadamente a perda do interesse geo-estratégico do continente. A África vê-se confrontada ao síndrome de uma marginalização ainda maior do que aquela de que já é objeto.

Em segundo lugar a subversão mundial contra os níveis de concentração de riqueza a que o sistema econômico mundial chegou, e que se traduz nas contestações de rua e nas guerras civis que alastram-se um pouco por todo o sul.

Em terceiro lugar, e como conseqüência dos dois primeiros fatores, a ofuscação da utopia ou da alternativa, criando um pragmatismo consensual que está a ser adotado pelos regimes mais diversos.

E, finalmente, a tradução de todos estes elementos numa teoria de Estado que pretende fazer do multipartidarismo o único sistema sustentável, porque supostamente este seria o estágio mais avançado da organização social humana e o único capaz de respeitar as liberdades.

Este conjunto de fatores externos tem pontos de convergência com as preocupações internas. Caso contrário teriam grandes dificuldades em ser tão rapidamente utilizados pela maior parte dos regimes no poder.

Parece inquestionável a existência de uma certa insatisfação perante esta situação, que parece encaminhar-nos para novos tipos de condicionalismo, reduzindo ainda mais as possibilidades de construir alternativas próprias.

Está-se em vias de perder não só a tal identidade, mas também a possibilidade de criar mecanismos institucionais diferentes. Podemos, pois, augurar

que num futuro próximo tremendos choques culturais provocarão grande instabilidade política. Quer se aceite, quer não, o falhanço na aplicação da interpretação marxista da Nação – a partir da teoria leninista da transição para o socialismo sem a etapa de desenvolvimento capitalista – demonstrou também que a importação fácil e rápida de modelos apenas adia os problemas⁸.

MODELO SOCIAL PARTICIPATIVO

Todos os quadrantes pretendem construir uma sociedade, digamos Nação (?), onde as camadas mais desfavorecidas possam beneficiar-se do crescimento econômico e melhor exprimir – através de mecanismos democráticos – as suas opiniões e desejos. No entanto, nenhuma das forças políticas dos PALOPs, nem mesmo o MDP de Cabo Verde ou a Convergência Democrática de S. Tomé e Príncipe, fez ainda um delineamento teórico convincente de como se irão obter esses objetivos.

Não existe ainda uma clara definição das transformações necessárias e das políticas institucionais que permitirão obter esses resultados. Presume-se, em alguns casos, que tais resultados serão obtidos contrapondo as políticas passadas, mas convenhamos que se tal lógica prevalecer ela é um pouco primária.

Outra legítima preocupação, sublinhada pelos participantes no debate, e a tendência para transformar os sistemas políticos numa lógica concurrenial, em vez de consensual. Note-se que entre os países com sistema multipartidário consolidado existem práticas concurrenciais ou consensuais, em função de situações conjunturais e da cultura política prevalecente. Quer isto dizer que a opção por uma ou outra lógica é independente do debate sobre a necessidade ou não do multipartidarismo. E, no entanto, fácil de compreender que o sistema multipartidário em sociedades com uma opinião pública muito limitada facilita a opção concurrenial.

(8) Não deixa de ser curioso verificar que os mass-média e, de uma maneira geral a intelectualidade francesa, atribui as mudanças políticas em curso na África francófona à iniciativa do Presidente Mitterrand de condicionar a ajuda e o apoio da França, em função do nível de implementação da democracia multipardiária. Como é que a França não se interessou mais cedo pela democracia nesses países fica por explicar. Por outro lado esta teoria pretende tirar todo o valor aos fatores internos e dessa forma recuperar, em favor do Norte, o que de fato é uma contestação de todo o sistema de distribuição de rendimentos a escala planetária. Ver nomeadamente Albert Bourguí, Christian Casteran. *Le Printemps de l'Afrique*. Hachette, Paris, 1991, onde os autores comentam o discurso de Mitterrand na Cimeira Franco-Africana de La Baule, em junho de 1990, referindo o que chamam "les nouvelles règles du jeu".

De uma maneira geral pode afirmar-se que muito poucos refletiram sobre o impacto das liberalizações econômica e política em termos de modelo social participativo. Se é certo que as experiências passadas falharam, numa certa medida, o seu propósito de construir a Nação, em parte porque ignoraram a função do mercado na integração espacial e territorial, é igualmente certo que as únicas alternativas até agora apresentadas são a aplicação dos novos condicionamentos impostos ao sul... sem "pestanejar".

As diferentes organizações políticas serão objeto de cuidada análise por parte da intelligentsia de vários tipos de interesse. Por enquanto é privilegiado o engajamento moral e a força carismática dos líderes políticos, novos ou velhos. Num curto espaço de tempo estaremos certamente a passar em revista os verdadeiros resultados desta segunda transição histórica. Com a mesma acidez com que agora julgamos os resultados da primeira.

ABSTRACT: Taking in account the historical experience of a great number of African countries, the named PALOPs, the author analyses the discussion on the national questions and the reformations done by the Nation (the State). It deals with two periods of transition: firstly the struggle for the national liberation and secondly the national construction process.