

ESTADOS FALHADOS COM SUCESSO

Carlos Nunes e José Manuel Félix Ribeiro

RICARDO SOARES
DE OLIVEIRA

**Oil and Politics
in the Gulf
of Guinea**

Londres,
C. Hurst & Co.,
2007, 416 páginas

O *Oil and Politics in the Gulf of Guinea* é um trabalho fundamental de investigação sobre uma questão da maior pertinência para a definição da futura estratégia portuguesa em África, e em particular na bacia energética da África Ocidental.

O autor parte do conceito de «Estado moderno» enquanto criação recente, formatada na e pela experiência da Europa Ocidental no período que se estende dos finais do feudalismo até finais do século XIX, quando o nacionalismo moderno cimentou esse conceito em torno de «comunidades imaginadas» de sangue, solo e linguagem. Weber veio dar-lhe uma formulação restrita enquanto monopólio da força no interior de um dado território que acolhe uma população estável, incluindo-se neste tipo ideal uma dimensão institucional (uma organização compulsória que organiza a dominação) e uma dimensão relacional (relação suportada através de meios de violência legitimada), sendo que a autoridade presente no Estado não decorre de lealdades tradicionais mas sim de uma burocracia impessoal administrando o espaço político numa maneira profissional e racional-legal.

O ESTADO PÓS-COLONIAL EM ÁFRICA

De seguida, o autor procura definir algumas características do Estado pós-colonial

em África, começando por reconhecer a herança que esses estados receberam do período colonial – ou seja, territórios em muitos casos sem relação com as comunidades anteriormente existentes; enclaves económicos destinados a assegurar a exportação de matérias-primas; com burocracias instaladas pelo colonizador cuja função primeira era assegurar a fluidez e rendibilidade destas actividades extractivas e abandono efectivo de partes do território que não tinham uma imediata relação com as actividades valorizadas pelo exterior. Deste modo, Ricardo Soares de Oliveira procura evidenciar os



aspectos da herança dos estados pós-coloniais em África que poderiam conter o germen de uma diferença significativa face ao conceito de Estado moderno, como foi sintetizado pela experiência histórica da Europa Ocidental que «exportou» para África tal conceito.

O autor identifica dois períodos claramente distintos na evolução desses estados no período pós-independência:

- Um primeiro período até aos anos de 1970, em que os governos procuraram adoptar políticas de desenvolvimento dos territórios, inclusive através de investimentos infra-estruturais por vezes megalómanos e generalizar a presença do Estado em todas as esferas de actividade, em muitos casos sob a influência de conceitos importados do socialismo e «estatismo». Foi a época em que se criaram pesadas máquinas administrativas, das quais dependiam extensas redes de clientelismo, sem que as finanças públicas se enraizassem em sistemas fiscais de amplo alcance. Daqui resultou uma situação em que o funcionamento dos estados se baseava em receitas externas (*royalties* pagos pelas concessionárias de exploração de matérias-primas, ajuda externa, direitos alfandegários, etc.), levando frequentemente à acumulação de níveis muito elevados de dívida externa.
- Um período subsequente, que, dos anos de 1980, se prolongou quase até aos nossos dias, marcado pela manutenção de baixos preços das matérias-primas, de que resultou um crescimento em flecha do endividamento externo que determinou – sob influência dos países credores – uma intervenção sistemática do Fundo Monetário Internacional através

dos Programas de Ajustamento Estrutural, concretizando um novo paradigma nas relações entre os países desenvolvidos e os estados africanos. Algumas das consequências destes programas foram a redução drástica do papel do Estado na oferta de bens públicos, que ou deixaram gradualmente de ser providos ou a sua oferta foi privatizada; a redução da intervenção territorial do Estado às zonas com algum valor para as elites; a contracção das redes de clientelismo e sua concentração em grupos mais reduzidos e novas estratégias de enriquecimento por parte dessas elites.

Se vários estados africanos iniciaram este segundo período como «estados falidos», vários deles terminaram-no como «estados falhados»; estes, segundo Robert I. Rotberg, «são consumidos pela violência interna e deixam de fornecer bens públicos aos respectivos cidadãos [...], assistindo-se à exclusão e à repressão de segmentos da população e ao comando neopatrimonial do aparelho de Estado»; a corrupção e a criminalidade florescem de modo a criar «oportunidades económicas ímpares» para as elites que, inclusive, podem ter um interesse velado nessa situação, tirando partido do contrabando e de outras actividades ilegais (escravatura/narcotráfico/tráfico de armas).

O autor aborda depois um terceiro conceito, fundamental para o objecto de estudo – o «Estado petrolífero», conceito com uma abrangência geográfica mais ampla e com diferente conteúdo nas distintas regiões em que se pode aplicar, sendo que na óptica de Ricardo Soares de Oliveira este engloba

não apenas um Estado que seja um produtor de petróleo de primeiro plano mas também qualquer caso em que a exploração do petróleo constitua uma fonte predominante de receitas para o governo e represente uma parte importante da economia doméstica.

O autor utiliza várias das abordagens características das teses do *resource curse* familiar aos economistas, consciente das críticas de que estas têm sido alvo. E basicamente analisa a economia petrolífera como uma «economia de renda» em contraste com as que geram lucros em resultado do engenho e da inovação e não, sobretudo, da dotação de recursos naturais (sobretudo quando faltam a estas economias os conhecimentos para descobrir e desenvolver esses mesmos recursos). Entre outras características inerentes ao «Estado petrolífero», serão de salientar:

- Numa petro-economia, o Estado é o local-chave de acumulação de rendimentos e é em seu torno que os actores políticos se organizam para aceder a esses rendimentos, podendo distinguir-se um círculo interno de reduzida dimensão que capta a parte mais substancial da renda, um círculo exterior que obtém vantagens mais indirectas (via empregos na administração pública ou através de contratos lançados pelo círculo interno), enquanto o resto da população apenas pode obter benefícios sob a forma de subsídios em bens ou serviços básicos.
- Numa petro-economia as receitas do petróleo – que resultam dos contratos celebrados com as empresas multinacionais do sector – «emancipam» o Estado da sociedade e dispensam a existência

de sistemas tributários desenvolvidos, permitindo, em simultâneo, uma quase completa opacidade na gestão e distribuição da renda petrolífera por parte dos que ocupam as posições dominantes que não se deparam com uma sociedade organizada.

- As petro-economias tendem a destruir a competitividade dos sectores não petrolíferos; os sectores da agricultura e da indústria nascente são «triturados» pela concorrência das importações, tendo como consequência, quase sempre, o abandono dos campos e o crescimento exponencial de um número restrito de cidades e a criação de uma massa de população urbana sem ocupação permanente, consumindo alimentos e outros bens de consumo importados.
- As petro-economias têm uma gestão macroeconómica difícil devido à volatilidade dos preços do petróleo e à sucessão de fases de *boom* e de colapso; esta segunda fase deixa as economias endividadas externamente, embora sempre capazes de gerir esse endividamento dado o interesse exterior em que os estados petrolíferos não colapsem.

Para o autor, vários dos estados do golfo da Guiné, mesmo antes dos *booms* petrolíferos, encontravam-se entre os menos preparados para poderem utilizar as receitas do petróleo ao serviço de uma estratégia desenvolvimentista: as suas economias eram frágeis e muito voláteis; a base fiscal era muito reduzida e a gestão orçamental má; o quadro institucional era muito débil e as agendas e comportamentos das suas elites deixavam muito a desejar – autori-

tarismo, falta de *accountability* e competição intensa entre facções pelos despojos do Estado.

ESTADOS FALHADOS COM SUCESSO

Ora, na óptica do autor, os estados petrolíferos do golfo da Guiné são tomados como «Estados falhados com sucesso» já que:

- Por um lado, partilham de muitos dos elementos que são comuns à trajetória dos estados pós-coloniais em África, e que se referiram atrás, e que os fazem pertencer à categoria de estados fracos ou mesmo de «estados falhados» em que se assiste à redução da oferta de bens públicos, ao recurso às ONG, e mesmo às empresas multinacionais, para assegurarem algumas necessidades básicas; ao abandono dos territórios sem uma directa ligação com a exploração do petróleo e ao agravar de conflitos no seio das elites, podendo até traduzir-se na eclosão de conflitos violentos, nomeadamente interétnicos.
- Por outro, e graças ao papel imprescindível de intermediários que ocupam entre as companhias multinacionais de petróleo e gás natural e o acesso a jazigos de hidrocarbonetos situados no seu território (cada vez mais nas suas zonas económicas exclusivas) beneficiam de uma associação à economia internacional que lhes garante respeitabilidade, continuidade na fonte de receitas a que as elites locais podem aspirar e acesso aos mercados internacionais de capitais; sendo que o sistema internacional promove de forma activa a sua sobrevivência pelo papel imprescindível que desempenham

no acesso às riquezas energéticas procuradas pelos países consumidores e pelas companhias que os abastecem.

O sucesso destes estados reside pois na necessidade que actores externos – antes de mais as companhias energéticas multinacionais – têm da intermediação desses estados para poderem aceder aos recursos num quadro compatível com o actual direito internacional, num contexto competitivo que não exclua à partida nenhuma dessas companhias e em condições mais favoráveis do que as que encontram nos países que constituem o núcleo duro da OPEP. Esse sucesso está patente em factos como:

- A possibilidade que a dimensão das receitas do petróleo dá (quando as cotações se elevam) aos governos de obterem uma significativa autonomia face aos doadores e às organizações internacionais.
- O montante de investimentos dirigido a estes estados bem como o acesso continuado ao financiamento internacional – quase duas décadas depois de muitos outros estados africanos terem visto cortado o acesso a financiamento bancário internacional.
- A aceitação internacional destes estados, cuja integração no sistema internacional é activamente procurada pelos países desenvolvidos que estrategicamente mais valor dão à bacia energética da África Ocidental para o seu futuro abastecimento energético.

A recente evolução dos estados petrolíferos do golfo da Guiné traduziu-se num conjunto de traços, de que se destacam:

- O reforço do aparelho securitário, já não só na sua forma tradicional (forças armadas), mas devido ao crescente papel dos privados, dos serviços secretos (frequentemente vários em competição) e, noutro plano, devido ao alargamento do poder dos presidentes (face aos partidos únicos).
- A concentração das capacidades administrativas na gestão do sector petrolífero, condensada nas companhias nacionais de petróleo e na sua articulação com os ministérios das Finanças e os bancos centrais, sendo que em vários casos estas companhias passaram a ser capazes de vender nos mercados internacionais, de forma autónoma, a parte do petróleo extraído que cabe aos respectivos estados, ainda que se limitem a estas funções e não monopolizem, como acontece noutras paragens, a prospecção, desenvolvimento e exploração destas actividades.
- A redução das clientelas a um grupo mais restrito que aproveitou os programas de privatização para estruturar parcerias internacionais a fim de aceder a novas actividades (dos bancos às telecomunicações, à distribuição, às fábricas de cimento ou de cervejas, etc.).

Cada vez mais as entidades que são reconhecidas internacionalmente como estados – e que desempenham um conjunto de funções que tornam possível a continuação da produção do petróleo pelas empresas com a capacidade técnica e financeira para o fazer – não são mais do que agrupamentos de interesses particulares organizados em torno do acesso à parte das receitas de petróleo que ficam

acessíveis localmente, sem qualquer preocupação de construção do Estado como ele é entendido no Ocidente, mas capazes de exercer a violência sobre as populações que se revoltam e de assegurar uma organização que torne possível aplicar duramente (ou seja, sem riscos de confronto violento no interior das elites) regras de partilha da renda petrolífera impostas por grupos dominantes no seio desses agrupamentos de interesses.

Para o autor, as elites dos estados petrolíferos do golfo da Guiné gravitam em torno da figura do presidente que apadrinha um sistema de corrupção monopolista controlada, radicando a sua legitimidade em bases externas, enquanto do ponto de vista sociológico não constituem uma classe, dado que instabilidade e conflito andam a par da colaboração; por sua vez, na perspectiva económica, os amplos benefícios proporcionados pela renda petrolífera são delapidados ou canalizados para o exterior.

Refira-se, por último, que a deslocação do centro de gravidade da exploração de petróleo para o *deep offshore* teve duas consequências:

- Torna ainda mais desequilibrada a relação de forças entre os estados e as multinacionais, dado que o afastamento dos primeiros em relação às tecnologias que permitem explorar as reservas é ainda maior.
- Torna as elites ainda mais independentes do seu território e das populações que nele habitam, levando ao extremo a distinção entre recursos dependentes do controlo do território (*vide* diamantes) e

recursos independentes desse controlo e, por isso mesmo, menos dependentes das forças armadas.

A manutenção de um cenário sustentado de cotações elevadas do petróleo, sobretudo nos países com reservas consideráveis (Angola) ou população reduzida (Guiné Equatorial), vai determinar uma «explosão» nos montantes da renda disponível para os estados, ao mesmo tempo que a elevação dramática dos preços dos alimentos vai forçar os estados a utilizar parte dessa renda na aquisição de alimentos no exterior (ou a optar pelo desenvolvimento da agricultura com o que tal significaria de regresso à dependência para com o território e as populações que nele habitam).

Ao concluir a leitura desta obra, absolutamente fundamental para compreender o que se está a passar numa região do mundo tão importante para a política externa portuguesa, ficam-nos interrogações sobre os possíveis cenários de evolução futura, para as quais o autor fornece elementos preciosos, mas cuja construção não estava nas suas intenções desenvolver.

Em particular, podemos interrogarmo-nos sobre se a continuação do abandono dos territórios e populações não pode vir a ter como consequência no futuro o regresso das referências a formas políticas anteriores à colonização, como espaços de pertença de amplos sectores de alguns destes estados, em cujos territórios – parcial ou totalmente – se localizaram tais formas. **RJ**