

# UNIÃO AFRICANA, CONSTRUÇÃO DO ESTADO E OS DESAFIOS DA FRAGILIDADE ESTATAL NA ÁFRICA

Agaptus Nwozor<sup>1</sup>

## Introdução

A trajetória do desenvolvimento africano desde sua década de independência tende a ser uma mistura contraditória de esperança e desespero. Sem dúvida, a independência política veio com grandes expectativas, baseadas na permutação dialética de que o colapso do colonialismo daria início a uma era de desenvolvimento nacional desimpedido. Porém, essa esperança foi rapidamente transformada em desespero à medida que os Estados africanos se envolveram em todos os tipos de contradições socioeconômicas e políticas, ocupando assim o “último lugar na escala de desenvolvimento global e pobreza, com as condições humanas retrocedendo amplamente” (Odukoya 2018, 174, tradução nossa). A tentativa inicial de institucionalizar a unidade africana estava sob os auspícios da Organização da Unidade Africana (OUA) (agora União Africana, UA). Os estudiosos são da opinião de que a OUA foi bem sucedida em efetivar o desmantelamento do colonialismo e do apartheid, mas ineficaz em promover a integração dos estados africanos e conduzi-los ao desenvolvimento sustentável (Packer and Rukare 2002; Ibeike-Jonah 2001; Bekerie 2001).

O estado africano tem estado numa encruzilhada, principalmente como resultado de forças centrífugas que puxam sua coesão. A maioria dos países africanos é categorizada como estados frágeis ou falidos. O desafio geral da fragilidade é capturado pela OCDE (2016, 24, tradução nossa), portanto, “mais de 1,6 bilhão de pessoas, ou 22% da população global, vivem atualmente em ... contextos frágeis. Espera-se que a população nesses contextos

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Landmark University, Nigéria. E-mail: agapman1@yahoo.co.uk.

frágeis aumente para 3 bilhões de pessoas, ou 32% da população global, até 2050.” O desafio particular é que os estados africanos dominam a lista de estados frágeis. Por exemplo, dos 47 países identificados como estados frágeis em 2012, 28 deles eram estados africanos, sendo assim mais da metade dos estados Africanos considerados frágeis (OECD 2012). Ainda mais alarmantes são os dados atuais sobre a fragilidade do Estado em 2016: de 56 contextos frágeis examinados e medidos sob a estrutura de fragilidade da OCDE, 35 estão na África Subsaariana (OCDE 2016).

Apesar das divergências na conceituação de fragilidade estatal nos círculos tanto doadores como acadêmicos (Olowu e Chanie 2016), este trabalho adota a definição da OCDE que reconhece a universalidade e a multidimensionalidade da fragilidade por sua harmonização dos parâmetros em definições divergentes. A definição da OCDE identifica e mede cinco dimensões da fragilidade, nomeadamente econômica, ambiental, política, securitária e social. Assim, dentro do contexto dessas dimensões, a fragilidade do Estado denota “a combinação de exposição ao risco e capacidade insuficiente de enfrentamento do estado, sistema e / ou comunidades para gerenciar, absorver ou mitigar esses riscos. A fragilidade pode levar a resultados negativos, incluindo violência, colapso de instituições, deslocamento, crises humanitárias ou outras emergências.” (OCDE 2016, 22, tradução nossa).

A fragilidade dos estados africanos está ligada à má gestão de oportunidades por parte dos líderes emergentes no pós-independência e sustentada posteriormente pela classe política pirata e sem escrúpulos, apoiada no autoritarismo (Ahluwalia 2001). Esses líderes falharam em facilitar reformas estruturais, institucionais e de governança que poderiam ter preparado o cenário para o desenvolvimento apropriado do estado Africano. Em vez da construção Estatal, eles optaram pela construção da nação, transformando assim a vantagem potencial da heterogeneidade étnica, que caracterizava quase todos os Estados africanos, em uma maldição (Nzongola-Ntalaja 1999; Green 2011).

O recurso de líderes africanos a laços primordiais e neopatrimoniais como base para a solidariedade fazia parte de suas estratégias para manter o poder político cujo valor utilitário consistia em sua garantia de acesso aos recursos do Estado (Otunnu 2018; Ake 1981). O paroquialismo da política excludente como base para a solidariedade não só ressuscitou a psique da resistência à medida que grupos étnicos marginalizados lutaram pela inclusão, mas também resultou na fragmentação social e na deslegitimação do Estado.

Este artigo problematiza a fragilidade estatal na África, que encontra suas raízes nos fracassos em série de sucessivas lideranças africanas em transformar o Estado colonial, na exploração massiva do Estado pela elite oportunista e na conivência das elites locais com as forças externas (Otunnu

2018; Sigman e Lindberg 2017) e na aparente inação da UA com referência ao seu ato constitutivo. O documento argumenta que a relevância da UA na arquitetura geral de reversão da fragilidade contemporânea dos estados africanos reside na expansão unilateral de sua capacidade institucional e estrutural para atingir seus objetivos nas frentes econômica, política e de segurança, conforme declarado na visão e espírito de seu ato constitutivo.

## Teorizando o Estado em África: Voltando ao Básico

O estado contemporâneo na África é um produto de séculos de contato e dominação política formal por parte dos estados europeus. A fundação do estado na África não seguiu os padrões de formação do Estado que sustentaram o surgimento dos estados na Europa (Herbst 2000). Em vez disso, os estados emergiram na África de acordo com os interesses imperiais dos estados Europeus. A conferência, que foi convocada em Berlim em 1884-5, estabeleceu as regras básicas para a divisão da África (Gbenenye 2016; Griffiths 1986). Embora a partilha da África fosse a agenda da conferência, os representantes africanos não estavam presentes e as potências imperiais “triumfantes” negligenciaram a organização de referendos nos estados artificialmente unidos para determinar seu apoio ou não. Assim, a conferência foi uma plataforma europeia para dividir, entre as potências européias concorrentes, o continente africano como se fosse uma posse (Gbenenye 2016; Igwe 2002; Okafor 2000). A natureza excludente da criação do Estado na África marginalizou seu povo e resultou em falta de motivação para preservar e nutrir os estados herdados, mesmo após a independência.

O surgimento do sistema estatal muitas vezes coincide com o acordo voluntário do povo para fundar uma entidade sócio-política. Tal “fundação” frequentemente envolve o desmantelamento da antiga ordem social e a construção de uma nova em seu lugar. Como Nnoli (2003, 14, tradução nossa) afirma, “pelo surgimento de um novo estado queremos dizer a entrada em posição de controle do poder do estado de uma nova classe dirigente, em detrimento da antiga classe dominante.” Mas tal estado deve derivar sua essência e legitimidade do povo. Embora a disputa pela África pelos europeus tenha levado ao destronamento da ordem social indígena, faltou-lhe essencialmente o apoio do povo. Esta condição essencial de formação do estado que não foi cumprida nem pelas potências imperiais nem retificada pelos líderes africanos emergentes após a independência está entre os fatores que tendem a assombrar o sistema de estado Africano (Okafor 2000).

A retenção dos estados coloniais pelos líderes africanos emergentes

foi uma manifestação de seu fracasso em reconhecer a incongruência do sistema estatal colonial herdado com o futuro da África independente. Além dos motivos que resultaram no surgimento de estados coloniais, que eram estreitos e prejudiciais aos povos indígenas africanos, esses estados tinham atributos que decididamente limitavam sua viabilidade. Como Griffiths (1986); Easterly e Levine (1997) apontam, o colonialismo europeu reuniu pessoas de diversas culturas e tradições, criou fronteiras geográficas arbitrárias que tinham formas grotescas e tamanhos variados e entidades estatais evoluídas que eram ou pequenas e economicamente inviáveis ou grandes e incômodas e, como tais, ingovernáveis.

Na raiz da crise contemporânea associada à construção do Estado na África está a confiança dos líderes africanos na fundação deficiente do sistema estatal para impulsionar a condição de Estado. Esta base falha sustenta o caráter ilusório dos estados africanos (Jackson & Rosberg 1986). As ilusões do estado africano consistem na desconexão entre ele e a noção prevalecente de estado nas teorias política, jurídica e social modernas, bem como na diferença experiencial na trajetória do desenvolvimento do Estado entre a Europa, que é vista como um modelo, e África (Jackson & Rosberg 1986; Rotberg 2004; Akude 2009). Embora o conceito de Estado seja contestado por estudiosos devido à falta de atributos exclusivos que o diferencie de outras organizações sociopolíticas, ele ordinariamente incorpora tais referentes como estrutura política independente de autoridade e poder suficientes para governar, um território definido, população, e reconhecimento externo (Jackson e Rosberg 1986; Clapham 2002). Como resultado do desvio dos estados Africanos do modelo europeu, termos como “estado de monopólio”, “shadow state”, “quase estado”, “estado jurídico” e “estado de desenvolvimento”, entre outros, têm sido usados para caracterizá-los. (Otunnu 2018; Akude 2009; Clapham 2002). Todos esses conceitos descritivos retratam os estados Africanos como carentes de capacidades de soberania necessárias para o exercício efetivo do poder e da autoridade.

O dilema do estado Africano pós-colonial é que a maioria dos estados falhou antes mesmo de serem formados (Englebert e Tull 2007). A manifestação desse fracasso está contida nas várias dimensões das contradições que assolaram os estados Africanos imediatamente após a independência política. Uma lista dessas contradições abrange o amplo espectro de desafios do desenvolvimento e se estende desde os distorcidos sonhos pós-coloniais de desenvolvimento inclusivo, conflitos violentos, pobreza generalizada, instabilidade política e incapacidade de implementar políticas até fraqueza institucional, entre outros (Clapham 2002; Ahluwalia 2001; Jones, De Oliveira e Verhoeven 2013). Há uma tendência entre os acadêmicos de ver os estados Africanos

pós-coloniais como sucessores, e não como continuação, dos estados coloniais. Tais postulados teóricos desconsideram o papel das antigas potências imperiais na disseminação e no aprofundamento das contradições do estado Africano ou na instalação do que os estudiosos denominaram “crise do desenvolvimento africano” ou “tragédia africana” (Smith, 2006; Leys, 1994). Por outro lado, alguns associam a crise do Estado na África à teoria predatória, que considera o Estado como um agente de grupos particulares, e estabelece o fracasso da liderança como uma manifestação necessária da predação (North 1981; Clapham 2002). E outros conceituam-na no âmbito da teoria do ator-rede e, assim, aproximam a crise do estado na África às contradições materiais ou a concebem como “consequência da ausência da infraestrutura física que é constitutiva dos governos modernos” (Schouten 2013, tradução nossa). Olorunjobi & Falola (2018) e Omeje (2016) apontaram que essas caracterizações tendem a ofuscar o papel das forças externas em moldar e contribuir para a disfuncionalidade do estado na África. A mais óbvia dessas contribuições foi a manipulação pelas potências coloniais, que apoiaram a leva de líderes que assumiram a liderança na independência e criaram laços que consolidaram as relações pós-independência com elas (Onimode 1983; Ake 1981).

A crise que envolveu os estados Africanos logo após a independência foi uma extensão da oposição popular que havia seguido o colonialismo. Como a elite africana pós-independência prosseguiu com o governo sem qualquer forma de revisão do sistema de Estado herdado, e também continuou tratando-no em termos de negócios como de costume, a resistência que caracterizou o domínio colonial foi transferida para ele. O alicerce da crise do estado na África é a questão não resolvida do contrato social. A perspectiva teórica do contrato social está relacionada à autoridade política e à legitimidade dentro das estruturas do Estado e está ancorada nos princípios da liberdade básica, consentimento e igualdade (Neidleman 2012).

O elemento central no contrato social é o consenso, quer ele seja construído sobre consentimento explícito, tácito ou hipotético das pessoas (Van der Walddt 2013; Neidleman 2012; Abioye 2011). Essencialmente, o consenso que leva ao contrato social é obtido através da barganha com o amplo espectro da política. Assim, a essência do contrato social é legitimar a base para os cidadãos dentro de um território estatal “usufruírem dos direitos e colherem os benefícios da ordem social se viverem de acordo com as suas regras e cumprirem as responsabilidades de membros” (Flanagan 1999, 135, tradução nossa). Igwe (2002) argumentou que o desenvolvimento constitucional representa uma grande aproximação ao contrato social no sistema de Estado contemporâneo, já que nenhum estado emergiu de consultas prévias, semelhante à clássica teorização do contrato social de Hobbes, Locke e Rousseau.

Constituições nacionais têm sido apresentadas por estudiosos como uma simbolização do contrato social e aproximação concreta à expressão voluntária de consentimento pelas pessoas dentro do sistema estatal (Van der Waldt 2013; Abioye 2011; Diehl et al 2009). Se este argumento é levado adiante, significa que as constituições africanas pós-coloniais simbolizam o contrato social. A elaboração da constituição - tanto na era colonial como na pós-colonial - poderia ter servido ao propósito do contrato social e, portanto, à construção do Estado na África, mas foi prejudicada por certas deficiências sistêmicas. A criação de constituição na África, que essencialmente adotou estratégias de cima para baixo, apenas satisfaz os desejos da elite e marginalizou o povo. Ao contrário das constituições dos países ocidentais, que emanaram de uma plataforma genuinamente pró-povo, a maioria das constituições africanas eram imitações e careciam das credenciais de representação. Assim, apesar da inserção de frases que pretendiam conferir autoria de constituições às pessoas como “nós, o povo ...”, a maioria das constituições Africanas não estava enraizada no povo, pois a maioria dos representantes que as redigiram foram impostos por ambos governos coloniais e pós-coloniais (Abioye 2011). Constituições pós-coloniais claramente não foram concebidas para combater a injustiça e estabelecer a justiça sócio-política e econômica, mas para consolidar a elite dominante.

A desconexão entre o contrato social e as constituições Africanas pós-coloniais está baseada na concepção do poder estatal e em seu valor utilitário. O poder estatal era visto pelo prisma economicista; isto é, como uma ferramenta para acumulação. Consequentemente, as constituições pós-coloniais foram projetadas para preservar o estado colonial com seu legado de poder estatal para propósitos de acumulação (Ake 1996). Essa percepção sustentou a personalização e a privatização do estado e a consequente resistência que por fim degenerou em vários conflitos em toda a África. Entretanto, a personalização do contrato social pelos líderes africanos pós-coloniais criou o estado neopatrimonial que existe para servir ao interesse da classe dominante, bem como à sua preservação. Tal preservação impossibilitou qualquer forma de estrutura de governança regional ou continental que pudesse debilitar seu exercício de poder (Sigman e Lindberg 2017).

## **Da construção do Estado à Construção da Nação: As Pressões Étno-Identitárias e a Crise do Estado**

A natureza do Estado africano é tanto raiz como componente da crise que enfrenta o continente. Esta crise é o que deu origem à pós-colonialidade,

que envolve os “impasses pós-coloniais que os estados africanos suportaram e continuam a experimentar”, assim como os “dilemas da modernização e a maneira pela qual os estados Africanos negociam seu caminho através das complexidades que surgiram da experiência colonial” (Ahluwalia 2001, 1, tradução nossa). Não é como se a crise do estado fosse um fenômeno pós-independência; ela antecedeu a independência. A crise do estado teve sua origem na era colonial, quando os africanos contestaram a legitimidade dos territórios Africanos arbitrariamente balcanizados. Como observa Okafor (2000, 31-32, tradução nossa), “foi uma crise sobre a legitimidade da forma, estrutura organizacional e do comportamento do Estado aos olhos de seus povos constitutivos”.

A conquista da independência na década de 1960 pelos estados Africanos não atenuou nem abordou a questão da legitimidade. De fato, a independência redefiniu e expôs os contornos vulneráveis do estado Africano e intensificou a contenção das forças centrífugas neles. Apesar da aparente sobrevivência dos estados Africanos, as forças centrífugas domésticas contribuíram para o seu quase colapso e para os desafios de desenvolvimento. Assim, os estados Africanos tem sido permanentemente enredados na luta pela sobrevivência. A preocupação dos estados Africanos com a sobrevivência levou à sua caracterização como estados jurídicos. A afirmação de Clapham (2002, 4, tradução nossa) de que “a fraqueza evidente dos estados africanos não os reduziu a um estado de inércia, no qual seu destino foi determinado por poderes externos” não foi apenas analiticamente enganosa, mas fora de sincronia com a realidade da situação Africana. situação. A incapacidade dos estados Africanos em induzir o desenvolvimento aprofundou as crises domésticas com uma ameaça contínua à sua soberania. Como Ahluwalia (2001, 54) afirma, os estados Africanos foram aprisionados como sujeitos de “novos administradores coloniais”, formados pelo Banco Mundial, pelo FMI e por uma série de organizações não-governamentais que determinam e ditam suas políticas fundamentais.

A fraqueza dos estados africanos fez deles peões no tabuleiro da contestação ideológica na era da guerra fria. A artificialidade e a fragilidade desses estados se manifestaram quando, no final da guerra fria, os estados ocidentais começaram a retirar seu apoio aos regimes fantoches em toda a África. Resaltando a influência de poderes externos em apoiar regimes e mascarando a fraqueza dos estados africanos, Gettleman (2010, tradução nossa) afirma, “o fim da guerra fria gerou o colapso do estado e o caos. Onde as grandes potências intrometidas uma vez encontraram dominós que precisavam ser impedidos de cair, de repente elas não viram mais nenhum interesse nacional”. O efeito foi a proliferação de conflitos, pois tantos grupos desonestos surgiram com tanta rapidez que os governos começaram a entrar em colapso.

Os efeitos devastadores desses conflitos no desenvolvimento Africano foram enormes. Entre 1990 e 2005, estimou-se que a África desperdiçou quase US \$ 284 bilhões (ou US \$ 18 bilhões anuais) para processar conflitos (IANSA, Oxfam e Saferworld, 2007, 9).

Parece haver retrocesso na natureza da condição de estado na África. Seguindo a tipologia de estado empírico e jurídico de Jackson e Rosberg (1982), que também coincide com a classificação dos estados de Jackson e Sørensen (2007) em instituições formais ou legais e organizações políticas e econômicas substanciais, os estados Africanos parecem ter se degenerado da condição empírica que os antigos poderes imperiais deixaram na independência para a condição jurídica no decorrer do tempo, como estados independentes. Os traços distintivos do estado empírico e jurídico repousam em suas características: enquanto a condição empírica retrata estados que possuem a capacidade de proteger sua soberania através da funcionalidade de suas estruturas administrativas e de governança, bem como dos meios para projetar e proteger seu interesse nacional, condição jurídica estatal indica estados que carecem de autoridade soberana básica e de poder para impor exclusivamente sua vontade tanto em seu espaço territorial como na arena internacional (Akude 2009; Jackson e Sørensen 2007; Jackson e Rosberg 1982).

A degeneração dos estados Africanos pós-coloniais à condição de Estado jurídico é um produto da incapacidade dos líderes africanos emergentes de compreender integralmente o papel do Estado. Essa distorção no papel do Estado se manifestou em três níveis: no primeiro nível, a elite converteu o Estado em um meio de acumulação e o Estado foi incapaz de administrar a diversidade étnica. Como Ake (1981, 126, tradução nossa) afirma, “a intervenção massiva do Estado na esfera econômica e o uso do poder político como meio de apropriação distorce (sic) o papel do estado capitalista na África”. No segundo nível, a arbitrariedade que caracterizava a composição da maioria dos estados Africanos e seu caráter multiétnico forneciam o ambiente para a explosão de sentimentos primitivos. Embora os acadêmicos mantenham posições divergentes sobre a relação entre diversidade étnica e conflito (Bleaney e Dimico 2017), os líderes africanos pós-coloniais frequentemente exploravam a diversidade na composição étnica para alcançar objetivos políticos e econômicos paroquiais, incluindo conflitos (Green 2011; Ukiwo 2005; Nzonkola-Ntalaja 1999; Ake 1981). Os sentimentos primitivos são normalmente mobilizados para garantir a vitória na rivalidade intra e inter-elite por ascendência política. No terceiro e último nível estava a crescente predileção em relação à homogeneização das diferenças intra-estado. Isso consistiu em tentativas de discutir sobre a diversidade no estado, criando uma nação dentre as múltiplas nações que formam a maioria dos estados africanos (Okafor 2000).



Esta tentativa gerou o terreno para os bolsões de conflitos em toda a África.

Depois das eleições supervisionadas que produziram a primeira safra de líderes africanos pós-coloniais, as quais Onimode (1983) insiste que coincidiram com o interesse das potências imperiais em retirada, a tarefa mudou de construção do Estado para construção da nação. Embora os conceitos de “construção do estado” e “construção da nação” sejam usados de forma intercambiável, eles têm conotações diferentes. A construção da nação é concebida em termos étnicos, culturais, históricos ou políticos e denota ações empreendidas para mobilizar e forjar um senso comum de nação em um cenário multinacional. A construção da nação é frequentemente realizada para combater fontes alternativas de identidade e lealdade. A construção do Estado, por outro lado, compreende ações orientadas por propósitos da elite dominante ou de atores nacionais engajados em aumentar e fortalecer a capacidade e aptidão do Estado de cumprir suas responsabilidades legais (OCDE 2008).

Na era pós-independência, os líderes Africanos emergentes adotaram sua própria forma da estratégia “dividir para governar”, já que se apoiavam em laços primordiais como base para a solidariedade e retenção de poderes políticos. Em outras palavras, em vez de a diversidade ser direcionada e convertida em uma fonte de força e oportunidade de desenvolvimento, ela se tornou o calcanhar de Aquiles da integração intra-estatal. Não foi um acidente, mas sim parte das estratégias de sobrevivência da elite para manter o poder, que era e ainda é, central na matriz de acumulação. Em toda a África, a elite dominante promoveu a etnicidade, as afiliações religiosas e outros identificadores de grupo como bases de lealdade primária. Na Nigéria, por exemplo, os líderes emergentes não apenas enraizaram suas plataformas políticas em suas regiões étnicas, como também afirmaram a inviabilidade do Estado nigeriano, já que o falecido Obafemi Awolowo o descreveu como uma mera expressão geográfica e Tafawa Balewa (o primeiro primeiro ministro da Nigéria), como uma intenção da Grã-Bretanha e sua política colonial (Coleman 1986; Uzoigwe 1999). Mesmo em estados como a Somália com um grupo étnico e religião, as forças da etnicidade, na forma de “facções de clã”, desempenharam papéis prejudiciais que culminaram em seu “completo fracasso político e econômico como Estado” (Loubser e Solomon 2014, 1, tradução nossa).

O uso da etnicidade pela elite governante da África levou à distorção e ao recuo do Estado e de suas referências democráticas. No lugar de um governo orientado para o povo ancorado no multipartidarismo, o estado avançou em direção ao sistema de partido único, tornando-se assim uma réplica do estado colonial que havia sido derrubado (Kadima, 2006). Berman (1998, 305, tradução nossa) identifica as características essenciais desses estados como “autoritarismo burocrático, relações patrono-cliente sutis e dialéticas étnicas

complexas de assimilação, fragmentação e competição”. A reação à personalização do estado foi a entronização da psicologia de resistência por aqueles que acreditavam ter sido marginalizados. As políticas étnicas nos Estados africanos também criaram a crise da cidadania. Como afirma Manby (2009, 1-2, tradução nossa), “... questões de cidadania têm sido usadas para impedir que indivíduos específicos disputem para posição política ou para silenciar aqueles que criticam o governo.” Por exemplo, personalidades como Kenneth Kaunda, ex-presidente da Zâmbia e Alassane Ouattara, ex-primeiro-ministro da Costa do Marfim, estavam entre os políticos que se viram excluídos do cargo ou negados da cidadania por conta de argumentos aparentemente absurdos sobre suas origens ancestrais.

A maioria dos conflitos intra-estatais originou-se do nacionalismo étnico que visava resistir ao imperialismo nacional. O custo dos conflitos tem sido enorme, variando do esgotamento dos recursos humanos necessários ao desenvolvimento, do retardamento das chances de desenvolvimento ao frágil sistema estatal incapaz de assumir funções estatais. Estimativas mundiais de mortes relacionadas a conflitos entre 1960 e 2005 foram de 6,6 milhões. Deste número, a África representou 1,6 milhões ou 24 por cento (BAD 2008). A preocupação dos estados Africanos com as questões de sobrevivência do Estado sustenta a falta de progresso significativo na área de integração continental.

## União Africana, Fragilidade Estatal e as Contradições do Estado

A UA (anteriormente OAU) existe desde os últimos cinquenta e cinco anos, tendo emergido do profundo reconhecimento introspectivo da Unida-de Africana como base para a relevância na arena global. Ao teorizar sobre a união dos estados africanos para formar um leviatã político, os líderes africanos pós-independência consideraram que os estados criados pelos europeus poderiam ser usados para construir o edifício político continental. Assim, a então OUA, (agora UA) através de uma resolução da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo em 1964 adotou as fronteiras coloniais existentes e não impeliu sua renegociação como base para a busca da unidade continental (Okafor 2000; Manby 2009).

Embora os estados Africanos tenham sido criados para satisfazer os interesses europeus, nomeadamente a busca de domínio político-econômico, o avanço de seus interesses econômicos, a manutenção da crença psicológica da relevância imperial e a busca pelo poder, os líderes africanos argumenta-

ram que reajustar as fronteiras coloniais herdadas seria contraproducente, pois poderia potencialmente levar a conflitos evitáveis (Ahluwalia 2001). Alguns estudiosos racionalizaram a posição da UA (então a OUA) sobre as fronteiras coloniais em três bases, a saber, razões pragmáticas; razões ideológicas; e a racionalidade política e alegaram que a justificativa para a linha de ação da UA estava na quase ausência de conflitos interestaduais (Ahluwalia 2001; Okafor 2000).

A fragilidade contemporânea associada aos estados africanos originou-se da cristalização evolutiva das contradições do Estado colonial e, portanto, apela ao questionamento da decisão histórica da UA em 1964 de preservar as fronteiras coloniais. De fato, essa decisão refletiu uma contradição séria que é difícil de situar. A então OUA foi um produto de compromisso que tentou harmonizar as posições extremas dos grupos Brazzaville, Casablanca e Monróvia, que oscilou entre a criação imediata dos Estados Unidos da África com o Governo Central Africano (ACG) e o gradualismo baseado no forjamento da unidade continental após a consolidação do estatal (Williams 2007; Igwe 2002; Ibeike-Jonah 2001). O surgimento da OUA foi uma renúncia tácita à proposta do ACG. Assim, o caminho mais natural para a OUA, tendo em vista os seus principais objetivos, especialmente a promoção da unidade e solidariedade entre os estados Africanos e a erradicação de todas as formas de colonialismo no continente, teria sido trabalhar no sentido de reexaminar a condição de estado a partir da perspectiva das fronteiras coloniais como um meio de remover a base para futuras tensões (Laumann 2012).

Paradoxalmente, esse fracasso político levou à conseqüência que a então liderança da OUA pretendia evitar, ou seja, conflitos. Como Ahluwalia (2001, 69, tradução nossa) afirma, “a OAU, embora reconhecendo que as fronteiras herdadas eram problemáticas, temia conflitos intermináveis sobre elas e decidiu que essas fronteiras desenhadas pela Europa permaneceriam incontestadas”. Mas, tendo-se focado no medo dos conflitos interestaduais, sua inação na territorialidade do Estado acidentalmente gerou um tipo diferente de conflito - conflitos internos - com conseqüências devastadoras para o estado (Gbenenye 2016; Manby 2009; Okafor 2000). Até mesmo algumas das guerras internas desenvolveram o caráter da guerra interestatal. Por exemplo, a crise na República Democrática do Congo (RDC) foi um desdobramento da crise de cidadania que começou na independência, mas cristalizada em 1964, quando a primeira constituição estabeleceu parâmetros para a cidadania, que potencialmente desnacionalizaram alguns segmentos do país, especialmente as populações Banyarwanda. Como Manby (2009, 8) observou, “aqueles excluídos por essas leis formam o núcleo dos grupos rebeldes que desafiaram a autoridade central desde o final dos anos 90”.

A fragilidade do Estado parece ser descritivamente denotativa dos estados Africanos pós-coloniais, embora países como Afeganistão, Bósnia, Camboja, Haiti e Kosovo, entre outros, estejam situados dentro dessa categorização (OECD 2012). Não há acordo entre os estudiosos sobre o impacto do colonialismo na fragilidade dos estados Africanos, especialmente por causa da falta de homogeneidade nas políticas coloniais de antigas potências imperiais, da natureza do assentamento colonial e da duração do domínio colonial. Assim, enquanto alguns estudos encontraram correlação entre o colonialismo e a fragilidade contemporânea dos estados Africanos (Ziltener e Kunzler 2013), outros não encontraram tal relação (Tusalem 2016; Bertocchi e Guerzon 2012).

Parece não haver uma demarcação analítica real entre conceitos como “estado falido”, “estado colapsado” ou “estado frágil”. Todos eles retratam um estado que se encontra em diversas formas de angústia, caracterizado pelo colapso da lei e da ordem, bem como pela perda de capacidade política e administrativa para governar e supervisionar a distribuição eficiente de bens e serviços públicos (Tusalem 2016). Apesar do problema da imprecisão analítica, esses conceitos fornecem certos significados regulares que se enquadram na capacidade de um estado de satisfazer questões que dizem respeito à segurança, à prestação de serviços básicos e à proteção das liberdades civis essenciais (Eizenstat, Porter e Weinstein 2005). A fragilidade estatal coincide com a perda do estado empírico e a queda para a condição jurídica. A OCDE (2007, tradução nossa) segue essa tendência quando definiu a fragilidade do Estado em termos de “estruturas estatais sem vontade política e / ou capacidade de prover as funções básicas necessárias para a redução da pobreza, desenvolvimento e para salvaguardar a segurança e os direitos humanos de suas populações.” O início da fragilidade nos estados africanos é atribuído à independência. Como Okafor (2000, 34, tradução nossa) coloca, “... o estado Africano pós-colonial está em crise praticamente desde o momento de sua independência. ... O momento da independência foi para muitos estados Africanos também o momento da crise.” Durante a década de 1960, houve sete episódios de conflito envolvendo a República Democrática do Congo, Sudão (primeira guerra), Ruanda, Etiópia (na Eritréia), Burundi (1965), Nigéria (Biafra) e Guiné Equatorial (Strauss 2012). Uma deficiência comum nas várias fronteiras de definição da fragilidade estatal é a sua desconsideração do sistema global desigual como parte dos parâmetros de identificação dos estados frágeis.

Antes da transformação da OUA para a UA em 2001, a conclusão de estudiosos e líderes foi que, embora tenha feito um trabalho louvável na mobilização e defesa da causa anticolonial e anti-apartheid, ela fracassou abis-

malmente na consolidação da independência política e econômica da África (Ibeike- Jonah 2001). A desconexão entre os objetivos declarados da OAU e o desempenho real levou Julius Nyerere a descrevê-la como um fórum onde os líderes africanos se reuniam uma vez por ano para aprovar resoluções ineficazes (citado em Bekerie 2001). A aparente ineficácia da OUA foi atribuída ao “caráter personalista, materialista e oportunista da política Africana” (Berman 1998, 305). Havia outras razões também: a primeira era a primazia do poder político no cálculo da elite. O fato de que o poder político era uma espécie de visto para o bem-estar econômico por meio da acumulação dificultou a sua renúncia à unidade continental (Ake 1981). Segundo, a maioria dos líderes africanos não eram produtos do processo democrático e, portanto, não podiam se importar menos com a unidade africana (Ibeike-Jonah 2001). Terceiro, houve variadas pretensões e divisões políticas e ideológicas que despertaram desconfiança e, assim, minaram as tentativas de construir uma formidável organização continental. Por último, houve a influência tirânica das antigas potências imperiais através da divisão da África em zonas geoeconômicas e geopolíticas anglófonas e francófonas (Bekerie 2001).

## Reinventando a UA para o Exorcismo do Espectro de Fragilidade e Fracasso do Estado

A transformação da OUA em UA em Julho de 2001 foi uma resposta direta às deficiências da OUA e à necessidade de fortalecê-la para enfrentar os desafios da globalização. A UA difere significativamente da OUA de várias maneiras: primeiro, declara respeito pelos princípios democráticos e denuncia métodos não democráticos de mudança de governo; segundo, reduz a barreira à não ingerência nos assuntos internos de todos os Estados membros; terceiro, atribui à si a responsabilidade de proteger, estabelecendo medidas para a ação coletiva em circunstâncias graves, como guerras, genocídio e crimes contra a humanidade; em quarto lugar, governos legítimos podem solicitar intervenção se estiverem sob ameaça de um golpe militar; e por fim, estabelece instituições de boa governança, como o parlamento comum, o Banco Central e uma corte de justiça modelada com base na União Européia (Okhonmina 2009; Williams 2007; Packer e Rukare 2002; Ibeike-Jonah 2001).

Como na época em que a UA surgiu, quase todas as partes da África estavam envolvidas em variados graus de desafios políticos, econômicos e de segurança. Os conjuntos de fragilidade do Estado não compreendem apenas a incapacidade do Estado de providenciar o ambiente propício ao desenvolvimento, mas se estende à natureza do sistema econômico global, especialmen-

te o status periférico dos estados Africanos. Não poderia ser por acaso que todos os estados categorizados como frágeis são países da periferia com origens coloniais (Tusalem 2016; OCDE 2012). Como já foi observado, a influência tirânica e a intromissão dos países desenvolvidos nos estados africanos sustentaram regimes ditatoriais antes da “terceira onda de democratização” e continuam a ditar as orientações políticas. Todos os líderes e ditadores questionáveis na África, de Idi Amin, de Uganda, Jean-Bedel Bokassa, da República Centro-Africana, a Mobutu Sese Seko, da RDC, foram originalmente o produto desse apoio. O fim da Guerra Fria com a retirada do apoio do Ocidente expôs esses governos, pois muitos deles, da Somália, Sudão, Libéria, Serra Leoa, Costa do Marfim, Ruanda à República Democrática do Congo (RDC), se tornaram os palcos de diversas formas de violência intra-estatal.

O maior problema enfrentado pela UA é como quebrar a armadilha da fragilidade na África. O caso do Mali também forneceu uma reviravolta sobre a facilidade com que um país poderia passar da estabilidade para a fragilidade (OECD 2012). Antes do golpe militar que mergulhou o Mali na crise, o país foi apresentado como um epítome da consolidação democrática, tendo realizado repetidas eleições (Kim 2013). A fragilidade do Estado na África é um produto de fatores internos e externos. Fatores internos incluem crises étnico-religiosas, terrorismo, pobreza, corrupção, intolerância política, inoperante ou fraca aplicação do estado de direito e instabilidade política gerada pela desesperança política, entre outros. No nível externo, há fatores como o sistema capitalista global desfavorável, a proliferação de armas leves, o domínio férreo das antigas potências imperiais em suas antigas colônias, como exemplificado pelo padrão de regionalização econômica e por guerras por procuração.

A relevância continuada da UA depende da sua capacidade de desmantelar os vários impedimentos para operações eficientes. Reconhecido que, no papel, a UA possui as facilidades institucionais para lidar com os desafios de segurança, a questão é: ela tem a capacidade de fazer isso? Com base na experiência da Primavera Árabe, particularmente da crise da Líbia e do conflito do Mali, a resposta pode ser negativa. As várias instituições criadas pela UA, especialmente o Conselho de Paz e Segurança (CPS), que entrou em vigor em 26 de Dezembro de 2003, representam a vasta arquitetura securitária para assegurar a paz em África. O CPS e outras instituições dentro da UA, como a Força de Reserva Africana (FRA), o Sistema Continental de Aviso Prévio (SCAP) e o Painel dos Sábios (PS), “destinam-se a proporcionar uma paz abrangente ao continente tal como são as ‘iniciativas domésticas destinadas a colocar o destino do continente nas mãos do povo africano’” (Kasaija 2013, 121, tradução nossa).

A eficácia da UA depende de certos fatores críticos, especialmente o

apoio total e proativo de seus membros. Por mais atraente que possa parecer a máxima da UA de “solução Africana para os problemas Africanos”, degeneraria-se em mero sloganeering na ausência de ferramentas necessárias para efetuar a solução. Como os conflitos na Líbia e no Mali demonstraram, a UA carece dos instrumentos indispensáveis para lidar de forma independente com as crises no continente. Com relação à crise na Líbia, a indecisão da UA criou espaço para que as Nações Unidas e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) prestassem mais atenção à posição da Liga Árabe e de outras organizações. A UA, apesar do seu declarado compromisso com a noção da “não-indiferença”, não interveio, não ameaçou intervir nem impôs qualquer forma de sanção à Líbia, por mais simbólica que fosse, ao longo dos nove meses do conflito na Líbia (Kasaija 2013). De fato, a UA estava fortemente dividida, com alguns países reconhecendo os rebeldes e outros em cima do muro.

Os desafios securitários não são os únicos gatilhos e impulsionadores da fragilidade estatal. As questões socioeconômicas, especialmente a privação de acesso a meios de subsistência, seja por meio de políticas estatais distorcidas e prejudiciais, ou de causas como a mudança climática, são propulsores tão potentes quanto os conflitos armados, mergulhando um Estado nas categorias de estados frágeis. A pobreza generalizada e a fome em toda a África não são apenas grandes contribuintes para a sua fragilidade, mas também o seu resultado. Em 2010, cerca de 239 milhões de pessoas na África foram categorizadas como desnutridas (FAO 2010). Em 2016, houve mais deterioração. Segundo FAO et al (2016, 11, tradução nossa), a África tinha “os níveis mais altos de severa insegurança alimentar, atingindo 27,4% da população - quase quatro vezes a de qualquer outra região em 2016”, significando que mais de 243 milhões de pessoas na África não tinham acesso a energia alimentar suficiente. Da mesma forma, as estimativas das Nações Unidas colocam o número de pessoas vivendo em extrema pobreza em 2008 em 386 milhões (United Nations 2012). Somado ao exposto estão os dados sobre deslocamentos internos e supranacionais. Em 2011, a proporção de pessoas africanas classificadas como parte da “população de interesse para o ACNUR” foi de 13,5 milhões. Em 2016, esse número havia aumentado para 19,6 milhões, principalmente como resultado da exacerbação de conflitos e zonas de conflito na África. O conceito de “população de interesse para o ACNUR” é usado para se referir a refugiados, requerentes de asilo, deslocados internos, retornados (refugiados e deslocados internos), apátridas e outros de interesse do ACNUR (ACNUR 2012; 2016). O que todas estas estatísticas sugerem é que existe uma tarefa séria à frente da UA, se ela deve ser relevante para reverter a tendência de fragilidade do Estado em África.

A estratégia de cinco passos enunciada por Jim Yong Kim, presidente do Grupo do Banco Mundial, para ajudar os Estados frágeis a retomar o caminho da recuperação é instrutiva. Kim (2013) enumerou as etapas para incluir a compreensão dos propulsores da fragilidade e do conflito; a prestação de assistência mais rápida, mais flexível e oportuna; vitórias rápidas, isto é, a busca de resultados imediatos para ganhar a confiança do público na construção de instituições e, ao mesmo tempo, focar nos objetivos de longo prazo; fornecimento de empregos e mais empregos para ajudar a quebrar o ciclo de pobreza e violência; e colocar em ação uma assistência ao desenvolvimento coordenada, em vez de desarticulada. Kasaija (2013) salientou que os problemas enfrentados pela UA consistiam na divisão entre os membros da UA, restrições financeiras e incapacidade institucional. Enfatizando a desconexão entre proclamação e realidade em termos da capacidade da UA de intervir militarmente em disputas, Kasaija (2013, 122) observa que o pensamento por trás da Força Africana de Prontidão (FSP) é ter uma força de paz capaz de rápida mobilização em prol da UA, do mandato da ONU, mas “desde que foi debatido pela primeira vez em julho de 2002, o FSP tem sido um trabalho em andamento”.

## Conclusão

A fragilidade estatal parece ser o desafio mais assustador para a África. A fragilidade não é a causa da crise de desenvolvimento da África, mas sim a manifestação da incapacidade dos estados Africanos de cumprir suas funções estatais. As raízes da fragilidade foram firmemente plantadas quando os líderes africanos emergentes pós-independência se recusaram a redesenhar as fronteiras dos estados coloniais que herdaram. Adicionado a isso foi a privatização do estado através da instrumentalidade da etnicidade.

A construção do Estado e a fragilidade do Estado são lados opostos da mesma moeda. Na verdade, o que é necessário para reverter a fragilidade do Estado é uma construção de estado robusta e orientada para os resultados. A relevância da UA na condução da reversão da fragilidade do Estado reside no aumento de sua capacidade. Do jeito que está, há uma séria desconexão entre os objetivos declarados da UA e sua capacidade de atualizá-los. O desafio que a UA enfrenta em facilitar a construção do Estado e, assim, acabar com a fragilidade do Estado é o fortalecimento da sua capacidade institucional.



## REFERÊNCIAS

- Abioye, F. T. 2011. “Rule of Law in English Speaking African Countries: The Case of Nigeria and South Africa”. PhD Thesis submitted to University of Pretoria <https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/28459/Complete.pdf?sequence=9>.
- AfDB (African Development Bank). 2008. *African Development Report 2008/2009: Conflict Resolution, Peace and Reconstruction in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Ahluwalia, P. 2001. *Politics and Post-Colonial Theory: African Inflections*. London: Routledge.
- Ake, C. 1981. *A Political Economy of Africa*. Harlow, Essex: Longman Group Limited.
- Ake, C. 1996. *Democracy and Development in Africa*. Washington DC: Brookings Institution.
- Akude, J. E. 2009. *Governance and Crisis in the State in Africa: The Context and Dynamics of the Conflicts in West Africa*. London: Adonis & Abbey Publishers Ltd.
- Bekerie, A. 2001. “From OAU to African Union: The Quest for Pan-African Unity”. *Africa Notes*. Dezembro 2001: 7-11.
- Berman, B. J. 1998. “Ethnicity, Patronage and the African State: The Politics of Uncivil Nationalism”. *African Affairs*, 97(388): 305-341.
- Bertocchi, G. & Andrea Guerzoni, A. 2012. “Growth, History or Institutions: What Explains State Fragility In Sub-Saharan Africa?” *Journal of Peace Research*, (49): 769-783
- Bleaney, M. & Dimico, A. 2017. “Ethnic Diversity and Conflict”. *Journal of Institutional Economics*, 13(2): 357- 378. DOI: 10.1017/S1744137416000369
- Clapham, C. 2002. *Africa and the International System: The Politics of State Survival*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coleman, J. S. 1986. *Nigeria: Background to Nationalism*. Benin City: Broburg & Wistrom.
- Dennis Laumann, D. 2012. *Colonial Africa: 1884–1994*. New York: Oxford University Press.
- Diehl, K., Mantel, J., Reuss, M. & Schmidt, J. 2009. “Max Planck Manuals on Constitution Building: Structures and Principles of a Constitution”. Acessado em 18 de Dezembro, 2017. [http://zung.zetamu.net/Files/mpil\\_constitutionalism\\_manual\\_2009\\_2.pdf](http://zung.zetamu.net/Files/mpil_constitutionalism_manual_2009_2.pdf).

- Easterly, W. R. & Levine, R. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions". *Quarterly Journal of Economics* 112(4): 1203-1250.
- Eizenstat, S. E., Porter, J. E. & Weinstein, J. M. 2005. "Rebuilding Weak States". *Foreign Affairs* 84:134-146.
- Englebert, P. & Tull, D. M. 2007. "Post-Conflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States". *International Security*, 32(4): 106-139.
- FAO (Food and Agriculture Organization). (2010). "*The State of Food Insecurity in the World: Addressing Food Insecurity in Protracted Crises*". Acessado em 18 de Dezembro, 2017. <http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf>
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2017. "*The State of Food Security and Nutrition in the World 2017: Building Resilience for Peace and Food Security*". Rome: FAO. Acessado em 10 de Janeiro, 2018. <http://www.fao.org/3/a-I7695e.pdf>
- Flanagan, Constance, B. Jonsson, L. Botcheva, B. Csapo, J. Bowes, and P. Macek. 1998. "Adolescents and the 'Social Contract': Developmental Roots of Citizenship in Seven Countries". In *Roots of Civic Identity: International Perspectives on Community Service and Activism in Youth*, edited by M. Yates & J. Youniss (pp. 135-155). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gbenenye, E. M. (2016). "African Colonial Boundaries and Nation-Building". *Inkanyiso: Journal of Humanities & Social Sciences*, 8(2): 117-124.
- Gettleman, J. 2010. *Africa's Forever Wars*. *Foreign Policy*. March/April. Acessado em 12 de Novembro, 2017. [http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/02/22/africas\\_forever\\_wars](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/02/22/africas_forever_wars)
- Green, E. 2011. "Explaining African Ethnic Diversity," *Working Paper Series*, No.122-11. Acessado em 12 de Novembro, 2017. <http://eprints.lse.ac.uk/41246/1/WP122.pdf>
- Griffiths, I. 1986. The scramble for Africa: Inherited political boundaries. *The Geographical Journal*, 152(2): 204-216.
- Herbst, J. 2000. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- IANSA (The International Action Network on Small Arms) Oxfam, and Saferworld. 2007. "Africa's Missing Billions". *Briefing Paper* 107. Acessado em 18 de Novembro, 2017. <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/africas%20missing%20bills.pdf>
- Ibeike-Jonah, I. 2001. "Transforming the OAU to African Union". *Africa*

Notes. Dezembro 2001:1-6.

- Igwe, O. 2002. *Politics and Globe Dictionary*. Enugu: Jameo Enterprises Nigeria.
- Jackson, R. H. & Rosberg, C. G. 1986. "Sovereignty and Underdevelopment: Juridical Statehood in the African Crisis". *The Journal of Modern African Studies*, 24(1): 1-31.
- Jackson, R. H. & Rosberg, C. G. 1982. "Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood". *World Politics*, 35(1): 1-24.
- Jackson, R. H. & Sørensen, G. 2007. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford: Oxford University Press.
- Jones, W., Ricardo de Oliveira, S & Verhoeven, H. 2013. "Africa's Illiberal State-Builders". *Refugee Studies Centre Working Paper Series No. 89*. Acessado em 18 de Novembro 2017. [www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/working-paper-series/wp89-africas-illiberal-state-builders-2013.pdf](http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/working-paper-series/wp89-africas-illiberal-state-builders-2013.pdf)
- Kadima, D. 2006. "The Study of Party Coalitions in Africa: Importance, Scope, Theory and Research Methodology". In *The Politics of Party Coalitions in Africa*, edited by D. Kadima (2nd ed., pp.1-14). Auckland Park, South Africa: EISA.
- Kasaija, P. A. 2013. "The African Union (AU), the Libya Crisis and the Notion of 'African Solutions to African Problems'". *Journal of Contemporary African Studies*, 31(1): 117-138.
- Kim, J. Y. 2013. "Five Steps to Help Fragile Countries". Acessado em 18 de Novembro, 2017. [http://www.huffingtonpost.com/jim-yong-kim/five-steps-to-help-fragil\\_b\\_2877346.html](http://www.huffingtonpost.com/jim-yong-kim/five-steps-to-help-fragil_b_2877346.html)
- Leys, C. 1994. "Confronting the African Tragedy". *New Left Review*, 204: 33-47.
- Loubser, H & Hussein S. 2014. "Responding to State Failure in Somalia". *Africa Review*, 6(1): 1-17.
- Manby, B. 2009. *Struggles for Citizenship in Africa*. London: Zed Books
- Neidleman, J. 2013. "The Social Contract Theory in a Global Context". October 9. Acessado em 18 de Novembro, 2017. <http://www.e-ir.info/2012/10/09/the-social-contract-theory-in-a-global-context/>
- Nnoli, O. 2003. *Introduction to Politics*. Enugu: Snaap Press Ltd.
- North, D.C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Nzongola-Ntalaja, G. 1999. "Ethnicity and State Politics in Africa". *African Journal of International Affairs*, 2(1): 31-60.

- Odukoya, A. O. (2018). "Settler and Non-Settler Colonialism in Africa". In *The Palgrave Handbook of African Politics, Governance and Development* edited by S. O. Oloruntoba & T. Falola. (pp. 173-186). New York: Palgrave Macmillan.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2016. *States of Fragility Report: Understanding Violence*. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264267213-en.
- OECD. 2008. "Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience". *OECD/DAC Discussion Paper*. Accessed on November 18, 2017. <http://www.oecd.org/dac/incaf/41100930.pdf>
- OECD. 2012. "Fragile States 2013: Resource Flows and Trends in a Shifting World". Accessed on November 18, 2017. <http://www.oecd.org/dac/incaf/FragileStates2013.pdf>.
- OECD. 2007. "Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations". Accessed on November 18, 2017. <http://www.oecd.org/development/incaf/38368714.pdf>
- Okafor, O. C. 2000. *Re-Defining Legitimate Statehood: International Law and State Fragmentation in Africa*. The Hague: Kluwer Law International.
- Okhonmina, S. 2009. "The African Union: Pan-Africanist Aspirations and the Challenge of African Unity". *The Journal of Pan African Studies*, 3(4): 85- 100.
- Oloruntoba, S. O. & Falola, T. 2018. "Introduction: Contextualizing the Debates on Politics, Governance and Development. In *The Palgrave handbook of African Politics, Governance and Development*, edited by S. O. Oloruntoba & T. Falola. (pp. 1-32). New York: Palgrave Macmillan.
- Olowu, D. & Chanie, P. 2016. "Introduction: Renewed Interest in State Weakness and Fragility". In *State Fragility and State Building in Africa: Cases from Eastern and Southern Africa* edited by D. Olowu and P. Chanie. (pp. 1-17). Cham, Switzerland: Springer International Publishing.
- Omeje, K. 2016. "Natural Resource Rent and Stakeholder Politics in Africa: Towards a New Conceptualisation". *Commonwealth and Comparative Politics*. 54(1): 92-114.
- Onimode, B. 1983. "Critical Issues in the Reproduction of Underdevelopment". In *Development Economics and Planning* edited by I. Osayimwese. (pp. 58-75). Ibadan: Unibadan Publishing Consultants.
- Otunnu, O. 2018. "Theory of the Crises of the State". In *The Palgrave Handbook of African Politics, Governance and Development* edited by S. O. Oloruntoba & T. Falola (pp. 57-70). New York: Palgrave Macmillan.

- Packer, C. A. A. & Rukare, D. 2002. "The New African Union and its Constitutive Act". *The American Journal of International Law*, 96(2): 365-379.
- Rotberg, R. 2004. *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton University Press.
- Schouten, P. 2013. "The Materiality of State Failure: Social Contract Theory, Infrastructure and Governmental Power in Congo". *Millennium: Journal of International Studies*, 41(3): 553-574. doi: 10.1177/0305829813484818
- Sigman, R. & Lindberg, S. I. 2017. "Neopatrimonialism and Democracy: An Empirical Investigation of Africa's Political Regimes". *Working Paper Series* 2017:56. Accessed on November 16, 2017. [https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/54296/1/gupea\\_2077\\_54296\\_1.pdf](https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/54296/1/gupea_2077_54296_1.pdf)
- Smith, M. S. 2006. "Discourses on Development: Beyond the African Tragedy". In *Beyond the "African Tragedy": Discourses on Development and the Global economy* edited by M. S. Smith (pp. 1-22). Aldershot, Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Strauss, S. 2012. *Wars Do End! Changing Patterns of Political Violence in Sub-Saharan Africa*. African Affairs, 111/443: 179-201.
- Tusalem, R. F. 2016. "The Colonial Foundations of State Fragility and Failure". *Polity*, 48(4): 445-495. DOI:10.1057/s41279-016-0006-4.
- Ukiwo, U. 2005. "The Study of Ethnicity in Nigeria". *Oxford Development Studies*, 33(1): 7-23. DOI: 10.1080/13600810500099592
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). 2012. "Global Trends 2011: A Year of Crises". Accessed on December 11, 2017. <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>
- UNHCR. 2016. "Global Trends: Forced Displacement in 2016". Accessed on December 11, 2017. <http://www.unhcr.org/5943e8a34>.
- United Nations. 2012. "Millennium Development Goals Report 2012". Accessed on May 29, 2013. <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202012.pdf>
- Uzoigwe, G. N. (1999). "Assessing the History of Ethnic/Religious Relations". In *Inter-Ethnic and Religious Conflict Resolution in Nigeria* edited by E. E. Uwazie, I. O. Albert & G. N. Uzoigwe (pp. 7-18). Lanham, Maryland: Lexington Books.
- Van der Waldt, G. 2013. "Governance Apparatus in South Africa: From Policy Design to Service Delivery". In *Public Administration in Africa: Performance and Challenges* edited by S. Vyas-Doorgapersad, L. Tshombe, and E. P. Ababio. (pp. 1-26). London: CRC Press.
- Williams, P. D. (2007). "From Non-Intervention to Non-Indifference: The

Origins and Development of the African Union's Security Culture". *African Affairs*, 106/423: 253–279. DOI:10.1093/afraf/adm001.

Ziltener, P. & Ku"nzler, D. (2013). "Impacts of Colonialism: A Research Survey". *Journal of World Systems Research* (19): 290–311.

## RESUMO

Este artigo avalia o papel transformador da União Africana (UA) em aprimorar a construção do Estado e na reversão da fragilidade dos estados Africanos. Essencialmente, a UA foi recondicionada em Julho de 2001 como uma plataforma estratégica para atender às novas aspirações de unidade e desenvolvimento Africanos. Este artigo observa que, após mais de meio século de tentativa coletiva africana de fortalecer seu sistema estatal, o quadro ainda é de Estados frágeis, enfatizando, assim, o imperativo de desenvolver novas estratégias para reverter as forças de fragilidade estatal no continente. O artigo sustenta que, em face das preocupações com o desenvolvimento africano no contexto dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), um sistema estatal saudável e funcional é um requisito mínimo irreduzível. A fim de reparar a imagem aparentemente desgastada do estado na África, a UA deve enfrentar e superar a interação de forças internas e externas que conduzem e desencadeiam a fragilidade.

## PALAVRAS-CHAVE

União Africana; crise do estado; etno-identidade; estado frágil; construção da nação; construção do estado.

*Recebido em 16 de fevereiro de 2018.*

*Aceito em 21 de julho de 2018.*

*Traduzido por Laura Schaan Chiele*