

**Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa**

Área Científica de Estudos Africanos

**O Programa de Ajustamento Estrutural na República da Guiné-  
Bissau: Uma avaliação política e ética**

**Jorge Manuel M. A. Lopes da Cruz**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

**Mestre em Estudos Africanos – Desenvolvimento Social e Económico em  
África: Análise e Gestão**

Orientador: Prof. Doutor Luís Moita

Co-orientador: Prof. Doutor Carlos Sangreman Proença

Novembro de 2007

Jorge M.M.  
Andrade Lopes  
da Cruz

O PROGRAMA DE AJUSTAMENTO ESTRUTURAL NA REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU: UMA  
AVALIAÇÃO POLÍTICA E ÉTICA

Novembro

2007



# Índice

Agradecimentos.....	5
Resumo.....	6
Acrónimos e abreviaturas.....	8
Apresentação da República da Guiné-Bissau.....	9
Nota Introdutória.....	11
Metodologia.....	14
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>21</b>
Uma reflexão em torno dos conceitos económico-políticos.....	21
1. A Estabilização e o Ajustamento Estrutural.....	23
1.1. Enquadramento histórico.....	23
1.2. Caracterização.....	27
2. A Noção de Governo.....	34
3. A Boa Governação.....	36
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>43</b>
Uma abordagem sobre as noções de Ética e de Moral.....	43
1. Enquadramento histórico.....	43
1.1. Algumas asserções a propósito da ética.....	44
1.2. John S. Mill.....	46
1.3. Immanuel Kant.....	47
1.4. John Rawls.....	49
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>51</b>
O consenso de Washington como alavanca para o desenvolvimento.....	51
1. O Consenso de Washington.....	51
2. As instituições: o “buraco negro” da Guiné-Bissau.....	56
3. A adopção dos PAE como “saída” para a crise.....	60
4. Alguns dos pressupostos que levaram a GB a adoptar os PAE.....	61
5. Um desenvolvimento adiado.....	62
<b>CAPÍTULO IV.....</b>	<b>66</b>

O cidadão e a soberania guineenses: que perspectivas .....	66
1. Que horizonte para o homem guineense .....	66
2. O estado da soberania guineense.....	71
2.1. Breve definição e enquadramento histórico .....	71
2.2. A soberania guineense alienada ou o Estado falhado .....	72
CAPÍTULO V .....	75
O espaço ético dos actores nos PAE .....	75
1. De que lado recaem as responsabilidades - Uma perspectiva histórico-governativa... 75	
1.1. As escolhas morais dos governantes/políticos .....	75
1.2 As práticas imorais dos precursores dos PAE.....	77
Nota Conclusiva .....	81
Personalidades entrevistadas .....	86
Bibliografia.....	87
Bibliografia Electrónica .....	91

## AGRADECIMENTOS

Aos Professores Luís Moita e Carlos Eduardo Sangreman, deixo uma palavra de estima e consideração pela excelente ajuda prestada na elaboração deste trabalho e, especialmente, por todas as orientações que recebi.

À Maria José e aos nossos filhos, Joana, Pedro, Alexandre e Raquel pelo estímulo e o apoio incansáveis com que sempre me premiaram e que permitiram avançar com este projecto.

À Lurdes Vieira pela prova de amizade manifestada e pela total cooperação na concretização deste projecto.

Às colegas e amigas do ISCTE, Ana Maria, Joelma, e à sempre disponível Alice Espada, agradeço a solidariedade e amizade manifestadas ao longo da feitura deste trabalho.

Não esqueço, ainda, os inúmeros amigos, em especial, o José e a Alice Barreiro, o Rui e a Paula Brazão e os colegas Ana Ramalho, Maria João e Mário Jerónimo pelo encorajamento que me deram nesta jornada.

Ao Fernando Delfim e ao Raimundo Pereira e respectivas famílias e ainda ao meu irmão António Pedro pela disponibilidade e colaboração no agendamento das entrevistas em Bissau.

Deixo também uma palavra de agradecimento à D. Helena que me acolheu em sua casa e pela forma afável como me tratou durante a minha estada em Bissau.

A todos os meus entrevistados que me receberam nos seus lares ou locais de trabalho, o meu muito obrigado, pois sem os seus depoimentos não seria possível a realização deste trabalho.

Para os não nomeados, principalmente, aos cidadãos anónimos na cidade de Bissau com quem tive a oportunidade de conversar e que directa ou indirectamente contribuíram para tornar este trabalho uma realidade, deixo aqui uma palavra de apreço.

## Resumo

Os guineenses assumiram o desenvolvimento como uma das metas a atingir e a estabilização e o ajustamento foi-lhes imposta como solução para os problemas estruturais existentes. No entanto, a forma como têm vindo a ser concebidos pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, direccionada sobretudo para a área económica, acabou por limitar o papel dos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) tidos como indutores do desenvolvimento, tornando-os num agregado de premissas austeras, com resultados não esperados.

As propostas do FMI e do BM, tendendo para a liberalização económica e estímulo dos mercados em detrimento da intervenção estatal, traduzem-se em medidas de redução de taxas de utilização dos serviços públicos, supressão de subsídios, redimensionamento da administração pública, cortes, congelamentos salariais e privatizações.

Os resultados destas reformas foram catastróficos, porquanto não só não melhoraram o défice orçamental, como os efeitos negativos das restrições orçamentais sobre o bem-estar, geraram um ambiente de promiscuidade social e o agravamento do sector informal como estratégia de sobrevivência

Tendo em conta o objecto em estudo, isto é, a relação de forças que encontrámos entre o relacionamento entre os actores políticos guineenses e as Instituições Financeiras Internacionais, notámos que a ausência de comportamentos éticos também influiu nos resultados. Por um lado, o BM e o FMI, perante um Estado fragilizado, apresentaram condicionalismos à obtenção de empréstimos e ajudas, por outro lado, os actores guineenses, mesmo perante este dilema, não se coibiram do exercício da corrupção, do clientelismo e do neo-patrimonialismo, como estratégia para o enriquecimento fácil.

**Palavras-chave:** Programas de Ajustamento Estrutural; Desenvolvimento; Boa governação; Ética e Moral.

## Abstract

The people of Guiné Bissau have assumed the development as one of the goals to be achieved. The stability and the adjustment were imposed as solution for the existing structural problems. However, the way that they have been conceived by the World Bank and the International Monetary Fund, directed over all for the economic field, have ended up in restricting the role of the Structural Adjustment Programs which are taken as inducers of development. Therefore, these measures for stability and adjustment have become mere aggregate of austere premises, with unpredictable results.

The proposals of the IMF and the WB, weighing to the economic liberalization and as a boost for the markets to the detriment of the government intervention, are expressed in measures to reduce rates of use of the public services, suppression of subsidies, setting the public administration again, privatisations, cut and frozen wages.

The outcomes of these reforms were catastrophic. In other words, not only they didn't improve the budget deficit, but also the negative effects of the budget restrictions on well-being generated an environment of social promiscuity and the country's worsening informal sector as survival strategy.

Taking into account the object of this study, that is, the interaction of forces that we found about the relationship between the politicians of Guiné Bissau and the International Financial Institutions, we noticed that the absence of ethical behaviours also influenced the outcomes. On the one hand the BM and the IMF, before a fragile country, imposed conditions to the attainment of loans and aids. On the other hand, even with this dilemma the Guine's politicians didn't restrain themselves on the exercise of corruption, the *clientelism* and the new inappropriate way of taking possession of public heritage, as a strategy for an easy enrichment.

**Keywords:** Structural Adjustment; Development; Good Governance; Ethical and Moral.

## **Acrónimos e abreviaturas**

**ACP** – África Caraíbas e Pacífico

**AD** – Acção para o Desenvolvimento

**BCAO** - Banco Central da África Ocidental

**BM** - Banco Mundial

**CFA** – African Financial Community

**CW** – Consenso de Washington

**EUA** – Estados Unidos da América

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

**GB** – Guiné-Bissau

**IDE** – Investimento Directo Estrangeiro

**IFI's** - Instituições Financeiras Internacionais

**INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa

**OMC** – Organização Mundial do Comércio

**ONGD** – Organização Não Governamental para o Desenvolvimento

**PAE** – Programas de Ajustamento Estrutural

**PAIGC** – Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde

**PVD** – Países em Vias de Desenvolvimento

**RU** – Reino Unido

**UE** – União Europeia

**UEMOA** - União Económica Monetária Oeste Africana

**UNICEF** – Fundo de Emergência das Nações Unidas para a Infância

## Apresentação da República da Guiné-Bissau



### a) Limites geográficos:

A República da Guiné-Bissau fica situada na Costa Ocidental de África, delimitada a Norte pelo Senegal, a Este e Sudeste pela Guiné-Conakry e a Sul e a Oeste pelo Oceano Atlântico. Acedeu à independência em 24 de Setembro de 1973, com reconhecimento internacional e um ano mais tarde reconhecido pelo país colonizador, a República Portuguesa.

O território geográfico guineense compreende:

Território continental e insular, este denominado Arquipélago dos Bijagós que por sua vez é constituído por mais de 40 ilhas, sendo 20 delas habitadas.

### b) Capital: Bissau

### c) Sistema político: Semi-Presidencialismo

### d) Moeda: Peso Guineense a partir de 1974 e Franco CFA após 1997.

### e) Superfície: 36,125 km<sup>2</sup>

### f) População: 1.6 milhões de habitantes

### g) Regiões Administrativas

O território administrativo da Guiné-Bissau está dividido, em três províncias centrais – Norte, Este, Sul e um Sector Autónomo – Bissau. As províncias dividem-se em regiões, que são subdivididas em sectores.

As regiões são as seguintes: Bissau/Sector Autónomo (a capital é Bissau), Cachéu Cachéu), Bafatá (Bafatá), Gabú (Gabú), Tombali (Catió), Quinara (Buba), Oio (Farim), Bolama/Bijagós (Bolama) e Biombo (Quinhamel).

h) Relevo:

A porção continental do território da Guiné-Bissau caracteriza-se por uma região semi-pantanosas. Desfruta de baixas planícies com amplos estuários e uma zona interior planáltica pouco elevada. Da região planáltica interior destacam-se os planaltos de Bafatá e o de Gabú que constituem zonas de transição mal definidas conduzindo a dois pequenos planaltos e a zona de colinas onde se registam as maiores altitudes do País – cerca de 300 metros – na região do Boé.

i) Rios:

Inúmeros rios percorrem o território guineense, sobressaindo particularmente, o rio Cacheu, o rio Mansoa e o rio Geba por serem os principais e constituírem as melhores vias de acesso ao interior.

j) Clima:

O clima da Guiné-Bissau é do tipo tropical húmido, com duas estações anuais: a seca, que vai de Dezembro a Abril – as temperaturas variam entre os 15°C e os 33°C durante a qual a pluviosidade é ocasionalmente e a das chuvas que se prolonga de meados do mês de Junho ao final de Outubro com temperaturas que variam entre os 20°C e os 8°C. Os meses de Novembro e de Maio são meses de transição.

k) Grupos Étnicos:<sup>1</sup>

A Guiné-Bissau é povoada essencialmente pelos seguintes grupos etno-linguísticos:

**Paleossudaneses e outros povos:**

**Grupo litoral:** Balantas (Balantas manés, Cunantes e Nagas), Djolas (Baiotes e Felupes), Banhuns, Cassangas e Cobianas, Brames, Manjacos e Papéis, Bijagós, Biafadas, Nalus, Bagas e Landumãs.

**Grupo Interior:** Pajadincas (Bajaranças) e Fandas

**Neo-Sudaneses:**

**Grupo Mandinga:** Mandingas, Seraculés, Bambarãs, Jacancas, Sossos, Jaloncos.

**Grupo Fula:** Fulas forros (fulacundas) fulas pretos, futajoloncas (Boencas, futa-fulas e futa-fulas pretos), Torancas (Futancas ou Tocurores).

---

<sup>1</sup> Em linha na: <http://lusotopia.no.sapo.pt/indexGBEtnias.html>. Visitado em 14-10-2007.

## Nota Introdutória

No domínio do desenvolvimento a que muitas vezes se associam os Programas de Estabilização e de Ajustamento Estrutural, a questão da ética tem merecido da parte de muitos investigadores particular atenção. As avaliações empíricas da matéria, tanto a nível micro como a nível macro, procuram averiguar se as políticas sócio económicas impostas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional e a resposta dada pelos países altamente endividados está consentânea com as metas estabelecidas.

Este pode ser o crescimento no pressuposto - ainda que redutor - de que os PAE são eficazes quando atingem o seu objectivo tradicional, uma panóplia de estudos, concentra-se na análise empírica do seu impacto negativo no crescimento económico dos países em vias de desenvolvimento (PVD).

A nova ortodoxia não pareceu inclinada a responder, a abordar e muito menos a adequar-se aos problemas por resolver. Confrontados os resultados das teorias implementadas nos países em vias de desenvolvimento, verificámos que os postulados que nortearam as partes envolvidas, surtiram infrutíferos.

Se o que está em causa é o desenvolvimento, e normalmente o seu contrário é tido como um problema do sul no estudo que realizámos verificámos que trata-se não só de um problema da periferia, mas também, internacional ou, se quisermos, global porquanto as expectativas das partes podem ser goradas em função de contextos sócio-económicos e até geopolíticos.

Independentemente dos prováveis equívocos provocados pelas várias teorias desenvolvimentistas, desde o keynesianismo ao marxismo, passando pelos neomarxistas e os dependentistas e até aos estruturalistas, importa averiguar da pertinência das análises sócio-culturais específicas de cada Estado.

Procurámos neste trabalho demonstrar que o que fora postulado pelos intervenientes no processo em estudo, governados, governantes e as Instituições Financeiras Internacionais resultou em frustrações.

O raciocínio simplista que preconiza um desenvolvimento associado a um crescimento económico desmoronou porque o cerne da questão estava mal diagnosticado – as mudanças não foram equacionadas - e resultou em fenómenos díspares com consequências inesperadas.

Justifica-se um retorno a uma economia desenvolvimentista baseada nas teorias que a sustentam considerando questões relacionadas com a justiça social e a repartição equitativa

tendo em vista a verdadeira redução da pobreza e a sustentabilidade não só económica, mas também geracional e ambiental.

De uma forma geral, a ampla literatura empírica sobre a eficácia macro-económica dos PAE (em termos de crescimento económico) apontam para os aspectos negativos da sua aplicação. Os estudos mais alargados da experiência de certos países em vias de desenvolvimento complementam o estudo formal, pelas dificuldades inerentes à estimação de uma realidade que por si só é complexa.

Nas análises de um único país, como é o caso, fomos confrontados com ausência de estudos de caso que envolvam a noção de ética ou da moral pela linearidade das análises empíricas e do senso comum que se nos apresentam pelos vários quadrantes do conhecimento e da informação quando se trata de África.

Neste estudo, procurámos, antes de mais, reflectir sobre os fundamentos que levaram à escolha do tema, tendo em conta que as questões relacionadas com a ética nem sempre são consensuais por dependerem da margem em que os actores se encontram.

A discussão em torno dos conceitos a abordar bem como o seu respectivo enquadramento histórico. Na mesma perspectiva, optámos por realizar uma pequena abordagem pela visão dos filósofos seleccionados, como John Stuart Mill, Immanuel Kant e John Rawls. Dadas as dificuldades encontradas, explanámos a metodologia considerada por mais pertinente e abrangente.

No primeiro capítulo procurámos explicar, de forma sucinta, os fundamentos que conduziram à escolha dos conceitos tidos por pertinentes no âmbito deste estudo, nomeadamente, a Estabilização e o Ajustamento Estrutural, no campo sócio-económico, bem como o seu enquadramento histórico e a sua caracterização.

No que concerne ao aspecto político, debruçamo-nos sobre as noções de Governo enquanto conceito oriundo dos primórdios da humanidade e de Boa Governação, enquanto instrumento adoptado pelas IFI's e pelos países doadores, como indutor do desenvolvimento e também condicionante ao crédito.

Tratando-se de uma questão de gestão de recursos, a definição de um programa e de objectivos, um Governo deve ponderá-los conjuntamente com os recursos disponíveis, porquanto, um Estado pobre fica mais dependente de um bom Governo. Desta forma pensamos que aliando a gestão dos recursos disponíveis à componente democrática, o Governo pode muito mais facilmente mobilizar os recursos nacionais e congregar a vontade nacional necessária à prossecução dos objectivos propostos.

No segundo capítulo, centrámos as atenções para os aspectos da Ética e da Moral, expondo algumas definições apresentadas por vários autores ligados ao campo da filosofia e ainda algumas doutrinas preconizadas pelos filósofos Jonh Stuart Mill, Immanuel Kant e John Rawls.

Para o terceiro capítulo, reservámos um espaço à discussão em torno do Consenso de Washington, enquanto decisão tomada com a finalidade de solucionar a questão da dívida externa dos países em vias de desenvolvimento. Sobre este assunto explanámos, de forma breve, as medidas adoptadas a partir da sua concepção, as discussões surgidas em torno das consequências da sua aplicabilidade a nível geral e à Guiné-Bissau em particular.

Considerando que a reforma das instituições impõe-se como primordial nos processos de mudança, uma breve abordagem sobre este sector de cariz estatal tornou-se essencial para a compreensão de fenómenos, referentes à crise da dívida, ao peso representado pelas mesmas em relação às estruturas financeiras e tecnológicas dos agentes externos.

Considerando ainda, o estado da economia guineense desde há duas décadas, analisámos alguns dos motivos que levaram a Guiné-Bissau a adoptar os PAE e as suas consequências sócio económicas no processo de desenvolvimento.

Porque as sociedades são um conjunto de indivíduos, reservámos o quarto capítulo à discussão em torno da condição de vida, das expectativas do cidadão guineense e da situação da soberania nacional enquanto prerrogativa do Estado moderno.

Por último, no quinto capítulo centrámos as atenções no aspecto ético, de que entendemos não poder ser dissociado da economia e aqui, procurámos avaliar os comportamentos dos vários agentes intervenientes no processo de desenvolvimento na Guiné-Bissau preconizado pelos agentes externos e as atitudes dos governantes guineenses numa tentativa de verificar da responsabilidade de ambos os actores.

## Metodologia

*A crítica dos mecanismos de naturalização dos factos sociais mostrou bem como as concepções de senso comum – o modo como se formam e se reproduzem, os seus conteúdos axiais – só podem ser cabalmente analisadas por referência às práticas, interesses e representações ideológicas dos grupos sociais.*

Augusto Santos Silva

De acordo com Eco, U. (1998, p.52) (...)“*Definir o objecto significa assim definir as condições em que podemos falar dele baseando-nos em algumas regras que estabelecemos ou que outros estabeleceram antes de nós*”(...).

Ora, essas normas são designadas por paradigmas<sup>2</sup> que designaremos como um modelo que serve de parâmetro de referência para uma ciência digna de ser seguida. Pode também considerar-se como uma percepção geral, não necessariamente a melhor, de se encarar um objecto, um fenómeno ou um conjunto de ideias que, a ser aceite pela comunidade científica, serve de critério de verdade a ser reconhecido no espaço em que é adoptado.

Deste modo, pensamos que a ciência não é um mero processo de descoberta de uma dada realidade mas sim um processo de construção intelectualmente coerente que explique determinado fenómeno acrescentando algo ao conhecimento.

Silva A.S. (2003, p.10), por sua vez defende que (...) *ao procurarmos “conhecer” a realidade social, vamos construindo, a respeito dela, e mediante quadros categoriais, operadores lógicos de classificação, ordenações, etc., mediante processos complexos influenciados ainda pelas nossas necessidades, vivências, interesses – vamos construindo instrumentos que nos proporcionam informações sobre essa realidade e modos de a tornar inteligível, mas nunca se confundem com ela.*<sup>3</sup>

Procurámos assim, uma demarcação relativa ao campo ideológico de partida, mesmo atendendo à redução localizada que isso implica, a negação e superação das problemáticas que caracterizam o progresso do conhecimento, nomeadamente, a descolagem das pseudo-transparências do senso comum que se rotulam de conhecimentos.

---

<sup>2</sup> Thomas Kuhn utilizou este termo científico no seu livro *A Estrutura das revoluções Científicas* (1962) sugerindo que “*certos exemplos da prática científica actual – tanto na teoria quanto na aplicação – estão ligados a modelos conceptuais de mundo dos quais surgem certas tradições de pesquisa*”. Para (Ritzer:1992) autor que reformulou este conceito, no sentido da supressão de certas ambiguidades que a filosofia da ciência era acusada de atribuir ao mesmo, redefine-o como a imagem primordial do objecto de uma ciência e identificador do que deve ser estudado, as questões a levantar e as regras que devem nortear as respostas obtidas.

<sup>3</sup> Silva, A. S., Pinto, J. M.,(2005).

As decisões sobre os processos metodológicos não são decisões autónomas e independentes, variam em função da natureza do problema em estudo. Deste modo, e uma vez que o que pretendemos é apreender e interpretar pensamentos e atitudes morais dos actores intervenientes no processo de decisão e de implementação do PAE na GB, procurámos aferir da consciência dos mesmos, por forma a compreender como a consciência colectiva e quotidiana, ou por outras palavras, a consciência social encara os desenvolvimentos socio-económicos surgidos a partir da crise da dívida.

O descontentamento e a apreensão quanto aos resultados das novas teorias economicistas, assemelha-se a uma pequena janela que permite ver uma ínfima parte da realidade que tem estimulado a construção de uma visão holística, humana, orgânica e ecológica da realidade, contudo a análise que nos propomos efectuar, tem em vista aferir da consciência social de que as atitudes humanas podem mudar o curso da história de vida de outros.

O extremo sentimento de desigualdade que muitas sociedades se confrontam em face dos complexos e trágicos problemas em que coabitam os países em vias de desenvolvimento, a partir dos anos 70, tem levado a um extenso diálogo entre as várias ciências que confluem em conclusões de espectro negativos em relação aos comportamentos dos países ricos para com os pobres.

Todo este quadro economicista, individualista e de descrédito em valores humanistas resume-se a uma só causa: uma nova visão sobrepôs-se aos valores e referências morais, ou seja, a corrente neoliberal na sua expressão política e económica incompatibilizou-se com o exercício da liberdade.

Finalmente consideramos que uma visão economicista da realidade é extraordinariamente nociva, nomeadamente, no que respeita ao processo histórico que conduziu à adopção dos PAE na GB, dentro de um quadro ideológico global dos poderes do FMI e do BM o que muitas vezes conduziu a custos e distorções socio-económicos e ecológicos insustentáveis.

Este estudo seguirá uma abordagem do tipo qualitativa, em que o modo de construção do conhecimento será apoiado na busca de referências baseadas em teorias consistentes e lógicas focalizadas na universalidade.

Tratando-se de factos humanos e por isso, susceptíveis de interpretação, a consciência dos actores assume lugar proeminente na construção do facto social, sem contudo

marginalizar as representações colectivas e quotidianas da sociedade que por sua vez, configuram o senso comum.

A metodologia que adoptámos para a elaboração deste trabalho assenta nas grandes linhas de orientação desenvolvidas pelo método de investigação em Ciências Sociais. Assim, o objectivo “ (...) *compreender melhor os significados de um acontecimento ou de uma conduta, (...) a captar com maior perspicácia as lógicas de funcionamento de uma organização, a reflectir acertadamente sobre as implicações de uma decisão política (...)*”<sup>4</sup>

Procurámos sustentar os nossos conhecimentos em quadros teóricos e metodológicos explícitos, pois não é nossa intenção alcançar verdades absolutas, mas antes, contribuir para a construção de uma nova síntese e com novas reflexões sobre o confronto da temática do Ajustamento Estrutural com a Ética.

Tendo em conta os objectivos da pesquisa e a complexidade da problemática referida, a metodologia privilegia uma análise intensiva das relações entre os vários actores, por forma a compreender e verificar, no contexto da GB, as formas que legitimaram cada um dos actores que nos remete para as seguintes técnicas:

- análise de conteúdo de vários documentos oficiais;
- recolha de dados documentais escritos, estudos já elaborados sobre o assunto;
- consulta de bibliografia desenvolvida nas áreas do Ajustamento Estrutural e da Ética política e económica;

A fase exploratória da investigação incluiu, para além da consulta a obras publicadas com relevância científica, entrevistas a diversas personalidades que intervieram e ou desenvolveram investigações importantes nesta área e ainda a actores sociais/protagonistas no terreno.

Optámos pelo modelo de entrevista semi-estruturada ou livre, pois parece-nos o tipo mais indicado para este estudo, já que facilita a introdução de tópicos de interesse, novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem respostas dos informantes, apesar de Moreira C. (1994, p.136) defender que “*o melhor método de averiguar as vantagens e desvantagens de um procedimento de pesquisa continua a ser experiência própria (...) como tentativas práticas e não como produto acabado*”.

---

<sup>4</sup> Quivy, R., Campenhoudt, Luc Van (1992, p.17).

Sendo este tipo de entrevista, por natureza mais flexível, permitiu respeitar melhor o modo como cada entrevistado organizou o seu discurso e estabelecer hipóteses iniciais sobre as motivações subjacentes a comportamentos e atitudes pois, segundo Silva, A. (2005, p.31) “*a consciência dos actores é o elemento constitutivo decisivo no mundo social*”.

Haguette, T. (1997, p.86) define entrevista como um “*processo de interação social entre, o entrevistador que tem por objectivo obter informações da parte do entrevistado*”. A entrevista como forma de recolha de dados sobre um determinado tema científico é a técnica mais utilizada no processo de trabalho de campo, na medida em que podemos obter informações objectivas e subjectivas.

A consulta bibliográfica será direccionada no sentido de auferir das ideias e teorias já explanadas relativamente ao comportamento dos agentes estatais, privados e a sociedade civil, particularmente, sobre os reais interesses envolvidos entre as partes.

Procurámos, deste modo, obter “inputs” que permitam um “afunilamento” e melhor formulação da problemática, reformulação das hipóteses, teorização, metodologia a adoptar e preparação dos instrumentos de recolha de dados.

Embora o contexto da globalização tenha contribuído para uma certa hegemonização de práticas e de políticas relativas às relações internacionais, todavia, consideramos que se torna necessário ter em conta as diferenças em distintos contextos socioeconómicos e culturais.

Constituem objecto do presente trabalho, as relações, em matéria de ética, entre os vários actores internacionais e os actores da governação guineense nos períodos compreendidos entre os anos de 1986 a 2006. Como objectivos gerais incluímos a evidência da importância, a vários níveis, nomeadamente, da credibilidade ética das IFI’s e dos comportamentos em idêntica matéria dos governantes guineenses.

Procurámos também analisar as estratégias desenvolvidas no âmbito dos PAE, nas suas consequências, por ausência de práticas que, em nosso entender fogem ao elementar da ética e que implicaram o crescimento, por um lado do sector informal e, por outro, um estado profícuo ao desmembramento dos núcleos familiares.

Um outro factor desencadeador do interesse por este tema, relaciona-se com a constatação de que cada uma das partes agiu de forma a defender os interesses institucionais, ou pessoais. Procurámos também integrar as diversas esferas de análise para compreender de forma alargada, o fenómeno analisado aos casos particulares e às inter-relações entre diferentes domínios específicos (sociais, económicos, políticos, entre outros), tendo em vista a elaboração de um quadro de interpretação cuja virtude reside na validade ou não de uma ou

várias situações onde os constrangimentos são ditados por estruturas institucionais e ou processos idênticos.

No que concerne aos interesses institucionais, pretendemos demonstrar que as soluções apresentadas aos guineenses pelas agências internacionais foram inócuas porque a capacidade negocial por parte dos guineenses era nula, por um lado por falta de capacidade técnica, intelectual e por outro, por um desconhecimento generalizado das possíveis consequências sociais associadas à aceitação das propostas do BM e da FMI.

A análise socioeconómica com base nesta especificidade baseada em trabalhos de investigação empírica, em nosso entender pouco desenvolvida relativamente à GB, e as escassas publicações nortearam o interesse por este tema que considerámos pertinente para a contribuição da análise social guineense.

Por outro lado e a juntar às lacunas no campo do conhecimento sobre comportamentos governativos/pessoais e as suas consequências na recomposição do tecido social do país, pretendemos apresentar conclusões que tragam à luz as potencialidades humanas, por via da imensa reserva moral existente, quer em termos de entendimento dos processos de transição social, económica e social estreitamente relacionados com o desenvolvimento do país, quer no que respeita às estratégias de sobrevivência encontradas pelas populações por forma a contornar as “condicionalidades”.

A metodologia seguida, tendo em vista a realização deste trabalho, baseou-se na pesquisa bibliográfica com especial incidência sobre trabalhos de pesquisa já realizados e ao nosso alcance, capazes de nos fornecer elementos actuais e de relevante interesse e ainda na utilização das técnicas de recolha de dados e fontes de informação diversificadas de forma integrada, focalizando, contudo, a pesquisa empírica baseada em entrevistas semi-estruturadas ou livres a um leque variado de indivíduos como fontes de informação e de vários quadrantes políticos e ainda em conversas informais com o cidadão comum.

Esta estratégia permitiu reajustamentos, reavaliações e adaptações com o objectivo de a integrar as diversas esferas de análise da situação em estudo e ainda a consulta de bibliografia e com recurso a documentos electrónicos, tanto na área dos PAE como na área da Ética.

Considerando o método adoptado para o presente trabalho, o conjunto de técnicas de investigação que na opinião de Almeida J. e Pinto J. (1990, p.78) “*As técnicas de investigação são conjuntos de procedimentos bem definidos e transmissíveis, destinados a produzir certos resultados na recolha e tratamento da informação requerida pela actividade de pesquisa.*”

As entrevistas, enquanto instrumentos de observação, permitiram-nos recolher dados que nos elucidam sobre as práticas, as representações e sistemas de representações. Esta técnica deve ser entendida como uma forma de captação do quadro de referências dos *agentes* entrevistados e perceber as práticas, permitindo que o entrevistado se exprima de forma mais transparente e exaustiva possível sobre o tema proposto.

Assim, os *agentes* entrevistados foram *agentes* políticos, ex-membros dos vários governos, dirigentes de ONGD's e cidadãos comuns, buscando a complementaridade entre a entrevista semi-estruturada, a análise documental e a observação directa.

O conhecimento das realidades, das formas concretas de racionalização, das práticas do quotidiano das populações e dos dirigentes políticos constituem um elemento fulcral na identificação das potencialidades e dos constrangimentos nas várias áreas de acção para o desenvolvimento, para além de um substancial acréscimo no conhecimento da realidade socioeconómica actual.

Entendemos que neste âmbito, muitas contribuições podem ser retiradas através deste tipo de trabalhos como sejam, a descodificação das lógicas actuais entre as IFI's e os vários governos guineenses, o levantamento das necessidades e aspirações das populações e dos seus dirigentes, a avaliação da importância de que se revestem as boas práticas morais relacionadas com as referências dos indivíduos no passado e no presente.

Como hipótese de partida, considerámos que tanto as IFI's como os governantes guineenses optaram por práticas e lógicas não aliadas à ética ontológica ou deontológica, interpretando de forma menos correcta o utilitarismo e não consideraram a justiça redistributiva, porque agiram impulsionados por interesses institucionais e pessoais.

## **1. Delimitação e enquadramento do tema**

O presente trabalho surge no âmbito do Mestrado em Estudos Africanos – Desenvolvimento Social e Económico em África: Análise e Gestão e no crescente interesse relativamente às questões relacionadas com o envolvimento, numa perspectiva ética, dos actores decisores guineenses e das instituições de crédito internacionais, nomeadamente, o BM e o FMI no período compreendido entre 1986 e 2006.

A ideia inicial do projecto partiu de uma conferência organizada pela Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa em Fevereiro de 2005, em que o conferencista convidado foi o guineense, Prof. Dr. Carlos Lopes que se pronunciou sobre o tema “*O desafio ético de um desenvolvimento com diversidade*”.

## **2. Hipótese**

A problemática configura uma perspectiva teórica que tende a captar o cerne do problema estabelecido pela pergunta de partida. Não abordaremos as questões relacionadas com o desenvolvimento, muito menos com o bem-estar de forma incisiva. O nosso estudo enfatizará a prática ética dos interlocutores na concepção e implementação do PAE, na GB.

Na orientação da investigação, na busca de uma resposta para o problema levantado, e de acordo com o tema que nos propusemos tratar, formulámos algumas questões com o objectivo de nortear o esforço, a recolha de informação e o seu processamento:

- Que dinâmicas sociais contextualizam a implementação dos Programas de Estabilização e de Ajustamento Estrutural?
- Os actores que participaram nas decisões que levaram à implementação do PAE, consideraram os direitos à liberdade, à propriedade e à vida?
- De que modo a ética foi abordada na relação de poder estabelecida entre os diferentes actores?
- Que ideologias/estratégias perpassam nas decisões, teóricas e práticas dos intervenientes nas políticas adoptadas?
- De que forma a sustentabilidade social e económica foi abordada pelos diferentes actores?

**A pergunta de partida que serve de fio condutor à investigação pretende compreender em que medida os Programas de Ajustamento Estrutural comprometeram as expectativas criadas aos guineenses no seu período de implementação, no plano ético, e que condutas morais operaram na Guiné-Bissau.**

# CAPÍTULO I

## Uma reflexão em torno dos conceitos económico-políticos

A escolha dos conceitos, tais como, a Estabilização, o Ajustamento Estrutural e a Governação, cabem em áreas de estudo no âmbito de várias ciências sociais, entre as quais a Economia, a Sociologia, a Antropologia e a Ciência Política, parecem-nos pertinentes numa busca de padrões de referência para a elaboração deste estudo de acordo com os objectivos defendidos redireccionaremos o nosso estudo, introduzindo a Filosofia e a escolha versou sobre os conceitos de Ética e da Moral, no campo desta ciência.

Considerando que os primeiros conceitos influenciados pelos restantes, constituem alguns dos constrangimentos que conduziram a República da Guiné-Bissau à desestabilização e ao desajustamento no período compreendido entre 1986 e 2006, seleccionámos algumas concepções preconizadas por alguns filósofos, nomeadamente, John Stuart Mill (Utilitarismo), Immanuel Kant (Moral) e John Rawls (Justiça com equidade), tendo em vista a correlação destes princípios com a realidade socio-económica e cultural do país. (Esta problemática encontra-se desenvolvida no Capítulo II).

A desestabilização e o desajustamento socio-económico e político têm despertado, em maior ou menor grau, o interesse de estudiosos das diversas áreas das ciências sociais e da economia política, sendo, normalmente, abordados de um modo particular, nas áreas intrínsecas ao bem-estar social.

Consoante o objecto de estudo de cada ciência social, estabelecem-se relações entre crescimento económico, desenvolvimento e bem-estar, contudo, o conhecimento que predomina – ausência de bem-estar e instabilidade generalizada – dificulta o estudo dos comportamentos das pessoas e das instituições nas atitudes e nas tomadas de decisões.

Citando Joseph Ki-Zerbo<sup>5</sup> “*O dinheiro é bom, mas o homem é melhor, porque responde quando o chamam*”.<sup>6</sup> Parece-nos que as maiores preocupações das Instituições Financeiras Internacionais (IFI’s), designadamente, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, tem sido as políticas económicas, tendo em vista o crescimento económico<sup>7</sup> em detrimento do desenvolvimento e da busca do bem-estar social.

---

<sup>5</sup> KI-ZERBO, J., (2006, p.34).

<sup>6</sup> Sabedoria popular do Burkina Faso

<sup>7</sup> Murteira. M. (1983, p.52), a propósito do conceito de crescimento económico, preconiza que (...) *é essencialmente quantitativa e refere-se ao aumento regular do produto nacional a preços constantes (ou, o que é o mesmo, em termos reais)*. Quanto ao conceito de desenvolvimento, o mesmo autor caracteriza-o como (...) *um conceito normativo que traduz determinada concepção desejável da mudança social no processo histórico*

Por conseguinte, foram adoptadas estratégias socio-económicas tendentes à execução das políticas neoliberais (menos Estado, mais mercado) em curso desde os finais do Séc. XX, em detrimento do bem-estar das populações mais desfavorecidas, não tendo em conta os hábitos culturais e a estrutura das instituições herdadas do período colonial e no período pós independência.

A partilha do mundo, a conquista de recursos naturais tem sido uma constante ao longo da história da humanidade. A grande novidade da segunda metade do Séc. XX assentou, basicamente, numa crescente agressão praticada por poderosas máquinas económicas/financeiras que passaram a operar numa escala cada vez mais global.

A dimensão desta “violência” pôs em causa os fundamentos da racionalidade, da moralidade e da ética, partindo do pressuposto de que todos os homens nascem com os mesmos direitos.

Partindo do princípio que a sociedade foi constituída através de um contrato social e visava garantir e reforçar os direitos inerentes ao contrato, as relações entre os homens devem ser pautadas pelo meticuloso respeito pelas escolhas sócio-culturais<sup>8</sup> de cada povo, o que não foi considerado pelo FMI e pelo BM.

Manuela Silva (2005, p.18)<sup>9</sup> olha para esta controversa numa perspectiva não distante da que preconizamos e destaca (...) “*A perda de referência ética é apenas um dos males da ciência económica contemporânea. Um outro, de resto aquele associado, consiste em ignorar que o agir económico é, apenas, uma parte do agir humano*”.

Pensamos que o agir económico decorrente dos processos em que a gestão socio-económica é emanada de uma visão à margem de assentimentos humanísticos, tem trazido à humanidade resultados pouco consentâneos com as expectativas geradas e, por vezes, bastante frustrantes.

As políticas da educação e da saúde, de importância vital, tanto para o crescimento económico como para o desenvolvimento – não é possível desenvolvimento sem crescimento económico, todavia, pode haver crescimento económico sem desenvolvimento –, de entre outras, que excluam estas da sociedade, podem constituir obstáculos ao desenvolvimento,

---

*em dada formação social refrenciaada no espaço e no tempo (...). Associa-os a três princípios básicos, tais como, à satisfação das necessidades básicas; à igualização de oportunidades e à autodeterminação ou independência do processo de desenvolvimento.*

<sup>8</sup> Lévi-Strauss, C.(2003, p.46), define “cultura” como (...) *aquilo que constitui a originalidade de cada cultura reside principalmente na sua maneira particular de resolver problemas, de perspectivar valores, que são aproximadamente os mesmos para todos os homens (...).*

<sup>9</sup> Silva, M., (2005, p.18), *A economia é uma ciência ética*, in Cadernos de Economia, Outubro/Dezembro, Lisboa.

bem como a condutas menos adequadas para com o cidadão comum.

No ponto seguinte procurámos sintetizar alguns aspectos intrínsecos aos PAE, nomeadamente, o seu surgimento e fundamentos, no aspecto meramente sócio-económico e os aspectos políticos mormente, os da governação no contexto em discussão.

## 1. A ESTABILIZAÇÃO E O AJUSTAMENTO ESTRUTURAL

### 1.1. Enquadramento histórico

O Banco Mundial (BM)<sup>10</sup> e o Fundo Monetário Internacional (FMI) foram criados em Julho de 1944, na Conferência de Bretton Woods<sup>11</sup> (New Hampshire, EUA), com o duplo objectivo:

- ✓ financiar a reconstrução da Europa depois da Segunda Guerra Mundial. Especial atenção mereceram na altura os investimentos em infra-estruturas (portos, estradas, produção e fornecimento de energia), elementos essenciais à luz das concepções económicas da época e da realidade de então;

e,

- ✓ prevenir eventuais depressões económicas idênticas às dos anos 30.

Nessa conferência, foi ainda decidida a criação de uma terceira instituição multilateral, a Organização Mundial de Comércio (OMC)<sup>12</sup>, com a finalidade de regular o comércio

---

<sup>10</sup> Designado por BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento.

<sup>11</sup> Os debates preparatórios da conferência giraram em torno de duas propostas, uma britânica, preparada por J. M. Keynes, e outra dos Estados Unidos, que levou o nome do seu autor, Harry Dexter White. Ambas as propostas eram animadas por um mesmo temor e uma mesma esperança: o temor de que o fim da guerra trouxesse consigo de volta a grande depressão dos anos 30, e a esperança de que a reconstrução das relações económicas pudesse ser realizada de modo a coordenar esforços da comunidade internacional na busca do pleno emprego e da prosperidade continuada. Keynes e White alimentavam, no entanto, visões radicalmente diferentes de como funcionaria esta comunidade de nações. Essas diferenças eram em parte explicadas por diferentes formas de entendimento de como funciona uma economia de mercado, mas também reflectiam, naturalmente, os interesses divergentes dos países que cada um representava

<sup>12</sup> Um primeiro passo foi dado em Bretton Wood com a criação da Internacional Trade Organization (ITO) cujos princípios basilares estabeleciam políticas de cariz liberais e multilaterais, de acordo com as pretensões dos Estados Unidos da América e do Reino Unido, considerando as relações entre os norte americanos e a então União Soviética.

A OMC corresponde ao culminar de um longo processo negocial despontado no pós guerra (1947) com o entendimento designado por Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT). Este acordo visava, sobretudo, harmonizar as políticas aduaneiras entre os estados signatários ulteriormente à experiência socio-económica desastrosa dos anos 30.

Depois de demoradas negociações a Ronda Uruguai, iniciada em 1986, foi finalmente criada em Abril de 1994, durante a Conferência de Marrakech (Marrocos) em cuja declaração (n.º 6) ficou expresso que todos os 124 governos representados levariam a cabo os trâmites necessários à ratificação do Acordo.

internacional, o que só veio a acontecer como forma de completar o processo de uma nova ordem económica mundial já delineada em Bretton Woods.

A evolução do FMI não foi independente da evolução da situação da economia e da política mundial. De facto, se na época da sua criação uma parte significativa dos seus membros eram países com economias já relativamente complexas e industrializadas, é natural que a sua actividade se tenha centrado no acompanhamento e no apoio à evolução deste tipo de países. Aliás, o seu “pecado original” (as razões da sua criação), a isso conduziram igualmente.

Porém, com a onda de independências dos países africanos iniciadas em 1847 (Libéria) e ocorridas até aos anos 70, um longo e danoso caminho percorreu-se até à degeneração socio-económica desses países, bastante dependentes das suas potências colonizadoras e ainda, acrescido das nefastas consequências dos choques petrolíferos ocorridos entre os anos 70 e 80.

De facto, face aos desequilíbrios das contas externas e correspondentes necessidades de financiamento por ele provocados, a atenção do FMI virou-se para os problemas de estabilização económica de curto-médio prazo dos países que viram aumentada substancialmente a sua factura petrolífera, a maioria desses países em vias de desenvolvimento.

A vulnerabilidade gerada pelo endividamento externo, obrigou países como a Guiné-Bissau a substituir as estratégias seguidas de desenvolvimento e a colocarem-se nas mãos do BM e do FMI na defesa das suas políticas económicas e sociais.

Para além da assistência financeira que concede aos países com dificuldades nas suas contas externas, o FMI desempenha ainda importantes funções de aconselhamento técnico e de supervisão financeira e económica dos países membros.

O FMI tinha como objectivo principal regular o sistema financeiro internacional, sobretudo, a evolução das taxas de câmbio entre os países, estabelecer as pré-condições para uma evolução “razoável” do comércio internacional, evitando as políticas de “empobrecimento do vizinho” (*beggar-thy-neighbor*) que tinham surgido durante a Grande Depressão de 1929-33 e que, de alguma forma, estiveram na base da evolução económica e política posterior a esta crise.

---

Este acordo caracteriza-se sucintamente por um conjunto de normas e concessões tarifárias criadas com o intuito de, impulsionar a liberalização comercial, combater práticas proteccionistas e regular as relações comerciais internacionais entre os estados signatários.

Hoje, tem como missão a supervisão das políticas macroeconómicas (déficit orçamentário, política monetária, inflação, défice comercial, dívida externa etc., a serem accionados em momentos de crise, enquanto o BM se encarregou das políticas estruturais, tais como, as políticas públicas, o mercado de trabalho, a política comercial, o alívio da pobreza, entre outras.

A ajuda ao desenvolvimento com que o BM veio a ser identificado nas décadas seguintes à sua criação não estava claramente definido no mandato inicial, uma vez que os países que mais tarde vieram a ser considerados “subdesenvolvidos” ou “em vias de desenvolvimento” eram então colónias, e o seu desenvolvimento era da responsabilidade das potências coloniais europeias.

A propósito do conceito de desenvolvimento<sup>13</sup> e no que concerne ao seu surgimento, Amaro R. (2003, p.40) em análise de várias obras publicadas conclui que, de entre outros factores que fundamentam esta asserção (...) *o processo de independência da maioria das antigas colónias europeias que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, muito por efeito dos novos ventos democráticos, dos interesses estratégicos dos Estados Unidos (ele próprio uma antiga colónia, que desejava aceder aos novos países, sem passar pelas suas antigas Metrópoles) e da influência ideológica da outra superpotência saída da guerra, a União Soviética*). Ademais, este processo satisfaz simplesmente interesses geopolíticos imanescentes deste período, designado por guerra-fria.

A partir de 1980, com Ronald Reagan na presidência dos Estados Unidos da América e Margareth Thatcher, Primeira Ministra Britânica, deu-se uma mudança radical e as duas instituições passaram a ser os grandes ideólogos da supremacia do mercado em detrimento do Estado, este, primeiramente visto como solução para os problemas económicos, passou a ser encarado como uma dificuldade, apenas exequível com a redução do peso do Estado.

Estas estratégias conduziram a um pesado endividamento por parte dos países em vias de desenvolvimento nas décadas de 60 e 70, aliciados pelos empréstimos dos bancos ocidentais, provenientes das receitas do petróleo e segundo Stiglitz, J. (2002, p.42) (...) *as elevadas expectativas criadas após a independência das colónias, foram largamente frustradas*.

---

<sup>13</sup> De acordo com o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD:2000, p.17), este conceito “*é um meio e um fim em si mesmo*”. Trata-se de um fim na medida em que todas as sociedades a pretendem alcançar, independentemente da distância em que se encontrem e, por sua vez, é um meio porque requer rupturas e aqui queremos salientar a passagem da tradição à modernidade o que exige um desenvolvimento a longo-prazo.

A problemática da dívida externa tornou-se um tema proeminente a partir dos anos 70 e agitou acesas polémicas acerca das perspectivas de crescimento económico ao longo de quase duas décadas.

Durante a década de 70 muitos PVD's aproveitaram a abundância de crédito para realizar grandes investimentos. A convicção na continuidade das condições favoráveis e no aumento dos fluxos de comércio internacional deixou-os vulneráveis. A deterioração do serviço da dívida decorre assim, do aumento da taxa de juros e da dificuldade na obtenção de divisas devido a diminuição das exportações, levou a uma séria crise de liquidez.

A Guiné-Bissau com experiências trágicas de investimentos na industrialização, em detrimento de uma reforma programada das estruturas agrárias e ou em infraestruturas e, perante condições de fácil acesso ao crédito, sobretudo através da banca privada, sem serem realizados diagnósticos aos propósitos a que se destinavam e à capacidade de retorno, não fugiu à regra.

Os PVD's, primeiramente da América Latina, deixaram-se seduzir pelo contexto, ficando a banca privada em situação de quase ruptura. Por forma a proteger a sua economia, Ronald Reagan, na presidência dos EUA, decide pelo aumento das taxas de juros, o que provocou desequilíbrios nos mercados internacionais de capitais e elevou subitamente o serviço da dívida, inviabilizando assim, o crescimento das exportações.

A retracção das economias norte americana e europeia provocaram uma diminuição nas importações de produtos e na oferta de financiamento, acrescendo-se a isso a queda no preço das principais *commodities* exportadas pelos PVD's. Este processo culminou com a interrupção dos pagamentos da dívida por parte do México em 1982, conhecido pela "Moratória<sup>14</sup> do México".

A primeira tentativa com vista a solucionar definitivamente o problema da dívida irrompeu em 1985 com o "plano Baker<sup>15</sup>". Este plano não foi suficiente para equacionar/resolver a questão e foi sucedido pelo "plano Brady<sup>16</sup>" (1989). Muitos acreditaram que o plano Brady resolveria o problema da dívida, ou controlaria a situação, apesar do alto endividamento da maioria dos PVD's. É neste contexto que a Guiné-Bissau viu-se "obrigada" a adoptar os PAE.

---

<sup>14</sup> Consiste no acto unilateral de um Estado declarando a suspensão do pagamento do serviço da sua dívida externa.

<sup>15</sup> À data, James Baker exercia o cargo de Secretário de Estado do Tesouro norte-americano.

<sup>16</sup> Nicholas Brady foi o sucessor de James Baker no mesmo cargo.

## 1.2. Caracterização

Os Programas de Estabilização e Ajustamento Estrutural surgem com o Consenso de Washington<sup>17</sup>, nome atribuído pelo economista John Williamson, em 1989, a uma síntese de programas anteriormente executados, composta por uma lista de dez recomendações (adiante descritas) dirigidas aos países dispostos a “reformular” as suas economias, primeiramente os países latino-americanos com níveis elevados de inflação e pouco crescimento e posteriormente alargado aos quatro cantos do mundo praticamente, nos mesmos moldes.

Tais recomendações originais cedo sofreram contestação. As alterações a nível político e económico internacional e as novas condições internas dos países em transição criaram problemas que até mesmo os proponentes originais do consenso não previram, levando-os a questionar as suas propostas.

Os PAE caracterizam-se por um processo de ajustamento das estruturas de produção e do emprego de uma economia nacional, face às alterações das condições económicas ou de comércio internacional. Referem-se a um conjunto de reformas de política económica recomendadas pelo FMI e pelo BM como condição para o acesso a empréstimos e destinado a fomentar mudanças estruturais nos países em desenvolvimento, afectados com problemas com a dívida externa.

Estes programas enfatizam uma maior orientação para as exportações e uma mais ponderada substituição das importações, bem como uma redução da intervenção do sector público na economia, devido ao excessivo número de empresas públicas e de monopólios estatais de comercialização, por uma carga fiscal e pela concessão de subsídios que distorcem o comportamento dos agentes económicos e dos preços nos mercados.

Segundo o Convénio do FMI, os países membros com balanças de pagamentos deficitárias poderiam aceder aos empréstimos mediante um compromisso de adopção das medidas preconizadas pelo PAE que conduzissem à eliminação dos desequilíbrios de forma duradoura e controladas pelo próprio Fundo.

Williamson, J. (2003, p.11) não concorda com a abordagem crítica que é feita às suas políticas e recorda a criação da Sociedade Monte Pélerin<sup>18</sup>, por um conjunto de economistas

---

<sup>17</sup> Deliberação obtida a partir de uma proposta de John Williamson e adoptada por economistas do FMI, BM e do Departamento do Tesouro Norte-americano.

<sup>18</sup> A sociedade Mont Pélerin, fundada em 1947 pelo economista austríaco August Friedrich von Hayek., cujo nome foi atribuído a partir da designação de uma estância suíça adjacente a Montreux. Friedrich von Hayek encetou um combate à regulamentação da economia por entender que se trata de uma organização demasiado complexa.

eruditos, no pós-guerra, que apoiariam boa parte das medidas por ele propostas. Contudo não aborda as condições morais em que são realizadas as negociações conducentes ao acesso ao crédito e qual o peso que pende sobre cada um dos lados (credor/devedor).

Tanto para o FMI como para o BM, os actores guineenses não passaram de meros economistas preocupados em satisfazer as exigências dos credores e do serviço da dívida, em detrimento do bem-estar das populações, mormente, nas áreas cruciais ao desenvolvimento, no que se refere à educação e à saúde.

O economista, Stiglitz J. (2002, p.58) acrescenta que (...) *O resultado líquido das políticas definidas pelo Consenso de Washington beneficiou frequentemente poucos à custa de muitos, os ricos à custa dos pobres. Em muitos casos, os interesses e os valores comerciais sobrepuseram-se às preocupações ambientais, à democracia, aos direitos humanos e à justiça social.*

Muitos países, especialmente os mais pobres, e a Guiné-Bissau não fugiu à regra, foram afectados pelos contínuos e elevados índices de preços da importação e baixos custos na exportação. Não obstante, a estes incidentes acresce-se a aplicação de medidas de políticas económicas<sup>19</sup> desacertadas com consequências nefastas na política de preços, com a consequente sobrevalorização da moeda e um crescente endividamento externo.

---

O seu programa é exposto em Hayek F. A., *La constitution de la liberté* (1994, p.285) caracterizando-se, sobretudo, pela desregulamentação, privatização, menor preocupação com o desemprego, abolição das subvenções à habitação e a superintendência dos arrendamentos, circunscrição das despesas com a segurança social, e ainda limitação da actividade sindical como «pensamento económico único» que se impuseram no final do século XX. Estas ideias do “Estado mínimo” tornaram-se referência do Partido Republicano Norte-americano, em oposição tanto ao “New Deal” dos democratas como ao marxismo soviético. Inspirou os governos de A. Pinochet (Chile), de R. Reagan (EUA) e de M. Thatcher (RU).

O Estado mínimo, segundo esta comunidade de intelectuais, é um meio destinado a omitir o poder da classe média que, ao controlar o processo democrático obtêm a redistribuição das riquezas pela fiscalidade.

O Estado não deve assegurar a redistribuição, sobretudo, em função de certos critérios de “justiça social”. O seu papel reduz-se ao fornecimento de um quadro jurídico que garanta as regras elementares da troca. Em 1976, chega a propor a desnacionalização da moeda, isto é, a privatização dos bancos centrais nacionais a fim de subjugar a proliferação monetária aos mecanismos do mercado.

A partir da Sociedade do Mont-Pèlerin, Hayek, acérrimo defensor da ideia do Estado mínimo e do mercado “*laisser-faire*” constituíram-se pilares de grande envergadura na discussão do pensamento económico a considerar e prova disso, é que granjeou uma hegemonia intelectual. Foi galardoado com o prémio Nobel em 1974, depois vê o mesmo galardão atribuído a seis dos seus amigos ultraliberais tais como, Milton Friedman (1976), George Stigler (1982), James Buchanan, Maurice Allais (1988), Ronald Coase (1991) e Gary Becker (1992).

Reúne-se uma semana por ano em sessão e em diferentes cidades. Este clube, enclaustrado, conta com membros tais como, Margaret Thatcher e Alain Madelin.

<sup>19</sup> Processo pelo qual o governo hierarquiza certos objectivos à luz dos seus fins de política económica geral e usa instrumentos ou alterações institucionais para os alcançar." (Kirschen, 1974).

É neste contexto que surge a proposta dos Programas de Estabilização e de Ajustamento Estrutural com um conjunto de políticas macro-económicas, cujas medidas mais frequentes são segundo Williamson, (2003, p. 13)<sup>20</sup>:

1. **Disciplina fiscal:** contracção das despesas públicas no sentido do equilíbrio orçamental. Défices orçamentais excessivos e duradouros são fonte de derrapagem da inflação, de crises na balança de pagamentos e de volatilidade dos capitais;
2. **Reestruturação das despesas públicas:** redução de subsídios (em particular, subsídios não-direccionados) a fim de reorientar as despesas públicas para investimentos em áreas como a educação, a saúde e infra-estruturas;
3. **Reforma fiscal:** ampliação da base fiscal (mediante a generalização do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), por exemplo) e redução das taxas de imposto marginais;
4. **Liberalização das taxas de juro:** liberalização assente em dois princípios – taxas de juro determinadas pelo mercado e taxas de juro reais positivas e moderadas. Na década de noventa, a liberalização das taxas de juro é substituída pelo princípio mais abrangente da liberalização financeira;
5. **Taxas de câmbio competitivas:** desvalorização da moeda, num regime de câmbios fixos, ou a sua própria depreciação, num regime de câmbios flexíveis, tendo como objectivo, garantir a competitividade do preço das exportações;
6. **Liberalização comercial:** liberalização das importações (em especial, importações de *inputs* intermediários), mediante a redução das tarifas aduaneiras e a eliminação das quotas de importação e de outras barreiras ao comércio internacional;
7. **Liberalização dos fluxos de IDE:** supressão das barreiras à entrada de investimento directo estrangeiro (IDE);
8. **Privatização:** transferência dos negócios públicos para o sector privado;
9. **Desregulamentação:** abolição das regras que travam a iniciativa privada e a livre concorrência;
10. **Protecção dos direitos de propriedade:** reforço dos direitos de propriedade, em prol do sector privado em geral e do sector informal em particular.

---

<sup>20</sup> Ver: Williamson, J. (2003, p.10).

Tendo como base estes pressupostos, os PVD's nos anos 80 e 90, e sem oportunidade de escolha, enveredaram pelo modelo instituído pelo FMI e o BM que configuram a Condicionalidade<sup>21</sup> como condição de acesso ao crédito tendente à regularização dos compromissos assumidos perante os credores públicos e privados.

Trata-se um conjunto de preceitos de regulação da conjuntura económica que são estabelecidas nos acordos assinados entre o FMI e o BM, por um lado, e um país seu devedor, pelo outro. O objectivo é, aparentemente, o de assegurar que os países alteram as regras do seu funcionamento económico no curto e no longo prazo de modo a assegurar a efectiva amortização dos empréstimos concedidos pelas instituições financeiras internacionais. Na realidade, pretende-se fundamentalmente que a situação de desequilíbrio das contas externas do país seja eliminada e permita o retorno a um crescimento auto sustentado e saudável da economia nacional.

A condicionalidade alargou-se aos acordos de cooperação, nomeadamente, dos rubricados na sequência da reunião realizada na cidade de Cotonou<sup>22</sup> entre os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico) e a EU (União Europeia) com uma lista de “obrigações” a serem implementadas pelos receptores.

Stiglitz J. (2002) faz uma análise muito negativa de tal condicionalidade, para concluir que, em muitos casos, essa prática torna menos provável o reembolso da dívida, pois as medidas que preconiza enfraquecem a curto prazo a economia e agravam as condições de vida das populações.

Na Guiné-Bissau, as medidas de «estabilização económica» (em princípio adoptadas para *atenuar os males da inflação*) contribuíram para a queda dos rendimentos dos trabalhadores e para o enfraquecimento do papel do Estado com o alastramento do sector informal.

Na opinião de Rodrik, D. (2004)<sup>23</sup>, as medidas preconizadas no Consenso de Washington baseiam-se em princípios sólidos cuja implementação não deve, contudo, ser aplicada de forma rígida, requerendo as devidas adequações aos contextos sociais específicos

---

<sup>21</sup> De acordo com Proença, C. (2003, p.121-122), (...) *é o conceito chave no modo de relação entre o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) e os Estados Africanos (...) consiste genericamente na prática de condicionar o acesso aos empréstimos a medidas de política económica aprovadas e postas em prática pelo país requerente.*

<sup>22</sup> A cooperação entre a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Associação dos Estados Africanos e Malgáche (EAMA) foi concretizada em 1957 na sequência da assinatura do Tratado de Roma, que deu vida ao Mercado Comum Europeu. Em 1963, foi assinado o primeiro acordo (Yaoundé I tendo-se realizado sucessivas revisões que conduziram à assinatura dos acordos de Lomé (1975) também revistos e finalmente de Cotonou no ano de 2000. A cooperação entre a U.E. e os ACP envolve os Estados-membros da U.E. e 77 países ACP.

<sup>23</sup> Rodrik, D., (2004).

de cada país. Contrariamente ao preconizado pelas instituições financeiras internacionais que, com base em relatórios técnicos elaborados em escritórios, fora de qualquer contextualização sócio-cultural, definem as políticas macroeconómicas.

Adepto de “*um desenvolvimento de cada homem e de todos os homens*”, François Perroux, a propósito de outras noções, designadamente, do progresso, porque é o que estava nas cogitações dos guineenses a quando das negociações com a IFI's, vai afirmando “*que os povos desfavorecidos tiveram do engano de que eram vítimas aceitando passivamente noções, formalizações e estratégias que, não foram elaboradas a partir da sua própria experiência, mas lhes foram propostas pelo Ocidente para serviço dos interesse deste.*”<sup>24</sup>

Com a publicação, pela UNICEF, em 1987 do “*Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth*” coordenado por Frances Stewart, Andrea Cornia e Richard Jolly, procurou-se chamar a atenção dos organismos internacionais de crédito multilateral para a necessidade de assegurar, que os processos de ajustamento estrutural deverão contemplar estratégias claras de luta contra a pobreza<sup>25</sup> e de protecção dos grupos populacionais mais vulneráveis.

É a partir de então que os aspectos sociais, concretamente a redução da pobreza, passaram a constar da ordem de trabalhos das instituições financeiras. As preocupações ambientais, a democracia, os direitos humanos e a boa governação passaram a fazer parte dos discursos sócio políticos e da agenda internacional, o que para muitos autores, foi muito tardio.

Em 1999, foi decidido no encontro anual do FMI, anunciar um novo compromisso, isto é, o combate à pobreza culminando com a introdução dos *Poverty Reduction Strategy Papers*, como veículo propulsor do reforço da participação dos governos e das populações no processo de concepção das políticas económicas. Com esta nova perspectiva sobre as

---

<sup>24</sup> Perroux, F., (1981, p. 33-34).

<sup>25</sup> Por Pobreza consideramos um determinado nível a partir do qual se torna necessário assegurar necessidades humanas básicas de alimento, vestuário e abrigo. Abaixo deste nível de rendimento o indivíduo encontra-se condenado a viver uma vida de miséria. Avocando que podemos traçar uma linha do nível de rendimento que garanta as necessidades humanas básicas, a pobreza pode ser medida contando o número de indivíduos que vivem abaixo dessa linha.

É na maioria dos países em desenvolvimento que se identificam os grupos onde se encontra os maiores índices de pobreza. Ela tem tendência em se concentrar nos trabalhadores rurais sem terras, pequenos agricultores, jovens e migrantes recentes para as cidades. O Bangladesh, a Índia e a África sub-sahariana, assinalam grande parte da pobreza do mundo e esta profundamente relacionada com indicadores de privação social tais como educação, saúde, iliteracia e uma baixa esperança média de vida.

De acordo com Guiddens, A. (2004, p.313), o conceito de pobreza tem sido discutido por sociólogos e investigadores sob perspectivas diferentes, isto é, diferenciando **pobreza absoluta** e **pobreza relativa**. A pobreza absoluta está relacionada com a subsistência, ou seja, a posse de meios que permitam uma *existência saudável*. Por sua vez, a pobreza relativa caracteriza-se por padrões de vida de uma determinada sociedade, o que ele contesta alegando que as questões culturais não devem ser universalizadas.

instituições, parece-nos que os PAE deverão sofrer adequações e articulações entre os aspectos económicos, sociais e culturais.

#### ▪ **Breve crítica**

Neste ponto procurámos salientar os aspectos mais polémicos da “década perdida do desenvolvimento”, em que as políticas de ajustamento estrutural incrementaram níveis maiores de pobreza e de desigualdade, pois não acautelaram os níveis mínimos de realização dos direitos básicos, tais como: a saúde, a alimentação, a educação, a habitação, o trabalho e as liberdades fundamentais, factores essenciais ao desenvolvimento que o mercado, por si só, não assegurou.

O PAE, mais do que uma solução macroeconómica foi uma brutal readaptação das economias, de forma a permitir o reembolso dos empréstimos e assim solucionar a crise da dívida. Ora, se para crescer, a economia tem de procurar uma maior eficiência e buscar uma maior distribuição dos recursos escassos, o mesmo não pode resultar na exclusão de segmentos da população.

A maior parte dos críticos dos PAE argumenta que este tipo de programa deteriorou as condições de vida das populações, nomeadamente no que concerne aos sectores da educação e saúde com impacte significativo no que respeita ao processo de desenvolvimento. É que, sem investimento na educação não se previne a doença e sem investimento na saúde não se educa. Por esta via, caímos numa encruzilhada em que a Guiné-Bissau se encontra.

Pensamos que mais do que a readaptação da economia guineense seria mais vantajosa uma implementação criteriosa de mecanismos que traduzam em leis as exigências/necessidades das populações e que o Estado se comprometesse com o integral cumprimento das mesmas, o que requer alterações constitucionais nas relações entre o mercado e o Estado.

Fukuyama, F. (2006, p.19) argumenta que “ *O resultado foi que a reforma económica liberalizadora falhou o cumprimento das suas promessas (...)*” pela “*ausência de uma estrutura institucional adequada*” o que terá conduzido a uma situação pior sem o mesmo mecanismo.

As profundas reformas produzidas nas últimas décadas na economia e no estado guineense, nomeadamente, com a implementação de programas macroeconómicos, tinham em vista a estabilidade monetária e o equilíbrio fiscal, todavia, de acordo com estudos realizados

pelo FMI,<sup>26</sup> a maior parte dos países em desenvolvimento tinha, antes do ajustamento estrutural, sérias instabilidades nas finanças públicas, isto é, as despesas superavam as receitas, o mesmo será dizer que o Estado gastava mais do que arrecadava.

Este procedimento do sector público, gerador de uma procura excessiva face às capacidades do aparelho produtivo dos países e portanto, só satisfeita através das importações, tornou-se numa das causas apontadas como responsáveis pelos défices externos, a par de outras condicionantes, designadamente a baixa produtividade, a falta de quadros qualificados, a deterioração dos termos de troca, entre outras.

Essas reformas, não tendo sido fundadas em valores éticos, os quais devem nortear as decisões sobre política fiscal e monetária, originaram altos níveis de desigualdade numa grande franja da população a viver em condições de pobreza, porquanto o desafio ético no tratamento do desenvolvimento deverá ser direccionado para a conciliação entre a eficiência e a equidade, por outras palavras, uma interacção entre o crescimento económico e a justiça social.

Atendendo ao facto de que a nova visão economicista visa a redução do papel do Estado na sua intervenção nas actividades económicas e a predominância da actividade privada, somos de opinião de que se deve assegurar, antes de mais, o equilíbrio de interesses e o respeito pelas instituições.

Se vários autores discutem sobre as opções adequadas de política económica para os PVD's, um novo debate vai também brotando em torno da relação entre a moral e a economia, na medida em que nem tudo o que tecnicamente pode ser considerado correcto, é aceite moralmente.

Mais ainda, consideramos que a implementação dos PAE configurou também uma quase transferência de soberania<sup>27</sup> dos países endividados para o BM e para o FMI e por arrastamento, para os países industrializados, orientadores de ambas as instituições, o que, de certa forma, restringiu a concepção de modelos próprios de desenvolvimento.

---

<sup>26</sup> Schadler, S. *et all*, (1993, p. 1-63)

<sup>27</sup> Rousseau, J.J. (2003, p.32:33) defende que é pela defesa do interesse comum que a sociedade deve ser governada e que a soberania como exercício da vontade geral não pode ser alienada na medida em que encerra sempre uma utilidade pública.

## 2. A NOÇÃO DE GOVERNO

Tentámos aflorar por breves palavras a questão da governação pois só é possível questionar a boa ou má governação estando na posse de conhecimentos sólidos sobre a governação.

Esta noção cuja raiz é o termo governo, (...) *é susceptível de múltiplas significações. Etimologicamente do latin gubernare (...) Em teoria política, governo pode definir-se como a forma orgânica, a função directriz e o instrumento de realização do poder do Estado (...).*<sup>28</sup>

Ao longo da história da humanidade, tem-se verificado que existem várias formas de governação, nomeadamente, entre as sociedades ditas “primitivas”, as comunidades rurais, as empresas, na administração pública. Este conceito parece induzir à ideia desejável de ordem na administração em determinada sociedade humana até porque, o seu contrário poderá traduzir-se em danos sociais.

Este conceito, como já foi dito, não se aplica só à gestão do “bem comum”, todavia, no âmbito deste trabalho, tentaremos cingi-lo à governação do Estado<sup>29</sup> que se adequa melhor. Poderemos assim defini-lo como um conjunto de pré-condições estabelecidas com o acordo entre as partes que permita aos cidadão, através de uma estrutura, ver traduzidas em actos de gestão as suas escolhas, principalmente, as que respeitam à satisfação dos seus direitos sociais e económicos. Pasquino, G. (2005, p. 218) define de forma metafórica a noção e governo como da seguinte forma: “ *o Governo conduz o barco do sistema político e os governantes são os timoneiros dos seus concidadãos embarcados naquele navio*”.

É a partir deste pressuposto que caberá ao Estado, pensamos nós, o dever inalienável de garantir aos seus cidadão a defesa, a administração, a justiça, a diplomacia e as finanças. Por outras palavras, trata-se de um conjunto de instituições que, através de um mandato exercem autoridade num país por forma gerir o bem comum.

Por sua vez, Moreira, A. (1979, p. 106), a propósito da noção de Governo e citando Karl Deutsch, escreveu que “*existe uma certa semelhança subjacente entre a maneira de governar (pilotar) um navio ou uma máquina (seja pela mão do homem, seja por pilotagem automática) e arte de governar as organizações humanas. Pilotar um navio traduz-se em guiar o seu comportamento futuro, a partir de informações que respeitam, por um lado, à sua*

---

<sup>28</sup> Verbo Enciclopédia Luso-Brasileira, TOMO IX.

<sup>29</sup> Por Estado, na concepção moderna, entendemo-la como uma sociedade política e juridicamente organizada, soberana que ocupa um espaço geograficamente definido, sob a alçada de um governo comissionado para a administração do bem comum de todos os indivíduos (povo). A definição hoje considerada clássica é a de Max Weber: “*Organização que detém o monopólio do uso da força dentro dos limites de um território*”.

*passada marcha, e, pelo outro, à posição que ocupa no presente em relação a um certo número de elementos que lhe são exteriores, designadamente a rota, o objectivo ou o alvo”.*

O governo, quando é participativo, transparente e responsável, assegura a eficiência das suas acções e um resultado social equitativo. Promove o primado da lei, assim proporcionando uma redistribuição igualitária para todos os membros da sociedade. É que governação, não se refere apenas a constituições e leis, mas sim, às práticas no desempenho de um governo.

Pensamos que esta noção poderá ser vista de duas perspectivas, em sentido restrito e lato; no sentido restrito, classificaremos a noção de governo como um órgão público investido de funções executivas, em oposição ao Parlamento dotado de poder legislativo. No sentido lato, designaremos Governo como um conjunto de acções directivas do Estado, assim como ao conjunto de órgãos que as concretizam.

Não pensamos que a governação se deve colar unicamente às traves mestras da democracia, isto é, às eleições livres e justas, à responsabilidade, à transparência, ao respeito pelo pluralismo e pelos direitos humanos mas deve também, incidir inevitavelmente na busca da eficiência e da eficácia, na observância das funções que competem ao Estado, que no caso em estudo, estão longe de ser concretizadas.

Ao nível da ética, o rompimento com os laços inerentes à distribuição dos bens – tarefa da competência do Estado - fortaleceu a lógica funcional do neopatrimonialismo<sup>30</sup> e do sector informal na GB, uma vez que intensificou a fragmentação social e a miséria caracterizada pela vulnerabilidade e marginalização de uma grande franja da população que por sua vez, em termos meramente económicos e considerando as liberdades permitidas por soluções preferenciais através dos meios disponíveis, simplesmente conduziu a uma miserável sobrevivência.

No âmbito deste trabalho, esta noção pode ser vista a partir da aptidão de satisfazer as necessidades humanas básicas das populações ou a partir da “boa governação”, estandarte dos doadores e decisores internacionais.

A governação surgiu como nova condição imposta pelas IFI's aos países em vias de desenvolvimento e à GB em particular, com o instrumento designado por “boa governação” com o intuito de aniquilar o círculo vicioso do subdesenvolvimento que tem abalado muitos países, todavia, não tem tido resultados visíveis, tendo em conta que o país carecia de

---

<sup>30</sup> Os bens públicos constituem extensão do património pessoal.

instituições funcionais.

### 3. A BOA GOVERNAÇÃO

O fortalecimento das instituições e o desenvolvimento das capacidades humanas são aspectos centrais para a *boa governação*. Até aos anos 90, a atenção centrou-se, especialmente nas instituições económicas, ignorando o apoio à criação de um quadro legal, orientado para burocracias transparentes e credíveis, democracia<sup>31</sup>, do primado da lei, e de um quadro legal que salvaguarde os direitos da propriedade privada.

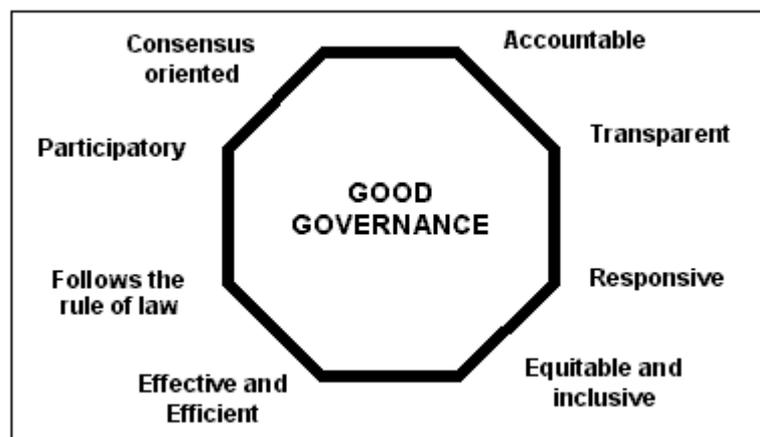
É sobretudo nos anos 90 que vários chefes políticos e organizações internacionais passaram a incluir este conceito nas listas de medidas a incrementar pelos países altamente endividados, mormente, a realização de eleições periódicas, o multipartidarismo, a assembleia proporcional ao resultado das eleições e o partido mais votado a constituir governo.

Um bom sistema de governação caracteriza-se fundamentalmente por um processo que enfatiza:

- a) Participação dos cidadãos na tomada de decisões;
- b) Orientação para consensos, isto é, por acordos generalizados;
- c) Transparência, com relevo para a abertura ao escrutínio nos processos de tomada de decisão;
- d) Atenção, cabendo-lhe ouvir e responder às necessidades dos cidadãos; e
- e) Eficácia e eficiência na prestação de serviços básicos e finalmente imparcialidade e inclusão, o que significa a não exclusão de sectores da população, especialmente, os mais vulneráveis ou marginalizados.

---

<sup>31</sup> A democracia participativa como uma política paralela de intervenção social cria e mantém novos espaços para a tomada de decisões pelas populações em assuntos que directamente lhes diz respeito. Destina-se a criar um novo sistema de governação, que funciona através de uma participação e de um controlo mais directos das populações envolvidas. Pretende-se que o monopólio de poder exercido pelo poder estatal se disperse por diferentes entidades auto-governadas mas que, ao mesmo tempo, a macro-governação do Estado, embora confinada a alguns sectores decisivos nacionais, seja levada a cabo através de corpos representativos democraticamente eleitos que, a um nível, supervisionam o sistema de micro-governação e, a outro nível, dão resposta e prestem contas a esses mesmos micro-governos.



Characteristics of good governance;

Fonte: <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>

A *boa governação* passa pela criação/reforço das competências do Estado e de reformas do sector público, particularmente, com o aumento da eficácia e eficiência dos serviços públicos, da tomada de decisão e da habilidade de concepções de políticas orientadas para as áreas sociais com o incremento da liberalização da economia, da criação de legislação, à descentralização e ao desenvolvimento das liberdades individuais e das capacidades locais.

Significa ainda, a criação/reforço de instituições do sector privado providas de recursos humanos, financeiros e tecnológicos, direccionadas ao apoio às estratégias de diversificação económica e da sociedade civil, bem como ao desenvolvimento da participação activa e consciente do seu potencial, ideia também defendida por Friedman, J. (1996, p.35) a que ele designou de *empowerment*, isto é, (...) *o acesso dos membros individuais de unidades domésticas ao processo pelo qual são tomadas decisões, particularmente as que afectam o seu futuro como indivíduos*<sup>32</sup>.

O mesmo autor, citando (Freire, 1973,1981), preconiza que (...) *o exercício da cidadania aprende-se à medida que as pessoas ganham coragem, descobrem novos horizontes e se tornam gradualmente cientes dos seus direitos como membros das comunidades políticas livres*.<sup>33</sup>

Kaufmann, D. *et all* (2000) definem *boa governação*, como (...) *um conjunto de tradições e instituições que determinam como se exerce a autoridade num país; esta compreende*<sup>34</sup>:

<sup>32</sup> Friedman, J. (1996, p.35)

<sup>33</sup> *Op, cit* p. 83.

<sup>34</sup> Tradução nossa.

1. *o processo de selecção, supervisão e substituição dos governos, e seus mecanismos de prestação de contas (accountability) ao público em geral;*
2. *a capacidade do governo para administrar os recursos públicos de forme eficaz e elaborar, por em marcha e executar políticas e leis adequadas para o desenvolvimento do país e do bem comum;*
3. *o respeito, por parte dos cidadãos e do Estado, das instituições que regem as suas relações económicas e sociais.*<sup>35</sup>

Por outro lado, o BM, o FMI e os países doadores definiram indicadores, de modo diferente e aqui apresentamos os eleitos pelo BM com o intuito de ajudar os países a identificar as suas fragilidades e a permitir uma assistência mais eficaz:

- ✓ opinião e responsabilidade;
- ✓ estabilidade política e ausência de violência;
- ✓ eficiência do governo;
- ✓ qualidade reguladora;
- ✓ estado de direito;
- ✓ controlo da corrupção.

Ora, em muitos países, a má governação constitui um obstáculo ao desenvolvimento económico e social, tanto a nível regional como local, designadamente, devido à corrupção, à subversão das regras elementares da democracia, ao desrespeito pelo estado de direito como pilar da democracia e a um sistema judicial transparente e justo, sem intromissão arbitrária do governo.

O sustentáculo deste raciocínio é que os cidadãos e os governantes deverão, cada vez mais, se encontrar nos "espaços cívicos", e dilatar os instrumentos de colaboração em torno da gestão do *Bem Comum*<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Kaufmann, D. *et all* (2000).

<sup>36</sup> Ki-Zerbo, J. (2006, p.65-66) acrescenta sobre esta questão que (...) *A gestão do bem comum existia em África (...) sob o vocábulo de forobá (em língua diulá), que representa a concepção africana de “coisa pública” (res publica). A democracia de base existia ao abrigo de estruturas aldeãs com a representação das diferentes famílias. Estas reuniam-se regularmente, quer através do grupo de dirigentes destas famílias – os anciãos ou os decanos – a fim de discutir todos os problemas relativos à aldeia, quer sob direcção de uma chefia importante ou de um reino. Era o fundamental mais característico da autogestão africana. Ao nível superior, os chefes e os*

- **Breve crítica**

Para uma crítica séria e isenta, pensamos que ela deverá ser feita tendo em conta alguns condicionalismos históricos e ousamo-nos a generalizar à África subsaariana, no que concerne à passagem de regimes caracterizados por reinos, impérios, sistemas do tipo patrimonial e clânico ou democracias de tipo aldeão.

Considerando que os sistemas de governo foram subvertidos pelos regimes coloniais, convirá analisar a forma de conceber o político africano saído do anterior regime: tratam-se, essencialmente, de agentes políticos sem experiência governativa e ainda oriundos das esferas militares, herdeiros ainda do anterior doutrina autoritária, donde se explicam os regimes monopartidaristas então instaurados.

A exigência da implementação de processos democráticos surge após a 16.<sup>a</sup> Conferência dos Chefes de Estado da França e da África, realizada em La Baule (França) em 1990, onde o então presidente francês, François Mitterrand condicionou a ajuda francesa às boas práticas democráticas.

Parece-nos ser uma exigência mais direccionada para um ambiente mais propício à abertura do mercado dos PVD's ao mercado global. Portanto, não julgamos ser uma proposta que aponte para o aumento dos índices de participação das populações no processo democrático, antes sim, para uma desregulamentação dos mercados em prol das políticas neoliberais, até porque a governação sugere ordem numa determinada sociedade humana, o que não constitui generalização.

Que a ética, por um lado, deve ser equacionada nas apreciações e nas decisões no campo económico, não temos dúvidas, uma vez que a ideia tem vindo a ser disseminada e reclamada, por outro lado, esta relação entre a ética e a economia lembra-nos dois valores fundamentais: a confiança e a solidariedade.

É a confiança mútua que consolida e estabiliza as relações entre os cidadãos e estes e as instituições. A ausência da confiança compromete as metas estabelecidas e a sua presença é fundamental para um bom desempenho económico.

---

*reis estavam rodeados por conselhos de anciãos, que representam os diferentes clãs ou as diferentes etnias presentes na aldeia ou na cidade.*

*No plano da aldeia, o essencial era comunicar, apresentar diante de toda a gente os problemas comuns: se fosse preciso receber estrangeiros e dar-lhes terras, declarar guerra a outra aldeia por esta ou aquela razão, como organizar-se no seio da aldeia, etc. Cada uma devia pronunciar-se sobre o problema apresentado. Os mais antigos ou os mais autorizados tomavam a palavra em último lugar para fazer uma síntese e a melhor decisão, a mais conforme à expressão de uns e outros. As decisões tomadas por consenso eram imposta a todos. A todos os níveis, o africano era acima de tudo um ser social.*

No decurso dos PAE, a governação está profundamente relacionada com a formação do Estado guineense. O historiador burkino, Joseph Ki-Zerbo<sup>37</sup>, explicou o processo de privatização no período pós independência dos países africanos colonizados da seguinte forma:

*(...) O Estado neocolonial foi substituído pelo privado. Mas como o privado africano não está solidamente implantado, a supressão do Estado em África deixou um vazio considerável. De facto, o Estado não é substituído por nada; as pessoas perderam o hábito do Estado africano tradicional e não se apropriaram do Estado moderno do tipo colonial. (...) Este vazio é preenchido pelos mais ricos e por aqueles que ascenderam ao poder. Assim, o Estado-nação, não significa nada para nós, o Estado africano nem sequer é uma verdadeira realização do Estado-nação, é uma metamorfose, uma sequela do sistema colonial.*

Com efeito, é na “má governação” e não só, que reside *grosso modo* o atraso no desenvolvimento económico e social da maioria dos PVD’s, por via das más práticas governativas na implementação de processos e políticas e de reforço das instituições, no quadro dos instrumentos jurídico-legais e ainda, resquícios de práticas de políticas do período colonial.

A escassez de bens e de serviços, os salários baixos e actualmente em atraso na administração pública, produto das políticas de privatização, e de algumas mudanças nas leis fundamentais e nas relações mercado/Estado estimularam a corrupção e conseqüentemente o fraco aumento da produtividade, a ineficiente utilização dos recursos humanos e um maior desequilíbrio entre os sectores público e privado na economia guineense.

Por sua vez, a estabilidade política, o respeito pelos direitos humanos, a sociedade participativa, um quadro jurídico-legal eficiente e mecanismos que proporcionem um desenvolvimento sustentável são elementos imprescindíveis numa “boa prática governativa”.

A “boa governação” é sem sombra de dúvidas, aquela que melhor servirá os interesses do colectivo, ou seja, uma sociedade organizada por instituições que respondam às aspirações dos cidadãos e em que a participação dos mesmos é valorizada e a responsabilização pelas decisões ou actos públicos está consignada na lei geral e segundo Fukuyama F. (2006, p.39) *(...) Uma boa instituição do Estado é aquela que serve, de forma eficiente e transparente, as necessidades dos seus clientes – os cidadãos do Estado.”*

---

<sup>37</sup> *Op cit* p.64-65.

A “má governação” caracteriza-se, de um modo geral, pela falta de responsabilização e de transparência nos actos da gestão governativa, por um baixo nível de aplicabilidade da lei, pela ausência de um quadro legislativo estruturado, pela ineficiência das instituições, pela ausência da participação da sociedade civil, por fenómenos de intrusão descontrolada de vários actores de governação e ainda pela erosão pública da integridade e moralidade dos cidadãos, associada à inexistência de um sistema judicial eficaz.

Pode também ser responsável por desequilíbrios orçamentais e estes por sua vez, estimularem crises sociais, em grande parte, responsáveis pela imagem negativa que se criou em relação ao Estado guineense.

Aristóteles na sua obra, *Política* (1998, p. 225 e s) analisa esta questão no âmbito das atribuições do Estado numa perspectiva da justiça e defende que um Estado poderá ser mais feliz quanto mais justo, prudente e bom for. Classifica de bom governo aquele que chama a si as virtudes da moderação e da prudência, evitando as desigualdades e faz jus à equidade.

Repetidas vezes, a governação não induziu a confiança dos investidores e nem sequer a dos cidadãos nacionais. A presença de um nível significativo de corrupção (*rent-seeking*<sup>38</sup>) é sintoma de má governação, conduzindo à ineficácia e isto acontece quando não existe lei ou as instituições são frágeis.

A gestão correcta dos gastos públicos é essencial para que se administre os fluxos de ajuda financeira, pelo contrário, as oportunidades de corrupção constituem obstáculos a mudanças políticas e económicas e deterioram a legitimidade governativa, quando os cidadãos esperam uma maior transparência na governação e respostas às suas inquietações. Ainda esperam aceder ao controlo, a nível local, dos assuntos que lhes afectam e acima de tudo, esperam honestidade e desprezam a corrupção (não aceitam que a sua pobreza seja justificada por teorias que culpabilizem unicamente as instituições financeiras internacionais).

Um dos desafios a enfrentar é o da promoção ética do desenvolvimento económico e social, o mesmo será dizer, dar primazia à produção e à distribuição dos bens e serviços, por via da justiça social, por forma a elevar a qualidade de vida dos cidadãos, garantindo a todos o acesso a uma actividade digna seja ela qual for, proporcionando uma melhor relação entre os cidadãos e a sociedade em geral.

O desafio ético é então, o de tratar as questões do desenvolvimento da GB, onde as taxas de crescimento económico têm sido baixas e instáveis, visando conciliar a eficiência com a

---

<sup>38</sup> Transferência de bens e/ou serviços de um agente, para si próprio, em troca de uma decisão favorável em qualquer plano público de acção.

equidade, isto é, ajustar o crescimento económico à justiça social. É fundamental a consolidação dos valores morais na orientação das políticas governativas.

## CAPÍTULO II

### Uma abordagem sobre as noções de Ética e de Moral

#### 1. Enquadramento histórico

A ética foi objecto de estudo de inúmeros filósofos na antiguidade, mediante análises hermenêuticas e com contributos assinaláveis, no que diz respeito aos comportamentos humanos. Já com os pré-socráticos havia indícios de reflexões sobre esta matéria. A discussão sobre ética/moral está associada a nomes tais como Sócrates, Platão e Aristóteles.

Sócrates defendia que a virtude é o conhecimento, e o vício, um resultado da ignorância, o que pressupõe que só a educação pode colocar o homem em posição de ser moral. Platão, por sua vez, preconizava que uma vida ética seria gradativamente mais elevada, consoante a sua adequação às ideias (*eide*) superiores, similares à forma do bem.

Aristóteles defendeu uma filosofia política, em que, o social e o político constituem um meio essencial ao exercício da moral. No plano social, a finalidade do homem é a felicidade temporal da vida em conformidade com a razão e que a virtude é o caminho para a felicidade, onde encontramos implicitamente a liberdade. Trata-se de uma ética teleológica (de *telos* – fim).

No que concerne ao aspecto político, o Estado representa um organismo moral, condição e complemento da actividade moral individual e o primeiro fundamento da suprema actividade contemplativa. A política, contudo, é distinta da moral, porquanto esta tem como objectivo o indivíduo, aquela o colectivo. A ética é a doutrina moral individual, a política é a doutrina moral social, como defende Aristóteles.

O Estado, segundo este ponto de vista, é superior ao indivíduo, isto é, o bem comum é superior ao bem particular. Somente no Estado se efectua a satisfação de todas as necessidades do indivíduo, pois o homem, sendo naturalmente um animal social e político, não pode realizar a sua perfeição sem uma vivência em sociedade.

Na Idade Moderna, as diversas doutrinas éticas surgidas a partir deste período configuravam um carácter antropocêntrico, contrariamente ao teocentrismo da Idade Média. A mudança pode ser justificada pelas transformações sociais, económicas, políticas e científicas ocorridas desde o Séc. XVI até ao início do Séc. XIX.

Dos filósofos da modernidade, salientamos Immanuel Kant (1724-1804) como precursor de uma ética que valoriza a consciência humana em detrimento de qualquer instrumento alheio ao “eu”, que adiante trataremos.

## 1.1. Algumas asserções a propósito da ética

Thines, G. e Lempemeur, A.<sup>39</sup>, definem ética por “*um conjunto de normas de conduta recebidas num grupo particular (por ex.: a moral cristã) ou respeitante a um domínio particular da vida (por ex.: a moral conjugal). À moral geral ou fundamental (que estuda os fenómenos e os princípios gerais da moralidade), enquanto a moral compreende também a moral especial ou aplicada (que aplica a moral geral aos diversos sectores da existência humana)*”.

Distinguem-se duas posições em matéria de moral: uma tem como critério os costumes da maioria. Costumes, em latim, designa-se por *mores*. Por isso, a palavra “moral” pode referir-se aos costumes ou *modus vivendi* que o grupo considere como sendo os melhores. Possivelmente, por esta razão, alguns autores pensam que a moral alude aos costumes que a sociedade valoriza; a outra refere-se à palavra *ethos*, que em grego, designa “carácter”, daí que muitos defendam que a ética remete para escolhas morais que cada um realiza no seu carácter, independentemente da opinião da maioria.

Por sua vez, para Savater, F.(2005, p.51) os termos ética e moral, não devem ser considerados sinónimos e adianta que “*moral é o conjunto de condutas e norma que tu, eu e alguns dos que nos rodeiam costumamos aceitar como válidas, ética é a reflexão sobre o porquê de as considerarmos válidas, bem como a sua comparação com outras “morais”, assumidas por pessoas diferentes*”.

Mas a ética é um tema em discussão aberta, visto que, condutas tidas por honestas, correctas e certas, podem ser consideradas por muitas outras pessoas como desonestas, más, erradas e Barkow<sup>40</sup> (1983, p.86) citando Waddington (1961, p.113) introduz a sociogenética na transmissão de informação argumentando que “*(...) Se assim for, o facto de o homem ser uma espécie de criatura que passa por ter a ideia do bem e do mal é uma parte essencial do mesmo mecanismo que o torna capaz de transmitir informação através do ensino e da aprendizagem*”(…).

Pensamos então, que a ética será um conjunto consensual de valores que influenciam os comportamentos dos indivíduos dentro da sociedade de pertença, que é também dinâmico e vai sendo alterado de acordo com a evolução dessa mesma sociedade e muda consoante os

---

<sup>39</sup> Thines, G. e Lempemeur, A., (Dir), Dicionário Geral das Ciências Humanas, Ed. 70, Lisboa.

<sup>40</sup> Barkow, J., (1983, p. 86) *Regras de conduta e conduta da evolução, in Fundamentos naturais da ética*, Changeaux, Jean-Pierre, (Dir), Instituto Piaget, Lisboa.

indivíduos de pertença a esta ou aquela sociedade porquanto a informação é transmitida para dentro do grupo.

Singer (2000, p.26) numa tentativa de distinguir o que é viver segundo padrões éticos e não éticos, admite alguns equívocos pois que, os que sustentam crenças éticas não-convencionais, também estão a viver segundo padrões éticos próprios e portanto (...) *acreditam que o seu modo de agir é correcto*. Defende ainda que, a ideia de viver segundo determinados padrões implica defesa, racionalidade e justificação desses padrões.

A propósito da universalidade, Peter Singer argumenta que os interesses alheios devem ter o mesmo peso que os nossos e exemplifica, através das Escrituras, pelas palavras de Moisés em Levítico 19:18 “ (...) *mas amarás o teu próximo, como a ti mesmo*”(…). A este propósito, importa referir que estão em causa interesses individuais e colectivos, todavia, há que maximizá-los sempre com um olhar sobre as melhores consequências sobre todos os afectados.

Em certas culturas, pensamos que a ética relaciona-se com os princípios respeitantes ao modo como os seus membros deveriam se relacionar, o que significa que se transformam em normas, contudo, nem todas as normas figuram princípios éticos e a serem violados constituem um atentado à sua honra.

Jerome Barkow<sup>41</sup> adianta ainda que (...) “*nas origens dos sistemas éticos devem ter estado presentes, pelo menos e, em parte, negociações semelhantes entre indivíduos inclinados a adoptar, no seu próprio interesse, certas regras e disposições. Isto significa, (...) um compromisso a respeito de um conjunto de princípios*”<sup>42</sup>.

Enquanto possuidor da razão, o homem adquire, ao longo da vida, comportamentos que o vão moldando e que influenciarão o seu percurso ético/moral nas relações com a sociedade em que se encontra inserido e por isso, Vasquez (1982) define a ética como (...) *um conjunto sistemático de conhecimentos racionais e objectivos a respeito do comportamento humano e moral*.

Ruse, M. (1993, p.48) contesta a ideia do racionalismo e da objectividade da ideia supracitada, argumentado que (...) *para nos tornar biologicamente altruístas (...) temos disposições inatas não simplesmente para ser sociais mas também para ser autenticamente*

---

<sup>41</sup> Departamento de Sociologia e Antropologia Social da Universidade Dalhousie, Halifax, Canadá.

<sup>42</sup> *Op cit* p. 94.

*morais*<sup>43</sup>. Este autor defende ainda que a moralidade humana advém de uma espécie de contrato que nos é imposto pelos nossos genes sem que implique qualquer decisão humana.<sup>44</sup>

A ética (ou moral – usaremos ambos os termos como sinónimos) vive um grande desafio desde o século XIX. Ela lida, como sempre lidou, com uma distinção entre condutas que aprovamos e desaprovamos, entre o certo e o errado; contudo, trata-se de um facto social indiscutível, no sentido em que em todas as sociedades, os conflitos intra e interindividuais aparecem regulados por códigos, costumes, máximas, conselhos, advertências, proibições, exortações mais ou menos tácitas ou expressas.

Dado tratar-se de uma questão de pertinência indiscutível ao longo dos tempos e até à actualidade procurámos analisar as ideias defendidas pelos filósofos inicialmente identificados<sup>45</sup> e que marcaram, de certa forma, as suas épocas e cujas ideias suscitam discussões em vários quadrantes do conhecimento, nomeadamente no que concerne às relações humanas e à distribuição dos bens.

## 1.2. John S. Mill

*“O objecto da ética é dizer-nos quais são os nossos deveres, ou por que meios podemos conhecê-los; mas nenhum sistema de ética exige que o único motivo de tudo o que fazamos seja um sentimento de dever.”*

John Stuart Mill

Utilitarista<sup>46</sup>, por influência de Jeremy Bentham (1748-1842), defensor de uma teoria direccionada para os fins da acção humana, isto é, a única realidade desejável como fim é a felicidade que se exprime pelo prazer e ausência de qualquer tipo de dor. No entanto, esta felicidade deve conduzir à felicidade geral e não à individual. Por outras palavras, o utilitarismo busca proporcionar o máximo de felicidade a um maior número de indivíduos tendo o “Bem” como felicidade e a “Virtude” como meio de a atingir.

Esta teoria é, por muitos considerada uma variante do consequencialismo<sup>47</sup>, todavia, Mill começa por afirmar que “*a nossa faculdade moral, segundo todos os seus intérpretes*

---

<sup>43</sup> Ruse, M., (1993) in Changeux, Jean-Pierre, (Dir), *Fundamentos naturais da ética*, Instituto Piaget, Lisboa.

<sup>44</sup> Iden, p.50.

<sup>45</sup> cf. Capítulo I, § 2.

<sup>46</sup> O Utilitarismo caracteriza-se pela doutrina moral e política cujos expoentes máximos foram os filósofos ingleses, Jeremy Bentham (1748-1842) e John Stuart Mill (1806-1873). Trata-se de uma teoria assente nos fins da acção humana, isto é, busca a felicidade geral e não a felicidade individual.

<sup>47</sup> É usado frequentemente para caracterizar teorias éticas que julgam a rectidão (o ser bom) ou não de uma acção, não através das intenções do autor da acção, mas antes das consequências da acção.

*dignos do nome de pensadores, fornece-mos apenas os princípios genéricos dos juízos morais; é um ramo da nossa razão, e não da nossa faculdade sensível*<sup>48</sup>

Nesta perspectiva, Mill realça a sua visão racionalista ao considerar que, por fraqueza de carácter, os homens, mesmo conscientemente são levados a optar pelo mais fácil em detrimento do mais valioso, nomeadamente, entre os prazeres físicos e os mentais. Ora, isto leva-nos a crer que o utilitarismo nos conduz a uma acção que primeiramente maximiza o bem físico/material, independentemente de a sua distribuição ser ou não igual, o que poderá justificar o fosso existente entre ricos e pobres.

Assim, nesta óptica, a felicidade humana deve ser maximizada, no entanto revela-se impotente na medida em que não define regras sobre uma justa distribuição da felicidade.

Esta teoria não é mais do que um sistema ético racional, relativo e consequencial com aplicação tanto do ponto de vista individual como numa perspectiva social. É relativo – não remete para uma ideia absoluta de bem ou mal - na medida em que julga a qualidade ética de cada acção numa expectativa de maximização da felicidade humana. É consequencial porquanto a qualidade moral das acções depende do grau de felicidade humana atingida.

Um dos piores males que se pode causar à humanidade, diz Mill, é a utilização de expedientes indutores de ganhos próprios ou para outros privando assim uns em proveito de outros.

### **1.3. Immanuel Kant**

*“Há duas coisas que enchem a alma dum admiração e veneração sempre novas e sempre crescentes; à medida que a reflexão nelas se detém com mais frequência e constância: O céu estrelado acima de mim e a lei moral em mim.”*

Immanuel Kant

As questões éticas são questões de consciência e referimo-nos à consciência moral de um indivíduo. Esse tem sido o grande enigma no domínio da ética ao longo dos séculos, até a actualidade. A ética passa por uma revolução no século XVIII, em especial com Kant.

O filósofo alemão encara esta questão, a partir de uma proposição inicial de que nada é inteiramente bom, excepto a boa vontade cujo único motivo é cumprir o seu dever pelo dever. O que quer que a boa vontade procure, fá-lo em cumprimento de um dever, ou seja, em obediência a uma norma que se impõe acima de tudo, e na opinião de Ricouer, P. (1990, p. 5-8) assume “ *um carácter de obrigação da norma, logo numa perspectiva deontológica*”.

---

<sup>48</sup> Mill, J. Stuart, (2005, p. 45).

Kant rompe assim, com a separação entre o que eu faço e o que eu digo – porque, quando faço algo, implicitamente declaro que essa acção é a correcta para todos. Cada acção minha é uma escolha ética para toda a humanidade, visto que (...) *o único motivo da boa vontade é cumprir o seu dever pelo dever e o que quer que ela procure fazer, fá-lo porque é seu dever (...)*<sup>49</sup>. Uma pessoa moral pratica a boa vontade em direcção ao bem-fazer em detrimento do bem-estar.

Sendo assim, só a boa vontade constitui a condição fundamental, o princípio formal, que nos torna dignos de felicidade. A vontade é boa, não pela finalidade, isto é, por aquilo que promove, mas é boa em si mesma pelo querer.

A vontade tem um valor absoluto desde que não seja avaliada em função daquilo que por seu intermédio pode ser alcançado. É o princípio formal de toda a moralidade e só ela torna o homem digno da felicidade. O que define a vontade como boa não é a finalidade, aquilo que se espera atingir em consequência da acção, mas o valor absoluto da vontade, única condição para se atingir a felicidade.

Para Kant, o cumprimento da lei coloca-se acima de tudo, no sentido em que o dever obriga à observância da “Lei Moral” e a consciência advém do facto de eu procurar universalizar a minha resposta. Este filósofo avança com um imperativo categórico: “*Age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal*”<sup>50</sup>. Ora, esta máxima não procura uma fundamentação relativa mas absoluta, pois, apesar dos homens serem seres empíricos não deixam de ser racionais.

Para a filosofia kantiana, o que está em causa é a acção executada por dever e não os seus efeitos, pois só a boa vontade fundamenta o valor moral da acção. Assim, agir por dever, não é o mesmo que agir conforme o dever. O dever constitui uma necessidade de realizar uma acção única e simplesmente por respeito à lei moral que não é, nada mais, nada menos, que uma forma de universalidade. Só que, agindo por dever, cumpro o meu dever moral sem contudo, garantir a minha felicidade tornando-me assim apenas digno dela.

O dever é, segundo Kant uma “*necessidade de uma acção por puro respeito à lei moral*”. O conceito de dever contém em si o de boa vontade, pois só uma boa vontade pode constituir o princípio de cumprimento do dever.

Desta forma, sentimos a lei moral como um “imperativo” que, por meio de representações racionais, vai permitir uma vontade verdadeiramente boa, na medida em que

---

<sup>49</sup> Apud, Marques, R., (1998, p. 192) *Breve história da ética ocidental*, Macintyre, A., *A short history of ethics*, Notre Dame, University of Notre Dame, Press.,

<sup>50</sup> Kant, I., (1960).

ficando submetida a leis objectivas e não a causas subjectivas e agradáveis ou inclinações, a vontade fica determinada pela representação do Bem.

Deste modo, Kant constrói a ética que preceitua que os valores éticos são intrínsecos ao homem, isto é, o próprio indivíduo dará a si a sua própria lei que permita um imperativo categórico e por fim uma universalidade. A ética kantiana preocupa-se em estabelecer a regra de conduta na substância racional humana, atribuindo ao conceito de dever o centro da moralidade e assume assim o carácter deontológico.

#### 1.4. John Rawls

*“A liberdade individual é determinada pelos direitos e deveres estabelecidos pelas instituições principais da sociedade. A liberdade constitui um padrão para as formas sociais.”*

John Rawls

John Rawls, considerado um dos mais proeminentes teóricos na busca da reconstrução e recuperação do contratualismo a par de Robert Nozick entre outros, aponta a estrutura básica da sociedade como pólo regulador da distribuição dos bens primários, precisamente porque a forma com que é feita, possibilita aos indivíduos o desenvolvimento dos seus planos de vida.

Estando em causa, entre outros, o problema da distribuição dos bens primários e dos serviços, segundo Rawls, as instituições são justas quando não há distribuição discricionária dos direitos e dos deveres básicos e quando as regras sejam criteriosas entre as diversas pretensões que confluem para a atribuição de bens na vida em sociedade (Rawls 2001, p.31).

Este filósofo contemporâneo que tem como princípio a utilidade, a qual pressupõe uma procura ponderada dos prazeres que conduzam à harmonia social, isto é, à felicidade colectiva. No que concerne à sua teoria da justiça, um acto de justiça não resulta de interesses mas de uma justiça distributiva saída de um “estado inicial” com vista a assegurar que os acordos básicos, que conduzam a um contrato social, sejam justos e equitativos entre os indivíduos racionais e livres.

Para Rawls, a justiça é o fundamento da construção social ao considerá-la como “*a virtude primeira das instituições sociais, tal como a verdade o é para o sistema de pensamento*”<sup>51</sup>. Primeiramente há que compreender o sentido da expressão “posição original” que nos parece remeter para uma situação hipotética, na qual os indivíduos, desconhecendo a sua posição e a dos outros na sociedade (o véu da ignorância) escolhem os princípios mais

---

<sup>51</sup> Rawls, J., (2001, p. 27).

equitativos (sem a tentação de modificar a sua concepção de justiça) em que, mesmo em situação anormal, sairiam prejudicados.

Partindo do princípio que o recurso ao “véu da ignorância” visa um desconhecimento total da “posição original”, o acordo é celebrado em situação de igualdade, eliminando qualquer possibilidade de determinado indivíduo obter vantagens em detrimento das outras partes contratantes.

Ao afirmar que uma opção é feita em situação de ignorância, Rawls adianta que “ (...) *se concebermos os princípios da justiça como decorrendo de acordo original estabelecido em situação de igualdade, fica em aberto a questão de se saber se o princípio da utilidade será reconhecido*”<sup>52</sup> isto é, o desconhecimento das partes dissipa as diferenças sociais e naturais, facilitando assim a justiça com equidade.

Na opinião de Rawls (2001, p.38), as partes contratantes não são iguais, apenas desconhecem as diferenças existentes entre elas na posição original, o que nos leva a concluir que a negociação jamais será a usual, não será utilitária mas sujeita à concepção social de justiça, isto é, “ *o véu da ignorância será atingido de forma natural*”. O mesmo autor faz depender a justiça das sociedades às formas como são distribuídos os direitos e os deveres fundamentais assim com as oportunidades económicas disponibilizadas nas diferentes condições sociais.

Esta teoria tem sido objecto de grandes discussões pois, na realidade social, os indivíduos nunca tomam decisões em circunstâncias próximas às do véu da ignorância, senão em situações de plena consciência das suas condições particulares (nível de renda, comunidade a que pertencem, etc.) e tentando maximizá-las.

---

<sup>52</sup> Iden, p. 35.

## Capítulo III

### O consenso de Washington como alavanca para o desenvolvimento

#### 1. O Consenso de Washington

A teoria social tem vindo a aperceber-se que as novas formas como se encaram o político, o social e o económico nas sociedades contemporâneas de alguma forma se enquadram nas sociedades contemporâneas globalizadas com o predomínio da lógica financeira sobre a economia real.

Para isso concorrem a emergência de novos factores de incertezas e de imprevisibilidade que enlutam a capacidade de resposta das sociedades com uma presença assídua de consequência inesperadas e desejadas no processo de desenvolvimento.

No caso em estudo, o factor emergente refere-se a um novo paradigma emergente a partir de 1989, designado por *Washington Consensus*. Primeiramente destinado a debelar as contas públicas (crise da dívida) na América Latina e entretanto alargado aos quatro cantos do mundo.

A conclusão do conclave em que participaram, para além das representações de dez países latino-americanos, o BM, o FMI os bancos da Wall Street e a Federal Reserve Bank, foi redigida por John Williamson quem designou o supra citado nome. Este consenso não é mais do que um guião ideológico cujos princípios iniciadores são o receituário a aplicar em qualquer período da história, a qualquer economia e em qualquer país.

Para além de ter coincido com a queda do Muro de Berlim culminando assim com o fim do socialismo soviético classificado por Francis Fukuyama como “*o fim da história*”, o mesmo será dizer-se o triunfo do capitalismo. Este consenso identificou-se com a nova ortodoxia designado por neoliberalismo.

Como atrás ficou dito, as políticas delineadas pelo Consenso de Washington, doravante designado por CW, visam em nosso entender, a liquidação de qualquer instância reguladora, estatal ou não, a liberalização rápida e total de todos os mercados, principalmente de bens, de serviços, e de capitais e a instauração de uma *stateless global governance* através de um mercado unificado e totalmente auto-regulado, isto é, a privatização do mundo em que a ética não constituiu qualquer inquietação. Amartya Sen, na sua obra, *Sobre a Ética e Economia*

sempre vai alertando para o facto de que “*é preciso admitir desde já que direitos morais ou liberdade não são, de facto, conceitos aos quais a moderna economia dá muita atenção*”<sup>53</sup>

É com a fundação da escola clássica inglesa, mais concretamente com o seu expoente máximo, Adam Smith na sua obra *Inquérito Sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações* que se começa a considerar o tema das necessidades básicas dos agentes económicos. Recorde-se que Adam Smith foi professor de Moral e também autor da *Teoria dos Sentimentos Morais* e na obra a *Riqueza da Nações* propõe para a economia política dois objectivos distintos: o primeiro visa assegurar ao povo uma subsistência ou um rendimento abundante, isto é, proporcionar às pessoas condições de assegurarem esta subsistência ou este rendimento e o segundo, garantir ao Estado ou à colectividade um rendimento suficiente para os serviços públicos. Em suma, ele propõe que a economia política deve enriquecer simultaneamente o povo e o soberano.<sup>54</sup>

Para a GB e parafraseando Santos B. (2001, p. 45) “*O Estado tem de intervir para deixar e intervir, ou seja, tem de regular a sua própria desregulamentação*”. Este processo porém, agravou o risco social originando novos factores de incerteza e de imprevisibilidade o que inevitavelmente reduziu também os sistemas institucionalizados a uma fraca capacidade de resposta ao processo de desenvolvimento.

Pensamos que ao Estado compete a garantia do contrato social e das inerentes políticas de inclusão e o CW relevou estas questões a uma posição quase que abstracta com impactos negativos, por um lado, no que concerne à estabilização das já frágeis instituições, como por outro, desintegrou todo o processo de transição do modelo de gestão colonial para o modelo socialista baseado no “estadocentrismo” o que intensificou os riscos sociais tanto ao nível individual como ao nível colectivo.

Com mais de uma década depois da sua proclamação o CW apresentou resultados não esperados pelos seus precursores na medida em que registaram aumentos substanciais no fosso existente entre ricos e pobres, no nível da pobreza do desemprego com consequência ao nível da desintegração das famílias nos países onde se aplicaram as receitas neoliberais do Consenso.

No CW proclama-se uma economia de mercado o modelo ortodoxo de *laissez-faire*, de redução do Estado à função estrita de manutenção da “lei e da ordem” produziu uma nova burguesia local constituída por altos funcionários do Estado, líderes políticos e empresários

---

<sup>53</sup> Sen, A. (2005, p. 87).

<sup>54</sup> Smith, A., (1999, p.717).

influentes. Contudo, o fruto deste enriquecimento ilícito contrariamente do esperado, isto é, que pudessem constituir investimento, resumiram-se em bens de consumo.

Chang, Ha. J, (2003, p. 211), numa análise histórica ao estágio de desenvolvimento a que atingiram os advogados também do CW, adianta que (...) *Assim sendo, o pacote de “boas práticas” actualmente recomendado, que enfatiza os benefícios do livre-comércio e de outras políticas ICT<sup>55</sup> do laissez-faire, parece conflitar com a experiência histórica (...) As que usaram para chegar ao lugar em que estão hoje – ou seja, as políticas ICT activistas – são precisamente aquelas que eles mandam os países em desenvolvimento não usarem, por causa de seu efeito negativo sobre o desenvolvimento económico.”*

Chang conclui o seu raciocínio concretizando que (...) *acaso os países desenvolvidos estão “chutando a escada”, pela qual subiram ao topo, para longe do alcance dos países em desenvolvimento? Infelizmente, a resposta a todas essas perguntas é sim.”*

Em nosso entender, esta estratégia, criticada pelos quatro campos do mundo e ainda que revista pelo seu mentor, não sanou o problema dos mais pobres ainda que se tenham introduzido novos elementos que, a nosso ver, só contornam a situação com a introdução de novas regras a observar pelos países receptores que são, mormente, a questão da governação e da democracia. O pano de fundo mantém-se.

A onda de corrupção<sup>56</sup> generalizada e o enriquecimento ilícito por parte dos governantes e dos detentores do poder político e económico redundou, numa ingovernabilidade notória na GB como demonstram os vários conflitos e as sucessivas mudanças de governo na última década.

Na opinião de Fukuyama F. (1999, p.282) *“O capitalismo é uma força dinâmica que agride permanentemente relações puramente convencionais e sociais, substituindo privilégios herdados por novas estratificações baseadas na capacidade e na educação.”* Parece-nos que Fukuyama não teve a intenção de ocultar o viés ideológico deste capitalismo que mesmo em discussão pelos vários quadrantes tanto académicos, políticos como pelos média, parece legitimar um processo de governação global dos países ditos periféricos.

A tal força dinâmica porventura terá adulterado os pressupostos cimentados nos anos 90, com o aparecimento do conceito de segurança humana. Este conceito trouxe a debate uma nova preocupação no sentido da capacitação dos países em vias de desenvolvimento, através

---

<sup>55</sup> ICT- Políticas Industrial, Comercial e Tecnológicas.

<sup>56</sup> Na opinião de Amartya Sen (2003, p.281), *“A predominância da corrupção é fundamentalmente considerada como uma das pedras de tropeço no caminho para um progresso económico bem sucedido (...). Sen define corrupção como “a violação, para lucro e proveito próprio, das regras estabelecidas.”*

de políticas de apoio ao desenvolvimento. Lamentavelmente, a defesa das economias centrais sobrepôs-se à consolidação de conjunturas propícias ao desenvolvimento das economias periféricas, a uma agenda de desenvolvimento apoiada, quase exclusivamente, no combate ao terrorismo.

Este aspecto pode conduzir-nos também à alienação do papel do Estado, isto é, à perda da soberania<sup>57</sup> nacional dos países em vias de desenvolvimento. Assim, para os países desenvolvidos, nomeadamente, os Estados Unidos, o CW representava a criação de medidas que os permitiriam encarar este processo como mais uma oportunidade de mercado evitando assim, a emergência de outros.

Denota-se aqui um certo comportamento auto-interessado que, em termos do óptimo de Pareto<sup>58</sup>, nos parece afastado que qualquer espírito ético escondido atrás de cortina designada por “*cultura da estabilidade*”. Este CW não só exclui o Homem como aumenta as assimetrias, tanto a nível local como a nível global e de forma deliberada desdenha a equidade redistributiva.

John Rawls, por sua vez permite uma distinção dos princípios que devem ser adoptados pelas instituições daqueles que os indivíduos devem abraçar. Assim, os princípios escolhidos pela instituição não só devem ser passíveis de consenso entre os indivíduos de uma sociedade, mas também devem dar lugar a que os últimos possam nortear os seus planos de vida com os seus próprios princípios. Por esta via, John Rawls vê a Justiça política como imparcial em relação às concepções de Bem dos indivíduos.

Para o célebre filósofo americano a necessidade da justiça social está associada à definição de sociedade como sendo “*uma associação, mais ou menos auto-suficiente, as quais, nas suas relações, reconhecem certas regras de conduta como sendo vinculativas e, na sua maioria, agem de acordo com elas*”<sup>59</sup>.

Não nos devemos esquecer que qualquer que seja a estratégia encetada com vista ao crescimento económico, não deve perder de vista o Homem e parafraseando o Prof. Lopes A.S. (2002, p. 5), no prefácio da edição português da obra *Globalização a grande desilusão*, de Joseph Stiglitz, (...) *porque o homem só se afirma plenamente como Homem, quando, para além da melhoria das condições materiais de vida interiorizar o princípio fundamental de*

---

<sup>57</sup> Este conceito encontra-se tratado no Capítulo II.

<sup>58</sup> A distribuição dos recursos não deixaria ninguém melhor sem que deixasse alguém pior, independentemente da forma como estes recursos são distribuídos entre os indivíduos.

<sup>59</sup> Rawls J. (2001, p. 28).

*que nas necessidades básicas integram a liberdade, a justiça, a procura de equidade, a auto-estima, como valores do Desenvolvimento.”*

Analisando o processo em curso, desde as primeiras investidas à economia de mercado encetadas pelos vários governos guineenses, concluímos que esses pressupostos ficaram aquém da afirmação plenamente do cidadão guineense como homem, considerando que as populações viram goradas todas as expectativas conducentes a uma melhoria das condições de vida, muito por força do acesso à liberdade de escolha - não estão aqui, em causa, as eleições presidenciais ou legislativas - à justiça que, que deveria propiciar uma equidade, estiveram ausentes.

No que concerne à auto-estima<sup>60</sup>, outras questões se levantam, como sejam, as, nomeadamente, do reconhecimento do direito aos cidadão de exercerem as suas liberdades de escolha e de oportunidades e ainda expectativas que garantam a sobrevivência das gerações vindouras. É nesta perspectiva que entendemos que a ética e a economia devem caminhar lado a lado, sem perder o alvo que é o homem social.

Se o que está subjacente a este consenso é o rápido crescimento económico, há que considerar uma busca de maior eficiência e um maior aproveitamento dos escassos recursos não descurando a inclusão dos mais desfavorecidos e ainda para além desta discussão técnica a propósito das políticas económicas, não devemos ocultar o debate moral pois nem tudo o que é economicamente correcto pode ser moralmente praticável.

Parece razoável admitir-se que as políticas neoliberais promoveram, sim, o crescimento económico de muitos países, mas também provocaram grandes danos sociais na periferia do capitalismo, nomeadamente, nos países em vias de desenvolvimento. A concentração de riquezas divide hoje o mundo em famintos e obesos. Os governos nacionais, instâncias representativas da sociedade, desobrigaram-se da responsabilidade pela implementação de programas sociais, até mesmo por falta de condições políticas, financeiras e técnicas, reafirmando a prédica neoliberal da incompetência estatal.

Stiglitz J. (2002, p. 129) vai acrescentando que *“As reformas do Consenso de Washington expuseram os países a riscos ainda maiores que afectaram incomensuravelmente os que estavam menos preparados.”* A GB acabou por ser uma das vítimas deste processo na medida em que a fase transitória do período pós independência relevava o país para um

---

<sup>60</sup> Este conceito, normalmente, aplica-se ao estudo de aspectos ligados á personalidade dos indivíduos (Psicologia), ao seu bem-estar psicológico ou mental, ou ainda, à avaliação que o próprio indivíduo faz de si próprio, isto é, a avaliação feita pelo indivíduo de si próprio, negativa ou positivamente. Trata-se de uma experiência individual e subjectiva em que o próprio se expõe por relatos verbais e ou comportamentos públicos.

espectro de insuficiência de quadros, uma economia frágil e com o tecido das infra-estruturas completamente destruído pela guerra colonial, aliado ao investimento precipitado em projectos industriais de rendibilidade duvidosa.

## 2. As instituições: o “buraco negro” da Guiné-Bissau

*Não existe nação num espaço apropriado. Não existe desenvolvimento sem articulação nacional”*

Carlos Lopes

Numa sumária abordagem a este conceito, as instituições “*representam as formas partilhadas e colectivamente aceites de interacção entre as pessoas, as formas como pensam sobre elas próprias, os outros e o mundo e que servem para criar significados e justificações que reduzem a incerteza da interacção humana* (Bastiensen *et al*, 2002, p. 9). Pegando nas palavras do sociólogo guineense, a desarticulação no processo de desenvolvimento guineense acontece irremediavelmente porque é um risco falar de instituições.

François Peroux<sup>61</sup> assinala que “*as instituições são quadros duradouros de acção, regras duradouras do jogo social e hábitos colectivos, por oposição a actos ou acontecimentos sucessivos e descontínuos.*

Segundo John Rawls (2001, p.63), esta noção é definida “*como sendo um sistema público de regras que determina funções e posições, fixando, põe exemplo, os respectivos direitos e deveres, bem como poderes e imunidades.*”

Para uma análise mais clara, é necessário, antes de mais, compreender a evolução própria das instituições na GB, ver os factores de mudança e de permanência e ainda as consequências efectivas sobre a economia e a sociedade e contextualizá-los num processo complicado para quem aparece mais tarde à economia internacional num contexto global. Parece-nos que a escolha das instituições económicas requer uma concepção não só do bem humano mas também da forma das instituições aptas a realizá-las não desprezando contudo, razões de ordem moral, política como as de ordem económica.

Os advogados deste Consenso preconizavam um consenso nítido e assente em padrões indiscutíveis a serem implementados pelos países em vias de desenvolvimento para se tornarem mais prósperos, todavia, a não observância de critérios sólidos que edifiquem ou

---

<sup>61</sup> Perroux, F. (1960, p. 118 - 119).

capacitem<sup>62</sup> as instituições podem fragilizar o Estado, pois a lógica do funcionamento do mercado de concorrência perfeita ignora as necessidades básicas dos cidadãos. Os últimos trabalhos empíricos em torno da eficácia e eficiência das instituições na GB demonstram que elas são inócuas.

Os resultados “decepcionantes” com as ideologias prescritas no pós independência, baseadas numa economia centralizada, levaram a GB a abrir mão dos princípios que nortearam a luta pela independência e a optar por ideias sobre como organizar a vida económica e política do país só que, o esgotamento da capacidade técnica aliado à saída dos quadros qualificados para o estrangeiro, para o sector privado ou para as organizações internacionais contribuíram para o esvaziamento desta pretensão.

Ao longo da década de 90, os países em transição empreenderam esforços inúteis em busca do sucesso, ao aperceberem-se que as alterações que deveriam levar a cabo tornavam-se cada vez mais complicadas e/ou até, politicamente inviáveis. Uma das inatacáveis contribuições históricas do CW foi ter marcado o fim dos dois lados da moeda, isto é, a dicotomia entre a economia do desenvolvimento e a economia *mainstream*, que vinha a irromper ao longo de várias décadas.

Acreditava-se sim, que a inflação era o resultado de circunstâncias “estruturais”, como a desigualdade da distribuição de renda e de riqueza. Da mesma maneira, acreditava-se que um país menos desenvolvido não podia, de facto, beneficiar de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) e de um comércio mundial mais livre. Logo, a prescrição do CW para que os governos suprimissem as barreiras alfandegárias contra as importações e exportações, contra o investimento estrangeiro e contra as transacções com moedas estrangeiras esbarrou-se com a antiga crença de que os países em desenvolvimento tinham que abrigar as suas economias de um sistema internacional fundado na injustiça.

Parece-nos que a crise das dívidas dos anos 80 e o fim da guerra-fria tornaram impossível aos governos sustentar políticas económicas que não fossem fundamentadas em princípios económicos estáveis ou que fossem baseadas em ideias que se opusessem ao investimento estrangeiro. A GB não teve outra opção além da que a levou a entregar-se nos braços afáveis, contudo austeros, do resultado do CW.

Em troca, teriam que descobrir as políticas macro-económicas ortodoxas e derrubar as estruturas proteccionistas que tinham sido construídas. Este processo ocorreu entre os países

---

<sup>62</sup> O PNUD (1997, p. 13) traduz *capaciti building* como o processo através do qual os indivíduos, organizações, instituições e sociedades desenvolvem as suas capacidades/potencialidades para desempenhar funções, resolver problemas ou definir objectivos

altamente endividados, aflitos por uma alívio das suas muitas obrigações financeiras externas – um alívio, oferecido em troca da adopção das reformas económicas a encetar.

Uma reforma fiscal de nada serviria se os impostos não pudessem ser arrecadados e a falência quase total do sistema fiscal guineense é prova de que as parcas receitas públicas não vão para além das licenças. A eliminação das restrições ao investimento estrangeiro, ainda que indispensável, para atrair capital externo, era pouco para tornar o país internacionalmente competitivo na corrida para atrair investimentos de longo prazo.

Um sistema judicial credível, uma mão-de-obra qualificada e um conjunto de infra-estruturas convincentes e de telecomunicações eficientes, eram condições *cine qua non* para atracção de investidores estrangeiros.

É nesta base que pensamos que instituições sólidas e convincentes e processos democráticos transparentes, constituem uma necessidade premente tendo em vista a consumação das mudanças nas políticas sócio-económicas e parafraseando Francis Fukuyama (1999, p. 63) numa tentativa de estabelecer uma relação entre o liberalismo vigente e a democracia vai acrescentando que (...) *Os processos democráticos podem ser manipulados pela elites e nem sempre reflectem exactamente a vontade ou os verdadeiros interesses do povo (...)*.

Aqui, impunha-se a redescoberta das “instituições”, e ao que parece é que surgiram mais ideias a respeito de formulação de reformas de mercado do que as respeitantes à reformulação e capacitação das instituições no sentido de as tornar mais eficazes. Ora, parece-nos impensável utilizar este conceito para o país em estudo, na medida em que simplesmente ou não existem ou simplesmente não funcionam.

A obsessão com as instituições, por sua vez, parece-nos negligenciar as consequências sociais na passagem de uma sociedade socialista para o capitalismo porque é isto que se trata de forma ideológica. Adam Smith insistia na ideia subjacente aos efeitos potencialmente desastrosos das reformas saídas de processos idênticos tendo em vista a melhoria das condições de vida dos cidadãos, mas nas consequências positivas para a colectividade da procura do interesse individual, atitude duvidosa no plano ético mas também potencialmente aniquiladora da coesão social.

Notámos que instituições frágeis estão na raiz da inércia do processo de desenvolvimento em conceber governos que efectivamente governem e proporcionem padrões de vida mais elevados aos guineenses. A desregulamentação de muitas áreas da actividade económica, aliado a um controlo sobre a economia informal, acrescidos de uma maior

prudência nas despesas públicas e ainda um ambiente institucional na GB, estão longe de ser conseguidos.

Conforme reparou Van Maanen, B. (1996, p.36-37), a qualidade dos serviços públicos deteriorou tanto com a saída dos quadros como pela instalação de um certo “*anarquismo e a paralisação dos sectores estatais*” mas vai enumerando um número substancial de condicionantes a um bom desempenho estatal tais como, um elevado número pastas estatais, a politização, a personalização do aparelho de estado, os funcionários públicos “*não consideram as suas funções públicas como obrigações*”. Estas entre muitas outras condicionantes potenciam o mau funcionamento das instituições não esquecendo a corrupção generalizada com a raiz no processo de privatização dos serviços públicos essenciais.

O que assinalámos é que, as instituições do sector público são um autêntico “calcanhar de Aquiles” das reformas económicas. Na GB, elas constituem ainda, duras dificuldades e investimentos que resultaram num retorno bastante baixos, distorceram as leis do mercado de trabalho, reduziram a produtividade geral, prejudicaram a competitividade internacional e tornam-se numa autêntica incubadora de parasitas porque fomentam a corrupção e corroem o sistema político.

Para o efeito, lembramos que as instituições são importantes e as leis não menos relevantes no ordenamento dos mercados, todavia, não são, por si só suficientes. Para além destes vectores, há a considerar os valores morais adoptados e aceites por todos, que garantam um perfeito relacionamento entre os indivíduos e as instituições. É nesta perspectiva que salientamos a importância da confiança mútua entre indivíduos e instituições com um fundo de cultura da moral.

Saliente-se o facto de que frequentemente se assistem transferências das elites governamentais para actividades privadas, instituições ou organizações internacionais ou ainda, ONG’s onde o tráfico de estratégias pessoais se confunde com os objectivos nacionais com vista ao desenvolvimento ou à recuperação sócio-económica do país.

Considerando a solidariedade como um valor inalienável, somos de opinião de que o interesse pessoal não deve sobrepor-se ao interesse colectivo, independentemente das relações sociais estabelecidas. Pensamos ainda, que a existência de um equilíbrio entre interesse em pleno uso da liberdade, não deve proporcionar melhoria da qualidade de vida de alguns em detrimento de outros.

Um sólido ambiente macro-económico e um sector privado competitivo são necessários. Porém, estabilidade e reformas de mercado estão destinadas ao fracasso na ausência de um

forte e eficiente sector público. Os resultados mais visíveis são o surgimento de classes que se empresariaram através de acumulações pouco transparentes com benefício de tráfico ilícito de influência política.

Assim, renovar uma instituição requer um esforço a longo prazo e uma capacidade de lidar com delicados desafios políticos e técnicos que não apresentam nenhuma solução predeterminada. Além disso, a reforma das instituições está vulnerável às discontinuidades políticas e à volatilidade económica. Uma troca de ministro ou um repentino corte orçamental pode acabar com anos de esforços para montar quadros competentes ou modernizar a cultura organizacional de um departamento público.

O debate sobre a noção de instituições no processo desenvolvimentista tem vindo a simplificar-se pois que, apesar de vago o conceito, tornou-se quase tautológica, na medida em que o não funcionamento ou a disfunção das mesmas na economia significam que as suas instituições estão, por um lado, necessariamente erradas por outro, pensa-se que as “boas” instituições conduzem ao sucesso económico e as “más” instituições conduzem a lacunas no desenvolvimento.

Concluimos assim, que as medidas prescritas para alcançar este estado utópico de crescimento económico ou de desenvolvimento, são em si mesmas, objectivos utópicos, não inválidas, todavia, pretensiosas. Chang, Ha-Joon (2003, p.219) pensa, no entanto que “*os PAD’s levaram décadas ou mesmo séculos para desenvolver as instituições, (...) e que “são altamente inadequados os prazos de cinco a dez anos de transição que actualmente se dão aos países em desenvolvimento para que adaptem suas instituições aos “padrões globais.*

### **3. A adopção dos PAE como “saída” para a crise**

Em *A Lei dos Povos*, John Rawls procura estender à jurisdição das relações internacionais os princípios desenvolvidos em *Uma Teoria da Justiça*. Assim, o autor vai afirmando que, colocados sob o “véu da ignorância” os mandatários dos diferentes “povos liberais” escolheriam oito princípios que proclamam que os povos são livres e independentes e neste contexto salientamos o oitavo princípio enunciado do seguinte modo: “*Os povos têm direito de ajudar outros povos que vivam em condições de tal modo desfavoráveis que os impeçam de ter um regime político justo ou decente.*”<sup>63</sup>

Além destes oito princípios, que definem uma base igualitária entre as nações liberais, elas desenvolveriam directrizes com a finalidade de constituir órgãos de cooperação,

---

<sup>63</sup> Rawls, J. (2000, p. 44).

instituiriam regras de equidade comercial e constituiriam fundos financeiros com vista a assistência mútua.

Partindo do pressuposto de que os PAE têm em vista não só a correcção do serviço da dívida mas também o conseqüente desenvolvimento económico e social, recordamos que o homem deve assumir um papel preponderante e central, por outras palavras, qualquer projecto de desenvolvimento deve colocar o homem no centro da economia. Este homem deve ser entendido como *pessoa*, autónoma em que lhe é reconhecida a liberdade da modernidade e em simultâneo, lhe é imposta a presença do outro através do qual passa o seu próprio desenvolvimento.

Considerando que os interesses, em particular dos guineenses foram secundarizados pela saga, primeiramente do retorno dos créditos contraídos, nada mais sobrou senão conceder as decisões nacionais para os de além fronteiras, para quem as pessoas não passam de meros números, independentemente das estratégias de sobrevivência que possam adoptar. Para os guineenses, o maior recurso encontrado foi o sector informal, mesmo caótico, pois o mais importante é “dar um tiro”<sup>64</sup>.

#### **4. Alguns dos pressupostos que levaram a GB a adoptar os PAE**

A luta armada que culminou com a independência em Setembro de 1974<sup>65</sup> encontrou o país com um grau de desenvolvimento paupérrimo, independentemente dos indicadores utilizados. As infra-estruturas, tais como estradas, hospitais, instalações portuárias, electricidade, etc., e os recursos humanos em quadros especializados, quadros médios, técnicos superiores, a alfabetização da população, eram insignificantes para um processo de desenvolvimento, o que levou ao recurso sistemático às ajudas externas.

A adopção de uma política de cariz socializante, isto é, a designada por economia planificada, por mais de uma década, levou à criação de empresas de dimensão proporcionalmente inversa à realidade/necessidades do país, por meio de nacionalizações de complexos comerciais e industriais e ainda centradas na sua maior parte em Bissau.

Na opinião de Monteiro H. e Martins G. (1996, p. 117) “*O Estado geria um vasto e contraditório campo de acções que ultrapassava a sua real capacidade e natureza de intervenção. Desempenhava, simultaneamente, o papel de empresário, fiscal e legislador,*

---

<sup>64</sup> Expressão usada para caracterizar uma refeição quente.

<sup>65</sup> Recorde-se que a independência da Guiné-Bissau foi proclamada unilateralmente, pelo PAIGC, em Madina de Boé em 24 de Setembro de 1973 e reconhecida por Portugal em Setembro de 1974.

*importador, revendedor e investidor. E...a crise instalou-se. O Ajustamento Estrutural tornou-se então uma necessidade para o país.”*

Em Novembro de 1986, o Governo da GB aprovou o Programa de Ajustamento estrutural por um período de seis anos, isto é, até 1992 com etapas de estabilização (1987-89) tendo em vista restituir os equilíbrios macro-económicos, internos e externos e a etapa de crescimento visando dilatar o ritmo de expansão económica e consolidar os ganhos da estabilização (1990-1992).

Esta estratégia surge num ambiente em que a GB, em 1986, e segundo a avaliação elaborada pelo economista e actual Ministro das Finanças, Issufo Sanhá<sup>66</sup> (1993, p. 86 e s) encontrava-se numa profunda crise caracterizada por um excessivo índice de consumo público e privado com forte impacto nas importações; estrangulamento na produção agrícola; políticas financeiras caracterizadas por elevados défices orçamentais com vista a suportar um vasto programa de investimento público; taxas de inflação elevadas; um défice externo acumulado e conseqüente atraso no cumprimento do serviço da dívida e ainda a forte dependência externa.

Este autor salienta ainda que “*Os problemas económicos e financeiros da Guiné-Bissau são de natureza estrutural, pelo que careciam de uma estratégia de médio e longo prazo para que pudessem ser adequadamente superados.*” Os problemas de natureza estrutural não devem ser vistos só à luz da herança colonial mas também pela fraca visão desenvolvimentista legada pela economia planificada que hipotecou a auto-estima do homem guineense.

François Perroux, a este respeito propõe que “*O desenvolvimento de cada homem e de todos os homens é uma finalidade que deveria ser aceite unanimemente pelos responsáveis da política, da economia e da investigação (...).*”<sup>67</sup>

O desenvolvimento é tido como um processo de execução da economia de mercado (abertura comercial e IDE). A instauração de uma economia de mercado carece de um governo estável e eficiente com as correspondentes reservas ao seu papel e capaz de implementar de forma adequada as reformas tidas por convenientes evitando assim intervenção de actores internacionais e privados e ainda um conseqüente fortalecimento da sociedade civil.

## **5. Um desenvolvimento adiado**

---

<sup>66</sup> *Reflexão sobre os impactos económicos e financeiros do Programa de Ajustamento Estrutural, in, Os efeitos Sócio-Económicos do Programa de Ajustamento Estrutural (1993).*

<sup>67</sup> Perroux, F., (1981, p. 34).

Como já foi referido, a receita do FMI foi idêntica para todos os países sem considerar as diferentes características típicas. A abertura comercial foi, do rol de políticas aconselhadas, a que mais rapidamente foi implementada e tinha como objectivo primeiro incrementar a taxa decrescimento e aumentar as exportações. Esta abertura comercial não teve contudo, nenhum projecto paralelo que garantisse segurança aos cidadãos nem mecanismos de apoio aos que potencialmente poderiam vir a ser afectadas. O resultado não foi de modo algum satisfatório na medida em que o crescimento das exportações foi inferior às importações com um grande impacto sobre a balança comercial.

Por sua vez, a reforma fiscal impunha-se tendo em conta que a estrutura tributária tanto a directa como a indirecta careciam de quadros qualificados e de mecanismos de controlo e de fiscalização. Os vários impostos foram convertidos em apenas dois (imposto sobre rendimento de empresas e imposto sobre rendimento de pessoas singulares) como orientação das IFI's sem ter havido qualquer tipo de consenso e adequação à estrutura do país.

Dada a ausência de dados contabilísticos os resultados foram sendo forjadas pelos governos guineenses o que legitimou as IFI's a engendram também alguns indicadores económicos.<sup>68</sup> A economia paralela que se desenvolveu substancialmente, não sendo contabilizável, pelas dificuldades inerentes à falta de recursos tanto humanos como técnicos, é prova de que os números que são apresentados não são de forma alguma fiáveis

Com o papel que lhe é reservado na economia, a tutela das finanças enquanto instituição, é responsável por uma série de constrangimentos que inviabilizaram os objectivos económicos traçados, nomeadamente, pela inexistência de instrumentos de previsão e de controlo orçamental. A juntar a estes factores saliente-se o facto de que a falta de um sistema de informação adequado e competente relativamente às receitas e despesas (correntes e de investimento) dificultam as escolhas de políticas e ou estratégias de desenvolvimento.

Segundo a Organização (SAPRIN, 2002, p.118)<sup>69</sup>, as privatizações das empresas públicas não passaram de simples transferências dos bens públicos para as mãos de uma elite política em processos pouco transparentes. Citando Bert Van Maanen, (1996, p.38) *“Um certo número de empresas foi parar às mãos de políticos, entre os quais seus antigos Directores”*. Deste modo, este processo decorreu, primeiro por ausência clara de mecanismos de controlo e de fiscalização, nomeadamente, de instrumentos legais, pois o processo iniciou-se em 1986 e a Lei Quadro só foi aprovada em Fevereiro de 1992.

---

<sup>68</sup> Fonte: Oral

<sup>69</sup> Disponível na: [http://www.saprin.org/SAPRI\\_Findings\\_Esp.PDF](http://www.saprin.org/SAPRI_Findings_Esp.PDF)

Conforme afirmaram Imbali, F. e Cardoso, C. (1993, p.35) “ *a privatização se efectuou e se efectua, em grande parte, em proveito de pessoas ou de grupos que dispõem de apoios sólidos e de relações privilegiadas com os dirigentes dos Estado*”. Pensamos que terá sido um processo pouco transparente e sem discussão pública em que alguns agentes políticos e empresários destacados terão exercido influência, aproveitando-se da deficiência/inexistência de mecanismos legais e reguladores.

Em termos gerais, pensa-se que os processos de privatização das empresas públicas teria como finalidade libertar o Estado desse peso, gerar mais emprego e conseqüente aumento da receita pública. No caso em estudo, nenhuma dessas premissas foi alcançada na medida em que o próprio Estado guineense, em presença de uma débil classe empresarial nacional, teve de conceder empréstimos, não gerou receitas e ainda viu engrossar o número de desempregados.

Neste ambiente, o razoável esperar é que o tecido social pereça. A erosão do poder de compra foi uma constante mesmo na transição do Peso Guineense para o Franco CFA (após a adesão à UEMOA<sup>70</sup> em 5 de Março de 1997). O desemprego e a deterioração marcada das condições materiais de trabalho e de vida de uma larga franja populacional constituem um efectivo constrangimento ao desenvolvimento na medida em que ao não assumir o verdadeiro contrato social, o Estado perdeu legitimidade para o exercício do seu poder normativo e às populações restou implementar estratégias de sobrevivência.

As estratégias de sobrevivência encetadas pelas populações engrossaram o já selvático sector informal, precipitou o movimento migratório, tanto dos meios rurais para o urbano como para os países limítrofes. Nesta perspectiva que vimos que este processo foi conduzido com um total menosprezo pelos valores morais que secundarizaram o homem, ignoraram princípios de justiça social e como conseqüência, vimos os guineenses em situação de exclusão propícia ao aniquilamento da auto-estima.

*Independentemente de idade, sexo, formação cultural ou instrução e trabalho, todos precisam ter auto-estima, pois esta afecta praticamente todos os aspectos da vida, (...) as*

---

<sup>70</sup> A União Monetária Oeste Africana (UMOA) foi instituída pelo Tratado de 12 de Maio de 1962, que tinha em anexo os Estatutos do Banco Central da África Ocidental (BCEAO), instituto de emissão comum aos seis Estados membros fundadores da União que foram a Costa do Marfim, o Benin (ex-Dahomey), o Burkina Faso (ex-Alto Volta), a Mauritânia, o Níger e o Senegal. Ultrapassados os condicionalismos que tinham inviabilizado em 1985 a concretização do projecto de adesão da Guiné-Bissau à UMOA e retomado o processo negocial já na década de noventa, o mesmo acabaria por se concretizar em dois actos fundamentais:

- a adesão à União Monetária Oeste Africana (UMOA), em 29 de Janeiro de 1997, de que a Guiné-Bissau se tornou o oitavo membro e a integração na União Económica e Monetária Oeste Africana (UEMOA), em aplicação do Acordo de Adesão de 5 de Março de 1997.

*peçoas que se sentem bem consigo mesmas sentem-se bem a respeito da vida. Estão aptas a enfrentar e solucionar os desafios e responsabilidades com confiança.*<sup>71</sup>

Com base nestas considerações, verificámos contudo, pelo conhecimento empírico, que as vítimas do processo de privatização das empresas públicas perderam a auto-estima porquanto viram em situações de incapacidade de levar sustento para as suas famílias o que tem conduzido ao desmembramento de vários agregados familiares com consequências sociais incontrolláveis tais como o aumento da mendicidade, da prostituição e da delinquência juvenil.

Para estes tipos de doenças sociais, o Estado guineense não possui qualquer tipo de receitaário, atendendo ao facto de que os parques impostos arrecadados – os impostos cobrados não correspondem ao que entra nos cofres do Estado<sup>72</sup> - e a ausência de instituições funcionais e ainda as restrições inerentes aos PAE (menos Estado), os governos vão pondo em causa a própria sociedade guineense e na perspectiva de Rousseau, J.J. (2003, p. 14) *A mais antiga das sociedades e a única natural, é a da família (...) A família é portanto, se o quisermos, o primeiro modelo das sociedades políticas; o chefe é a imagem do pai, o povo é a imagem dos filhos e, porque todos nasceram livres (...) o amor do pai pelos filhos compensa o dos cuidados que lhes presta e no Estado, o prazer de mandar toma o lugar desse amor que o chefe não tem pelo seu povo.*

Assim como a perda de rendimento do chefe de família conduziu ao seu descrédito e da perda da sua autoridade moral, os governantes/políticos perderam, por sua vez, qualquer credibilidade pelos actos imorais cometidos ao longo das últimas décadas, tais como o desvio de fundos do erário público, em proveito próprio, ou com vista ao financiamento dos partidos políticos.

---

<sup>71</sup> Clark, A. *et all*, (1995, p. 15).

<sup>72</sup> Fonte: Oral

## Capítulo IV

### O cidadão e a soberania guineenses: que perspectivas

#### 1. Que horizonte para o homem guineense

Os guineenses aspiram por liberdade de escolha, dignidade humana, equidade, progresso económico e social. A governação é o exercício absoluto de autoridade na gestão dos assuntos nacionais, adequados a um complexo de mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e os grupos articulem os seu interesses, exercem os seus direitos que lhes cabem por lei e intermedeiam as suas diferenças.

Os PAE que os guineenses, sem oportunidade de escolha acolheram, e várias décadas volvidas manifestam ainda resultados desastrosos em todos os domínios da sociedade. Tendo esta perspectiva como pano de fundo, pensamos que as respostas aos problemas estruturais da GB não apostaram em nenhum desses factores, senão vejamos:

*“O desenvolvimento é o processo de expansão das liberdades humanas e a apreciação do desenvolvimento tem de ser enformada por tal consideração.”*

Amartya Sen

#### 1.1 Quanto à liberdade de escolha:

Instalada a crise da balança de pagamentos em consequência de uma gestão pesada protagonizada pelo Estado centralizador, a solução encontrada foi abraçar o PAE, primeiramente sob a figura de estabilização e em seguida de ajustamento estrutural. Sobre este aspecto Imbali, F.<sup>73</sup> questiona uma parte da problemática nos seguintes termos: (...) *Mas como equilibrar esta balança se a de recursos humanos se encontra totalmente “desequilibrada”? Não seria melhor equilibrar a Balança de recursos humanos” como garantia do equilíbrio durável das balanças?*

É que, um dos estandartes que os factores históricos – economia planificada -, já enunciados, apostaram no número de estabelecimentos escolares e de alunos, como clara demonstração de “superioridade” ao produzido pelo sistema colonial – na sua maioria não reuniam nem reúnem as condições mínimas de funcionamento - em detrimento da qualidade do ensino inserida no serviço público.

---

<sup>73</sup> Imbali, F. (1993, p. 8).

Para os descendentes dos económica e politicamente bem instalados, os PAE possibilitaram-nos o ingresso em estabelecimentos de ensino privados com expectativas que os filhos do cidadão comum não podem aspirar o que criou uma certa desconfiança por parte destes que pensam tratar-se de um sistema instalado por forma a dar continuidade, ou seja, à passagem de testemunho de pais para filhos.

Numa análise a nosso ver, pertinente, Monteiro, H. e Martins G. (1996, p.190) retratam o estado de diferenciação social ao nível da educação, colocando o dedo na ferida de um dos sectores fulcrais ao desenvolvimento ao afirmarem que “*A escola constitui novamente um instrumento de diferenciação social, de transmissão de estatutos sociais e de consubstanciação de dominação cultural, ideológica (valores) e económica, instrumento esse dominado pela pequena burguesia. É o fim das ilusões.*”

Opinião contrária a estas práticas tem John Rawls que defende que “*As expectativas dos sujeitos que têm as mesmas capacidades e aspirações não devem ser afectadas pela classe social a que pertencem.*”<sup>74</sup> É que, pensamos que o acesso à educação no sentido que aquisição de uma carreira, não deve ser encarada unicamente no sentido formal mas sim por uma forma de oportunidades equitativas de acesso à mesma.

Nesta perspectiva, o mesmo autor dá ênfase ao problema da justiça entre gerações concedendo importância aos deveres que devem ser observados por indivíduos de gerações diferentes. Deste modo, a geração presente deve actuar segundo princípios que teriam sido adoptadas na posição original tendo em vista assegurar a justiça entre pessoas de diferentes períodos.

*"Ó Adão, não te demos nem um lugar determinado, nem um aspecto que te seja próprio, nem tarefa alguma específica, a fim de que obtenhas e possuas aquele lugar, aquele aspecto, aquela tarefa que tu seguramente desejares, tudo segundo o teu parecer e a tua decisão. A natureza bem definida dos outros seres é refreada por leis por nós prescritas. Tu, pelo contrário, não constrangido por nenhuma limitação, determiná-la-ás para ti, segundo o teu arbítrio, a cujo poder te entreguei. Coloquei-te no meio do mundo para que daí possas olhar melhor tudo o que há no mundo. Não te fizemos celeste nem terreno, nem mortal nem imortal, a fim de que tu, árbitro e soberano artífice de ti mesmo, te informasses, na forma que tivesses seguramente escolhido (...)"*.<sup>75</sup>

Giovanni Pico de la  
Mirandola<sup>76</sup>

## 1.2 No que respeita à **dignidade humana**:

---

<sup>74</sup> Rawls, J., (2001, p. 76).

<sup>75</sup> Mirandola, G., (2006, p.57)

<sup>76</sup> Humanista italiano 1463-1496.

De uma realidade não podemos fugir, isto é, a humanidade atingiu um nível de riqueza impar na história. Tendo como referência a evolução do PIB mundial<sup>77</sup> que no último meio século passou de 5336 biliões para 33725 biliões de dólares por cabeça, na opinião de Maddisson, A.(2001, p. 17, 280 e 283).

Na sua obra *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, Kant já alertava para o facto de que *"No reino dos fins, tudo tem um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode pôr-se, em vez dela, qualquer outra coisa como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e portanto não permite equivalente, então ela tem dignidade."*<sup>78</sup>

O conceito de dignidade humana, que se foi diferenciando em função das épocas histórica e locais, é uma ideia força adoptada pela civilização ocidental, que é o alicerce dos textos fundamentais sobre Direitos Humanos. Surge no primeiro parágrafo do preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

*"Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo;"*

Notámos que no decurso deste processo de incrementação dos PAE, o prestígio social se divergiu do factor profissão convertendo-se em nível de rendimento, na medida em que o mais importante tornou-se a sobrevivência que, por sua vez, se encontra muito associada ao clientelismo. Esta constitui, a nosso ver, uma das mais preocupantes transformações sociais ocorridas na GB por força da condicionalidade imposta pelas IFI's.

Se o nível de crescimento do PIB mundial é o de facto notório, como assinala Maddison, também não é menos evidente que a maioria dos guineenses passou da pobreza à miséria a partir do momento em que foram encorajados a aderir ao receituário do BM e do FMI se bem que vários autores, tais como, Monteiro, H. Martins G. assinalam que *"Estamos conscientes de que o PAE não é o único responsável por tudo (...) O PAE contribuiu substancialmente para agravar a situação de família enquanto instituição, ao impor entre outros uma vida laboral muito mais dura (...)"*.

*Tal como o bem-estar de uma pessoa é obtido pela série de satisfações que ela experimenta ao longo da sua vida, também o bem-*

---

<sup>77</sup> Com base numa estimativa em dólares internacionais de 1990.

<sup>78</sup> Kant, I. (2001, p. 108).

*estar de uma sociedade é obtido pela satisfação do conjunto de desejos dos diversos sujeitos que a compõem.*

John Rawls

### 1.3 Finalmente, no que concerne à **equidade, progresso económico e social**

A governação não deve ser percebida como nova condição imposta por doadores aos seus parceiros no desenvolvimento, e sim, como instrumento para romper o círculo vicioso do subdesenvolvimento. Como atrás ficou dito, os componentes da boa governação incluem participação, primado da lei, transparência, sensibilidade, orientação por consenso, equidade, efectividade e eficiência, responsabilidade e visão estratégica.

A observância de todos estes aspectos da governação requer um público informado, que entenda como opera uma sociedade. É que, e, na opinião de Fukuyama F. (2006, p. 41) (...) *As normas, os valores e a cultura afectam, antes de mais, o lado da oferta de instituições ao tornar possível, ou constranger, certos tipos de instituições formais, embora afectem igualmente o lado da procura ao gerar certas necessidades ou fobias institucionais.*

Não pretendemos aqui encobrir um Estado guineense que se apossou dos condicionalismos impostos pelas IFI's para se constituir num Estado neopatrimonial, todavia, os resultados patenteados não escondem que aquela realidade é bem notória atendendo a que, numa primeira fase, isto é, no período pós independência havia segurança política (regime de partido único) um membro do governo tinha garantido o emprego, subsistência, riqueza pessoal e familiar.<sup>79</sup>

É aqui que pretendemos dar ênfase àquilo que pensamos estar longe de ser conseguido na GB e relembrando I. Kant, que considera que um acto só é moralmente bom se é realizado por dever e por respeito da lei, independentemente de qualquer satisfação pessoal. De facto encontramos nos *Fundamento da Metafísica dos Costumes* as três proposições seguintes que não coincidem com as práticas correntes na GB:

- a) Para possuir um valor moral uma acção deve não só ser conforme ao dever mas também ser cumprida por dever. De acordo com este princípio e na sequência do colapso da economia pós-colonial, as elites políticas recorreram a actividades ilegais tais como a posse dos recursos para acumular riqueza como único meio de sobrevivência e os estudos empíricos demonstram que o acto de governar é o melhor negócio;

---

<sup>79</sup> Fonte: Oral

- b) “*uma acção realizada por dever retira o seu valor moral não do fim que deve ser atingido por ela, mas a máxima de acordo com a qual ela é decidida*”. Retomando os PAE, somos levados a pensar que sendo teoricamente condições necessárias para o crescimento económico não são as condições suficientes, na medida em que ameaçam interesses instalados que se acentuaram a partir da abertura ao multipartidarismo e criam novas possibilidades e habilidades para outros, pelo que, as ligações opostas entre instituições conduzem a conflitos;
- c) finalmente, “*o dever é a necessidade de uma acção por respeito à lei*” este preceito kantiano foi completamente adulterado na GB, na medida em que são poucos os que beneficiam tanto da ajuda externa como das reformas sócio-económicas tendo em consideração que o desenvolvimento requer crescimento e este por sua vez envolve planeamento e visão estratégica direccionada para as várias vertentes da produção. Portanto, seria de esperar que os órgãos decisores tanto internos como as IFI’s levassem em linha de conta tanto o dever como a lei. O dever plasmado na lei foi infringido pelos negociadores na medida em que os governantes não convocaram nenhuma discussão pública sobre os acordos firmados.

Nesta linha de pensamento, seria premente um consenso nacional que primasse pelo culto da auto-estima e uma cultura de sentido de Estado que envolvesse a sociedade em geral.

Não podemos prescindir de um retrospecto histórico que remonta a mais de 50 anos. Torna-se pertinente recordar que após a Segunda Guerra, a economia cresceu continuamente, nos moldes das teorias económicas de John Maynard Keynes (1883-1946) no Reino Unido, que propunha uma intervenção estatal na vida económica, bem ao contrário do que pregava a ideologia liberal.

Houve um aumento do índice de produtividade, pleno emprego e crescimento da renda *per capita*. Constituiu-se o sistema de protecção social mais sofisticado que a humanidade conseguira construir e mantiveram-se os sistemas democráticos com participação maciça da população por meio da intermediação dos partidos políticos.

A época keynesiana e antiliberal, baseava-se num pacto entre o capital, o trabalho e o chamado Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*), que tinha um papel activo no controle das crises económicas e na definição das políticas de desenvolvimento. A responsabilidade social era assumida pelo Estado. A este propósito, António O. Salazar afirmava “*A Nação é*

*acessível a todos, o Estado a muito poucos.*” No caso ora em estudo, é muito frequente questionar-se a existência de um Estado guineense.

Tem alguma pertinência esta observação atendendo ao facto de que o Estado guineense, numa primeira instância, concordou com a condicionalidade tendo em vista a obtenção da ajuda externa. Aqui cabe realçar a ausência de uma classe política ou de liderança esclarecida e ainda um Parlamento impregnado de consciências compradas resultante de um elevado nível de analfabetismo e ainda uma precária cultura democrática.<sup>80</sup>

## **2. O estado da soberania guineense**

### **2.1. Breve definição e enquadramento histórico**

Entendemos conceder um curto espaço e tecer algumas considerações a respeito deste espinhoso conceito. Etimologicamente, a noção de soberania tem a sua origem nas palavras *superanus* ou *super omnia*. Designa o poder político no Estado moderno. Ficou vulgarizado a partir do Séc. XVI com a publicação da obra *De la République*, em 1580, por Jean Bodin, todavia, a sua concepção tomou corpo a partir do Tratado de Vestefália (em 1648).

Para uma compreensão mais precisa desta noção é necessária considerar o conceito de estado, pois não pode existir um Estado perfeito com soberania ausente. Só existe estado em presença de uma soberania. A soberania não pode ser limitada por qualquer outro poder se atendermos que um Estado não soberano não é Estado.

A soberania é una, integral e universal não podendo ser restringida, salvo, nas situações decorrentes de imperativos de convivência pacífica entre nações soberanas no âmbito das relações Internacionais. Entre os romanos, o poder de soberania designava-se por *suprema potestas*. Consistia no poder supremo do Estado no ordenamento político e administrativo, e que no tempo, com amplitude internacional se passou a designar o poder como *imperium*.

O conceito de soberania foi variando no tempo e no espaço. Na antiga Grécia e pela obra de Aristóteles, denominava-se por *autarquia* conotado com um poder moral e económico, de auto-suficiência do Estado. Por sua vez, entre os romanos, o poder político transcendente que se reflectia na majestade imperial era designado por *imperium*.

Na época medieval, as monarquias assumiam o poder na figura do *suserano* com carácter carismático e intocável. Com Luís XIV, no absolutismo monárquico, a soberania passou a ser exercida segundo um poder pessoal executivo dos monarcas com um cunho de

---

<sup>80</sup> Fonte: Oral

origem divina do poder de Estado. Por fim, e com a revolução francesa, na Era Moderna, o conceito alicerçou-se no poder político e jurídico saído da vontade popular.

## **2.2. A soberania guineense alienada ou o Estado falhado**

A ocidentalização constitui uma forma de exportação de valores, de ideologias e de lógicas intrinsecamente ocidentais, num determinado contexto histórico, para determinadas sociedades não ocidentais com origens sociais, políticas e culturais distintas, fazendo tábua rasa das características intrínsecas de cada país.

Assim, o modelo de criação de economias de mercado e processos democráticos em países com grandes défices estruturais económica e politicamente – bases fundamentais para o modelo neoliberal - nos moldes ocidentais, evidencia alguma prepotência, por um lado, e por outro, um desrespeito pelo estado de direito e por vezes intimamente ligados aos interesses de comunidades específicas.

Ora, os resultados para além de desastrosos, conduziram à degradação da auto-estima dos guineenses, porquanto, viram-se excluídos de todo o processo ao não serem chamados a pronunciarem-se na construção de uma nova ordem social e económica do país. A GB em situação de debilidade e num contexto internacional desfavorável face à diferença dos termos de troca – sempre presentes -, por um lado, e por outro às carências do aparelho de Estado, envolveu-se num trágico dilema, isto devido a uma deficiente avaliação *ex ante* das políticas adoptadas até a crise.

O FMI tinha como missão a resolução de crises e uma das saídas seria a abertura dos mercados, o que levou o laureado com o Prémio Nóbel da Economia<sup>81</sup>, Joseph Stiglitz a designar o BM e o FMI de *instituições missionárias* das propostas de Margareth Teatcher e Ronald Reagan. O mesmo autor repara que os Estados industrializados, principalmente os europeus, só liberalizaram os seus mercados nos anos 70 e portanto, não se encontram em posição moral para encorajar os países em vias de desenvolvimento a executá-la num curto prazo.

A crescer a esta ideia, saliente-se o facto de que a GB à data, encontrava-se numa situação política instável e para efeitos de liberalização comercial e cambial, o que pressupõe entrada de capital estrangeiro e que requeria instituições financeiras sólidas, resultou em efeitos contrários, isto é, fragilizou a economia ao não constituir crescimento económico e aumentou os custos para os mais pobres.

---

<sup>81</sup> Este galardão foi atribuído em 2001.

Tendo como pano de fundo as medidas do CW e do FMI, o que verificámos é que tanto as privatizações como a liberalização resultaram num crescimento económico dual com bolsas de riqueza, sobretudo, porque induziram à formação de uma classe média, particularmente de índole política e subestimaram os custos políticos, porque fomentaram a corrupção e degradaram as condições sociais, o que resultou no agravamento do número de desempregados.<sup>82</sup>

Na trilha desta visão, citamos, de novo, Ha-Joon Chang na sua obra, cujo título original é *Kicking Away the Ladder*, onde o autor reflecte sobre a prepotência demonstrada pelos países desenvolvidos sobre aqueles em vias de desenvolvimento, no sentido de uma rápida reforma das instituições e implementação do que ele designou por “boas práticas”, quando os mesmos em situação idêntica e em contextos diferentes não as aplicaram.

Ora, estas práticas só acontecem devido à fragilidade dos Estados que sob pressão de vários quadrantes, economicamente débeis e sem tempo para reflectir sobre os benefícios e as consequências das decisões a tomar. Das já enumeradas consequências a nível económico, social e político vimo-nos impelidos a pensar que os guineenses cederam a sua soberania aos “manjares estrangeiros” e ao narcotráfico e, por isso, parece-nos dever juntá-la ao rol dos inúmeros estados falhados.

Actualmente, o Mundo configura-se em dois grupos de Estados: os que exercem plena soberania sobre o respectivo território e outro conjunto de Estados, cujos governos não conseguem concretizar o seu papel. São, agora, conhecidos por Estados Frágeis, em Risco, Falhados ou ainda, e/ou em Colapso, doravante designado por EF.

Consideramos que os estados soberanos devem exercer certas funções tidas como mínimas, tais como, o bem-estar e a segurança dos seus cidadãos. Estudos empíricos tentam justificar os EF com o argumento da fragilidade estrutural, a proliferação da corrupção, ou com a privatização do Estado e ainda com a uma nova configuração do sistema internacional.

Pensamos também que a história da construção dos Estados é caracterizada por momentos de ascensão, queda e rupturas em contextos amplos ou em casos específicos. No debate teórico actual sobre este tema, é comum situar-se estas realidades no período pós Guerra-Fria porquanto, os conflitos intra-estatais que, não sendo novos, ganharam mais visibilidade.

---

<sup>82</sup> Fonte: Oral

A ligação entre os EF ao terrorismo e ao narcotráfico constituem a principal ameaça à segurança internacional, tendo originado um dos "novos" problemas centrais da política internacional.

A noção de EF generalizou-se, apesar de arrastar consigo uma definição pouco clara. Uma análise racional deste facto, nomeadamente, das suas causas e consequências, porque, num ambiente internacional assinalado por estratégias de influência e pela globalização das ameaças, as palavras não são vãs.

Com os atentados de 11 de Setembro de 2001 nos EUA, o contexto internacional evoluiu e reforçou esta perspectiva. As guerras civis, os golpes de Estado e as suas consequências passaram a ocupar um lugar secundário, concedendo ao terrorismo o lugar de problema número um, seguido pelo tráfico de produtos ilícitos (armas, drogas, diamantes e mesmo seres humanos).

Aliás, a imprecisão da noção de EF e a sua aplicabilidade, aparentemente muito lata, têm provocado uma forte reacção nos países que integram este naipe. Para estes, o conceito em si mesmo é um prenúncio de que os Estados industrializados procuram encontrar pretextos para uma intervenção na soberania interna. Nalgumas situações, o termo é utilizado unicamente para fins políticos, com intuito de gerar uma oposição internacional contra regimes em transições políticas complexas.

A erosão da soberania guineense desde a adesão aos PAE, o funcionamento dos mercados mundiais, a ideologia económica neoliberal, as redes transnacionais reduziram fortemente o papel do Estado e a sua esfera de controlo. Também, o Estado perdeu o monopólio sobre o uso da força e não dispõe de autoridade moral para tomar decisões aceites pela população.

Os efeitos nefastos da ordem internacional vigente, aliada à insuficiência do papel do Estado, podem facilmente explicar-se pelo tipo de Estado que estas forças globalizadoras produziram, todavia, a actual ordem internacional depende cada vez mais dos Estados.

## CAPÍTULO V

### O espaço ético dos actores nos PAE

#### 1. De que lado recaem as responsabilidades - Uma perspectiva histórico-governativa

As transformações sociais, ao longo da história da humanidade sempre acarretaram dissabores para alguns progressos a outros, se bem que em diferentes proporções. As mudanças ocorridas no ora dito mundo em desenvolvimento, não fugiram à regra e atentando-nos ao facto do caso em estudo apresentar características próprias.

A GB constituída primeiramente, como uma colónia não de povoamento, depois, país independente em meados dos anos setenta, num contexto de Guerra-Fria, deu sequência aos apoios do Bloco de Leste. Até aqui, nada a apontar em termos éticos, “amigos para o bem e para o mal”. Os libertadores da pátria deram continuidade às políticas de economia planificada e a braços com um défice em matéria de infra-estruturas e de recursos humanos, facilmente entenderemos porque fenómenos bruscos e exteriores trazem consequências devastadoras.

A GB apresentava nos primeiros anos do período pós-independência, com prevalência de um regime político de partido único, uma aceitável estabilidade política, apesar de algumas violações dos direitos humanos e ausência de participação da sociedade civil como é entendida hoje. O despoletar da crise da dívida, não só associada à herança colonial, mas também à deficiente escolha de estratégia de desenvolvimento, arrastou o país para uma situação de vários Governos sem governo, para um Estado fictício e sem um projecto.

#### 1.1. As escolhas morais dos governantes/políticos

O revanchismo político instalado, a falta de sentido de estado e de responsabilização<sup>83</sup> nortearam as atitudes dos agentes políticos e a confusão política facilitou a movimentação dos mesmos<sup>84</sup>. Rousseau argumentou que a desobediência impune legitima a desobediência.

---

<sup>83</sup> Etimologicamente, a palavra responsabilidade resulta do latim *respondere*, responder. De acordo com o Dicionário Michaelis, responsabilidade é “a qualidade de responsável”, que “responde por actos próprios ou de outrem”, que “deve satisfazer os seus compromissos ou de outrem”. Por ser um conceito em construção, a responsabilidade social recebe muitas definições. Numa visão mais genérica, responsabilidade social é o comprometimento constante de cidadãos (agentes individuais) pautados pela ética e com vista à promoção do desenvolvimento social, ambiental e económico, melhorando a qualidade de vida actual e futura da sociedade beneficiada e envolvida nesse processo.

<sup>84</sup> Fonte: Oral

Referimo-nos aqui à desobediência às regras elementares das relações humanas, isto é, o respeito pela dignidade humana.

É pertinente a análise desta questão tendo em conta até ao momento da viragem política, entenda-se para o multipartidarismo, os cargos governativos eram tidos como emprego garantido sem termo, o mesmo será dizer garantia de sustento. Com a mudança e as frequentes modificações de titulares de cargos ministeriais e com a noção de emprego a prazo – devido à instabilidade política – os políticos/governantes passaram a ser meros negociantes buscando o garante da sua subsistência, riqueza pessoal e familiar através do sistema de comissões por assinatura.

Numa perspectiva kantiana, a razão humana é geralmente pragmática e por isso, submete-se ao ónus de uma razão pura pela qual se universaliza e à acção desinteressada, isto é, não em proveito próprio mas antes, exercida no interesse comum. Para o efeito a razão deverá ser formal, ou seja, deverá abdicar do primado da matéria que a converte em empírica e interessada, conformando-se em vontade boa enquanto sujeita às leis da liberdade.

Em termos práticos, o que verificámos é que as escolhas morais nem sempre tiveram em conta um interesse comum mas pelo contrário, o nepotismo apoderou-se dos agentes políticos para sustento de redes de relações estabelecidas internas e externas o que, por um lado, deteriorou o sistema de redistribuição comunitária e por outro, contribuiu para o afastamento da vida política dos recursos humanos mais idóneos e competentes e que constituem a reserva moral guineense<sup>85</sup>.

O mesmo será dizer-se que o Estado guineense acolheu o enriquecimento fácil de alguns, por via da ausência de responsabilização<sup>86</sup> em detrimento do sentido de estado e da justiça social<sup>87</sup>.

Por sua vez, Mill, J.S admite a existência de outras qualidades humanas desejáveis que não sejam somente a virtude e alega que *“os utilitaristas defendem que a longo prazo a melhor prova de um bom carácter são as boas acções; e recusam resolutamente considerar como boa qualquer disposição mental da qual a tendência predominante seja produzir uma má conduta”*.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Fonte: Oral

<sup>86</sup> Por esta via cresce o fenómeno “Machundade” com origem no termo “Macho”, isto é, a não responsabilização e a impunidade daqueles que, sem pudor, desviam fundos do erário público em proveito próprio ou da rede a que pertencem.

<sup>87</sup> Fonte: Oral

<sup>88</sup> Mill J.S. (1871-2005, p. 68)

Um dos factores que têm bloqueado o processo de desenvolvimento tem sido a má conduta dos governantes que põem em causa a vontade popular. Esta deve ser, necessariamente, a base da autoridade governamental na GB, e os governos, democraticamente eleitos, não devem ser depostos à força na medida em que este é o fundamento da democracia e da boa governação. Nesta linha de pensamento, muitas vezes se têm levantado em favor do restabelecimento do sistema político unipartidário como motor para a estabilidade<sup>89</sup>.

Ora, esta perspectiva colide com as exigências das IFI's e dos países doadores que preconizam uma democracia participativa e multipartidária como alicerce indispensável à boa governação. As vozes que se levantam em favor do regime de partido único, não são nada mais do que aqueles que viram goradas as suas expectativas, perderam a auto-estima e se submeteram ao espírito egoísta que caracteriza grande parte da classe política guineense em particular e aos agentes políticos africanos em geral.

Outro aspecto de relevância importância é, sem dúvida o aproveitamento desmedido por parte de alguns actores políticos e não só, da inexistência de instituições que fomentem as normas e juízos de conduta que permitam aquilatar os modos de conduta que zelem o interesse público. Em suma, o facto de o Estado guineense não possuir dispositivos sociais que trabalhem mais em prol do “social” ou “moral” constitui um factor de decadência das relações de confiança entre governantes e governados dando lugar ao caos social e moral estabelecido na GB.

Por conseguinte, para que a relação de confiança possa ser estabelecida é fundamental que se cultivem normas de conduta moral e socialmente aceites por todos os actores, sem a qual o processo de desenvolvimento será hipotecado. Sobre o assunto, Sen, A. (2003, p. 271-272) é contundente quando afirma que “ *A necessidade de desenvolvimento institucional tem algumas conexões evidentes com o papel dos códigos de conduta, pois as instituições assentes em relações interpessoais e concepções partilhadas funcionam com base em padrões comuns de comportamento, na confiança mútua e na convicção de que há ética da parte do outro*”

## **1.2 As práticas imorais dos precursores dos PAE**

---

<sup>89</sup> Fonte: Oral

A par das consequências dos PAE, o facto de não se considerarem as características do Estados e da recente democracia guineense, acabou por inviabilizar muitas das medidas propostas, rapidamente alteradas perante o surgimento de instabilidade e contestação social.

Lamentavelmente, o aumento compulsivo da exigência na liberalização e na desregulamentação dos mercados financeiros e de capitais, a curto prazo, torna-se inexecutável, num país com um sistema comercial pouco capaz de enfrentar os desafios da competitividade global e ainda com forte pressão patrimonial sobre os escassos recursos.

Tendo como prioridade as lutas pelo poder político, o desenvolvimento foi secundarizado pelos guineenses e as mudanças bruscas criaram incertezas inerentes às especulações e flutuações financeiras internacionais. Entendemos que as pressões exercidas pelo BM e pelo FMI, sobre a GB, um Estado frágil, no sentido de uma maior rendibilidade, não foi acompanhada de uma pressão sobre a primazia de sistemas de segurança social para todos, pelo contrário, muitos dos que vivem em espaços onde a presença do Estado é praticamente nula, viram-se entregues à ilegalidade.

John Rawls, por exemplo, crê que as sociedades ricas têm obrigações para com as sociedades que se encontrem em condição débil contudo, não contemplou os indivíduos dessas mesmas sociedades, em situação de quase indigência. Ora, para o mesmo autor em *A Lei dos Povos*, “(...)os povos bem ordenados têm o dever de ajudar as sociedades sobrecarregadas”, isto é, aquelas sociedades que “*não possuem tradição política e cultural, o capital humano, o saber-fazer e, frequentemente, os recursos materiais e tecnológicos necessários a ser-se bem ordenado*”<sup>90</sup>.

Tomemos o exemplo da administração pública em situação de congelamento e ou salários em atraso em que os funcionários se viram na necessidade de privatizar os próprios serviços que prestam. Esta conjuntura espelha a injustiça a que administração pública foi sujeita, levando à desumanização e à descredibilização do serviço público<sup>91</sup>. Se como entendemos, o Estado deve promover a segurança e o bem-estar do seu cidadãos, no diálogo com as IFI's, é notório que estes dois factores foram ignorados.

Ora, a ética, a equidade, a inclusão, a segurança humana e a sustentabilidade são fundamentais em qualquer processo de desenvolvimento. Quanto à ética, é suposto o respeito pelos contratos e a GB ao não cumprir com os seus compromissos – violando princípios

---

<sup>90</sup> Rawls, J. (2001, p. 116-117).

<sup>91</sup> Fonte: Oral

éticos – foi duramente castigada pelo PAE. Estes programas criaram uma série de expectativas aos cidadãos.

Ao analisarmos a equidade, verificámos que imperou o espírito egoísta na distribuição da renda com resultados catastróficos para uma larga franja da população guineense. Relativamente à inclusão, supõe-se que todos participem da vida económica e social do país, todavia, a exclusão tem um peso superior, na medida em que são mais os que ficaram de fora do processo de mudança dos que beneficiaram disso.

A segurança social, excluída do processo, reveste-se de importância vital para o bem-estar dos trabalhadores, das suas famílias e de toda a sociedade. Constitui um direito essencial do ser humano e um aparelho fundamental de coesão social, promovendo, ao mesmo tempo, a paz e a inserção sociais.

Como elemento indispensável da política social, esta - não foi contemplada na carta de intenções para o acordo com o FMI - exerce um papel essencial na prevenção e na luta contra a pobreza. Ao não apadrinhar a solidariedade social e a repartição equitativa, a segurança social, os PAE não contribuíram para a dignificação da pessoa humana, para a equidade e justiça social, pois trata-se de um instrumento importante para a integração, para a participação dos cidadãos e para o desenvolvimento.

Os PAE não promoveram a segurança humana,<sup>92</sup> elemento preponderante à consumação de projectos de vida concebidos pelas famílias guineenses. A sustentabilidade e o crescimento económico foram oscilantes e sustidas quase exclusivamente pela ajuda externa, o que espelha a submissão a que as agências internacionais conduziram a GB.

Todavia, desde os primeiros Programas e após a constatação de efeitos menos positivos sobre o bem-estar das populações, os discursos tanto do BM como do FMI têm-se modificado, no sentido de uma maior abertura e a enfatizar as questões, nomeadamente, no fortalecimento das instituições, na redução da pobreza e no crescimento sustentável.

No entanto, há também os que entendem que se deveria ir mais além, isto é, caminhar para a reformulação das mesmas, hierarquizando-as por forma a criar uma estratégia de

---

<sup>92</sup> O conceito de segurança humana irrompeu no contexto da busca da paz na década de 80, em oposição ao conceito de “segurança nacional”, que predominou durante a Guerra-Fria. Porém, a sua propagação a nível internacional só ocorreu em 1994, quando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) centrou o seu Relatório de Desenvolvimento Humano nessa ideia. Para o PNUD, o âmago da insegurança humana é a vulnerabilidade, e a questão a levantar é saber como proteger as pessoas, persistindo na sua participação directa e na ligação directa entre desenvolvimento e segurança. Como ponto de partida, o PNUD identificava as seguintes dimensões da segurança: económica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, de género, comunitária e política.

desenvolvimento coerente e bem articulada, aproveitando do que há de melhor nas actuações do Estado e do Mercado, enquanto instâncias preponderantes no processo de desenvolvimento.

## Nota Conclusiva

A reforma das instituições públicas, especialmente a administração tem sido um “o calcanhar de Aquiles” do país desde a sua independência. O país empenhou-se em romper o sistema de administração colonial baseado, fundamentalmente no domínio através da coerção, e em assegurar uma melhor gestão nacional que, na época, era deficientemente exercida pela administração e enfrentava uma carência de recursos humanos. Essas preocupações, que eram assentes numa ideologia de pendor socialista, resultaram numa centralização, apesar da descentralização ser um objectivo consagrado na Constituição.

A inter-relação entre governo, paz, segurança, estabilidade e desenvolvimento económico e social deve ser uma inquietação prioritária com base num comprometimento com a solução pacífica de conflitos, em particular de conflitos armados, e o reconhecimento de que a paz e a estabilidade são condições essenciais para o desenvolvimento.

O reconhecimento da correlação entre governação e erradicação da pobreza, incluídos na melhoria da prestação e da disponibilidade de serviços, os de crédito, saúde e educação e investimentos em infra-estruturas, - como a rodoviária, a água potável e a energética - tudo o que aumenta a participação do povo nas actividades económicas e sociais e, em grande parte, depende da capacidade de resposta do governo.

Os processos de governação devem envolver, para além do Estado (instituições do sector público), o sector privado e organizações da sociedade civil. A promoção da construção de capital social, de partilha dos valores pelos membros da sociedade e da vontade política de competir no debate económico, cada vez mais globalizado, pode facilitar o desenlace da tarefa nacional de alcançar maior integração e inter-relação, com uma esfera mais ampla de oportunidades.

A qualidade e o acesso à educação e à saúde são elementos chave ao desenvolvimento, não menosprezando a preservação do meio ambiente ou a liberdade e a garantia dos direitos humanos, fazem do desenvolvimento um conceito complexo e distinto de crescimento económico, porquanto, é mais abrangente do que a esfera económica. Um dos grandes objectivos dos guineenses é alcançá-lo.

Os Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) surgem em meados dos anos 80, associados a uma determinada conjuntura político-económica, mais concretamente à crise da dívida e fundam-se, principalmente, no equilíbrio da balança de pagamentos e no crescimento económico. Numa primeira fase e por erro de diagnóstico, a meta estabelecida seria a

resolução de problemas tidos por conjunturais e, para tal, bastavam políticas de estabilização, a curto prazo, que sendo necessárias, não foram suficientes.

O ajustamento estrutural, por influências do paradigma dominante, propôs as medidas com base sobretudo, de índole económica, mais concretamente, no âmbito da liberalização económica, da privatização e da dinamização dos mercados, negligenciando as prestações sociais da competência do Estado, as características sócio-culturais e o estado real da economia e as causas da crise.

A situação da Guiné-Bissau no início dos anos 80, causada, em parte, pela má aplicação de políticas económicas, o controle de preços, a valorização da taxa de câmbio ou o financiamento dos défices por emissão monetária, frágeis instituições e uma débil democracia, não parece levantar muitas dúvidas no que concerne à necessárias reformas.

O Estado guineense como instrumento indutor do desenvolvimento, considerado pelos “heterodoxos”, reflectia os custos de uma economia pouco diversificada e distorcida pelo regime colonial e de um crescimento excessivo, contudo, com acentuados défices orçamentais.

A receita do Estado consistia, sobretudo, nos impostos, nos acordos de pesca e direitos aduaneiros, muito sujeitos à variação dos preços das matérias-primas nos mercados internacionais e com tendência a diminuir com a demanda da globalização. A despesa pública, por sua vez, reflectia os défices das empresas públicas e o papel do Estado como um dos maiores empregadores, com a percentagem dedicada ao pagamento de salários a absorver grande parte dos gastos em bens e serviços, por sua vez, já elevados.

Perante um Estado, a gastar mais do que recolhe e acusado de burocracia e corrupção, foi com uma certa rudeza que os PAE, a “única solução” que restava aos guineenses, face ao forte endividamento externo, estes opuseram à intervenção do Estado, impondo medidas como a supressão de subsídios, despedimento de funcionários públicos, cortes salariais, privatizações, e outras mais.

Com vista atingir o equilíbrio externo, a melhoria das finanças públicas tornou-se num dos objectivos destes programas. Mas, apesar das dificuldades relacionadas com a falta de estatísticas ou com a fiabilidade das mesmas, que se reflectem na segurança dos resultados, não parece ser evidente uma melhoria significativa das contas públicas, agora com duas décadas após a adopção dos primeiros PAE.

No que respeita à despesa, a evolução acabou também por não ser decisiva, verificando-se uma quebra, especialmente nos primeiros anos da década de 80. O crescimento dos juros

da dívida tem absorvido uma boa percentagem do orçamento público, em detrimento das restantes despesas, que têm vindo a perder importância no total da despesa pública, com destaque para os sectores sociais, com quebras consideráveis em alguns países.

Os sectores sociais, designadamente, a educação e a saúde, também sofreram bastante com a elisão orçamental, principalmente tendo em conta a forte pressão demográfica urbana existente na Guiné-Bissau. Em relação à educação, mais que uma quebra no orçamento, o principal problema parece ser a redução drástica da qualidade de ensino, com o crescimento do número de alunos por turma, a desmotivação dos professores e a falta de material escolar.

Na área da saúde, a melhoria dos indicadores sociais está relacionada sobretudo com medidas soltas e de baixos custos, mas bastante eficazes, como, por exemplo, as campanhas de imunização.

As políticas de rigor orçamental que poderiam concorrer para uma afectação mais convincente dos recursos e que criariam ganhos significativos ao nível do bem-estar, acabaram por ser condicionadas pelo peso do clientelismo e pelo neo-patrimonialismo.

Os investimentos em infra-estruturas são praticamente inexistentes, uma vez que são os que mais facilmente podem ser suspensos sem grandes custos políticos, mesmo que tal abarque consequências calamitosas ao processo de desenvolvimento.

Parece assim claro, que num contexto de contenção orçamental, se não houver um cuidado em acautelar os investimentos em áreas fulcrais como a da educação, da saúde ou das infra-estruturas, estas tendam a diminuir, quer a nível quantitativa quer a nível qualitativo, com consequências graves sobre o bem-estar das populações e do próprio processo de desenvolvimento.

Numa análise sucinta, ressalta o facto de que nos primeiros anos do ajustamento ter havido uma certa passividade ou até ignorância por parte do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional perante estas questões.

Seria igualmente oportuno a adopção de uma estratégia nacional que considerasse os grupos-alvo, isto é, os desfavorecidos, na redução dos subsídios, o que permitiria a redução dos gastos orçamentais, visto que se excluiria os não necessitados.

Os profetas dos PAE apregoaram que a diminuição do número de funcionários públicos permitiria subtrair o peso dos salários na despesa pública e aumentaria a produtividade. Esta medida teve pouco ou nenhum sucesso, na medida em que os elevados custos sociais inerentes à redução dos funcionários públicos em grande escala, e em sociedades como a guineense, onde os agregados familiares geralmente são numerosos e sem um sistema de

segurança social que assegure a sua subsistência, resultou no agravamento do nível de bem-estar de muitas famílias.

A corrupção continua ainda a ser um dos grandes problemas da GB e um embaraço ao desenvolvimento. Com instituições frágeis, desarticuladas ou até inexistentes, qualquer solução externa parece condenada ao fracasso, visto que a sociedade guineense padece de males, nomeadamente, a falta de educação cívica e de um compromisso que reveja o verdadeiro contrato social e que combata a coexistência dos sectores formal e informal

O processo de ajustamento, apesar de aspirar a contrair os poderes públicos, responsáveis pelo crescimento do sector informal, acabou por contribuir directa ou indirectamente para o seu crescimento, como um dos depositários do emprego e uma das fontes de compensação pela quebra dos salários reais.

A visão negativa do papel do Estado contribuiu para a fragilização de uma instituição que já por si, enfrentava algumas dificuldades. Hoje, um dos factores considerados cruciais para o desenvolvimento é a presença de instituições fortes e de um Estado eficaz e eficiente, que num contexto de “boa governação”, invista nas capacidades humanas e promova as reformas necessárias ao desenvolvimento.

Depois de vários anos de ajustamento estrutural, as instituições de *Bretton Woods* reconhecem a necessidade de apostar na “boa governação”, assumindo que, uma das causas do fracasso de algumas políticas resultou da falta de um Estado e de instituições fortes.

### ***Breves recomendações***

Tendo em vista um desenvolvimento sustentável e uma prática da justiça social equitativa tendo como alvo primordial o Homem, enquanto percursor e elemento essencial ao desenvolvimento, consideramos indispensável a observância de alguns valores morais que entendemos por essenciais à preservação da identidade nacional e cultural, à independência política e económica e ao reforço da auto-estima tendo o bem-estar das populações como objectivo a atingir. Assim, recomendamos:

- um processo de desenvolvimento aberto e centrado na pessoa humana, actor e promotor do seu próprio desenvolvimento;
- uma acção global que assegure um desenvolvimento com alicerces, que não negligencie nem a agricultura, nem a indústria racionalmente conduzidas, por forma a acelerar todo o processo de desenvolvimento;

- uma orientação social avançada que tenha em conta o factor essencial da educação e o domínio da saúde e a promoção de instituições fundadas em juízos morais e sociais;
- um esforço de endogeneização que vise consagrar os recursos humanos guineenses, nomeadamente, a diáspora e a reserva moral marginalizada, ao desenvolvimento da GB;
- um papel inteligente do Estado, coordenador racional do processo de desenvolvimento;
- uma participação democrática dos cidadãos na sua auto-promoção, com uma preocupação evidente de respeito dos direitos do homem.

## Personalidades entrevistadas<sup>93</sup>

- Dr. Raúl Mendes Fernandes, Sociólogo e investigador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP);
- Dr. Carlos Vamaín, Jurista, Politólogo e ex-Ministro da Justiça;
- Dr. Faustino Imbali, Sociólogo, ex-1.º Ministro e investigador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP);
- Dr. Marcelo Almeida, Economista, ex-técnico do Ministério das Finanças
- Dr. Mamadu Jao, Antropólogo, Director-Geral do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP);
- Jamel Handen, Presidente da ONG PLACOM-GB;
- Eng.º Carlos Schwarz, Presidente da ONG, Acção para o Desenvolvimento (AD) e ex-Ministro dos Transportes e Comunicações;
- Dr. Agnelo Regala, Proprietário da Rádio Bombolom, ex-Deputado e ex-Secretário de Estado das Comunicações;
- Sr. Osvaldo Rosário, ex-Secretário de Estado para a Reforma Administrativa e Assessor na Presidência do Conselho de Ministros;
- Dr. Eduardo Fernandes, Economista, ex-Secretário de Estado do Tesouro e ex-Ministro das Pescas;
- Dr. Carlos Eduardo Lobo de Pina, Economista, Assessor do Ministro da Economia;
- Dr. Pedro Godinho Gomes, ex-Governador do Banco Central (BNG);
- Eng. Luís Cândido Ribeiro, ex-Ministro da Agricultura e ex-Governador do BCAA;
- Dr. Gastão, Economista, Técnico do FMI.

---

<sup>93</sup> As entrevistas foram realizadas no período compreendido entre 23 de Março e 20 de Abril. Foram realizadas num contexto de instabilidade política devido à Moção de Censura votada na Assembleia Nacional que ditou a sua dissolução e conseqüente queda do governo presidido pelo Dr. Aristides Gomes.

## Bibliografia

Ackerman, S.R., (2002), *Corrupção e Governo*, Prefácio-Edições de Livros e Revistas, Lda, Lisboa.

Almeida, J., Pinto, J. (1990), *A Investigação nas Ciências Sociais*, Ed. Presença, Lisboa.

Amaro R., (2003). *Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria*, in, *Desenvolvimento e Saúde em África*, Caderno de Estudos Africanos, n.º 4, ISCTE, Janeiro/Julho, Lisboa.

Aristóteles (1998), *Política*, Ed. Vega (edição bilingue), Lisboa.

Bastiensen J. *et all*, (January 2002), *Poverty, Institutions and Interventions. A framework for an institutional analysis of poverty and local anti-poverty interventions*. Discussion Paper. University of Antwerp. Institut of Development Policy and Management.

Chang, Ha-Joon, (2003), *Chutando a escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, Ed. UNESP, S. Paulo.

Changeuax, Jean-Pierre, (dir), (1993), *Fundamentos naturais da ética*, Instituto Piaget, Lisboa.

Clark, A. *et all*, (1995), *Adolescentes seguros: como aumentar a auto-estima dos jovens*, Ed. Gente, São Paulo.

Clément, E. *et all*, (2007), *Dicionário prático de filosofia*, Ed. Terramar, Lisboa.

Eco, U. (1998), *Como se faz uma tese em ciências humanas*, 7.ª ed., Ed. Presença, Lisboa.

Friedman, J. (1996), *Empowerment, uma política de desenvolvimento alternativo*, Ed. Celta, Lisboa.

Fukuyama, F., (2006), *A construção de estados, governação e ordem mundial no século XXI*, (trad.) F.J. Azevedo Gonçalves), Ed. Gradiva, Lisboa.

Fukuyama, F., *O fim da história e o último homem*, 2.ª ed., Ed. Gradiva, Lisboa.

Guiddens, A. (2004), *Sociologia*, Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 4.ª ed., Lisboa.

Haguette, T.M.F. (1997), *Metodologias qualitativas na Sociologia*, 5.ª ed., Ed. Vozes, Petrópolis.

Imbali, F. (1993) *Os efeitos sócio-económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau*, INEP, Bissau.

Infokit de Cotonou, *O novo Acordo de Parceria ACP-UE*, ECDPM, p.1-23.

Kant, I., (2001), *Fundamentação da metafísica dos costumes*, Lisboa Editores, 7.<sup>a</sup> Ed., Lisboa.

Ki-Zerbo, J., (2006), *Para quando África?* Entrevista de René Holenstein, (Trad. Carlos Aboim de Brito), Ed. Campo das Letras, Porto.

Lévi-Stauss, C., (2003), *Raça e História*, (Trad. Pedro E. Duarte), Ed. Vega, Lda, Lisboa.

Maddison, A. (2001), *L'économie mondiale. Une perspective millénair*, OCDE, Paris.

Marques, R., (2000), *Breve história da ética ocidental*, Ed. Plátano, Lisboa.

Mill, J. Stuart, *Utilitarismo*, (1871-2005), (Trad. F. J. Azevedo Gonçalves), Ed. Gradiva, Lisboa.

Mirandola, G.P. D., (2006), *Discurso sobre a dignidade do Homem*, (Trad. Maria L. Ganho), Ed. 70, Lda., Lisboa.

Monteiro H. e Martins G. (1996), *Os efeitos do PAE no sector da educação*, in, O programa de Ajustamento Estrutural na Guiné-Bissau, Análise dos efeitos Sócio-Económicos, INEP, Bissau.

Monteiro, A. Isaac, (1996), *O programa de Ajustamento Estrutural na Guiné-Bissau, Análise dos efeitos Sócio-Económicos*, INEP, Bissau.

Moreira, A. (1979), *Ciência Política*, Livraria Bertrand, Lisboa.

Moreira, C.D., (1994), *Planeamento e Estratégias da Investigação Social*, ISCSP, Lisboa.

Murteira M. (1983), *Lições de economia política do desenvolvimento*, Ed. Presença, Lisboa.

Pasquino, G. (2005), *Curso de Ciência Política*, (trad. Ana sasseti da Mota), Ed. Principia, Lisboa.

Perroux, F. (1960), *Économie et société, Contraint, échange, don*, PUF, Paris.

Perroux, F. (1981), *Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento*, (trad. L.M. Macaísta Malheiros), Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

PNUD (1994), *Relatório do Desenvolvimento Humano: Desenvolvimento sustentável*. Ed. Tricontinental, Lisboa.

PNUD (2000), Relatório do Desenvolvimento Humano: *Direitos Humanos e Desenvolvimento Humano. Pela Liberdade e Solidariedade*. Ed. Tricontinental, Lisboa.

Proença, C., (2003), *As políticas de ajustamento e o bem-estar das famílias, na cidade de Bissau, na República da Guiné-Bissau no período de 1986-2001*, Lisboa.

Quivy, R., Campenhoudt, Luc Van, (1992), *Manual de investigação em ciências sociais*, 2.<sup>a</sup> Ed., Ed. Gradiva, Lisboa.

Rawls, J., (2000), *A lei dos povos*, (trad. Luís Crasto Gomes), Ed. Quarteto, Coimbra.

Rawls, J., (2001), *Uma teoria da justiça*, (trad. Carlos Pinto Correia), 2.<sup>a</sup> ed. Ed. Presença, Lisboa.

Ricouer, P. (1990), *Étique et morale*, in Revista Portuguesa de Filosofia, Janeiro/Março.

Rodrik, D. (2002), in *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegam depois*, Editora Unesp, S. Paulo.

Rousseau, J.J., (1762-2003), *O Contrato Social*, 5.<sup>a</sup> ed., Publicações Europa América, Lisboa.

Sanha, I., (1993), *Reflexão sobre os impactos económicos e financeiros do Programa de Ajustamento Estrutural*, in, Os efeitos Sócio-Económicos do Programa de Ajustamento Estrutural, INEP, Bissau.

Saprin (Agosto 2002), *Las políticas de ajuste estructural en las raices dela crisis económica y pobreza – Una evaluación participativa multi-nacional del ajuste estructural*, Washington.

Savater, F.(2005), *Ética para um jovem*, 13.<sup>a</sup> ed., Ed. Dom Quixote, Lisboa.

Schadler, S. et all, (1993), *Economic Adjustment in Low-Income Countries: Experience Underthe Enhanced Structural Adjustment Facility*, Occasional Paper 106, IMF, Washington, D.C..

Sen, A., (2005), *Sobre ética e economia*, Ed. Companhia das Letras, São Paulo.

Silva, A. S., Pinto, J. M., (2005), (orgs) *Metodologia das ciências sociais*, 13.<sup>a</sup> ed., Ed. Afrontamento, Porto.

Singer, P. (2004), *Um só mundo – A ética da globalização*, Ed. Gradiva, Lisboa.

Singer, P., (2002), *Ética prática*, 2.<sup>a</sup> ed., Ed. Gradiva, Lisboa.

Smith, A., (1999), *Riqueza das Nações*, 4.<sup>a</sup> ed., Vol. I, Fund. Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Stiglitz, J. (2002), *Globalização a grande desilusão*, Ed. Terramar, Lisboa.

Tinbergen, J., (1962), *Techniques modernes de la politique économique*, Ed. Dunod, Paris.

Tungendhat, E., (1997), *Lições sobre ética*, (Trad. AAVV), 2.<sup>a</sup> ed., Ed. Vozes, Petrópolis.

Van Maanen, B. (1996), *Economia*, in, O programa de Ajustamento Estrutural na Guiné-Bissau, Análise dos efeitos Sócio-Económicos, INEP, Bissau.

Vasqués, A. S., (1982), *Ética*, Ed. Civilização, Rio de Janeiro.

## Bibliografia Electrónica

Kaufmann, D. *et al*, (Junio de 2000), *La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción*, [em linha], Finanzas & Desarrollo.

Disponível na www: <http://imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2000/06/pdf/kauf.pdf>.

Rodrik, D., (Junio de 2000), *Crecimiento económico o reducción de la pobreza: Um vano debate*, [em linha], Finanzas & Desarrollo.

Disponível na www: <http://imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2000/12/pdf/rodrik.pdf>.

Williamson, J., (Junio de 2000), *No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar*, Finanzas & Desarrollo,.

Disponível na www: <http://imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/09/pdf/williams.pdf>.

*What is good governance?*

Disponível na www: <http://unescap.org/huset/gg/governance.htm>.

Silva, M., (2005), *A economia é uma ciência ética. Verdades esquecidas*, in Cadernos de Economia, N.º 18, ISEG/UTL, Outubro/Dezembro.

Disponível na www: [http://cadernoseconomia.com.pt/ce73/manuela\\_silva.pdf](http://cadernoseconomia.com.pt/ce73/manuela_silva.pdf).

Proença, C., (1995), *Como analisar a governação*, Brief Paper, n.º 1/95, CEsa, Lisboa.

Disponível na www: [http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Brief\\_95\\_1.PDF](http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Brief_95_1.PDF)

Lusotopia, Guiné-Bissau, *Principais etnias*.

Disponível na www: <http://lusotopia.no.sapo.pt/indexGBEtnias.html> 14-10-2007.