

CONFLITOS PÓS-COLONIAIS E MOBILIZAÇÃO INTERNACIONAL EM ÁFRICA

POST-COLONIAL CONFLICTS AND INTERNATIONAL MOBILIZATION IN AFRICA

RESUMO: Os conflitos pós-coloniais, por vezes deflagrados em guerras, foram a imagem comum dos países africanos independentes a partir de 1960. As divergências políticas e os conflitos étnico-raciais mal resolvidos em nome do objetivo supremo da soberania, com a independência alcançada, tornaram-se novos focos de instabilidade. A combinação desses fatores com as dificuldades econômicas subsequentes e a resposta letárgica dos Estados deflagrou guerras e abriu espaço para a interferência das potências colonizadoras. O artigo argumenta que, em África, o não governamental não veio por acaso, mas acompanhado de problemas socioeconômicos concretos que afetaram os estados, recém-independentes, no continente. A partir de alguns exemplos, descrevemos o impacto do retorno das potências através do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, especialmente as ONG's internacionais.

HAMILTON MATSIMBE

PALAVRAS-CHAVE: África; Independência; Conflitos; ONGs.

ABSTRACT: Post-colonial conflicts, sometimes erupting into wars, were the common image of independent African countries from 1960 onwards. Unresolved political differences and ethnic-racial conflicts in the name of the supreme objective of sovereignty, with independence achieved, became new sources of instability. The combination of these factors with subsequent economic difficulties and the lethargic response of the States sparked wars and opened space for the interference of colonial powers. The article argues that in Africa, the non-governmental did not come by chance, but accompanied by concrete socioeconomic problems that affected the newly independent states on the continent. Based on some examples, we describe the impact of the return of powers through the World Bank and the International Monetary Fund, especially international NGOs.

KEYWORDS: Africa; Independence; Conflicts; INGOs.

CONFLITOS PÓS-COLONIAIS E MOBILIZAÇÃO INTERNACIONAL EM ÁFRICA

Hamilton Matsimbe ¹

Conflitos pós-coloniais na África subsaariana ²

A luta travada pela soberania política, no final da década de 1950 e no início dos anos 1960, conduziu à independência da maioria dos países, com exceção das colônias portuguesas e dos regimes de minoria branca (sul-africano e rodesiano), que o fizeram tardiamente. A eficácia e eficiência com que muitos dos movimentos nacionalistas foram dirigidos, assim como a correta definição dos objetivos e das estratégias de luta a serem aplicadas foram decisivas. Contudo, em vários países existiam problemas político-econômicos e divergências étnicas e raciais que, durante o período de luta contra o colonialismo, não foram abordados adequadamente, constituindo fontes de novos conflitos.

Após as independências, esses problemas se acentuaram e, em países onde não houve consensos políticos, tornaram-se fontes de novos conflitos, deflagrando guerras. As antigas colônias portuguesas podem ser ilustrativas. Em Angola, o impasse político entre Jonas Savimbi da UNITA e Agostinho Neto (mais tarde com José Eduardo dos Santos) do MPLA, após os acordos de Alvor, conduziu o país a uma guerra prolongada que acabou apenas em 2002. Em Moçambique, a guerra que eclodiu em 1976, entre a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), terminou apenas com os Acordos Gerais de Paz (AGP), em 1992 (MINTER, 1998). Contudo, até hoje prevalecem focos de instabilidade político-militar. Da mesma forma, a instabilidade política na Guiné-Bissau, além dos golpes de 1980, 1998, 2003 e 2012, não permite a governabilidade do país. Esses conflitos políticos, misturados com fortes questões étnicas, tiveram impactos em suas respectivas economias e, conseqüentemente, no tecido social.

Além disso, as potências europeias, expurgadas da cena política e na gestão da soberania dos países emergentes, nunca perderam a oportunidade de interferir e tirar proveito desses conflitos. Afinal, desde a década de 1930, a África representou estrategicamente um espaço de recuperação das economias ocidentais. Contudo, a eclosão da Segunda Guerra Mundial relançou

1 Professor Assistente na Universidade Eduardo Mondlane (Moçambique), Departamento de Arqueologia e Antropologia; Licenciado em História (2008), Mestre em História de Moçambique e África Austral (2015) e Doutor em História Social das Relações Políticas pela Universidade Federal do Espírito Santo (2023). hamilton45@rocketmail.com

2 A África subsaariana é uma região cultural, econômica e socio politicamente complexa. Não se pretende, neste artigo, aprofundar o debate dos países que integram a região singularmente mas, somente buscar a partir de experiências de alguns países, exemplos que permitam leituras comuns e uma compreensão genérica sobre o fenômeno de mobilização Internacional no continente, mormente a atuação de ONGI's. A referência a alguns destes países é uma questão metodológica e não pretende eliminar as particularidades que caracterizam os contextos nacionais e locais.

a importância estratégica da África, não apenas como produtora de matérias-primas, mas também para investimentos, principalmente na indústria, construção civil e produção agrícola. “A ênfase no além-mar foi colocada na necessidade de reformas econômicas - baseadas em investimentos produtivos, centralizados nos domínios energético e mineral” (COQUERY-VIDROVITCH, 2010, p. 340). Apenas para elucidar as transformações ocorridas, a França, ao agrupar suas colônias na União Aduaneira (1938), através do Fundo de Investimento para Desenvolvimento Econômico e Social (FIDES), ampliou, em 1946, seus investimentos na África. Em 1940, a Inglaterra revogou, por ampliação, a Lei de Desenvolvimento Colonial, de 1929, pela Lei de Desenvolvimento e Bem-Estar Social das Colônias, de 1940, e a Bélgica enveredou pelo "paternalismo", principalmente na indústria mineira de Katanga. A situação de Portugal é descrita por COQUERY-VIDROVITCH:

Quanto ao Portugal de Salazar, em 1933, ele se engajara na via de um corporativismo colonial, estreitamente controlado pelo Estado, e estendera às colônias, em 1937, a organização social e econômica metropolitana, baseada em um planejamento autoritário (COQUERY-VIDROVITCH, 2010, p. 338).

Estes investimentos também permitiram a realização de grandes obras com recurso a empréstimos metropolitanos, transformando a África em mercado alternativo aos produtos europeus. No caso de Moçambique, esses investimentos ocorreram na década de 1950, sob pretexto de modernização da situação colonial e em resposta à pressão internacional para descolonização. Mais tarde, assegurar esses investimentos, muitas vezes significou atos de sabotagem e/ou de subversão colonial que, sempre que possível, continuaram aplicando a famosa estratégia de “dividir para reinar”. Nos casos acima expostos, mais do que questões internas, os conflitos foram caracterizados por cruzamento de interesses, nomeadamente coloniais, socialistas (cubanos e soviéticos) e capitalistas (americanos) e do apartheid na África do Sul. A ameaça regional ao desejo sul-africano de manutenção do apartheid e da administração da Namíbia justificou os atos de desestabilização em Moçambique e Angola (MINTER, 1998; CHANAIWA, 2010; COQUERY-VIDROVITCH, 2010).

Não caberia aqui apresentar e discutir todos os casos do continente, pois, além da complexidade, extravasam os objetivos do trabalho. Não obstante as Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGIs) existirem e atuarem desde o tempo colonial, sua proliferação na África Subsaariana foi sempre justificada pela necessidade de ações de assistência humanitária em face dos conflitos violentos e de guerras em vários países. Na África Austral, esses fatores são acrescidos à queda da produção e da produtividade resultantes de estiagens e de secas prolongadas, num contexto de choques econômicos internacionais que, entre outras

consequências, afetaram sobremaneira o preço das commodities (COQUERY-VIDROVITCH, 2010).³

Um dos conflitos que tem mobilizado a Comunidade Internacional na África e, por consequência, as ONGIs, devido à duração e magnitude dos impactos socioeconômicos causados nas regiões central, oriental e austral da África, é o da República Democrática do Congo (RDC). Este conflito, iniciado desde os tempos da revolução congoleza, tornou-se o mais complexo, uma vez que suas causas e efeitos estão vinculados à região. No contexto da região austral da África, o conflito na RDC, embora não seja o único, reveste-se de relativa importância, também porque se conecta aos conflitos étnicos que, não suficientemente abordados durante o período de tutela belga e da supervisão da Organização das Nações Unidas (ONU), não apenas contribuíram para propagar o ódio na região, mas também deflagraram o genocídio de Ruanda em 1994. Este genocídio, que resultou em cerca de 500 mil mortos em 10 dias, representou uma das maiores catástrofes humanitárias na África Oriental, obrigando a Comunidade Internacional, através da Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR), a ajudar na pacificação e na supervisão da transição do país (MATSIMBE, 2019, p.14).

Em Ruanda, os processos de desmobilização e reintegração, enquanto etapas da pacificação, implicam ações de restabelecimento da confiança entre os contendores e uma adequada resposta humanitária, muitas vezes confiadas às ONGIs e às agências das Nações Unidas. A Resolução 925/1994 do Conselho de Segurança da ONU, que estende a UNAMIR até 9 de junho de 1995, considerando o trabalho humanitário e de assistência dessas organizações em Ruanda, manifestou-se nos seguintes termos:

“Louva os esforços dos Estados, agências das Nações Unidas e organizações não-governamentais que prestaram assistência humanitária e outras e incentiva-os a continuar e aumentar essa assistência, particularmente em Ruanda.”⁴

Estes não foram os únicos conflitos africanos. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) mostra que o mundo pós-Segunda Guerra Mundial esteve envolvido em diferentes conflitos, a maioria dos quais localizados na África (FIELDEN, 2008, p. 20). O continente africano, nos últimos 50 anos, vivenciou situações de guerras de libertação, regimes de discriminação racial (na África do Sul e Zimbábue), com graves sequelas na atual estrutura sociopolítica e econômica dos países. O ACNUR, em 2008, interveio em trinta conflitos étnicos e

3 O início dos anos de 1980 marcou um agravamento preocupante da situação, acelerado pela grande estiagem que, entre 1983 e 1985, afligiu 20 países e cerca de 35 milhões de pessoas. Nas últimas décadas do século XX, a baixa nos rendimentos *per capita* e a instabilidade nos déficits internos foram de tal ordem que as reservas, as quais ainda correspondiam a 15% do Produto Nacional Bruto (PNB), havia dez anos, caíram, rebaixando-se a taxas extremamente insuficientes, equivalentes a 6% do total. Ora, simultaneamente, os fluxos líquidos de capitais externos reduziram-se perigosamente (COQUERY-VIDROVITCH, 2010, p.360).

4 CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 1994.

religiosos, ocorridos na Argélia, Nigéria, Ruanda, Somália, Mali, Senegal e de natureza político-econômica, como no Congo, RDC, Chade, Angola e Uganda (MATSIMBE, 2019, p. 14). A estes, acrescem-se as guerras na Costa do Marfim, Libéria, Moçambique, Serra Leoa, Etiópia, Eritreia e Sudão.

Indubitavelmente, esses conflitos mobilizaram a sociedade civil global, representada pelas agências e órgãos das Nações Unidas, instituições financeiras internacionais e multilaterais. A atuação do ACNUR nesses conflitos resulta do envolvimento e das articulações realizadas pelas Nações Unidas no âmbito de suas atribuições e competências. Uma das consequências desses conflitos é a produção de deslocados e refugiados, com reflexos negativos nas atividades produtivas e econômicas, minando a sobrevivência. A resolução de conflitos e guerras na África, se nas fases mais ativas contou com as diferentes missões das Nações Unidas, o restabelecimento da confiança e a promoção da reconciliação entre os contendores, sempre envolveram esforços múltiplos da sociedade civil global, frequentemente representada pelas próprias agências da ONU e instituições multilaterais que usam as ONGs como seus braços operacionais em questões específicas e de sua competência. Portanto, os conflitos, juntamente com outros fatores que conduziram o continente à crise, justificaram a proliferação de ONGs, primeiro como agentes humanitários e depois como parceiros de desenvolvimento.

Crise econômica e proliferação de ONGI's na África subsahariana

O mundo, a partir dos anos 1960, observou um certo aumento quantitativo na atividade das ONGs. As ONGs, mais focadas em atividades filantrópicas até cerca de 1960, tiveram suas ações por volta dos anos 1970, reorientadas para questões de desenvolvimento, conectadas aos processos de globalização e seus efeitos sobre a liberdade comercial, os direitos humanos e o meio ambiente. Entretanto, enquanto parte dessas organizações lutava contra os males da globalização, a partir dos anos 1990, um grupo dedicou-se ao papel das agências financeiras internacionais e aos códigos de conduta das multinacionais em vários países (COUTINHO, 2004, p. 61).

Após as independências, a África tem sido palco de complexos processos de mudança política, econômica e social que, de uma forma ou de outra, propiciaram o protagonismo das ONGs que, atualmente se observa, sobretudo, na defesa e assistência aos desfavorecidos e vulneráveis resultantes das catástrofes humanitárias e do assim chamado "realinhamento estratégico" (ALVES, 1996). Não há dúvidas de que as mudanças verificadas no sistema internacional estimularam a fundação e a expansão das ONGs. No final do século XX, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) registrava cerca de 50 mil organizações em operação em todo o mundo.

Na África, a expansão das ONGs, além de sua complexidade, obedece a especificidades cuja explicação exige a compreensão da trajetória histórica e político-econômica nas vésperas e, sobretudo, após as independências dos países. As ONGs, enquanto entidades filantrópicas, trabalham na África desde os períodos coloniais, fornecendo serviços negados aos nativos pelo sistema, principalmente na defesa dos direitos sobre a terra e na promoção da educação dos africanos e, mais tarde, também nos processos de luta pela emancipação política (XABA, 2015, p. 313). Em termos de contextualização colonial, é importante ressaltar que alguns anos antes do processo de independência na África, a Inglaterra, a França e a Bélgica, temendo uma futura ruptura, desenharam programas supostamente de apoio ao desenvolvimento das colônias. Assim, em 1949, a Inglaterra agrupou suas colônias na Commonwealth, uma organização que, entre outras questões, visava à proteção do mercado imperial através da zona sterling, que, na época, concentrava um terço das transações globais (COQUERY-VIDROVITCH, 2010, p. 345; MATSIMBE, 2019, p. 13).

Entretanto, a Inglaterra e os Estados Unidos, logo após a Segunda Guerra Mundial, com objetivos expansionistas e protecionistas além-mar, fundaram o atual Banco Mundial e o FMI, instituições internacionais que passaram a reger a economia global. A primeira, deveria atuar na concessão de empréstimos para grandes investimentos em infraestrutura e, à última, cabia a estabilização das taxas de câmbio e financiamento de déficits de curta duração em países com problemas na balança de pagamentos. Mas, sempre na condição de realizar ajustes na política interna, favoráveis à abertura comercial e financeira internacionais, privatização de recursos naturais e empresas estatais, desregulamentação de atividades econômicas e reformas políticas e institucionais (ASABU, 2017, p. 204). Portanto, à medida que o sistema capitalista se expandia e, sobretudo no contexto do triunfalismo ocidental sobre a doutrina socialista, esses países dominavam a economia política do mundo e novos países ocidentais, após o Plano Marshall, integravam o sistema, a exemplo do atual G7 (CAFFENTZIS, 2002; XABA, 2015).

Assim, em 1953, durante o processo de criação da União Europeia, a França e a Bélgica também colocaram o assunto das colônias no debate. Afinal, na década anterior, a França tinha se esforçado em realizar avultados investimentos nas colônias para conter a inflação e evitar a recessão, recorrendo a empréstimos metropolitanos e fundos do Plano Marshall. Ademais, apesar das dificuldades, a França tinha avançado na criação da União Aduaneira, desde 1928, mas, foi somente em 1958 que as colônias francesas foram agrupadas na zona franco-CFA, formando a “Comunidade Francesa” de que atualmente se declina a deixar. A Bélgica também tinha investido em relações “paternalistas” no Congo, difíceis de perder com a independência. Situação idêntica tinha acontecido com Portugal que não tendo conseguido se manter para além de 1975, procurou proteger os investimentos que realizara com ajuda dos Estados Unidos, da Inglaterra e outros

parceiros nas colônias, o que explica o esforço diplomático posterior para manutenção de privilégios. Estas constituíram as principais plataformas para uma futura cooperação com a África (KI-ZERBO, 1991; COQUERY-VIDROVITCH, 2010; MATSIMBE, 2019, p. 13).

Essas potências europeias, ao insistirem em novas relações econômicas com as antigas colônias, não apenas visavam garantir a estabilização das economias devastadas pela guerra e que, na época, beneficiavam do Plano Marshall, mas também objetivavam a recuperação de parte dos fundos investidos no mercado africano, no contexto da recessão provocada pela Segunda Guerra Mundial. Afinal, era crucial que a Europa continuasse a receber da África, as matérias-primas necessárias para a indústria, bem como ter acesso aos mercados num contexto de crescimento e de expansão do comércio global. Em troca, os países africanos também esperavam manter o fluxo de capitais e de investimentos socioeconômicos.

Entretanto, no pós-independência, enquanto a África se abria ao mercado europeu, multilateralmente, o acesso dos países africanos aos mercados europeus sempre dependeu de negociações com as antigas metrópoles e, portanto, foi mais lento do que o esperado, mesmo com aquelas com quem detinham laços históricos. As relações não somente eram desiguais e injustas, como também não permitiram que os países africanos se beneficiassem da Comunidade Econômica Europeia (CEE), com os investimentos necessários para a transformação de suas economias, levantando, mais tarde, rodadas de debates e negociações para reverter a situação em Yaoundé e, depois, em Lomé.

A África Subsaariana, não tendo atraído o investimento necessário durante os anos 1970, mergulhou em profundas dificuldades econômicas. Existem vários fatores que explicam a crise das economias africanas. As prolongadas secas e estiagens, conjugadas à fraca integração na economia global, com a queda dos preços das commodities e a escalada do preço do petróleo nos finais dos anos 1970 e princípios dos anos 1980, fizeram com que a África Subsaariana visse suas economias sufocadas com o aumento da inflação. Entre 1983 e 1985, a estiagem afligiu 20 países e cerca de 35 milhões de pessoas (COQUERY-VIDROVITCH, 2010, p. 360). Na década de 1970 havia entre os 45 países da região Subsaariana aspectos comuns, como a queda da produção de alimentos, crescimento da população e aumento das importações (trigo, arroz e milho). Na região, entre 70% a 90% da população dependia da agricultura, mesmo entre os países produtores e exportadores de petróleo e outros minerais. De acordo com os dados do Banco Mundial, apenas entre 1970 e 1980 o resultado deste cenário foi o crescimento do déficit de modestos 1.5 para 8 bilhões de dólares americanos. A dívida externa cresceu de 6 para 32 bilhões de dólares americanos. O serviço da dívida se tornou insustentável, crescendo de 6 para 12%, e durante a

década de 1980, vários países solicitaram, se não apenas o reescalonamento dos prazos, uma nova ordem econômica internacional como garantia de reestruturação interna.⁵

O economista italiano Giovanni Arrighi, em 1963, dedicou-se aos modelos de desenvolvimento econômico do continente em "The African Crisis" (2002), apelidando a situação de crise econômica de "tragédia africana". Segundo ele, "o colapso econômico da África teve consequências desastrosas, não apenas para o bem-estar de seu povo, mas também para seu status no mundo" (ARRIGHI, 2002, p. 17). Arrighi argumenta que as restrições e os resultados dos esforços de desenvolvimento nacionais estão conectados ao capitalismo mundial. Nos anos 1970, o capitalismo mundial enfrentou uma dupla crise: de rentabilidade e de legitimidade. A rentabilidade foi afetada principalmente pela intensificação mundial da competitividade das empresas resultante da expansão comercial e da produção mundial nas décadas de 1950 e 1960. A crise de legitimidade estava diretamente ligada à crise de lucratividade e aos custos sociais e econômicos da coerção dos Estados Unidos para conter o comunismo no chamado "Terceiro Mundo". A expansão intensificou não apenas a competição entre empresas, mas também por recursos humanos e naturais, tornando o keynesianismo social e economicamente contraproducente (ARRIGHI, 2002, p.17-18).

Apesar de alguma melhoria na posição econômica das regiões do "Terceiro Mundo", o equilíbrio político global após o "desastre" dos EUA no Vietnã, a derrota dos portugueses na África, as dificuldades israelenses na guerra de 1973 e a entrada da República Popular da China no Conselho de Segurança das Nações Unidas pareciam desfavoráveis à recuperação dos países africanos, que haviam comprado o "projeto de desenvolvimento" americano recorrendo a dívidas. No entanto, cada vez mais impacientes com o projeto, procuraram renegociar os termos de sua incorporação na economia política global, através do estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional. Os dois choques do petróleo foram, em parte, efeito e causa dessa mudança no equilíbrio global de poder, acelerada, nomeadamente pela Revolução Iraniana, invasão soviética do Afeganistão e pela crise de confiança no dólar (ARRIGHI, 2002, p. 20).

Entre 1960 e 1970, entre os quarenta e cinco (45) países da região, apenas nove (9) cresciam a uma taxa per capita de 2,5% ao ano. Entre 1960 e 1979, a renda per capita em dezenove (19) países cresceu menos de 1% ao ano, e na década anterior, quinze (15) países registraram crescimento zero e/ou negativo da renda per capita.⁶ Com essas mudanças no sistema global, os países africanos se tornaram mais vulneráveis, e a região cada vez mais pobre e marginalizada do planeta. Em 1979, a renda per capita na região era de 329 dólares americanos (excluindo a Nigéria),

5 WORLD BANK, 1981, p. 3. De acordo com Coquery-Vidrovitch (2010, p.360), 14 países foram obrigados a recorrer ao reescalonamento da dívida em 1984/1985, a proporção das receitas advindas das exportações e consagradas ao reembolso da dívida passou, em média, de 18% em 1980 para 26% dois anos mais tarde, alcançando 38% neste mesmo período para os países mais pobres.

6 Banco Mundial, 1981, p. 2.

abaixo dos 370 dólares, média do Banco Mundial. O resultado foi que, dos 30 países classificados pela UNCTAD como os mais pobres do mundo, 20 deles estavam na África; e dos 36 países listados pelo Banco Mundial como os de baixa renda, quase dois terços eram africanos na década de 1970. A crise econômica afetou a renda per capita e os indicadores sociais, com a queda no acesso aos serviços básicos. As taxas de mortalidade eram das mais altas do mundo, e a expectativa de vida situava-se em 47 anos; 15 a 20% das crianças morriam no primeiro ano de vida, e apenas 25% da população tinha acesso à água potável.⁷ O lento crescimento econômico e o mau desempenho agrícola, conjugados às altas taxas de crescimento da população, à crise fiscal e da balança de pagamentos tornaram a situação social mais drástica no continente, daí a necessidade de neoliberalização e ação das ONGs.

Neoliberalização e o lugar das ONGI's

As teorias sobre a emergência e proliferação global de ONGs têm sido debatidas extensivamente, especialmente em contextos africanos. Três teorias principais procuram explicar essa proliferação nas últimas três décadas após as independências: (i) a teoria do bem público ou do fracasso, (ii) a teoria do contrato falhado e (iii) a teoria de parceria e interdependência (BALL; DUNN, 1997; SAMA, 2013). Segundo a teoria do fracasso, quando o Estado não consegue satisfazer a demanda por bens públicos, surgem outros atores na sociedade para prover esses bens. Na ausência de uma resposta interna para os problemas das populações, instituições como o Banco Mundial e o FMI ganham espaço na África Subsaariana, liderando a mobilização da ajuda externa necessária. Assim, as ONGs na África emergem como respostas inovadoras para os diversos problemas e dificuldades enfrentados pelos governos desde os anos 1970.

Na teoria do contrato falhado, quando as pessoas encontram dificuldades em cumprir e se beneficiar do contrato, buscam outro agente confiável. Em situações em que os governos dos países da África Subsaariana e o mercado se tornam vulneráveis, as ONGs emergem como intermediárias e alternativas para os excluídos e desprivilegiados. Na teoria de parceria e interdependência, governo e ONGs compartilham experiências, recursos e competências, em uma relação de complementaridade. Nessa parceria, prevalece a ideia de que as ONGs são relativamente imunes a manobras políticas.

No contexto africano, o Estado, como principal agente de mudança e desenvolvimento da sociedade, não conseguiu manter o contrato, enquanto os cidadãos continuaram carentes de serviços sociais básicos. As dificuldades econômicas dos anos 1970 inviabilizaram a provisão, pelos governos, do bem-estar para as populações. A erosão dos serviços sociais e a fraca provisão

⁷ Banco Mundial, 1981, p. 3.

de serviços públicos justificaram a emergência de outros atores sociais na África, incluindo as ONGs. Giovanni Arrighi (2002, p. 5), oferecendo um quadro ilustrativo da situação socioeconômica africana, escreveu:

A saúde subsaariana, mortalidade e alfabetização de adultos [...] deterioraram-se a taxas comparáveis. Expectativa de vida no nascimento agora tem 49 anos e 34% da população da região são classificados como desnutridos. As taxas de mortalidade infantil na África foram de 107 por 1.000 nascidos vivos em 1999, em comparação com 69 no sul da Ásia e 32 no América latina. Aproximadamente 9% das crianças subsaarianas de 15 a 49 anos estão vivendo com HIV / AIDS – um número que se eleva acima dos de outras regiões. Os casos de tuberculose são de 121 por 100.000 pessoas; figuras respectivas para o sul da Ásia e a América Latina são 98 e 45.

A proliferação de ONGs na África é objeto de várias interpretações, mas os discursos sobre "pobreza extrema" e "desenvolvimento inclusivo e participativo" desempenharam um papel significativo nessa situação, apesar do reconhecimento atual da ineficácia das reformas neoliberais. Em 1981, o relatório Berg mobilizou as Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), convencendo os governos africanos da necessidade de uma abordagem "padrão" para lidar com a crise econômica em que estavam imersos - a neoliberalização. De acordo com essas instituições, os problemas africanos eram principalmente internos, atribuídos às políticas dos próprios governos africanos.

A Organização da Unidade Africana (OUA), antes do relatório Berg, havia adotado uma posição contrária. Em um documento de 1981, assinado durante a reunião de Lagos, Nigéria, em 1980, os membros da organização atribuíram a crise a causas externas, como a deterioração dos termos de troca de produtos primários, o crescente protecionismo dos países ricos e as altas taxas de juros. Em resposta, propuseram a criação de um mercado continental comum - o Plano de Ação de Lagos. No entanto, o Plano de Lagos não foi concretizado e, mais tarde, foi contraditado pelo APPER (Africa's Priority Programme for Economic Recovery), um plano de 1986 a 1990, que reconheceu abertamente as responsabilidades dos governos africanos pela crise. O APPER reconheceu a limitação das ações empreendidas pelos Estados e concordou com as reformas políticas sugeridas no relatório Berg, desde que a comunidade internacional se comprometesse com ações de alívio da dívida da África e de estabilização ou aumento dos preços de suas exportações.

Em resposta, foi elaborado o "Desenvolvimento Acelerado na África Subsaariana: Uma Agenda para a Ação", um documento que apelava, entre outros objetivos, à duplicação da ajuda para a África Subsaariana na década de 1980. Isso permitiu o aumento dos fundos canalizados para o Terceiro Mundo, incluindo a África, pelos países ocidentais e por meio de uma variedade de instituições e organizações, incluindo as ONGs.

Os recursos captados por ONG's do público para o alívio e desenvolvimento do Terceiro Mundo passaram de US \$ 1,3 bilhão em 1975 para US \$ 4,2 bilhões em 1988 (a taxa de crescimento do aumento das doações públicas foi quase duas vezes maior em outros países da OCDE como nos EUA). Os fundos de APD canalizada para as ONG's para o desenvolvimento aumentaram para US \$ 2,3 bilhões em 1988, um aumento de 310% desde 1975. Isso equivale a 4,6% do total da APD. Hoje em dia, 34% do total dos recursos utilizados por ONG's do Norte provêm de fontes oficiais. O crescimento da renda de ONG's de fontes oficiais tem sido muito maior do que a do público. O valor do total dos recursos de ONG's para as contas do terceiro mundo por 15% do total da ajuda ao desenvolvimento no exterior. Em 1984, 59% das ONG's canadenses obtiveram mais de metade dos seus fundos do governo canadense, em comparação com 48% das ONG's em 1980. Em comparação, em 1982, apenas 14% das ONG's holandesas obteve mais de metade dos seus recursos de fontes governamentais. Muitas agências multilaterais, como o Banco Mundial, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) e a Organização para Agricultura e Alimentação (FAO), desenvolveram fundos especiais para as relações com as ONG's. Na verdade todas as agências oficiais agora parecem ter uma política de "portas abertas" em relação às ONG's. O montante do financiamento directo de doadores oficiais para ONG's do Sul é (conservadora). Estima-se que subiram de US \$ 10,5 milhões em 1980 para US \$ 37 milhões em 1983, e ter crescido ainda mais fortemente desde então (FOWLER, 1991, p. 6-7).

A partir do final do século XX e início do século XXI, houve um crescimento significativo na canalização de fundos públicos por meio das Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGI's). Os dados mencionados acima destacam uma forte dependência dessas ONGI's em relação aos fundos da Assistência Pública ao Desenvolvimento (ODA/APD). Segundo informações do Banco Mundial, a colaboração em projetos envolvendo ONGI's aumentou consideravelmente de 6% para 70% entre 1980 e 2006.⁸ Em 1964, apenas 6% da ajuda externa americana foi direcionada para ONGI's, mas em 1980 esse número subiu para 13,5%, indicando um crescimento na eficácia do ODA (WERKER; AHMED, 2007, p. 4).⁹ Não é surpreendente, portanto, que desde 1980, o setor das ONGI's na África Subsaariana tenha experimentado um

8 WORLD BANK, 1995. Em 1970, os fundos canalizados por via de ONG's não ultrapassavam 0.9 milhões de dólares, mas em 1993 atingiram 6.3 bilhões de dólares. De 1970 a 1996, os países industrializados aumentaram de 2% para 17%, o apoio ao desenvolvimento por via de ONG's. Na África subiu para 12% dos fundos de ODA em 1994. As transferências dos países desenvolvidos atingiram mais de 2 bilhões de dólares, em 2006, o que representa aumento em 123%, em relação a 2002, segundo o World Bank.

9 Os dados da USAID mostram, por exemplo, que, em 2004, o governo americano canalizou a sua ajuda oficial por via das ONGD. Senão vejamos: o World Vision, de um total de 814 milhões de dólares aplicados em programas de desenvolvimento, 30% do valor saiu do governo; a Food the Children 7%, Food for the Poor 16%, a Catholic Relief Service recebeu 69% dos 573 milhões aplicados em 2004, enquanto que a CARE recebeu do governo 52% do valor total. Os fundos foram na sua maior parte canalizados aos países da África, Ásia e das Américas. As ONGI's ligadas ao ambiente e direitos humanos no mesmo ano receberam fundos provenientes de contribuições privadas. A Anistia Internacional recebeu 88% dos fundos, seguida do World Wildlife Fund (WWF) e Nature Conservancy, com 58% e 50% respectivamente. Com 4125, as ONGI's engajadas em questões de apoio ao desenvolvimento e assistência em 2003 constituíam mais de 60% (21% em programas de desenvolvimento e assistência genérica, 29% na assistência internacional, 18 desenvolvimento na saúde e 12% na educação). Em 1981, 1.700 organizações (excluindo denominações religiosas), estavam envolvidas no desenvolvimento do terceiro mundo, indicando crescimento de 50% em nove anos (Ver: WELKER; AHMED, 2007, p. 4).

aumento explosivo tanto em número quanto em quantidade dos recursos financeiros que passaram a controlar.¹⁰ Isso evidencia a importância atribuída pelos doadores africanos no sistema de transferência de capitais e redistribuição.

A política de Ajustamento Estrutural também desempenhou um papel crucial na legitimação da expansão e intervenção das Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGI's). Enquanto os estados, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) se concentravam no resgate e estabilização dos instrumentos macroeconômicos, as organizações da sociedade civil assumiram a responsabilidade pela dimensão social do ajustamento, lidando com os problemas colaterais decorrentes da reabilitação econômica. Além disso, a Organização das Nações Unidas (ONU) também incentivou a proliferação das ONGI's ao reconhecê-las como formas básicas de representação popular por volta de 1980. A ONU passou a contar com a assistência do setor das ONGI's para implementar serviços humanitários e de desenvolvimento. Atualmente, essas organizações estão envolvidas em operações transnacionais, abrangendo desde a gestão de conflitos, reassentamento de refugiados, reconstrução pós-conflitos, calamidades naturais, até o controle do HIV/AIDS (KAMAT, 2004, p. 162-3).

Apesar da escassez de dados específicos, os problemas econômicos combinados com conflitos, doenças e desastres naturais contínuos na África contribuíram para agravar as desigualdades e perpetuar o desfavorecimento, especialmente nas camadas mais pobres e vulneráveis da sociedade, como mulheres, crianças e idosos. O avanço da globalização e os efeitos da neoliberalização, incluindo a degradação ambiental e a violação sistemática dos direitos humanos, têm incentivado e facilitado a intervenção das ONGI's como parte da sociedade civil global, muitas vezes atuando de maneira ambígua e subversiva em relação aos estados. No entanto, na África Subsaariana, a proliferação das ONGI's é marcada por especificidades que consideram a trajetória histórico-política e sociocultural de cada país (MATSIMBE, 2019, p. 24).

Considerações finais

Em África, o surgimento do "não-Governamental" não foi por acaso, mas decorreu de vários fatores. Os processos de transição política nos países da África Subsaariana nem sempre foram pacíficos e estáveis. Conflitos étnicos, políticos e militares também marcaram esses processos de transição na região. Após um período de crescimento e expansão global do sistema capitalista que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, na década de 1970, o mundo entrou em uma

¹⁰ Dados de Tanzânia revelam que estas organizações eram contabilizadas em 811 das quais cerca de três quartos se estabeleceram nos anos 1980. Em Moçambique, se foram registradas cerca de 40 organizações no Diretório do governo, em 1983, passaram a cerca de 200 após o Acordo Geral de Paz, em 1992 (ADAM, 1996). Entre 1978 e 1987 o número de ONGI's cresceu de 37 a 134, em Botswana. No Quênia entre 1977 a 1988 as ONGI's cresceram 260%, contra os 156% das locais (Ver: FOWLER, 1991, p. 6).

conjuntura de inflação e recessão econômica. Conseqüentemente, os governos capitalistas ocidentais, sobretudo os Estados Unidos e a Inglaterra, mergulharam em uma crise de legitimidade, cujas tentativas de resposta para a conjuntura também se traduziram na marginalização econômica da África. Em contrapartida, as economias asiáticas, mais equilibradas em termos de disponibilidade de mão de obra e de recursos naturais, emergiram no cenário global com uma relativa competitividade, acelerando a deterioração da situação econômica africana. Com as alterações na conjuntura geopolítica e econômica internacional, caracterizada pela perda de legitimidade dos Estados Unidos enquanto potência global, as dificuldades de Israel na guerra de Yom Kippur, a emergência da China, a Revolução Iraniana e os conseqüentes choques com a subida dos preços do petróleo e a deterioração dos termos de troca nos mercados internacionais, as economias dos países africanos, já vulneráveis devido às calamidades naturais e às altas taxas do serviço da dívida, não conseguiram resistir à conjuntura econômica global, cada vez mais competitiva. A estagnação e/ou queda na produção agrícola e industrial devidas ao desinvestimento, conjugadas ao histórico problema de disponibilidade de mão de obra em relação aos recursos naturais existentes, também contribuíram para a valorização do mercado asiático, cujo indicativo foi a abertura comercial, cada vez maior, da União Europeia ao grupo dos países da Ásia, Caribe e Pacífico (ACP).

A neoliberalização e os programas de reabilitação econômica implementados na maioria dos países da região, durante o último quarto do século XX e sob a égide das IFIs ávidas em converter e integrar as economias da região no hegemônico sistema capitalista ocidental, criaram condições favoráveis para a intervenção e a legitimação crescente das ONGIs na esfera socioeconômica em África. Os governos africanos, desacreditados pelos maus resultados das políticas pós-coloniais na década de 1980, receberam ajuda financeira condicionada às reformas políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional para reestruturar e/ou reajustar suas economias. Contudo, a neoliberalização que se seguiu, mais do que estabilização do crescimento econômico, significou uma deterioração prolongada e acentuada das condições de vida das populações da região e as conseqüentes crises políticas (ver: HARRISON, 2019; BOND, 2019). A neoliberalização também fracassou na criação de modelos capitalistas de desenvolvimento e de uma sociedade de mercado, porém conferiu maior abertura das economias africanas, reafirmando o potencial dos estados como agentes de desenvolvimento.

Portanto, dentro deste quadro, as ONGIs se constituem como a crítica moderna aos fracassos e descaminhos dos Estados, mas, sobretudo, em relação à ineficácia de partidos, sindicatos, empresas e universidades que se acomodam às dinâmicas do mundo oficial, entrando na órbita do capital e do Estado. Entretanto, o fracasso das reformas políticas e econômicas do Banco Mundial em erradicar a pobreza na década de 1990 também constituirá uma importante

oportunidade de (auto) crítica, não apenas para o diagnóstico e a solução do problema econômico africano, mas também em relação à "crença" na eficácia e eficiência das ONGIs.

Referências Bibliográficas

ALVES, Maria Inês Pacheco. **As ONG's na política comunitária de cooperação para o desenvolvimento**. Lisboa: CIDAC, 1996.

ARRIGHI, Giovanni. "The African Crisis: World Systemic and Regional Aspects". *New Left Review*, 15 may /june 2002, p.5-36.

BALL, Colin; DUNN, Leith L. **Organizações não-governamentais: diretrizes para uma boa política e prática**. Londres: The Commonwealth Federation, 1995.

BOND, Patrick. Neoliberalism, State Repression and the Rise of Social Protest in Africa. In: BERBEROGLU B. (eds). **The Palgrave Handbook of Social Movements: Revolution and Social Transformation**. Palgrave: Macmillan, 2019, p. 213-231.

CAFFENTZIS, George. Neoliberalism in Africa, apocalyptic failures and business as usual practices. **Alternatives: Turkish Journal of International Relations**, 2002, 1.3.

COQUERY-VIDROVITCH, Catherine. "A África Austral" In: MAZRUI, A. A.; WONDJI, C. (ed.) **História geral da África, VIII: África desde 1935**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 295-334.

COQUERY-VIDROVITCH, Catherine. "As mudanças econômicas na África em seu contexto mundial (1935-1980)". In: MAZRUI, A. A.; WONDJI, C. (ed.) **História geral da África, VIII: África desde 1935**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 337-376.

COUTINHO, Joana Aparecida. As ONG's: origens e (des) caminhos. **Recherches internacionales**. N.44, v.3 p. 57-63, 2004.

FIELDEN, Alexandra. "Local integration: the under-reported solution to protracted refugee situations". *New issues in Refugee Research*, Research paper nº 158, UNHCR: Policy Development and Evaluation Service, 2008.

FOWLER, Alen. "Building Partnerships between Northern and Southern Development NGOs: Issues for 1990s". **Development in Practice**.v.1, n.1, p. 5-18, 1991.

KAMAT, Sangeeta. The Privatization of Public Interest: Theorizing NGO Discourse in Neoliberal Era. **Review of International Political Economy**. v.1, n.11, p. 155-176, 2004.

KI-ZERBO, Joseph. **História da África Negra**, Vol. II Lisboa: Europa-América, 1991.

MATSIMBE, Hamilton. "Contribuição para leitura e contextualização da chegada de ONGI's na África Subsahariana, 1960-1990". **Dimensões**, v. 43, jul.-dez., p. 11-27, 2019.

MINTER, William. **Os contras do apartheid: as raízes da Guerra em Angola e Moçambique**. Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique, 1998.

OAU, The Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980-2000, Geneva, 1981.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução do Conselho de Segurança, n.1279, 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução do Conselho de Segurança, n.925, 1994.

SAMA, Thomas Babila. **Conceptualizing Non-Governmental Organizations: Still Searching For a Theory**. Department of Social Sciences and Philosophy, University of Jyväskylä, 2013.

UNDP. Development Cooperation Report, 1994-1995. Maputo, Junho de 1996.

WELKER, Eric; AHMED, Faizal. "What do Non-government Organization Do?" **Journal of Economic Perspective**, vol. 22, n.2, p. 73-92, 2008.

WORLD BANK. Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action. Washington, D.C.: World Bank, 1981.

WORLD BANK. Working with NGOs: A Practical Guide to Operational Collaboration between the World Bank and Non-governmental. Organizations Operations Policy Department, WORLD BANK, MARCH, 1995.

XABA, Thokozani. From public–private partnerships to private–public stick'em ups! NGOism, neoliberalism, and social development in post-apartheid South Africa. **International Social Work**, vol. 58, n.2, p. 309-319, 2015.

Recebido em: 20/05/2023
Aprovado em: 11/12/2023