

GESTÃO DO IMPASSE POLÍTICO ATRAVÉS DO DIÁLOGO: UMA VALIDAÇÃO DO CLIENTELISMO NA ÁFRICA

Jean-Marie Kasonga Mbombo¹



Introdução

A experiência do diálogo nacional como método de paz remonta ao processo de democratização que testemunhou o fim da Guerra Fria, particularmente na África francófona. Popularmente conhecidas como Conferências Nacionais Soberanas (CNS), esses fóruns amplos e inclusivos foram projetados para gerenciar a transição política em tempos de crise e facilitar a organização de eleições multipartidárias em estados frágeis como Benin, Gabão, Congo Brazzaville, Zaire (atual República Democrática do Congo) e Togo, para citar apenas alguns. Enquanto alguns diálogos tiveram algumas centenas de delegados presentes e duraram algumas semanas, outros duraram muitos meses com milhares de participantes (Brandt, Cottrell, et al. 2011). Embora a maioria das deliberações tenha chegado a um acordo, apenas metade desses acordos foram implementados (Paffenholz, Zachariassen, e Helfer 2017). Além disso, as conferências nacionais inconclusivas constituíram um terreno fértil para os conflitos armados, em particular em Ruanda (1993), Burundi (1993) e República Democrática do Congo (1997). Para acabar com a Guerra Mundial da África, senhores da guerra e uma parte da oposição não armada entraram em um Diálogo Inter-Congolês de 52 dias em Sun City (África do Sul), que forneceu um quadro legal para um governo de transição liderado por Joseph Kabila, auxiliado por quatro vice-presidentes (Prunier 1999; Sagare 2002; Meredith 2006). No entanto, nos últimos tempos, as jovens democracias continuaram a experimentar um impasse político após a tentativa dos líderes políticos de permanecer no poder indefinidamente

¹ Departamento de História e Estudos Internacionais, University of Benin. Benin, Nigéria. E-mail: odigwenwaokocha@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3947-070X>

por meio de violações de acordos, emendas na constituição, manipulação de eleições, entre outras coisas. Em um estilo moderno, os partidos governantes recorreram aos diálogos nacionais como uma ferramenta política para recuperar a legitimidade perdida enquanto mantinham seus braços de poder.

Usando a República Democrática do Congo (RDC) como estudo de caso (Bayart 2007), este artigo analisa o apelo ao diálogo nacional iniciado pelo ex-Presidente da República Democrática para discutir o futuro do país no final de seu mandato constitucional em 2015. O estudo se baseia em dados secundários (revisão da literatura existente) e adota um quadro teórico do neopatrimonialismo na tentativa de abordar a questão de saber se o apelo ao diálogo nacional pretendia gerar soluções inovadoras para os problemas perenes congolese de governança ou para legitimar a continuação do regime mediante a recompensa de alguns simpatizantes do regime com nomeações políticas. Como alternativa a um diálogo infrutífero, o documento destaca a vontade política que está gradualmente mudando as coisas sob a nova liderança do presidente Felix Tshisekedi. O argumento é assim articulado em quatro seções, expostas a seguir. Em primeiro lugar, o paradigma do neopatrimonialismo revela a característica dominante da política de clientelismo na África, nomeadamente o clientelismo de elite. Em segundo lugar, o apelo a um diálogo nacional que surgiu no final do último mandato do Presidente Joseph Kabila é considerado como uma boa forma de encontrar uma solução adequada para os assuntos atuais congolese. Terceiro, o fracasso do diálogo em produzir um roteiro para uma transferência pacífica de poder é discutido de forma crítica. Quarto, uma alternativa ao diálogo interminável transparesce na vontade política que o novo presidente demonstrou ao dismantelar gradualmente o clientelismo da elite na RDC.

Quadro Teórico

A maioria dos estudos acadêmicos sobre a África pós-independência giram em torno do conceito de neopatrimonialismo sob diferentes rótulos: governo pessoal, síndrome do “*Big Man*”, Política do Ventre, apadrinhamento, senhores da guerra e semelhantes (Chabal e Daloz 1999; Bratton e van de Walle 1997; van de Walle 2001; Bayart 2009; Bach e Gazibo 2012). O conceito é derivado do termo “patrimonialismo” de Max Weber, sugerindo um sistema de governo no qual os agentes administrativos e militares respondiam apenas ao governante. O neologismo apareceu pela primeira vez na obra de Eisenstadt (1973), *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*. Da América Latina, Oriente Médio, Extremo Oriente e Europa, a prática do

neopatrimonialismo tornou-se tema de trabalhos acadêmicos (Erdmann e Engel 2006). Também forneceu uma chave importante para compreender por que muitos países africanos ficam para trás em relação ao resto do mundo em termos de desenvolvimento econômico, democratização, transparência, responsabilidade, prestação de contas e Estado de direito. Na literatura, parece que neopatrimonialismo, prebendalismo, padronado e clientelismo são, às vezes, usados indistintamente para descrever um tipo de sistema político que concentra o poder político em um único indivíduo com controle final das redes. Antes de prosseguir, é importante dar um esclarecimento conceitual dos termos acima.

O prebendalismo ocorre quando cargos públicos são ocupados por elites importantes e aliados do partido no poder, garantindo acesso pessoal aos recursos do Estado. No entanto, a diferença entre prebendalismo e clientelismo pode ser encontrada nas implicações fiscais, conforme evidenciado na seguinte ilustração: “Contratar um membro de um grupo étnico para um cargo sênior na alfândega é um exemplo de clientelismo, mas permitir que o funcionário alfandegário use da sua posição para enriquecimento pessoal através da manipulação de impostos de importação e exportação é um exemplo de uma prebenda” (van de Walle 2007, 4, tradução nossa)². Consequentemente, os líderes de países de baixa renda são atraídos para o prebendalismo quando não controlam um alto nível de recursos, mas são caracterizados pela falta de um serviço público profissional. Nesse caso, funcionários do governo usam seus cargos para desviar fundos públicos, mas ficam impunes porque a estabilidade política, que é interpretada como a sobrevivência do governante, o obriga a reciclar os criminosos na próxima reforma do gabinete, em vez de mandá-los para a prisão. A estabilidade política é tal que o pertencimento à elite é relativamente estável, já que a remoção de uma posição geralmente leva à nomeação para outra (van de Walle 2001, 125). O padronado e o clientelismo apontam para uma relação entre dois partidos desiguais, em que um ganha poder político e o outro benefícios econômicos, mas ambos não são sinônimos. Enquanto o clientelismo enfatiza o papel de apoio da elite, o padronado é uma forma institucionalizada de distribuição de recursos: um líder do partido no poder agindo como patrono permite empregos e serviços públicos aos beneficiários do regime, a seu critério, para obter o apoio necessário. A política de padronado é mais praticada em regimes democráticos e

2 No original: “Hiring a member of one’s ethnic group to a senior position in the customs office is an example of patronage but allowing the customs officer to use the position for personal enrichment by manipulating import and export taxes is an example of a prebend” (van de Walle 2007, 4).

economias em crescimento, enquanto o clientelismo é uma marca registrada de regimes autocráticos e pobres.

No que diz respeito à África, as origens de um Estado neopatrimonial podem ser rastreadas até a era colonial, no qual o governo indireto (por reis, chefes e anciãos) era combinado com a burocracia moderna para produzir regimes híbridos ou uma mistura de patrimonial e dominação legal-racional. De acordo com Chabal e Daloz (1999), tais regimes híbridos refletem uma desordem institucionalizada em que estilos de vida modernos e tradicionais andam juntos. Como eles colocam: “o que é distinto na África é a maneira criativa na qual essa sobreposição de modernidade e tradição se combina para criar uma forma de responsabilidade política que está enraizada na instrumentalização da desordem” (Chabal e Daloz 1999, 147, tradução nossa)³. Da mesma forma, van de Walle (2001, 116, tradução nossa) afirma que “o estilo de governo que emergiu combinou o legado autoritário da administração colonial e as tradições de patrimonialismo das aldeias”⁴. Não é de se admirar que os líderes pós-independência foram rapidamente atraídos e inspirados pela autoridade inquestionável dos governantes tradicionais. Sendo tratados como presidentes vitalícios por suas respectivas populações, muitos chefes de estado atribuíram os prestigiosos títulos de Imperador, Marechal de Campo, Pai da Nação, Líder Supremo e semelhantes (Ohene 2015).

Seguindo o movimento de democratização no final da Guerra Fria, a prática do clientelismo permite que os políticos se engajem na competição eleitoral sem ideologia política. De acordo com van de Walle (2007), existem três categorias de clientelismo, a saber, clientelismo tradicional, de elite e de massa. O clientelismo tradicional era praticado sob o direito consuetudinário, em reinos tradicionais, em que o governante e os súditos desenvolveram um vínculo de reciprocidade por meio de tributos e trocas de presentes. Quando os Estados independentes surgiram de um estado colonial na África, o clientelismo da elite se desenvolveu dentro do ramo executivo do governo com o único objetivo de manter o presidente e seus comparsas no poder pelo maior tempo possível. Em vez de redistribuir a riqueza da nação, o clientelismo reforça a crescente distância entre a elite e as massas por meio de instituições extrativistas de governo. Também abre espaço político para que o clientelismo de massa ocupe o centro do palco à medida que o processo de democratização se desenrola. Nesse terceiro nível, a luta pelo poder e seu

3 No original: “what is distinct in Africa is the creative manner in which this overlap of modernity and tradition combines to create a form of political accountability which is rooted in the instrumentalization of disorder (Chabal e Daloz 1999, 147)” .

4 No original: “the style of rule that emerged combined the authoritarian legacy of the colonial administration and village traditions of patrimonialism (van de Walle 2001, 116)”.

concomitante acesso a recursos tornam-se a norma, especialmente no nível partidário, onde os candidatos buscam ingressos nas eleições primárias. A vitória nas urnas depende da capacidade do candidato de distribuir dinheiro ao eleitorado.

O neopatrimonialismo pode ser apreciado como um processo de formação do Estado, mas muitos anos após a independência, o clientelismo de elite praticado em jovens democracias constitui um obstáculo na roda do progresso econômico: os recursos do Estado são distribuídos dentro de membros de um círculo interno do governo para minar as reformas econômicas e frear mudanças políticas. Em uma relação patrono-cliente, o destino de toda uma população tem que depender de um *'Big Man'* que é capaz de distribuir generosamente, tornando-se difícil traçar uma linha entre o que é fundo público e privado. Como resultado, os membros do partido podem facilmente mudar de terreno e se identificar com o campo vencedor para permanecer no lucrativo “negócio de governança”. Como van de Walle argumenta:

Em sistemas de clientelismo de massa, o objetivo é ganhar eleições e o principal instrumento de competição eleitoral é provavelmente o partido político. A centralidade da competição é a marca registrada da política eleitoral, e a confiança no clientelismo para apoiar os partidos é uma característica bastante comum de um grande número de democracias (van de Walle 2007, 7, tradução nossa)⁵.

Vale a pena enfatizar que os beneficiários do padronado do Estado não são os milhões da base que carecem de qualquer influência política, mas os mediadores de poder crítico do caucus interno. A teoria do neopatrimonialismo lançou alguma luz sobre a política de clientelismo em voga em muitos países africanos, por meio da qual os governantes tendem a manter o poder indefinidamente. Usando a RDC como um estudo de caso de clientelismo de elite entrincheirado, a próxima seção examina a razão por trás do apelo ao diálogo nacional no final do segundo e último mandato constitucional do Sr. Joseph Kabila.

Chamada para o Diálogo Nacional

5 No original: In mass clientelist systems, the objective is to win elections, and the key instrument of electoral competition is likely to be the political party. The centrality of competition is the hallmark of electoral politics, and the reliance on patronage to buttress parties is a fairly standard feature of a wide number of democracies (van de Walle 2007, 7).

O Artigo 70 da Constituição da RDC de 2006 estipula que o presidente é eleito por sufrágio universal por um mandato de cinco anos, renovável uma vez. No início de seu segundo mandato, o presidente Joseph Kabila lançou uma rodada de consultas em um gesto simbólico de estender a mão aos perdedores das eleições gerais de 2011. Assim, o partido no poder e um grande número de partidos da oposição conseguiram formar um governo de coalizão em dezembro de 2014, que deveria terminar em dezembro de 2016 com a chegada de eleições gerais. No entanto, em uma transmissão televisivada para a nação em 28 de novembro de 2015, o Sr. Kabila fez um apelo a um diálogo nacional para discutir o futuro do país antes do término de seu último mandato, como se a constituição silenciasse sobre a organização de eleições pela comissão eleitoral nacional e eventual transferência de poder. Inclusão e apropriação são os principais ingredientes dos diálogos nacionais como método para a paz (Paffenholz, et al. 2017). Entretanto, o partido da oposição não estava preparado para negociar o poder com o governo que estava prestes a mudar de mãos. Ademais, advertiu o regime de saída sobre uma violação da constituição, reiterando ao mesmo tempo a sua exigência de uma transferência pacífica do poder no final de eleições gerais justas e credíveis. Por sua vez, a coligação governista reforçou campanhas massivas a nível local e internacional na tentativa de induzir os seleccionados público que outro diálogo inter-congolês era necessário se o país quisesse evitar ciclos de violência semelhantes aos que se seguiram à queda do ditador Mobutu na década de 1990 (Meredith 2006; Prunier 2009; Stearns 2011).

Na Comissão da União Africana (UA), a opção do diálogo nacional para uma solução política foi finalmente adotada com a nomeação, em 6 de abril de 2016, do ex-Secretário-Geral da Organização da Unidade Africana (OUA), Edem Kodjo para facilitar um diálogo nacional congolês entre o governo e grupos de oposição. Digno de nota, entretanto, é o fato de que muitos membros da oposição boicotaram os procedimentos, enquanto o governo aproveitou a oportunidade para identificar algumas personalidades que estavam dispostas a fazer um acordo. Juntos, eles assinaram um acordo em 18 de outubro de 2016 para dividir o poder em um governo de transição. No final, o Tribunal Constitucional legitimou a extensão do regime de Kabila ao interpretar o artigo 70 da Constituição (conforme emenda de 2011) em favor do titular, declarando que “o presidente permanecesse no poder até que um novo presidente eleito tome posse” (VOA 2016, tradução nossa)⁶. Agentes de segurança logo foram mobilizados em todo o país para prevenir qualquer ação que pudesse desencadear um movimento popular semelhante ao que encerrou o regime

6 No original: “The President remains in power until a newly elected President takes office” (VOA 2016).

de Blaise Compaoré de Burkina Faso em 2014. Apesar da brutalidade policial, manifestantes pacíficos ainda ocupavam as ruas de Kinshasa para explicitar seu descontentamento popular em 19 de dezembro de 2016. Os manifestantes exortaram o Presidente Kabila a deixar que a Comissão Eleitoral Nacional Independente organizasse eleições gerais para uma transferência pacífica do poder pela primeira vez na RDC, mas sem sucesso.

Foi nessa conjuntura crítica que a Conferência Episcopal Nacional Congoleza (CENCO, sigla em francês) se manifestou para reviver o diálogo estagnado entre o governo e os partidos de oposição (Gettleman 2017). Em 31 de dezembro de 2016, outro acordo de compromisso conhecido como Acordo de São Silvestre foi alcançado. Isso aconteceu depois de uma série de negociações entre aqueles que assinaram o acordo Kodjo de 18 de outubro de 2016, incluindo o governo, e aqueles que resistiram. De acordo com uma cláusula deste novo acordo, o líder da oposição, o falecido Etienne Tshisekedi foi escolhido para chefiar o Conselho de Transição e assim abrir caminho para Kabila deixar o poder em 2017. Outra área do acordo foi nomear um Primeiro-Ministro da oposição *Rassemblement*, que formaria um governo de transição. Ao todo, parece que o governo Kabila estava apenas ganhando tempo e mais apoiadores do regime, incluindo membros do partido da oposição. Em outras palavras, o titular fez uso do diálogo nacional liderado por Kodjo e da iniciativa CENCO para identificar aliados em potencial e fortalecer seu controle do poder. Na próxima seção, o artigo argumenta que a natureza inconclusiva do diálogo nacional para oferecer uma solução consensual para o problema congolês de instabilidade política é uma indicação de clientelismo de elite que sacrifica o Estado de direito consagrado na constituição, dando continuidade ao regime que beneficia apenas alguns.

Impasse Político

Por que os ocupantes deveriam recorrer ao diálogo nacional no final de seu mandato, em vez de se preparar para uma transferência pacífica do poder? Os teóricos da comunicação afirmam que os conflitos são principalmente problemas de comunicação. No cerne de cada diálogo está a disposição das partes envolvidas em um conflito de se comunicarem. Embora o diálogo não implique em um acordo vinculativo entre duas partes em conflito, é parte integrante dos processos de negociação e mediação. Um facilitador em um processo de negociação encontra as partes separadamente e garante que elas não apenas estejam prontas para o diálogo, mas também se comprometam a trabalhar juntas para um resultado mutuamente satisfatório. Ele ou ela

faz contatos preliminares com as partes interessadas relevantes para reunir seus interesses e necessidades antes de facilitar o diálogo e, eventualmente, propor um acordo comprometido a ser assinado por todos os participantes (Ramsbotham, Woodhouse, e Miall 2007, 167; Harowitz 2007). Em uma democracia, é, no entanto, imperativo que o governo da situação melhore não apenas na prestação de serviços, mas também na comunicação sobre questões importantes, se quiserem permanecer no poder.

No que diz respeito ao governo, o Ministro da Informação é geralmente visto como o porta-voz do governo que deve se comunicar regularmente com os cidadãos, não apenas mantendo-os informados sobre a ação governamental, mas também obtendo *feedback* sobre questões de interesse nacional. Mesmo quando um governo sai e outro assume o poder, o diálogo político continua, visto que o próximo governo está empenhado em cumprir suas promessas eleitorais. Também se acredita que as questões de interesse nacional devem ser discutidas no parlamento. Membros individuais do parlamento (MPs) têm a oportunidade de organizar sessões interativas com seus respectivos constituintes em uma tentativa de explicar a razão por trás de novos projetos de lei propostos na Assembleia Nacional e reunir as opiniões das bases que ajudarão nos processos de tomada de decisão. Aos partidos de oposição, é atribuído o papel de vigilantes que fiscalizam a agenda do partido no poder e exploram o abismo entre o que os cidadãos esperam e o que recebem do governo, num esforço sustentado para conquistar o eleitorado nas próximas eleições.

A falta de uma comunicação que garanta a liberdade de informação é alheia a um regime democrático e pode gerar rejeição, frustração e agressão por parte do eleitorado. Indiscutivelmente, a busca de soluções para o impasse político por meio do diálogo iniciado pelo governo é um mecanismo que aponta na direção do clientelismo da elite, por meio do qual os recursos do Estado são mobilizados para comprar o apoio dos legalistas para manter o *status quo* (Bayart 2009). Um olhar atento sobre o diálogo liderado por Kodjo revela que os partidos da oposição não estavam comprometidos em negociar soluções inconstitucionais com o governo no final do último mandato do presidente Kabila. Eles igualmente rejeitaram os serviços do facilitador nomeado pela UA, que não conseguiu passar no teste de imparcialidade. Como afirma Jackson (2009, 243), um terceiro pode aumentar a chance de sucesso, mas este último depende da disposição das partes em conflito em resolver suas diferenças. O Relatório de Paz e Segurança da UA relaciona o fracasso do diálogo congolês com a nomeação do Sr. Kodjo quando afirma que “ele entrou em um processo iniciado pelo governo congolês que não tem a adesão da oposição, que vê como uma perda de tempo com o objetivo final

de prolongar a permanência de Kabila no poder” (Relatório 2016, tradução nossa)⁷. Entre a elite que participou, nem todos assinaram o documento final (convênio). É, portanto, necessário questionar o papel da elite política na manutenção do *status quo* na RDC.

Vale lembrar que no início do seu segundo mandato, o então presidente da RDC Joseph Kabila lançou consultas nacionais. Como resultado, o partido no poder e um grande número de partidos da oposição conseguiram formar um governo de coalizão em dezembro de 2014 em troca de pastas ministeriais. Foi no contexto do mecenato que a Comissão Eleitoral Nacional Independente perdeu a sua independência para organizar as eleições gerais em 2016, enquanto o Tribunal Constitucional decidiu a favor da permanência no poder do titular. Após a morte de Etienne Tshisekedi como renomado líder da oposição em 1991 de fevereiro de 2017, o Acordo de São Silvestre tornou-se outro falso começo. Embora o país tenha sido capaz de evitar derramamento de sangue por meio do bom ofício da Conferência Episcopal Nacional Congoleza (CENCO), esta não tinha força política para supervisionar a implementação do Acordo de São Silvestre. Frustrados, os prelados congolezes decidiram interromper seus serviços em 28 de março de 2017 e deixaram Joseph Kabila decidir sozinho o destino do país. A oposição dividida foi incapaz de propor não apenas uma figura confiável para liderar o Conselho de Transição, mas também um Primeiro-Ministro com o poder de chefiar um governo de unidade sob a autoridade do Chefe de Estado.

Capitalizando uma oposição dividida, o Chefe de Estado se reuniu com alguns dissidentes maleáveis dos partidos da oposição e, em 7 de abril de 2017, nomeou Bruno Tshibala como o novo primeiro-ministro que então formaria um governo de unidade nacional. Ao escolher alguém que havia sido recentemente expulso do *Rassemblement*, o titular desconsiderou o Acordo de São Silvestre (Aljazeera 2017). Como os analistas da União Europeia em Kinshasa colocaram, a ação de Kabila foi “contrária à letra e ao espírito do acordo de compromisso” (Wembi 2017, tradução nossa)⁸. Como pode um ministro cooptado desafiar seu chefe sem ser demitido e substituído no dia seguinte por um servo mais leal do regime e agente do *status quo*? Ir contra os interesses de grande parte da oposição demonstrou simplesmente que o diálogo nacional era sinônimo de um mecanismo de dividir para governar a serviço do partido no poder. Eventualmente, todo o exército mergulhou o país

7 No original: “he has stepped into a process initiated by the Congolese government that does not have the buy-in of the opposition, which views it as a waste of time with the ultimate objective to extend Kabila’s stay in power” (Report 2016).

8 No original: “contrary to the letter and spirit of the compromise agreement” (Wembi 2017).

em um impasse político que só fere as massas. Para propor uma alternativa ao diálogo sem fim, a última seção registra uma série de vitórias decorrentes da vontade política sob a nova liderança na RDC.

Mudança pela Vontade Política

No lançamento de um livro em Addis Abeba em 2008, o renomado economista George Ayittey exortou os líderes africanos a aplicarem “soluções africanas aos problemas africanos” em vez de reciclar clichês coloniais que não funcionam mais para as pessoas do continente no século XXI (Figuremariam 2008). No entanto, uma coisa é os políticos africanos reivindicarem a propriedade das soluções que adotam nos seus respectivos constituintes, e outra coisa é eles concordarem sobre o que são os problemas africanos. O ex-presidente Yayha Jammeh, que governou a Gâmbia por 22 anos, se recusou a renunciar após perder as eleições de dezembro de 2016. Assim, ele criou um problema africano que, se deixado sozinho, teria levado o país a uma guerra civil. Uma solução africana veio da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), que ameaçou usar a força contra Jammeh antes que este aceitasse deixar o país. Na RDC, Joseph Kabila, que sucedeu seu pai assassinado (Laurent Désiré Kabila) em 2001, deixou o cargo após 18 anos no poder, quando o apelo ao diálogo nacional não conseguiu estender o limite de mandato constitucional imposto a ele. Assim, a RDC experimentou, em janeiro de 2019, pela primeira vez desde a independência em 1960, uma transferência pacífica de poder entre Kabila e o porta-bandeira do principal partido da oposição, Felix Antoine Tshisekedi, graças à crescente pressão nacional e internacional ao longo de muitos anos. É importante notar, entretanto, que o Sr. Kabila criou um impasse político ao tentar prolongar seu regime por procuração após o diálogo fracassado.

Mediante uma comissão eleitoral que foi comprada para a causa do regime, uma aliança política, “Frente Comum para o Congo” (FCC), foi formada para salvaguardar os interesses do patrono. Endossados pelo Tribunal Constitucional, os resultados das eleições gerais de dezembro de 2018 produziram funcionários pró-Kabila para liderar os governos provinciais, a Assembleia Nacional e o Senado. Isso levanta a questão de como um partido derrotado nas eleições gerais ainda poderia reter a maioria dos assentos no parlamento. A resposta a esta pergunta crítica não é exagerada porque, como diz Stearns:

Uma palavra-chave no léxico congolês de corrupção é o envelope. Se você quer comprar votos no Parlamento para impedir a auditoria de sua empresa estatal, você distribui envelopes. Quando você deseja obter um contrato lucrativo para fornecer feijão e arroz à polícia, certifique-se de que todos os funcionários dos comitês de compras recebam os envelopes entregues em suas casas (Stearns 2011, 321, tradução nossa)⁹.

De sua parte, o presidente recém-eleito teve que formar uma coalizão com partidários pró-Kabila. Foi uma forma disfarçada de diálogo interminável entre duas partes que defendiam a mudança por um lado e a continuidade do antigo regime por outro. Consequentemente, o chefe de um novo governo (primeiro-ministro) viria da maioria no parlamento, de acordo com o artigo 78 da Constituição. Igualmente importante de mencionar é o fato de que, para garantir o controle de Kabila do poder à distância, dois terços dos ministérios de 65 tiveram que ir para a FCC, incluindo defesa, justiça, finanças e orçamento, entre outros. Da mesma forma, o presidente cessante garantiu que o exército, a polícia e os serviços de inteligência fossem chefiados por clientes fiéis de seu regime predatório.

Após dois anos de paralisia no seio do governo de coalizão, o novo líder decidiu encerrar o que muitos analistas descreveram como um ‘casamento contra a natureza’ com Kabila. Em seu discurso à nação em 7 de dezembro de 2020, o presidente Tshisekedi admitiu publicamente o fracasso do governo de coalizão em fazer o país avançar e desafiou membros honrados do parlamento a repensarem-se como representantes do povo, em vez de servidores de um patrono. Como ele diz:

9 No original: A key word in the Congolese lexicon of corruption is the envelope. If you want to buy votes in Parliament to squelch the audit of your state-run company, you pass around envelopes. When you want to obtain a lucrative contract to supply the police with beans and rice, you make sure the officials on the procurement boards all get envelopes delivered to their homes (Stearns 2011, 321).

As razões para a dissolução foram satisfeitas, uma vez que tem havido uma crise persistente, cristalizada em particular pela recusa do parlamento em apoiar certas iniciativas governamentais; como foi o caso durante a tomada de posse dos membros do Tribunal Constitucional, usarei as prerrogativas constitucionais que me foram concedidas para voltar a vós, povo soberano, e pedir-vos esta maioria (Gras e Tshiamala 2020, tradução nossa)¹⁰.

A partir de 3 de novembro de 2020, o presidente Tshisekedi demonstrou sua vontade política para fazer a mudança esperada acontecer. Sem distribuir envelopes para poucos, ele optou por consultas intensas com diferentes partes interessadas, incluindo a elite política, líderes de opinião e representantes da sociedade civil. Em vez de apelar a outro diálogo nacional envolvendo apenas a oposição, ele tem a oportunidade de não apenas ouvir as aspirações da grande maioria do povo, mas também de vender sua visão de um novo Congo no qual os governantes seriam servos do povo.

Para materializar tal visão no final das consultas, ele lançou uma nova plataforma, a União Sagrada para a Nação (SUN, na sigla em inglês), na qual atores políticos dispostos de forma generalizada se uniriam livremente para pôr fim ao sistema de impunidade. Conforme atestado pelo informante presidencial senador Modeste Bahati Lukwebo em seu relatório de 29 de janeiro de 2021, o vento da mudança rapidamente virou a mesa de cabeça para baixo quando 381 de 500 membros do Parlamento deram meia-volta e reconfiguraram a nova maioria pró-Tshisekedi sob a égide da SUN. Essa reversão de lealdade permitiu que os legisladores votassem na presidente da câmara baixa, Madame Jeanine Mabunda, com toda a sua equipe antes de apresentar um voto de não confiança semelhante contra o primeiro-ministro e seu gabinete (Asala 2021). Como se isso não bastasse, a câmara alta seguiu o exemplo e destituiu o presidente do Senado Alexis Thambwe Mwamba e sua equipe por meio de boletins de voto, tudo em questão de semanas.

Conclusão

O conceito de diálogo nacional que subscreve o mantra das soluções africanas para os problemas africanos e a sua aplicação como opção preferida para gerir o impasse político, especialmente na sequência de resultados

¹⁰ No original: The reasons for dissolution were met, given there has been a persistent crisis, crystallized in particular by the parliament's refusal to support certain government initiatives; as was the case during the swearing-in of the members of the Constitutional Court, I will use the constitutional prerogatives granted to me to come back to you, sovereign people and ask you for this majority (Gras e Tshiamala 2020).

eleitorais contestados, está ganhando aceitação. Embora o diálogo aproxime os antagonistas e torne a comunicação possível, ele pode se tornar ineficaz quando as partes em conflito detêm poderes assimétricos. Além do mais, ele pode ser usado como uma ferramenta nas mãos de um autocrata que se apegua ao poder. Este artigo adotou o estudo de caso da RDC para sublinhar o impacto da política patrono-cliente na mudança de regime na África. O estudo argumentou que o presidente Joseph Kabila optou pelo diálogo nacional para ampliar sua base política e garantir a continuidade de seu regime a todo custo. Embora as eleições atrasadas tenham sido realizadas em dezembro de 2018, a transferência do poder foi apenas cerimonial porque o poder real era detido pela maioria da coalizão pró-Kabila (FCC), que controlava todas as instituições do governo, incluindo a Assembleia Nacional e o Senado, o governo central e governos provinciais, exército, polícia e serviço de segurança do Estado. Em um regime típico de patrono-cliente, os atores locais não estão dispostos a sacrificar seus benefícios no altar da alternância de poder, e qualquer iniciativa tomada pelo ‘*Big Man*’ visa perpetuar o clientelismo de elite. O governo de coalizão que se seguiu entre Kabila e Tshisekedi não foi nada mais do que uma tensão contínua entre continuidade e ruptura. Tendo convocado sua vontade política após dois anos de impasse político, Felix Tshisekedi lançou grandes consultas com vários segmentos da população para compartilhar sua visão para uma nova RDC. Usando prerrogativas constitucionais, ele avançou para encerrar a coalizão infrutífera e evocou a possibilidade de dissolver o parlamento se os legisladores não cumprirem seu mandato constitucional como representantes do povo. Consequentemente, uma nova maioria que se aliou à União Sagrada da Nação pró-Tshisekedi foi identificada e precipitou a queda de figuras-chave do antigo regime sem o uso da força. É uma demonstração de vontade política que produz resultados tangíveis, em oposição a um diálogo nacional inconclusivo a serviço da elite no poder.

REFERÊNCIAS

- Asala, K. 2021. “A Dictator in the DRC?” *Africanews*, 4 de fevereiro, 2021. <https://www.africanews.com/2021/02/04/drc-pro-kabila-senators-condemn-president-tshisekedi-s-dictatorship/>
- Aljazeera. 2017. “Kabila names Bruno Tshibala new DRC prime minister: Announcement likely to further divide the president’s opponents in a country that has been rocked by violence”. *Aljazeera*, 28 de abril, 2017. <http://www.aljazeera.com/news>

- Bach, Daniel C., e Mamoudou Gazibo. 2012. *Neopatrimonialism in Africa and Beyond*. Nova Iorque: Routledge.
- Bayart, Jean-Francois. 2009. *The State in Africa: The Politics of the Belly, Second Edition*. Cambridge: Polity.
- Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y., e Regan, A. 2011. "Constitution-making and Reform: Options for the Process." *Interpeace*, 7 de maio, 2021. <https://constitutionmakingforpeace.org/wp-content/themes/cmp/assets/handbooks/Constitution-Making-Handbook-English.pdf>
- Bratton, Michael, e Nicolas van de Walle. 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Chabal, Patrick, e Jean Pascal Daloz. 1999. *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. Bloomington: Indiana University Press.
- Erdmann, G., e Ulf Engel. 2006. "Neopatrimonialism Revisited - Beyond a Catch-All Concept". *German Institute of Global And Area Studies (Hamburg)*, 24 de agosto, 2017. <http://www.giga-hamburg.de/workingpapers>
- Figuremariam, S. 2008. "African Solutions to African Problems". *ISS Today*, 10 de agosto, 2017. <http://issafrica.org>
- Gettleman, J. 2017. "Pact Would Force Out Joseph Kabila From Congo. If, of course, He Agrees". *The New York Times*, 10 de março, 2017. <http://www.nytimes.com>
- Gras, R., e Tshiamala S. B. 2020. *DRC: Felix Tshisekedi terminates coalition with Joseph Kabila. The Africa Report*, 5 de fevereiro, 2021. <http://www.theafricareport.com>
- Harowitz, S. 2007. "Mediation." In *Handbook of Peace and Conflict Studies*. Editado por Charles P. Webel. (pp. 51-85). Nova Iorque: Routledge.
- Jackson, R. 2009. "Conflict Resolution in Africa: A Comparative Empirical Analysis." In *Seeds of New Hope: Pan-African Peace Studies for the Twenty-First Century*. Editado por Matt Meyer e Elavie Ndura-Ouedraogo. (pp. 229-248). Trenton: Africa World Press.
- Meredith, M. 2006. *The State of Africa: A History of Fifty Years of Independence*. Londres: The Free Press.
- Ohene, E. 2015. Letter from Africa: Our presidents are addicted to tiles. *BBC News*, 12 de abril, 2021. <https://www.bbc.com/news/world-africa-33245094>.
- Prunier, G. 2009. *Africa's World War*. Nova Iorque: Oxford University Press.

- Paffenholz, T., Zachariassen, A., e Helfer, C. 2017. *What Makes or Breaks National Dialogues?* Geneva: Inclusive Peace & Transition Initiative (The Graduate Institute of International and Development Studies). <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org>.
- Ramsbotham, O., Woodhouse T., e Miall H. 2007. *Contemporary Conflict Resolution, Second Edition*. Cambridge: Polity.
- Report, P. 2016. "The Political Crisis in the DRC another test case for the AU's preventive diplomacy." *Institute for Security Studies*, 7 de março, 2017. <http://issafrica.org>
- Sagare, N. 2002. *The Inter-Congolese Dialogue: Negotiations for a Democratic State or the Formalisation of a New Scramble?* Johannesburg: Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/suedafrica>.
- Stearns, J. K. 2011. *Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa*. Nova Iorque: PublicAffairs.
- van de Walle, Nicolas. 2001. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- _____. 2005. *Democratic Reforms in Africa*. Nova Iorque: Lynne Rienner Publishers.
- _____. 2007, June. *The Path from Neopatrimonialism: Democracy and Clientelism in Africa Today*. Retrieved August 12, 2017, from Mario Einaudi Centre for International Studies: <http://www.einaudi-cornell.edu>
- VOA. 2016. "DRC Court: Kabila's Mandate Can Be Extended if No Vote". *Voanews*, 4 de março, 2017. <http://www.voanews.com>
- Wembi, Steve. 2017. "Congo President Names Ex-Opposition Leader as Prime Minister." *The New York Times*, 9 de abril, 2017. <http://www.nytimes.com>

RESUMO

Impasses políticos ocorrem cada vez que um líder africano viola acordos de paz, organiza eleições ou altera a constituição do país para permanecer no poder indefinidamente. Em um estilo moderno, o partido governante recorrerá a uma ferramenta política de diálogo nacional para recuperar a legitimidade perdida e, ao mesmo tempo, manter o controle do poder. Usando a República Democrática do Congo (RDC) como um estudo de caso típico de clientelismo de elite, este artigo analisa o apelo ao diálogo nacional iniciado pelo ex-Presidente da República Democrática para discutir o futuro do país ao final de seu mandato constitucional em 2015. Baseia-se em dados

secundários (revisão da literatura existente) e adota um quadro teórico do neopatrimonialismo para abordar a questão se o apelo ao diálogo nacional pretendia gerar soluções inovadoras para os problemas perenes de governança congolese ou para legitimar a continuação do regime mediante a recompensa de alguns simpatizantes do regime com nomeações políticas. Como alternativa a um diálogo infrutífero, o estudo destaca a vontade política sob a nova liderança do presidente Felix Tshisekedi, que vem desmantelando gradativamente o antigo regime na RDC.

PALAVRAS-CHAVE:

Diálogo. Constituição. Kabila. Clientelismo de elite. Limite de mandato. Tshisekedi.

Recebido em 1 de março de 2021

Aceito em 21 de julho de 2021

Traduzido por Larissa Kröner Bresciani Teixeira