

Colecção

Documentos de Trabalho

nº 48

*Jochen Oppenheimer
Luís Francisco de Carvalho*

***Desenvolvimento Económico e
Democracia Política no Contexto do
Ajustamento Estrutural em África****

* Texto apresentado no *1º Congresso Português de Sociologia Económica*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 4-6 de Março, 1998

Lisboa
1998

Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento
Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG/"Económicas")
da Universidade Técnica de Lisboa

R. Miguel Lupi, 20 1200 LISBOA PORTUGAL

Telf: ++/351/(0)1/ 392 59 83 Fax: [...] 397 62 71
e-mail: cesa@iseg.utl.pt

*O CEsA não confirma nem infirma
quaisquer opiniões expressas pelos autores
nos documentos que edita.*

DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E DEMOCRACIA POLÍTICA NO CONTEXTO DO AJUSTAMENTO ESTRUTURAL EM ÁFRICA

Jochen Oppenheimer (ISEG-UTL)
Luís Francisco de Carvalho (U.Atlântica)



0. INTRODUÇÃO
1. O CONTEXTO DE ESTABILIZAÇÃO E AJUSTAMENTO
 - 1.1. A ESTABILIZAÇÃO (FMI)
 - 1.2. O AJUSTAMENTO ESTRUTURAL (BANCO MUNDIAL)
2. A CONDICIONALIDADE POLÍTICA
 - 2.1. CONTEXTO DE EMERGÊNCIA
 - 2.2 AS PERSPECTIVAS DO BANCO MUNDIAL E DOS DOADORES BI-LATERAIS.
3. ABORDAGENS EMPÍRICAS DA RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO
 - 3.1. ALGUNS ESTUDOS ESTATÍSTICOS E ECONOMÉTRICOS
 - 3.2. LIÇÕES DE DIFERENTES CONTEXTOS HISTÓRICOS E SÓCIO-CULTURAIS
4. RETORNO AO CONCEITO DE DEMOCRACIA
5. OBSERVAÇÕES FINAIS: O CONCEITO DE *EMPOWERMENT*

0. INTRODUÇÃO

Quando Samuel Huntington (1991) analisou o processo global de democratizações no final do Século XX, para o qual utilizou a noção de *Third Wave*¹, a situação africana ainda era descrita como sendo dominada por «ditaduras pessoais, regimes militares, sistemas de partido único, ou alguma combinação dos três» (p.295), estando ainda incerto o sentido da evolução da região na década que então se iniciava. Desde então, bem pode dizer-se que a «onda de democratização» varreu a África sub-sahariana, fazendo sentir-se um pouco por toda a parte nesta vasta região. A magnitude das transformações em curso tem, de resto, suscitado um justificado interesse, que se traduz na extensa bibliografia já disponível sobre o assunto².

A discussão que aqui propomos destes processos de democratização centra-se na articulação entre democracia política e desenvolvimento económico, e mais particularmente nas configurações específicas de que essa relação se reveste no quadro da experiência africana.

Nesse sentido, começamos por observar o contexto internacional em que se processa a «viragem democrática», designadamente no que se refere à transformação das lógicas de condicionalidade da ajuda pública ao desenvolvimento. A atenção centra-se em particular na emergência dos discursos e práticas de condicionalidade política no quadro da estabilização e ajustamento estrutural, levada a cabo pelo Banco Mundial na viragem para a década de 90. Paralelamente, importa mencionar a abordagem dos doadores bilaterais e de outras instituições internacionais, mais explicitamente associada à problemática da democracia e do respeito pelos direitos humanos.

De seguida, recorreremos à literatura empírica disponível para avaliar do fundamento da relação virtuosa entre democracia e desenvolvimento avançada como justificação da nova condicionalidade política. Dois tipos de metodologia são abordados: os estudos econométricos e as análises sócio-culturais comparadas das diversas experiências históricas.

¹ Definindo «vaga de democratização» como «um grupo de transições de regimes não-democráticos para regimes democráticos que ocorre num período de tempo específico e que excede significativa-mente as transições na direcção oposta durante esse mesmo período de tempo» (p.15), Huntington considera que ocorreram três vagas de democratização no mundo moderno: a primeira entre 1828-1926, a segunda de 1943 a 1962, a terceira ter-se-ia iniciado com o 25 de Abril português de 1974, prolongando-se até à actualidade.

² Veja-se, por exemplo, a literatura revista no precioso *survey* de Buijtenhuijs e Thiriot (1995), cobrindo o período de 1992 a 1995.

Finalmente, passamos a uma abordagem dos limites do conceito de democracia ocidental na sua confrontação com contextos sociais africanos. É neste quadro que sublinhamos a pertinência da noção de *empowerment*.



1. O CONTEXTO DE ESTABILIZAÇÃO E AJUSTAMENTO

A necessidade de adopção de programas de estabilização e ajustamento estrutural surgiu da crise que os países africanos atravessaram a partir do final da década de 70, quando um número crescente de economias experimentaram desequilíbrios macroeconómicos persistentes e crescentemente insustentáveis.

Esta situação levou os governos a recorrerem aos *lenders of last resort* de Washington, as instituições-irmãs emanadas de Bretton Woods, o FMI e o Banco Mundial. Ao longo da década de 80, na sequência do que acontecia noutros contextos, designadamente no latino-americano³, a quase totalidade dos países africanos vai assinar acordos com estas instituições, passando a «estabilização e ajustamento estrutural» a constituir a «sabedoria convencional» das políticas de crescimento e desenvolvimento⁴.

No Quadro seguinte, são apresentados elementos relativos ao número de acordos celebrados entre os diversos estados africanos e o FMI e Banco Mundial nos anos 80, bem como o ano da adopção do primeiro programa deste tipo em cada país.

³ Vd. Bacha e Feinberg (1986).

⁴ Nem sempre as medidas de ajustamento resultaram de acordos com as instituições financeiras internacionais: veja-se, por exemplo, o caso do Burkina Faso, onde pode falar-se de «ajustamento auto-imposto» (cf. Savadogo e Wetta, 1992).

Programas de estabilização e ajustamento estrutural na África subsahariana ao longo da década de 80

<i>Países</i>	<i>Acordos com o FMI</i>	<i>Acordos com o Banco Mundial</i>	<i>Total</i>	<i>Lançamento do primeiro programa</i>
Benim	1	2	3	1989
Burundi	2	3	5	1986
Camarões	1	1	2	1988
Chade	1	3	4	1987
Congo	2	1	3	1986
Costa do Marfim	6	6	12	1981
Etiópia	1	-	1	1981
Gabão	3	1	4	1980
Gâmbia	3	-	3	1982
Gana	6	7	13	1983
Guiné	4	3	7	1982
Guiné-Bissau	-	2	2	1981
Guiné Equatorial	3	1	4	1980
Lesotho	1	-	1	1988
Libéria	5	-	5	1980
Madagascar	9	2	11	1980
Malawi	5	5	10	1980
Mali	5	3	8	1982
Maurícia	5	9	14	1980
Mauritânia	7	4	11	1980
Moçambique	2	3	5	1987
Níger	6	2	8	1983
Nigéria	2	3	5	1983
Quênia	8	5	13	1980
Rep. Centrafricana	7	3	10	1980
Senegal	10	6	16	1980
Serra Leoa	5	-	5	1981
Somália	6	2	8	1980
Sudão	4	-	4	1982
Tanzânia	3	2	5	1980
Togo	9	3	12	1981
Uganda	6	2	8	1980
Zaire	8	2	10	1981
Zâmbia	4	1	5	1981
Zimbabwé	2	-	2	1981

Adaptado de Jespersen (1992, pp.15-16).

1.1. A ESTABILIZAÇÃO (FMI)

Em termos simplificados, um país que se confronte com um déficit da balança de pagamentos que não possa mais ser financiado com recurso aos mercados financeiros privados, aproxima-se primeiro do FMI. No entanto, nem sempre o recurso ao FMI implica medidas de condicionalidade - «se o déficit provar ser um problema de curto-prazo que pode ser financiado com um avanço relativamente pequeno, então o governo em causa fará uso da *stand-by facility*, com a qual pode contar sem que o FMI estabeleça quaisquer condições para a concessão do empréstimo» (Green e Faber, 1994, p.2).

As condições de política económica só serão associadas aos empréstimos de estabilização do FMI quando um apoio financeiro mais substancial é necessário. São essas condições, reunidas na chamada «carta de intenções» assinada pelos governos, que constituem os programas de estabilização de um determinado país. De acordo com a própria natureza do FMI, as prescrições de política económica concentram-se em instrumentos monetários com um horizonte de curto-prazo.

Contudo, ao contrário dos países industrializados, para os quais foi concebida esta forma de actuar, a maior parte dos países africanos sofrem de desequilíbrios na balança de pagamentos com um carácter mais estrutural. Para além disso, ocorre que nestes países é frequente que outros desequilíbrios estruturais acompanhem o déficit da balança de pagamentos, tais como os déficits orçamental e da poupança interna, que conduzem à criação de crédito em excesso por parte do Banco Central, o que provoca designadamente uma derrapagem da inflação.

As medidas de estabilização compreendem três dimensões fundamentais: iniciativas visando uma gestão parcimoniosa das finanças públicas, actuação monetária restritiva e controlo da taxa de crescimento da dívida externa. Seguindo a sistematização proposta por Green e Faber (1994, p.3), podemos agrupar da seguinte forma as políticas e instrumentos defendidos pelo FMI, e de cuja combinação resultam os «pacotes» de estabilização *standard*:

- 1) Ajustamentos na taxa de câmbio, por meio de desvalorizações sucessivas de acordo com os diferenciais da taxa de inflação entre o mercado interno e os principais parceiros comerciais, tendo como objectivo de garantir a competitividade do preço das suas exportações .



2) Criação de «tectos» para o crédito, limitando a expansão total do crédito doméstico, particularmente para os sectores público e governamental.

3) Promoção de taxas de juro reais positivas.

4) Medidas fiscais de apoio à poupança e/ou de redução do consumo.

5) Redução da despesa pública, particularmente no que se refere a subsídios não-direccionados e aos encargos salariais da função pública (reduzindo o número de efectivos e/ou contraíndo a progressão dos salários).

6) Reformulação da políticas de controlo governamental dos preços, particularmente no que se refere à melhoria dos preços junto dos agricultores (correção do *urban bias*) e aos preços da energia (alinhando-os com os preços prevalecentes nos mercados mundiais).

7) Uma gestão melhorada da posição financeira externa - restrições no crescimento adicional da dívida externa (em especial se esta for de natureza não-concessional), a eliminação (ou redução) de pagamentos atrasados, a criação de reservas mínimas de meios de pagamento internacionais.

1.2. O AJUSTAMENTO ESTRUTURAL (BANCO MUNDIAL)

Em termos muito esquemáticos, podemos dizer que as políticas de ajustamento estrutural do Banco Mundial têm um espectro temporal de médio ou longo-prazo, actuando pela expansão da oferta, em contraste com a orientação de curto-prazo, centrada na contracção da procura, que caracteriza o FMI; o FMI coloca a ênfase na esfera monetária, o Banco Mundial na esfera «real».

Nas versões iniciais destes programas, as prescrições do Banco Mundial concentraram-se na estrutura produtiva, advogando uma estratégia de privatização, desregulamentação e liberalização do comércio, através da qual fosse potenciado o papel regulador do mercado em detrimento do intervencionismo estatal. Contudo, ainda na década de 80 e sobretudo ao longo dos anos 90, regista-se uma extensão das condicionalidades para os domínios da reforma institucional, da ecologia, da luta contra a pobreza, da provisão de serviços sociais e da problemática do *gender*. Os primeiros indícios destas reorientações, que não deixam de anunciar caminhos bem mais promissores, podem encontrar-se na reflexão em torno da rubrica das «dimensões sociais do ajustamento». Esta viragem na orientação do Banco Mundial é geralmente vista na sequência do debate suscitado pelo importante estudo organizado por Cornia, Jolly e Stewart (1987) para a

UNICEF, estando o (novo) posicionamento do Banco bem traduzido nos relatórios conjuntos com o PNUD e o BAD (African Development Bank, World Bank e UNDP, 1989 e 1990) ⁵.

Assim, e incluindo algumas condicionalidades semelhantes às propostas pelo FMI (reajustamentos da taxa de câmbio, políticas de preços, reforma fiscal, etc.), um programa de ajustamento apoiado pelo Banco Mundial poderá incluir uma larga variedade de medidas políticas (cf. Green e Faber, 1994, p.4; Mosley, 1987, p.5):

1) Política de comércio externo - eliminação das quotas de importação, redução das tarifas aduaneiras, melhoria dos incentivos e apoios à exportação.

2) Mobilização de recursos - reforma do orçamento e da estrutura fiscal (visando designadamente o aumento das receitas), reforma das políticas de taxa de juro para um incentivo à poupança privada, melhoria na *performance* financeira do sector público (e, sempre que possível, programas de privatização), medidas de incentivo ao investimento directo estrangeiro, etc.

3) Uso eficiente dos recursos - revisão das prioridades do investimento público, mudança do sistema de incentivos à indústria, reforma dos preços agrícolas (eliminação do sistema de *marketing boards*) e da energia.

4) Reforma institucional - reestruturação no funcionalismo público, melhoria da capacidade para a formulação e implementação de políticas, aumento da eficiência na gestão do sector público (recorrendo, se necessário, à privatização), apoio às indústrias locais competitivas.

5) Mais recentemente, estabelecimento de *safety nets* para a protecção de grupos vulneráveis.

⁵ O primeiro programa lançado em África pelo Banco Mundial com o objectivo de mitigar os custos sociais e económicos do ajustamento estrutural (por exemplo, perdas de rendimentos, empregos ou serviços sociais), foi lançado no Gana em 1987-88 (cf. Sandbrook, 1995). Em Moçambique, o Programa de Reabilitação Económica (PRE) de 1987 passa a Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) em 1989/90 (cf. Oppenheimer, 1992-94).

2. A CONDICIONALIDADE POLÍTICA

2.1. CONTEXTO DE EMERGÊNCIA

A associação entre as decisões acerca das opções e prioridades na concessão de assistência pública internacional e critérios de natureza política está longe de constituir um elemento de absoluta novidade. Na verdade, pode até afirmar-se que o percurso histórico da problemática do desenvolvimento se encontra, desde o seu início, no período pós-II Guerra Mundial, marcado por opções de âmbito político. Quer nos situemos ao nível das abordagens teóricas, das estratégias de ajuda internacional ou da própria dinâmica institucional dos «estudos do desenvolvimento» (no caso da ciência económica, na constituição e autonomização de uma subdisciplina específica, a «economia do desenvolvimento»), a articulação com os contextos políticos aparece como um elemento de referência incontornável nas sucessivas formulações e reformulações da problemática ao longo das últimas décadas. Assim, pode afirmar-se que a articulação com objectivos político é de certo modo constitutiva da própria ideia de ajuda e cooperação internacional.

Importa contudo salientar as especificidades do «desenvolvimento relativamente recente do regime de ajuda internacional» que, na transição para a década de 90, constitui o «uso da ajuda para impor condições políticas nos países receptores no sentido de promover reformas democráticas e de governo ou para punir a não-conformidade com exigências anteriores» (Baylies, 1995, p.321). Existem, portanto, duas aproximações possíveis na implementação dos esquemas de condicionalidade política: uma abordagem «activa», que consiste na criação de programas e incentivos que visem apoiar as transformações desejadas, mobilizando para tal recursos adicionais; uma abordagem «negativa», que visa a aplicação de pressões sobre os países receptores que não satisfaçam os critérios definidos, ameaçando a suspensão parcial ou total da ajuda até que determinada reforma seja adoptada.

Mas como entender a emergência deste novo regime de condicionalidade, precisamente na entrada para a década de 90 e com este conteúdo específico? Ou, por outras palavras, como caracterizar a configuração contextual onde surge a discussão sobre a (boa) governação, designadamente no que se refere à sua aplicação no caso africano?

Na resposta a esta questão, podemos distinguir dois eixos de interpretação fundamentais: a) as transformações decorrentes da derrocada

do chamado «socialismo real» na Europa de Leste, no final da década de 80;
b) a necessidade de reavaliação da experiência dos programas de estabilização e ajustamento estrutural.

A) Com o ano de 1989, o mundo comunista entrou em colapso: numa rápida sucessão de acontecimentos, simbolizados tão dramaticamente pela demolição do Muro de Berlim, os regimes da Europa de Leste e a própria URSS, sofreram um conjunto de transformações radicais, que prosseguem nos dias de hoje, na direcção dos modelos de organização ocidentais - a democracia liberal e a economia de mercado.

O fim da Guerra Fria, do antagonismo entre os EUA e a URSS (ou mais geralmente entre o Leste e o Ocidente) que havia dominado a situação internacional no período que se seguiu à II Guerra Mundial, levou à emergência de uma nova ordem geopolítica internacional. Embora seja ainda algo prematura a identificação do que caracteriza esta nova ordem mundial em construção, pode afirmar-se que, se os EUA aparecem claramente numa posição preponderante (o que de resto decorre com naturalidade do seu estatuto de «vencedor» da Guerra Fria), é igualmente inegável a estrutura multipolar das relações internacionais no contexto pós-Guerra Fria⁶.

Mas que conexões poderão ser estabelecidas entre este conjunto de transformações e o surgimento do discurso sobre condicionalidade política e governação?

Desde logo, importa ressaltar que a coincidência das datas é reveladora: o primeiro documento a desenvolver o tema da boa governação, da responsabilidade do Banco Mundial, data precisamente de 1989; depois disso, ao longo dos anos de 90 e 91 sucederam-se as intervenções, provenientes dos mais diversos quadrantes, procurando assumir posição face a esta problemática⁷.

⁶ Para uma perspectiva geral da «nova ordem mundial» emergente no contexto pós-Guerra Fria, apontando precisamente para o seu carácter multipolar, vd. Kissinger (1994, pp.17-28 e 804-835). A formação desta «ordem» está intimamente associada aos processos de crescente e acelerada interdependência e globalização, a tal ponto que existem autores que a classificam como sendo, mais propriamente, uma «desordem» (cf. Béney, 1992). Para as implicações desta ordem/desordem em África, nomeadamente ao nível da dinâmica regional de conflitos vd. o recente texto de Daniel Bach e Luc Sindjoun (1997).

⁷ Sob o título «The Emergence of 'Good Government' Agenda: Some Milestones», um número do *IDS Bulletin* consagrado a estas questões (vol.24, n.º1, 1993), fornece uma útil listagem de algumas das declarações em prol da boa governação, proferidas no período 89-91; de notar que o conteúdo destas declarações é variável, denotando entendimentos diversos do conceito.



Durante o período da Guerra Fria, a preocupação dominante dos doadores ocidentais (e sobretudo dos EUA) era a contenção da «ameaça comunista» no Terceiro Mundo. Assim, o tipo de regime e as práticas de governação exercidas no país receptor eram elementos de menor peso face a considerações de natureza geopolítica - os regimes autoritários eram até julgados aliados mais fiáveis, uma vez que contavam com poderosos aparelhos repressivos que podiam contrariar com maior eficácia as «ameaças subversivas». Os próprios governantes do Terceiro Mundo procuravam, por sua vez, tirar proveito desta situação, manobrando no sentido da obtenção de maiores volumes de ajuda, invocando a «arma das alianças».

Com o final da Guerra Fria, a situação altera-se profundamente: a racionalidade que sustentava os regimes autoritários pró-ocidentais deixou de existir, tornando-os vulneráveis a exigências de reformas internas; por outro lado, os países aliados do extinto bloco de Leste, viram-se igualmente na imperiosa necessidade de modificar, pelo menos formalmente, a sua lógica de funcionamento e legitimação - a exemplo, de resto, do que se passava com os seus antigos aliados.

Para além disso, o próprio clima intelectual se modificou. A espectacular derrocada do regimes de Leste, alimentou uma onda de optimismo liberal acerca das virtudes dos modelos organizativos do ocidente. A lógica é simples: com o fim do comunismo, deixaram de existir alternativas às formas de regulação política (democracia liberal) e económica (economia de mercado) características do liberalismo ocidental, que por isso mesmo passariam doravante a ter incontestável validade universal. Um exemplo desta atitude intelectual está nas conhecidas teses de Fukuyama, para quem teríamos atingido o «Fim da História»; segundo este autor, «embora alguns países da actualidade possam não ter atingido uma democracia estável e outros possam regredir para formas de governo mais primitivas, como a teocracia ou a ditadura militar, o ideal da democracia liberal não pode ser aperfeiçoado» (Fukuyama, 1992, p.13).

B) O documento do Banco Mundial que pela primeira vez faz referência ao tema da governação e à sua relevância para o desempenho económico (World Bank, 1989), tinha como objectivo a avaliação da experiência do ajustamento estrutural no continente africano. Mais precisamente, o problema que se levantava era o de compreender as razões que explicariam os resultados decepcionantes das experiências de reforma económica conduzidas ao longo da década de 80 (principalmente a partir de 85).

As dificuldades encontradas na aplicação das reformas manifestaram-se na incapacidade de atingir os objectivos estabelecidos, bem como nos efeitos laterais perversos a que essas reformas conduziram - que, numa primeira fase, procuraram ser captados por meio da, atrás referida «dimensão social do ajustamento». Assim, é no quadro de um necessário reequacionamento estratégico das acções e propostas do Banco, que começa a ganhar força a ideia de que importa proceder a «reformas institucionais» junto das administrações dos países receptores como condição para o aumento de eficácia dos programas de ajuda. Os aparelhos administrativos dos países receptores, para além de constituírem o interlocutor privilegiado na transmissão da assistência externa, são os agentes que detém a principal responsabilidade no estabelecimento das condições que rodeiam a sua aplicação no terreno. Assim, pode afirmar-se que a temática da governação remete para o «sub-texto emergente de um discurso mais alargado promovido pelo Banco Mundial, a partir de meados dos anos 80, que expressa a necessidade de um ambiente propício às reformas prescritas» (Baylies, 1995, p.322).

O debate sobre a governação, e a emergência da condicionalidade política, surge portanto na continuidade da anterior ênfase na condicionalidade económica associada ao ajustamento estrutural. Neste sentido, pode dizer-se que a imposição de condições para a concessão de empréstimos se faz sentir de forma progressiva, existindo várias «gerações» de programas, definidas pelo alargamento da âmbito das condicionalidades associadas (cf. Green e Faber, 1994).

Apesar da sua visibilidade recente, a questão da «má governação» como obstáculo ao desenvolvimento não é um elemento de análise novo. A sua origem teórica pode fixar-se em análises como a de Anne Krueger acerca da *rent-seeking society*, isto é na denúncia da lógica predatória de funcionamento dos poderes públicos enquanto entrave ao crescimento/ desenvolvimento (Krueger, 1974). Na verdade, este tipo de posição é um elemento extremamente importante de toda a argumentação que justifica a crítica às estratégias de desenvolvimento assentes no estado, e a concomitante apologia e valorização do mercado, que sustenta a própria abordagem do ajustamento estrutural. A grande diferença está no que poderemos designar de ênfase positiva no problema da governação: não basta identificar os limites da actuação do estado e esperar que o livre funcionamento dos mercados responda por si só ao problema do desenvolvimento, é necessário reconhecer o estado como parceiro

fundamental e promover as reformas adequadas que promovam a melhoria do seu desempenho.

Tal não significa, contudo, o retorno do anterior paradigma de desenvolvimento a partir do Estado. A nova atenção ao papel do estado está claramente subordinada aos objectivos de liberalização económica, o propósito será precisamente saber de que forma poderá a actuação do estado melhor contribuir para a realização desses objectivos.

2.2 AS PERSPECTIVAS DO BANCO MUNDIAL E DOS DOADORES BI-LATERAIS.

O Banco Mundial tem algumas limitações estatutárias associadas ao respeito pela soberania dos países membros⁸, pelo que a agenda da boa governação promovida por esta instituição no contexto do ajustamento estrutural tem mantido oficialmente um *low profile* político. Na perspectiva do BM a boa governação, definida genericamente como «o exercício do poder político para gerir os recursos económicos e sociais de um país para o desenvolvimento» (World Bank, 1989), é essencialmente um instrumento para atingir os objectivos dos programas de ajustamento económico. Assim, o conceito de boa governação do BM compreende quatro dimensões centrais: capacidade e eficiência na gestão do sector público; responsabilização a todos os níveis da actividade estatal, incluindo descentralização e participação; *rule of law*; transparência do sector público e acesso à informação, visando a orientação dos orçamentos públicos para o desenvolvimento e a redução da corrupção (Illy 1994, p.129).

Os doadores bilaterais, no entanto, num contexto de pós-guerra fria e face às necessidades de justificação da ajuda pública ao desenvolvimento perante uma opinião pública crítica, tendem a ligar o seu apoio financeiro aos PAE a condições mais vastas e de um carácter mais nitidamente político. Assim, a agenda de boa governação dos doadores bilaterais passou

⁸ Segundo o Artigo IV, Secção 10, dos estatutos do Banco Mundial, «O Banco e os seus funcionários não devem interferir nos assuntos políticos de nenhum membro; nem devem ser influenciados nas suas decisões pela condição política do membro ou membros em causa. Só as considerações económicas devem ser relevantes para as suas decisões, e essas considerações devem ser ponderadas imparcialmente...» (cit. em Stevens e Gnanaselvam, 1995, p.97).

a incluir dimensões como democratização (democracia multipartidária), descentralização, reforço da sociedade civil, promoção dos direitos humanos. (Para uma apresentação mais exaustiva desta agenda veja OCDE 1994).

Podemos todavia constatar um certo grau de convergência e complementaridade entre a abordagem da «boa governação» mais tecnocrática e de gestão macro económica do Banco Mundial e a abordagem mais global e política dos doadores bilaterais visando uma democracia de tipo ocidental. Ambas as abordagens não passam, no entanto, de uma extensão política das condicionalidades económicas ligadas ao apoio financeiro aos programas de ajustamento estrutural que se alargam agora a todas as formas da ajuda pública ao desenvolvimento. A lógica subjacente tanto à condicionalidade económica como sua extensão política é a convicção de que elas constituem condições para o desenvolvimento económico.

Vamos a seguir rever alguns estudos empíricos recentes para verificar se esta convicção se justifica.

3. ABORDAGENS EMPÍRICAS DA RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO

3.1. ALGUNS ESTUDOS ESTATÍSTICOS E ECONOMÉTRICOS

A investigação empírica deste tipo concentra-se nas relações entre o ajustamento estrutural, o crescimento económico, a redução da pobreza e a democratização.

Esta questão tem suscitado o interesse particular de dois campos disciplinares: a ciência política e a ciência económica. O cientista político põe o acento tónico na relação entre a democratização e as outras «variáveis» concentrando-se o economista na relação entre o ajustamento estrutural e as restantes «variáveis».

A relação empírica de longe mais analisada é naturalmente a entre reforma macro económica/ajustamento estrutural e crescimento económico. Esta preferência deve-se à necessidade das organizações financeiras

internacionais de justificar os PAE por si promovidos num contexto do empenho supostamente insuficiente dos governos africanos assim como das críticas insistentes avançadas por vários sectores: a Comissão das Nações Unidas para África, uma parte importante da academia, as ONG, etc.

O Banco Mundial sempre insistiu que os PAE por si preconizados melhoraram as *performances* económicas em África (Banco Mundial 1981, 1989, 1994). «O fundamento empírico deste optimismo é a relação entre a *performance* de reforma e os avanços do crescimento económico sendo a primeira interpretada como causa dos segundos» (Schatz, 1994: 679).

Mas também sempre houve economistas que desafiaram esta posição. Também eles basearam as suas posições em análises estatísticas e econométricas. Citemos aqui só dois exemplos.

Mosley, Harrigan e Poye (1991) chegaram ao resultado seguinte numa análise *cross country* referente a um número significativo de países africanos :

« Apesar de manifestar um maior crescimento na segunda metade dos anos 70, e apesar de receber ajuda programa, o grupo de países que beneficiaram de empréstimos de ajustamento estrutural tiveram uma *performance* significativamente pior, em termos de crescimento do PIB nos anos 80, que os países que não beneficiaram de empréstimos de ajustamento estrutural.»

No seu importante artigo de 1994, o Prof. Schatz submete o material estatístico do Banco Mundial, para 26 países africanos, inserido no relatório apologético desta instituição desse mesmo ano (World Bank, 1994a), a uma rigorosa reinterpretação e chegou ao resultado seguinte:

«...não há fundamentos suficientes para permitir nem (i) a conclusão que a prova é suficiente para apoiar a alegação que as reformas macro económicas do Banco Mundial promoveram o crescimento económico em África, nem tão pouco (ii) a tese crítica de que a sua implementação impediu na realidade o crescimento económico em África.»

Por outras palavras, não existe nenhuma relação empírica significativa e incontroversa entre as reformas estruturais e o crescimento económico em África.

Os *cientistas políticos* concentram-se na análise das relações empíricas entre democracia e desenvolvimento económico (ou mais precisamente uma *proxy*, o crescimento económico), assumindo uma causalidade da primeira sobre o segundo.

Vamos olhar rapidamente para três revisões de literatura nesta área, nomeadamente as de Beetham (1994), Alessina e Perotti (1995) e Betz (1995).

Para além dos problemas metodológicos convencionais das análises de regressão cross country e cross section (causa/efeito, simultaneidade, causalidade revertida, etc.) a análise da relação democracia/crescimento sofreu muito de problemas de especificação da «variável independente» ou, em outras palavras, de problemas de operacionalização do conceito de democracia.

Alessina e Perotti (1995:352) distinguem essencialmente duas definições de democracia. «A primeira identifica democracia com a existência de eleições regulares, livres, competitivas (multipartidárias); a segunda põe o acento tónico na quantidade de liberdades civis e económicas ao alcance das populações.» Como é evidente, as duas definições não são idênticas. Muitas ditaduras garantem certas liberdades individuais, e em particular económicas, aos cidadãos, sem poderem ser consideradas democráticas no sentido da primeira definição.

Beetham (1994:159) sublinha que estas dimensões formais da democracia são importantes mas que só cobrem uma parte da sua essência uma vez que por si só não garantem o controle das pessoas sobre as tomadas de decisão que afectam as suas vidas. Em outras palavras, a democracia subjacente às definições acima retidas é essencialmente a forma ocidental, parlamentar, representativa de organização da causa pública.

Sendo assim, não nos pode surpreender que, aplicando aos países não ocidentais a primeira definição de democracia acima exposta, «a literatura empírica recente (seja) bastante unanime na constatação de resultados inconclusivos. ...a democracia não tem efeito algum no crescimento, nem positivo nem negativo» (Alessina e Perotti 1995:353).

Concluindo esta curta incursão pela literatura empírica podemos afirmar que não existe nenhuma relação causal directa, nem entre ajustamento estrutural e crescimento económico, nem tão pouco entre democracia e crescimento económico, sem falar de uma relação entre estas

duas «variáveis independentes» e o desenvolvimento sócio- económico sustentado. Joachim Betz (1995: 39) vai ainda mais longe na sua conclusão quando avança que « as condições da liberalização política e as do ajustamento estrutural podem ser manifestamente contraditórias e que não existem necessariamente sinergias positivas entre democratização e políticas de promoção dos mercados (*marketfriendly*)». Voltaremos adiante a esta questão.

Será que estas constatações nos deixam totalmente desarmados para perceber o relacionamento entre desenvolvimento económico e democracia política? Será que a indeterminação empírica desta relação nos condena a uma posição meramente ideológica? Recorremos, antes de responder a estas perguntas, a uma outra abordagem desta problemática que nos parece oferecer um conjunto de interessantes ensinamentos, i. e. à análise comparativa sócio-histórica e sócio-política.

3.2. LIÇÕES DE DIFERENTES CONTEXTOS HISTÓRICOS E SÓCIO-CULTURAIS

Enquanto o horizonte temporal dos estudos estatísticos e econométricos é o médio/ longo prazo dos economistas e politólogos (10 a 15 anos), e o seu campo empírico os PVD em geral e os países africanos em particular, as análises sócio históricas e sócio culturais comparativas inscrevem-se no longo prazo (toda a modernidade) sendo o seu «laboratório» o mundo inteiro.

Inspiramo-nos, nesta parte, no artigo seminal e com o título bastante provocatório *Democracy and Development as Universal Valid Standards? Opportunities and Risks of Democratization in Non-european Countries at the End of the Cold War*, do cientista alemão Rainer Tetzlaff (1994). Posições semelhantes transparecem igualmente, entre outros, no já citado texto de Beetham (1994), ou em Gordon White (1995).

Tetzlaff (1994.32) distingue «dois contextos diferentes da democracia política nos países em desenvolvimento na fase pós-colonial - um resultante de um desenvolvimento conseguido e um resultante de um fracasso de modernização». E sublinha o facto paradoxal do modelo de ditadura presidencial de desenvolvimento ter sido abandonado em África a favor da



democracia pluralista... justamente no momento histórico em que o sucesso de desenvolvimento dos NICs - governados por ditaduras de desenvolvimento *par excellence* - se tornou claro.

Lembremos que nem a trajetória de desenvolvimento da Alemanha nem a do Japão (sem falar do da Rússia e da União Soviética) têm sido democráticas nas suas primeiras fases, nem em termos políticos nem em termos de economia de mercado e de orientação livre-cambista. Basta lembrar o famoso debate entre Friedrich List e os apologistas do liberalismo cambial (*free trade*) na economia política alemã do século XIX.

Nos NICs asiáticos, e em particular na Coréia do Sul e no Taiwan, a democratização «avançou em três fases de diminuição da intervenção estatal: da onnipotência do estado de desenvolvimento virtualmente autónomo, repressivo, intervencionista (fase 1), para a crise do modelo de controle hierárquico como resultado da complexificação e diferenciação crescente da sociedade industrial-urbana (fase 2), pelo recuo relativamente ordeiro da reivindicação de liderança do estado como consequência da oposição democrática de base vinda da parte dos trabalhadores bem qualificados (fase 3). A liberalização do sistema político (fase 3) era mais o resultado que o motor do crescimento conseguido nas duas primeiras fases» (Tetzlaff 1994:35). Em termos Marxistas, pode afirmar-se que a infraestrutura sócio-económica criada pela ditadura de desenvolvimento, uma vez consolidada e complexificada, gera a superestrutura democrática correspondente.

A observação destes processos históricos direccionam a nossa atenção para as características e condições mais gerais da transição para a democracia política, bem sucedida, dos *late comer developers*:

Fase 1: Existência de ditaduras de desenvolvimento fortes e eficazes em termos de desenvolvimento económico, às vezes com raízes feudais, mas sempre com fortes valores nacionalistas, sendo estes últimos reforçados, no caso dos primeiros NICs, reforçados pelo seu estatuto de países da linha da frente durante a guerra fria.

Fase 2: Reforma fundiária, forte investimento na educação, políticas industriais voluntaristas, forte ética do trabalho (confuciana na Ásia, protestante na Alemanha, stachanovista na União Soviética), políticas macroeconómicas prudentes incluindo graus variáveis de protecção ao mercado mundial.

Fase 3: Protagonismo crescente de certos grupos sociais capazes de articular e defender os seus interesses num contexto de complexificação da sociedade. Na União Soviética esta última dimensão foi obstruída pela "ditadura do proletariado" e o sistema económico centralizado o que explica a falta de protagonismo popular no processo de transição democrática em curso.

Em África (e de uma certa maneira também na antiga União Soviética) a transição democrática ocorre, pelo contrário, como resultado da implosão do estado de desenvolvimento num contexto de desastre económico, desintegração social e marginalização crescente na economia mundial. Neste quadro a transição para a democracia, exigida pelos doadores externos, encontra uma série de graves «deficiências estruturais» (Tetzlaff 1994:38-39):

- Nos estados nos quais os governos não conseguiram legitimar, na primeira fase, a sua governação por políticas económicas bem conseguidas continua a prevalecer uma grande falta de aceitação da competição política e da oposição partidária.

- Em sociedades nas quais não foi conseguido nenhum consenso fundamental sobre os valores e regras de convivência em comunidades multi-étnicas, líderes regionais legitimados numa base particularista (étnica) são lançados para frente em situações de conflito.

- O funcionamento de estado e nação, conceitos oriundos da modernidade cultural ocidental, carece em muitos países africanos de enraizamento societal local sólido.

- O estado, baseado na lei internacional e constitucional, como agente legítimo único, responsável pela divisão de poderes, a legislação e a moeda, como protector e garante da liberdade individual e da unidade nacional não passa em, muitos países africanos, de uma mera ficção.

Esta situação de divergência abismal entre a forma política e a substância social da governação deslegitima o condicionamento, da assistência financeira e da ajuda externa em geral, a reformas democráticas da governação e da sociedade.

«A condicionalidade política - se bem que parecendo justificada numa perspectiva ocidental - não passa de um esforço vão enquanto não haver um sustento capaz de representar a realidade social, uma vontade política

comum. O combate heróico em prol da democracia e dos direitos humanos revela-se como padrão não universalizável - como o é o próprio conceito de desenvolvimento. Assim se abre um círculo vicioso de desamparo» (Tetzlaff, 1994:39).

Mas este «círculo vicioso de desamparo» mantera-se-à enquanto África não encontrar a sua própria saída. A condicionalidade política levada a cabo pelos doadores externos, quando fora de tempo e/ou inoportuna, mesmo sendo «bem intencionada», arrisca-se a não favorecer essa saída. Vamos, de seguida, observar mais atentamente o conceito de democracia subjacente a essas intervenções externas, o que permitirá estabelecer com maior clareza alguns dos equívocos e perplexidades de toda esta abordagem da condicionalidade política.

4. RETORNO AO CONCEITO DE DEMOCRACIA

A democracia política e o desenvolvimento económico apresentam, como acabamos de ver, uma relação complexa que, no mínimo, nos deverá deixar cautelosos face às perspectivas de reforma política nos actuais contextos africanos. Mas talvez esta discussão deva ser ultrapassada: a questão está em saber se, sobretudo no momento presente, a democracia não deverá ser considerada como um objectivo válido em si mesmo; como nota Gordon White, «a democracia (...) é um sólido *developmental good* de direito próprio (...). Neste quadro, quaisquer argumentos que repousem simplesmente nas virtudes relativas do autoritarismo vs. democracia como *meios* alternativos para atingir o desenvolvimento estão deslocados» (1995, pp.30-31).

Colocado nestes termos o problema, é essencial que voltemos brevemente ao conceito de democracia veiculado pelas intervenções exteriores, designadamente no âmbito daquilo que se designa por condicionalidade política.

Antes de mais, deve salientar-se de novo que o modelo proposto se identifica com a chamada «democracia liberal», desenvolvida a partir da experiência histórica ocidental. Em termos operatórios, é retida uma noção de democracia que, para além de formal, poderemos qualificar de «minimalista» centrada nos mecanismos eleitorais de escolha dos representantes - por exemplo, segundo Huntington, um sistema político é

democrático «na medida em que os seus mais poderosos decisores são escolhidos através de eleições justas, honestas e periódicas, em que os candidatos competem livremente pelos votos e onde virtualmente toda a população adulta é elegível para o voto»; como o autor nota, esta noção implica a observância das «liberdades civis e políticas de expressão, publicação, reunião e organização necessárias ao debate político e à condução de campanhas eleitorais» (Huntington, 1991, p.7).

Vamos agora tentar introduzir uma breve discussão acerca das questões suscitadas pela transposição deste modelo para África. Com o objectivo de clarificar a exposição optámos por agrupar a reflexão em torno de três problemáticas particularmente sensíveis - como é óbvio, trata-se de uma abordagem provisória e parcelar, sem qualquer pretensão de exaustividade. São elas: a) a compatibilidade entre os movimentos de liberalização política e económica; b) as implicações que decorrem da natureza neo-patrimonial dos sistemas sócio-político-económicos em África; c) uma revisitação do «velho problema» do estado-nação em contextos africanos.

A) A interrogação sobre a compatibilidade dos movimentos de liberalização política e económica tem suscitado o cepticismo de alguns autores⁹. No quadro africano, as pressões para a liberalização económica, que se traduzem na implementação dos programas de ajustamento estrutural, têm gerado um conjunto de consequências económicas e sociais adversas, tais como o aumento do desemprego, a subida do preço de certos produtos básicos anteriormente subsidiados, ou o aumento das desigualdades resultante de uma extensão das situações de pobreza e exclusão social (que resulta, designadamente, do recuo nos já incipientes esquemas públicos de protecção social). A capacidade dos novos regimes democráticos lidarem com estas questões constitui uma questão da maior importância, uma vez que a mobilização pró-democracia está intimamente associada ao descontentamento popular generalizado e à esperança de que a mudança de regime político resolva, por si só, «miraculosamente», a crise económica. A este respeito importa salientar a complexidade da articulação entre liberalização económica e política (cf. Healey e Robinson, 1992, pp.116-117):

- Por um lado, a potencial alternância de poder associada à observância de processos eleitorais competitivos, pode fornecer como que

⁹ Vd., por ex., o já citado texto de Betz (1995).

uma «válvula de escape» para os descontentamentos sociais associados à natureza restritiva das políticas de estabilização e ajustamento, tendendo, portanto, a própria sensibilidade dos governos a ser maior quanto aos efeitos das reformas; espera-se, enfim, que se institua uma prática de formulação de políticas de «mais persuasão e menos repressão».

- Por outro lado, a própria dinâmica dos ciclos eleitorais tem tendência a gerar comportamentos gastadores por parte dos governos na proximidade dos actos eleitorais, contribuindo negativamente para os objectivos de controlo orçamental, da maior importância na lógica da estabilização e ajustamento; o risco da adopção de medidas «populistas», com objectivos de curto-prazo, pode contrapor-se às exigências das reformas estruturais, conduzindo mesmo ao impulso para o adiamento da sua implementação. Dada a pressão existente para a adopção de medidas de estabilização e ajustamento, esta situação pode traduzir-se numa incapacidade por parte dos governos em dar resposta ao descontentamento¹⁰, o que motiva o descrédito das novas instituições e, em casos mais extremos, o recurso à violência (por parte das «oposições» ou até dos poderes formalmente instituídos). Assim, «a combinação da condicionalidade económica com a condicionalidade política coloca os governos africanos entre a espada e a parede, dificultando tanto a reforma económica como a política» (Oppenheimer, 1993, p.13)..

B) Os sistemas sócio-político-económicos africanos têm sido descritos como assentando numa estrutura de tipo neo-patrimonial. Esta noção remete para o conceito de patrimonialismo, introduzido por Max Weber na análise dos sistemas tradicionais em que não existia uma distinção clara entre as esferas do público e do privado. Num «estado neo-patrimonial», apesar da existência formal das instituições características do estado moderno, estas funcionam numa lógica de tipo patrimonial, verificando-se uma privatização do espaço público e uma diluição de fronteiras entre o «económico» e o «político»¹¹. A introdução de algumas das formas de condicionalidade política tinham como uma das principais motivações o combate às práticas de clientelismo e corrupção que decorrem de uma estrutura deste tipo, tal como, de resto as reivindicações populares que acompanharam a maior parte dos processos de reforma política. No

¹⁰ Veja-se a ocorrência dos conhecidos *bread riots* em algumas cidades africanas no contexto da implementação drástica dos PAE.

¹¹ Para uma apresentação geral do modelo de estado neo-patrimonial em África, vd. Médard (1991).

entanto, importa observar a capacidade das estruturas neo-patrimoniais/clientelares dos estados, economias e sociedades africanas para integrar, na sua lógica de reprodução, a nova retórica da democratização/governança, frustrando as expectativas quanto ao resultado das reformas em curso; como aponta, em texto recente, J.-F. Médard, «sendo a competição política igualmente uma luta pela riqueza e a sobrevivência, é (...) mais difícil institucionalizá-la à moda democrática(...). Encontramo-nos assim face ao seguinte paradoxo: de uma certa forma, só a democracia parece poder civilizar um pouco o Estado, mas a própria natureza desse Estado violento e corrompido torna-o particularmente difícil de ser domesticado pela democracia» (Médard, 1997, p.113)¹². Para alguns observadores, estaremos mesmo a assistir, não apenas à permanência, mas até à radicalização destas práticas clientelistas, dando origem a um processo de «criminalização do Estado», em que passaríamos do «Estado cleptocrático» ao «Estado malfeitor» (Bayart, Ellis e Hibou, 1997).

C) O modelo liberal de democracia tem sido orientado em torno do quadro do estado-nação. Na sua base, está o pressuposto de que existem relações de simetria e congruência entre os decisores políticos e os receptores dessas decisões (o eleitorado); as democracias são unidades auto-contidas no quadro de um determinado estado nacional. Acontece que, face aos movimentos de globalização contemporâneos, e ao concomitante desenvolvimento de outras estruturas de poder (organizações internacionais e inter-governamentais, ETNs, sociedade civil global), parece ser motivo de forte controvérsia a autonomia e capacidade efectiva de decisão dos próprios estados nacionais, comprometendo assim a viabilidade do projecto democrático tal como este tem sido concebido¹³. Como já tivemos ocasião de referir a propósito da reflexão de Tetzlaff (1994), esta questão assume uma especial relevância no quadro da experiência africana: por um lado, ao nível supra-nacional, são particularmente sensíveis à tutela dessas «outras» estruturas de poder (Banco Mundial/FMI, ONGs, ETNs). Por outro lado, na

¹²O fraco índice de renovação das élites, mesmo nos casos em que houve alternância formal do poder, constitui uma indicação significativa desta «capacidade de adaptação» às novas «regras do jogo»; como nota Patrick Quantin, o processo de transições políticas terá apenas conduzido a «uma transformação de regimes oligárquicos autoritários em oligarquias liberais (...), importa notar que as transições do princípio dos anos 90 são marcadas pela permanência das élites» (Quantin, 1994, pp.27-31).

¹³ Sobre toda a questão da democracia no actual contexto de globalização, vd. David Held (1991). Como afirma o autor, «o significado do processo de decisão democrática nacional nos dias de hoje tem de ser explorado no contexto de uma complexa, multinacional e multilógica sociedade internacional, e de um enorme leque de instituições regionais e globais já existentes e em emergência que transcendem e permeiam as fronteiras nacionais» (Held, 1991, p.147).

maior parte dos casos, verifica-se uma notória precaridade da identificação nacional, pela incapacidade de afirmação dos próprios estados no seio do seu espaço formal de jurisdição, o que transporta consigo a tendência para a deriva regionalista, etnicista, religiosa, etc., levantando sérios desafios à autoridade do estado ao nível infra-nacional (nos casos mais extremos pode mesmo observar-se a desintegração dos estados: Somália, Libéria, Ruanda,...). Para Stephen Ndegwa (1997), podemos mesmo falar da coexistência de duas formas de cidadania: a «liberal», subjacente ao conceito dominante de democracia, e na qual os «direitos são inerentes aos indivíduos, antecedem a comunidade, e são garantidos com o mínimo de obrigações»; e uma outra forma de cidadania, que estaria associada designadamente aos grupos étnicos, em que os direitos não têm uma matriz individual, sendo negociados através de uma prática social que supõe obrigações para com a comunidade (cf. Ndegwa, 1997, p.600).

É neste quadro que se problematiza a simples transposição (e até imposição) do modelo democrático liberal/representativo desenvolvido no ocidente como forma adequada de garantir a efectiva democratização das sociedades africanas. Importa operar aqui uma distinção entre os princípios da efectiva determinação por parte das pessoas e comunidades das suas vidas e a pretensa universalidade de um modelo específico - como também afirma Nilda Anglarill (1997, p.1): «aceitar a existência de uma série de princípios de validade universal não implica, por certo, afirmar a validade de um modelo aplicável a todas as sociedades». Assim, a viabilidade e sustentabilidade dos esforços de democratização dependem de formas de funcionamento e institucionalização adaptadas a cada contexto societal específico. A ênfase deverá, portanto, ser colocada sobre o fortalecimento da capacidade de apropriação endógena dos processos democráticos, por contraposição ao mero mimetismo de modelos externos de vocação universalizante - nas palavras de C. Lopes (1997), tratar-se-á de «africanizar a democracia» ao invés de «democratizar África».

5. OBSERVAÇÕES FINAIS: O CONCEITO DE *EMPOWERMENT*

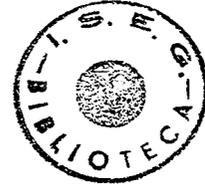
«Africanizar a democracia» significa que cabe às sociedades africanas, e a cada sociedade particular, gerar a sua abordagem própria à problemática da construção democrática. Gostaríamos, ainda assim, de sugerir uma via de aproximação que julgamos mais promissora do que a concepção *standard* de democracia actualmente veiculada. Se substituirmos a noção de «democracia representativa» por «democracia participativa», apelando designadamente ao conceito de *empowerment* (ou «capacitação») dos indivíduos e comunidades, exposto, por exemplo, em J. Friedman (1992), poderemos ultrapassar o formalismo de certas definições de democracia, passando a estar em condições de integrar as formas «locais» de organização do poder e de mobilização das populações. Como notava Bayart ainda antes das transformações políticas do início dos anos 90, «o potencial de África para a democracia é mais convincentemente revelado pela criação de pequenas colectividades estabelecidas e controladas por grupos rurais ou urbanos (como as associações locais), do que por parlamentos e partidos...» (Bayart, 1986, p.125).

Uma abordagem centrada na capacitação e participação das populações teria a grande vantagem de conceber os processos de democratização numa óptica *bottom-up*, descentralizada, invertendo a lógica *top-down* que tem dominado os processos de transição actualmente em curso - tal como havia, de resto, dominado as intervenções desenvolvimentistas do passado, apoiadas na acção centralizadora dos estados.

De notar que estas observações sobre os limites do modelo liberal de democracia são relevantes não somente no contexto africano. Em particular, julgamos que, mesmo no quadro dos países ocidentais onde foi gerado, o modelo representativo tem sido objecto de críticas associadas ao crescente distanciamento das populações face aos processos de decisão política, assistindo-se à emergência de novas formas de envolvimento e participação - veja-se, por exemplo, o debate em torno dos «novos movimentos sociais». Friedman (1992, p.29) salienta que temos assistido a uma acumulação de poder no eixo Estado/economia empresarial em detrimento do eixo comunidade política/sociedade civil, num processo que designa de *disempowerment* sistemático.

Para retornar ao tema da articulação entre democracia e desenvolvimento, julgamos que a valorização de novas formas de *empowerment*, assentes na efectiva participação de indivíduos/grupos

sociais até aqui excluídos do processo político, poderá constituir, a Norte como a Sul, um elemento central na reconceptualização da própria noção de desenvolvimento económico.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

African Development Bank, World Bank e UNDP (1989), *Structural Adjustment and Poverty: A Conceptual, Empirical and Policy Framework*, Washington, World Bank.
_____ (1990), *The Social Dimensions of Adjustment in Africa - A Policy Agenda*, Washington, World Bank

Alesina, Alberto e Roberto Perotti (1994), "The Political Economy of Growth: A critical Survey of the Recent Literature", *World Bank Economic Review*, vol.8, nº3, pp.351-371.

Allen, Chris (1995), "Understanding African Politics", *Review of African Political Economy*, nº65, pp.301-320.

Anglarill, Nilda Beatriz (1997), «Construcción democrática e governabilidade en África» (mimeo), UNESCO, Paris.

Bach, Daniel e Luc Sindjoun (1997), «Introduction Générale: Ordre et Désordre en Afrique», *POLIS - Revue Camerounaise de Science Politique*, vol.4, nº2, pp.3-18.

Bayart, Jean-François (1986), «Civil Society in Africa», in P. Chabal (ed.), *Political Domination in Africa. Reflections on the Limits of Power*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.109-125.

_____ (1989), *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard.

_____ (1996), *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard.

Bayart, J.-F., S. Ellis e B.Hibou (1997), *La criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles, Ed. Complexe.

Baylies, Carolyn (1995), «'Political Conditionality' and Democratization», *Review of African Political Economy*, nº65, pp.321-337.

Beetham, David (1994), «Conditions for Democratic Consolidation», *Review of African Political Economy*, nº60, pp.157-172.

Béney, Guy (1992), "«L'ordre par la désordre», ou la tentation «globalitaire»", *L'homme et la société*, nº105-106, pp.94-108.

Berg-Schlosser, Dirk (1995), «Democratization in Africa - Conditions and Prospects», *Law and State*, vol.52, pp.37-57.

- Betz, Joachim (1995), «Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung», *Entwicklung und Zusammenarbeit*, vol.36, n.º2, pp.36-39.
- Buijtenhuijs, Rob e Céline Thiriot (1995), *Démocratisation en Afrique au Sud du Sahara, 1992-1995: Un bilan de la littérature*, Bordeaux/Leiden, CEAN-IEP/CEA-Leiden.
- Bush, Ray e Morris Szeftel (1994), «Commentary: States, Markets and Africa's Crisis», *Review of African Political Economy*, nº60, pp.147-156.
- Carvalho, Luís Francisco (1996), *A problemática do desenvolvimento económico em contexto: Subsídios para uma leitura meta-teórica*, Dissertação de Mestrado, ISEG-UTL, Lisboa.
- Colclough, Christopher e James Manor (ed.) (1991), *States or Markets? Neo-Liberalism and the Development Policy Debate*, Oxford, Calderon Press.
- Cornia, G.A., R. Jolly e F. Stewart (ed.) (1987), *Adjustment with a Human Face - Vol. I: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Oxford, Clarendon Press.
- Daloz, Jean-Pascal e P. Quantin (ed.) (1997), *Transitions démocratiques africaines*, Paris, Karthala.
- Ellis, Stephen (dir.) (1995), *L'Afrique maintenant*, Paris, Karthala.
- Friedmann, John (1992), *Empowerment: Uma política de desenvolvimento alternativo*, Oeiras, Celta.
- Fukuyama, Francis (1992), *O Fim da História e o Último Homem*, Lisboa, Gradiva.
- Green, R.H. e M. Faber (1994), "The Structural Adjustment of Structural Adjustment: Sub-Saharan Africa 1980-93", *IDS Bulletin*, vol.25, nº3, pp.1-8.
- Haggard, Stephan e Robert R.Kaufman (ed.) (1992), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press.
- Harsch, Ernest (1993), «Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa», *The Journal of Modern African Studies*, vol.31, n.º1, pp.31-48.
- Healey, John e Mark Robinson (1992), *Democracy, Governance and Economic Policy*, Londres, Overseas Development Institute.
- Held, David (1991), "Democracy, the nation-state and the global system", *Economy and Society*, vol.20, nº2, pp.138-172.
- Hofmeier, R. (1991), «Political Conditionalities on Development Aid in Africa: A New Form of Intervention or Legitimate Support for Democratic Efforts?», *Economics*, n.º44, pp.100-111.
- Huntington, Samuel P. (1991), *The Third Wave - Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman e Londres, University of Oklahoma Press.
- Illy, H.F. (1994), «Der 'Governance'- Diskurs der Weltbank», *Entwicklung und Zusammenarbeit*, vol.35, n.º5-6, pp.128-130.

Jespersen, Eva (1992), «Chocs externes, politiques d'ajustement et réalisations économiques et sociales», in G.A.Cornia, R. von der Hoeven e T.Mkandawire (dir.) (1992), *L'Afrique vers la reprise économique - De la stagnation et l'ajustement au développement humain (une étude de l'UNICEF)*, Paris, Economica, pp.11-58.

Kissinger, Henry (1994), *Diplomacy*, Nova Iorque, Simon & Schuster.

Krueger, Anne O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, vol.64, n°3, pp.291-303.

Linz, Juan L. e Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation - Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore e Londres, The John Hopkins University Press.

Lopes, Carlos (1997), *Compasso de Espera - O fundamental e o acessório na crise africana*, Porto, Afrontamento.

Médard, Jean-François (1991), «L'État néo-patrimonial en Afrique», in J.-F. Médard (ed.), *États d'Afrique Noire: formations, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, pp.323-353.

_____ (1997), «Les transitions démocratiques africaines», in *Questions de développement*,

Mosley, Paul (1987), «Conditionality as a bargaining process: structural adjustment lending, 1980-1986», *Essays in International Finance (The Princeton Papers)*, n.º 168, October.

Mosley, P., J. Harrigan e J. Poye (1991), *Aid and Power: The World Bank and Policy Based Lending*, Londres, Macmillan.

Ndegwa, Stephen N. (1997), «Citizenship and Ethnicity: An Examination of Two Transition Moments in Kenyan Politics», *American Political Science Review*, vol.91, n.º3, pp.599-616.

Nunnenkamp, Peter (1995), "What Donors Mean by Good Governance: Heroic Ends, Limited Means, and Traditional Dilemmas of Development Cooperation", *IDS Bulletin*, vol.26, n°2, pp.9-16.

OCDE (1994), «DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance», *OCDE Working Papers*, Vol.II, n.º2.

Olson, Mancur (1993), "Dictatorship, Democracy and Development", *American Political Science Review*, vol.87, n°3, pp.567-576.

Oppenheimer, Jochen (1992-94), «Cooperação para o desenvolvimento no contexto do ajustamento estrutural e da guerra: o caso de Moçambique», *Revista Internacional de Estudos Africanos*, n.º16-17, pp.171-208.

_____ (1993), *Vencimentos públicos em África no contexto do ajustamento estrutural*, Documento de Trabalho, n.º28, CESA-ISEG, Lisboa.

Owusu, M. (1992), «Democracy and Africa - A View from the Village», *The Journal of Modern African Studies*, vol.30, n.º3, pp.369-396.

Sandbrook, Richard (1986), «The State and Economic Stagnation in Tropical Africa», *World Development*, vol.14, n.º3, pp.319-332.

_____ (1995), «Bringing Politics Back In? The World Bank and Adjustment in Africa», *Canadian Journal of African Studies*, vol.29, n.º2, pp.278-289.

Savadogo, K. e C. Wetta (1992), «L'effet d'un ajustement auto-imposé: le cas du Burkina Faso, 1983-1989», in G.A.Comia, R. von der Hoeven e T.Mkandawire (dir.) (1992), *L'Afrique vers la reprise économique - De la stagnation et l'ajustement au développement humain (une étude de l'UNICEF)*, Paris, Economica, pp.61-83.

Saul, John S. (1997a), «Liberal Democracy vs. Popular Democracy in Southern Africa», *Review of African Political Economy*, vol.24, n.º72, pp.219-236.

_____ (1997b), « 'For Fear of Being Condemned as Old Fashioned': Liberal Democracy vs. Popular Democracy in Sub-Saharan Africa », *Review of African Political Economy*, vol.24, n.º73, pp.339-353.

Schatz, Sayre P. (1996), «The World Bank's Fundamental Misconception in Africa», *The Journal of Modern African Studies*, vol.34, n.º2, pp.239-247.

Stevens, Mike e Shiro Gnanaselvam (1995), "The World Bank and Governance", *IDS Bulletin*, vol.26, n.º2, pp.97-105.

Tetzlaff, Rainer (1994), "Democracy and Development as Universally Valid Standards? Opportunities and Risks of Democratization in Non-European Countries after the End of the East-West Conflict", *Law and State*, vol.49/50, pp.17-43.

Thimm, Andreas (1995), «Development, Human Rights and Democracy», *Law and State*, vol.52, pp.89-101.

White, Gordon (1995), "Towards a Democratic Developmental State", *IDS Bulletin*, vol.26, n.º2, pp.27-36.

World Bank (1981), *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, Washington DC, World Bank.

_____ (1989), *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington DC, World Bank.

_____ (1992), *Governance and Development*, Washington DC, World Bank.

_____ (1994a), *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*, Nova Iorque, World Bank / Oxford University Press.

_____ (1994b), *Governance: The World Bank's Experience*, Washington DC, World Bank.

Young, Crawford (1997), «Democracy and the ethnic question in Africa», *Africa Insight*, vol.27, n.º1, pp.4-14.

O CEsA

O CEsA é um dos Centros de Estudo do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, tendo sido criado em 1982.

Reunindo cerca de vinte investigadores, todos docentes do ISEG, é certamente um dos maiores, senão o maior, Centro de Estudos especializado nas problemáticas do desenvolvimento económico e social existente em Portugal. Nos seus membros, na maioria doutorados, incluem-se economistas (a especialidade mais representada), sociólogos e licenciados em direito. As áreas principais de investigação são a economia do desenvolvimento, a economia internacional, a sociologia do desenvolvimento, a história africana e as questões sociais do desenvolvimento; sob o ponto de vista geográfico, são objecto de estudo a África Subsariana, a América Latina, a Ásia Oriental, do Sul e do Sudeste e o processo de transição sistémica dos países da Europa de Leste.

Vários membros do CEsA são docentes do Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional leccionado no ISEG/"Económicas". Muitos deles têm também experiência de trabalho, docente e não-docente, em África e na América Latina.

Os Autores

Prof. Doutor Jochen Oppenheimer

Professor Catedrático do ISEG; Coordenador da Secção de Economia Internacional e Desenvolvimento do Departamento de Economia do ISEG; Coordenador do Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional do ISEG/UTL; docente de "Aspectos Sociais do Desenvolvimento", "Sistemas de Cooperação Internacional" (Mestrado); docente, em 1990, na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, de Moçambique. Tese de Doutoramento sobre a economia do Senegal. Tese de Agregação sobre ajuda internacional a Moçambique. Assessor do Ministério da Cooperação de Moçambique em 1989-90. Publicou artigos sobre vários temas de economia africana.

Dr. Luis Francisco Carvalho

Licenciado em Economia; Mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional pelo ISEG; Tese de mestrado sobre "Problemática do Desenvolvimento Económico". Docente da Universidade Atlântica nas disciplinas de "Introdução à Economia" e "Macroeconomia". Investigação na área de 'Transições Políticas e Económicas em África' e 'Epistemologia das Ciências Sociais'.

Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento

**Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG/"Económicas")
da Universidade Técnica de Lisboa**

R. Miguel Lupi, 20
Telf: ++ / 351 / (0)1 / 392 59 83

1200 LISBOA
Fax: [...] 397 62 71

PORTUGAL
e-mail: cesa@iseg.utl.pt