UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

Instituto Superior de Economia e Gestão

MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

O Papel da Política Social no Desenvolvimento: O caso da Guiné-Bissau

Contributos para o debate sobre Regimes de Bem-estar em contextos de fragilidade estatal

Tânia Helena de Assunção Franco dos Santos

Orientação: Professor Doutor Francisco José Duarte Nunes (ISEG-UTL)
Co-orientação: Professor Doutor Carlos Eduardo Machado Sangreman Proença (Universidade de Aveiro)

Júri:
Presidente: Professor Doutor João António Ramos Estêvão, Professor Auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa
Vogal: Professor Doutor Francisco José Duarte Nunes, Professor Auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa
Vogal: Professor Doutor Carlos Eduardo Machado Sangreman Proença, Professor Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade de Aveiro;
Vogal: Dr. Raul Mendes Fernandes Júnior, Especialista na área de Desenvolvimento e Cooperação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP)

Setembro de 2009

Resumo

Qual o papel que a política social desempenha no desenvolvimento? Que ferramentas teóricas e conceptuais podemos usar para compreender melhor esse papel - considerando que as de que dispomos actualmente são, na maioria, as associadas aos modelos socioeconómicos e políticos dos países mais industrializados? Neste trabalho procuramos analisar estas questões, com base na reflexão sobre os modelos de regimes de bem-estar aplicados à realidade dos países em desenvolvimento. Nesta discussão recorremos a um conceito de política social abrangente e, nesse sentido, procurámos identificar a multi-dimensionalidade de funções que aquela pode desempenhar no desenvolvimento, designadamente em sociedades caracterizadas pela instabilidade e pela fragilidade institucional. Por outro lado, considerando a dependência que grande parte dos PED vive em relação à ajuda pública ao desenvolvimento, procurámos perceber também, de que modo a política social é entendida pelos actores-chave da cooperação – qual a posição que ocupa na agenda actual, dominada pelos objectivos da luta contra a pobreza, da melhoria dos níveis de saúde e de educação? Este articulado de questões está vertido na análise do caso da Guiné-Bissau numa perspectiva de regime de bem-estar, cuja evolução recente tem sido marcada pela instabilidade política, conflito, e degradação dos níveis de bem-estar.

Palavras-Chave: Política Social, regimes de bem-estar, cooperação para o desenvolvimento, Estados "frágeis," Guiné-Bissau

Abstract

What's the role of social policy in development? Which theoretical and conceptual instruments can we use to better understand that role – considering that the ones we usually have are, mostly, associated with the socioeconomic and political contexts of industrialized counties. In this work, we aim to discuss those questions, using the welfare regimes theoretical framework, as it has been applied to the reality of developing countries. In this discussion we have used a broader concept of social policy and, in that sense, we've tried to identify the multi-dimensionality of roles that it can perform in development, particularly, in societies characterized by instability and institutional fragility. On the other hand, considering the great dependency on foreign aid that many developing countries face, we've tried to understand the approaches of the main development cooperation actors' towards social policy – what's the position of social policy in the present agenda, characterized by the importance given to poverty, health and education? This set of questions is integrated in the analysis of the Guinea-Bissau case in a wellbeing regime perspective, considering that it recent history has been characterized by political instability, conflict and the falling of wellbeing levels.

Keywords: Social policy, welfare regimes, development cooperation, "fragile" states, Guinea-Bissau

"É um grande erro falar das coisas do mundo indistintamente e de forma absoluta e, por assim dizer, tentando forçosamente enquadrá-las numa regra universal; pois quase todas têm distinção e excepção pela variedade das circunstâncias que não podem ser reduzidas a uma mesma medida: e essas distinções e excepções não se encontram escritas nos livros, mas precisam de ser ensinadas pela capacidade de discernir caso a caso"

Francesco Guicciardini (1483-1540)

Agradecimentos

Ao meu orientador, Professor Doutor Francisco Nunes, cuja disponibilidade, encorajamento e sugestões valiosas foram determinantes para fazer chegar a bom porto esta tarefa.

Ao meu co-orientador, Professor Doutor Carlos Sangreman, que me acompanhou em todo este processo, tendo sido uma ajuda preciosa em todos os momentos do estudo da Guiné-Bissau.

Aos meus colegas de turma e Professores de mestrado. Obrigada por um ano lectivo de tantas aprendizagens, partilha e amizade. Obrigada em particular à Dénia, à Filomena, por tudo.

À Cleo, que me ofereceu casa e apoio em Bissau. Ao Miguel Barros que me ajudou em todo o trabalho de terreno e que fez sugestões em vários momentos deste percurso. À Dra. Alice Mané e a toda a equipa da RA pelo apoio precioso em Bissau. À Solita pelos contactos valiosos.

A todas e todos que compõem a casa que é a ACEP, cujo encorajamento, paciência e entusiasmo foram sempre mais preciosos do que podem imaginar. Obrigada à Fátima Proença, à Hazel Regala, ao Rui, à Ana…

A todos os que partilharam comigo o seu tempo, as suas perspectivas, experiência e saber sobre a Guiné-Bissau, respondendo amavelmente às minhas questões.

Obrigada à Ana Vara, à Ana Teresa e à Carla, amigas de sempre, para tudo!

Ao João, à Maria pela esperança, pelos sorrisos! Ao *Clã do Casal do Paço* pela presença constante.

Ao Miguel, pela paciência, pela força, por não desistires.

Aos meus pais e mano, meus pilares, por todos os sonhos que sempre me permitiram.

Obrigada!

Lista de Abreviaturas

APD – Ajuda Pública Ao Desenvolvimento

CE – Comissão Europeia

CECRON – Célula de Crise das ONG

CPIA – Country Policy and Institutional Assessment

FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento

FIDH – Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNUAP – Fundo das Nações Unidas para a População

HIPC – Heavily Indebted Poor Countries

IDA – International Development Association

IDE – Investimento Directo Estrangeiro

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IFI – Instituições Financeiras Internacionais

INEC – Instituto Nacional de Estatística e Censos

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa

IPH – Índice de Pobreza Humana

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão

LGDH – Liga Guineense de Direitos Humanos

MDRI – Multilateral Debt Relief Initiative

MRI – Matriz de Responsabilidade Institucional

NU – Nações Unidas

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico

ODM – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC – Organização da Sociedade Civil

PAE – Programa de Ajustamento Estrutural

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

PED – País em Desenvolvimento

PIB – Produto Interno Bruto

PLACON-GB – Plataforma de Concertação das ONG Nacionais e Estrangeiras da Guiné-Bissau

PEE – Programa de Estabilização Económica

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRS – Partido da Renovação Social

PRSP – Poverty Reduction Strategy Paper

RDH – Relatório de Desenvolvimento Humano

UE – União Europeia

UEMOA – União Económica e Monetária da África Ocidental

UNICEF – United Nations Children's Fund

UNRISD – United Nations Research Institute for Social Development

UNODC – United Nations Office on Drug and Crime

USAID – United States Agency for International Development

Índice Geral

Resumo i

Abstract i

Agradecimentos iii

Lista de Abreviaturas iv

Índice Geral vi

Índice de Quadros viii

Índice de Figuras viii

Índice de Gráficos viii

Índice de Anexos viii

INTRODUÇÃO 1

CAPÍTULO I - REGIMES DE BEM-ESTAR NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO 6

1. Introdução 6

2. A análise da política social nos PED: alguns desafios conceptuais 7

2.1. Ampliar o conceito para traduzir outras realidades 9

3. Abordagens comparativas da política social 14

3.1 Regimes de Bem-estar nos PED 20

4. Conceptualização do modelo de Regimes de Bem-estar 23

4.1. Tipologia de Regimes 26

4.2. Caracterização do Regime de Segurança Informal 31

4.3. Caracterização do Regime de Insegurança 35

5. O modelo de Regimes de Bem-estar em sociedades fragmentadas 38

CAPÍTULO II - A POLÍTICA SOCIAL NA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO 44

1. Introdução 44

2. A política social no período pós-colonial: a transformação dos Regimes de bem-estar 45

3. A política social face ao ajustamento estrutural: crise e reconfiguração dos sistemas, valores e do papel dos actores no bem-estar 51

3.1 Impactos sociais dos PAE e críticas 55

4. A política social na década do desenvolvimento: a centralidade do bem-estar nos processos de transformação das sociedades 60

4.1. Um novo rosto para os sistemas de bem-estar nos PED 67

5. A política social no "novo Consenso": um modelo de bem-estar ratificado? 72
5.1. Elementos-chave do "novo consenso" 80
5.2. Críticas ao "novo consenso" 82
6. A política social em Estados "frágeis": complexificação dos objectivos, funções e papéis 86
6.1. O papel da política social em "sociedades frágeis" 93

CAPÍTULO III - A GUINÉ-BISSAU COMO REGIME DE BEM-ESTAR 99
1. Introdução 99
2. Factores condicionantes 101
2.1. À sombra da árvore das palavras 101
2.2. Novas árvores? Novas palavras? 108
3. Matriz de responsabilidade institucional 112
3.1 Legitimidade do Estado na Guiné-Bissau 113
3.1.1 A força torna-se Poder 114
3.1.2 A política começa quando a violência acaba? 122
3.2 Mercado 127
3.2.1 O mercado na Guiné-Bissau: informalidade e gestão das cumplicidades 128
3.3 ONG e organizações da comunidade 136
3.3.1 Formas de apropriar o vazio? 136
3.3.2 O papel das Igrejas no bem-estar 141
3.4 Família 143
3.4.1 O papel da família no bem-estar: adaptação, transformação e reprodução social 144
3.4.2 A emigração como estratégia 149
4. Impactos no bem-estar 151
4.1. Pobreza, saúde, educação na Guiné-Bissau 151
4.2. Protecção social 158
4.3. Direitos humanos 163
5. Reprodução do regime de bem-estar num contexto de instabilidade 167

CONCLUSÃO 170

BIBLIOGRAFIA 175

ANEXOS 187

Índice de Quadros

Quadro I.1- Características do modelo de Regimes de Estados-Providência 16
Quadro I.2 - Distribuição dos países por Regimes de Estado-Providência e por programas sociais 17
Quadro I.3 - Caracterização dos Regimes de Bem-estar 27
Quadro II.1 – Evolução da frequência do ensino primário na África Sub-Saariana (em %)..... 49
Quadro II.2 - Evolução da mortalidade infantil na África Sub-Saariana..... 50
Quadro II.3 - Indicadores de desenvolvimento humano no grupo de países mais ricos e mais pobres (1990)..... 61
Quadro II.4 - Síntese das ideias-chave do "novo consenso" 81
Quadro III.1- Despesa pública por sector em 2005 (em % do PIB) 162

Índice de Figuras

Figura I.1 - Modelo comparativo de Regimes de Bem-estar..... 25
Figura I.2 - Modelo Regimes de Bem-estar revisto..... 42

Índice de Gráficos

Gráfico II.1 - Evolução da dívida externa dos países da África Sub-Saariana (1970-1990) 52
Gráfico II.2 - Evolução da APD para os PED e para os Estados frágeis (milhões de dólares..... 89
Gráfico III.1- Evolução da APD recebida entre 1977-2007 (em milhões de dólares)..... 127
Gráfico III.2 - Evolução do PIB *per capita* entre 1980 e 2003 (em dólares) 152
Gráfico III.3- Evolução do índice de educação (1975- 2004) 156
Gráfico III.4 - Evolução do número de funcionários públicos (1977-2001) 160

Índice de Anexos

Anexo A. 1 – Lista de entrevistados..... 187
Anexo A. 2 – Guiões de Entrevista 188
Anexo A. 3 - Mapas da Guiné-Bissau 192

INTRODUÇÃO

O papel da política social no desenvolvimento é habitualmente discutido com referência ao percurso dos países europeus e ao chamado "modelo social europeu". Este facto enforma também o próprio conceito – que tipifica os tipos de medidas consideradas como de política social e a acção dos diversos actores na mesma, designadamente do Estado.

A discussão sobre a política social nos países em desenvolvimento (PED) tem ocupado um espaço reduzido nos debates da cooperação internacional para o desenvolvimento (Mkandawire, 2001), alegando-se, nomeadamente, a sua desadequação face à realidade social, económica e politica dos PED e à escassez de recursos financeiros, temendo-se os seus impactos no crescimento económico (Dollar e Kraay, 2001). Todavia, já em 1969, Pearson (1971) criticava a afectação insuficiente de recursos da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) para os sectores sociais, principalmente em comparação com o apoio às despesas militares. O mesmo tipo de comentários é retomado pela UNICEF em 1989, num dos primeiros documentos críticos dos efeitos sociais negativos dos programas de ajustamento estrutural.

Mas a década de noventa é a "década do desenvolvimento". As esperanças criadas pelas declarações subsequentes às grandes conferências internacionais da ONU, principalmente pela de Copenhaga, em 1995, estavam fundadas na introdução na agenda do desenvolvimento, da proclamação dos objectivos da universalização dos cuidados de saúde essenciais, da educação básica, da protecção social, da participação e da igualdade de género, como bases fundamentais da construção de sociedades mais justas e de um mundo mais equitativo.

Mas estas esperanças viriam a não ser concretizadas, verificando-se, no final dos anos noventa, uma crise de descrédito da ajuda ao desenvolvimento perante o agravamento da situação em muitos países do mundo, essencialmente nos subsaarianos.

É neste contexto que são ratificados, no ano 2000, os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ONU, 2000), num quadro em que os principais actores da cooperação declaram a luta contra a pobreza como o principal objectivo da sua acção. Os objectivos de desenvolvimento do milénio (ODM) constituem, actualmente, os

elementos fundamentais em torno dos quais os esforços da ajuda ao desenvolvimento serão avaliados em 2015 e referem-se a áreas essenciais da política social – acesso ao rendimento, saúde, educação.

No entanto, a discussão sobre a pobreza nos PED veio evidenciar também a perversão da natureza de determinadas políticas e modelos de desenvolvimento preconizados pelos actores da cooperação, num quadro de incremento da dependência daqueles países face à ajuda internacional. A disseminação das ideias de liberalização e abertura económica e de desmantelamento do papel do Estado na provisão social tiveram consequências complexas nos sistemas políticos, económicas e sociais dos PED, reflectindo-se negativamente na capacidade do Estado desempenhar as suas funções e por esta via, na sua legitimidade, mas também nas próprias sociedades em transformação perante a degradação das condições de vida (UNRISD; 1994; Diop, 2001, Adesina, 2007).

Reclama-se hoje a necessidade de "recuperar o Estado" nos processos de desenvolvimento. A boa governação tornou-se uma aliada estratégica da luta contra a pobreza a par do crescimento económico (Banco Mundial, 1998, 2005) num quadro em que se fala da emergência de um novo consenso (Maxwell, 2005) no sector da cooperação. A estas preocupações têm sido acrescentadas as que se referem à segurança, na constatação da fragilidade do exercício da autoridade de Estados sobre a totalidade dos seus territórios e o potencial de ameaça internacional daí decorrente, concentrando-se nesses contextos parte muito significativa da pobreza mundial (Cammack *et al.*. 2006). Os Estados "frágeis" constituem outro eixo central da discussão actual da cooperação para o desenvolvimento sendo considerados pelo Banco Mundial como um dos principais desafios da actualidade.

Neste quadro, qual o papel que a política social poderá desempenhar nos PED, principalmente nos denominados Estados "frágeis", caracterizados pela instabilidade social, politica e económica? A resposta a esta questão passa, desde logo, pelo reconhecimento da necessidade de recorrer a um conceito amplo de política social, que não a confunde com a prestação de serviços sociais, dos quais são evidentes outputs imediatamente percepcionados pelos instrumentos de medição quantitativa habituais. Trata-se de entender a diversidade e a multi-dimensionalidade de papéis que a política social desempenha na transformação das sociedades – na construção da coesão social,

no cumprimento do contrato social, na resolução de conflitos, na solidariedade e na justiça.

Porém, este papel não pode ser entendido em abstracto. A sua percepção deve partir das condições institucionais que enformam a provisão de bem-estar nas sociedades e os arranjos que estão na sua base, tal como o modo como persistem e se reproduzem, numa perspectiva de Regimes de bem-estar (Gough *et al.*. 2004) no âmbito dos quais os cidadãos dos PED procuram aceder à segurança socioeconómica.

No quadro actual, trata-se de promover uma agenda de desenvolvimento capaz de apoiar a transformação daqueles regimes pela construção de arranjos políticos entre os diversos actores associados à provisão de bem-estar naqueles contextos, que promovam a melhoria das condições de vida das populações.

Nesta agenda, o papel da política social é o de promover respostas às necessidades de bem-estar dos cidadãos mas também de ampliar a sua capacidade de demandar políticas e medidas coincidentes com aquele objectivo, reforçando o seu poder de acção no espaço público. Numa perspectiva societal, a política social tem de ser entendida enquanto instrumento de coesão social e de equidade essenciais ao cumprimento do contrato social, à legitimidade do Estado e, por esta via, à capacidade de exercício das suas funções essenciais.

O presente trabalho tem como finalidade perceber o papel da política social no desenvolvimento, em sociedades fragmentadas e profundamente instáveis socioeconómica e politicamente. Para tal recorreremos ao modelo de Regimes de bem-estar de Gough *et al.*. (2004), posteriormente revisto por Wood e Newton (2005), procurando realizar a sua aplicação a um país concreto, a Guiné-Bissau.

Mais especificamente, procuraremos discutir a aplicabilidade do conceito de política social à realidade dos países em desenvolvimento a partir do quadro teórico e conceptual actual, cujo debate se tem centrado na experiência dos países mais industrializados, bem como o posicionamento dos PED nos modelos teóricos desenvolvidos para a caracterização e comparação entre regimes de bem-estar

Procuraremos ainda identificar e reflectir sobre o modo como as abordagens da cooperação para o desenvolvimento, no que se refere à política social, têm influenciado os regimes de bem-estar dos PED, essencialmente nos denominados "Estados frágeis"

como é ocaso do país em estudo, interessando-nos perceber o seu papel na reprodução e transformação daqueles regimes.

Do ponto de vista metodológico, recorreu-se essencialmente, a dois tipos de técnicas para a recolha de dados – à análise documental e a entrevistas semi-estruturadas realizadas pela autora a actores-chave na Guiné-Bissau.

No primeiro caso, procedeu-se à identificação e análise de bibliografia relevante, designadamente na área da política social em geral e em países em desenvolvimento, regimes de bem-estar, cooperação para o desenvolvimento e Estados frágeis bem como a bibliografia sobre o bem-estar na Guiné-Bissau.

No que concerne ao processo de recolha de dados no terreno, foram realizadas 14 entrevistas semi-estruturadas a representantes de instituições do Estado, da sociedade civil, sindicatos e organizações internacionais. O processo de selecção dos entrevistados baseou-se essencialmente na sua condição de agentes qualificados, tendo em conta o seu percurso profissional e experiência nas áreas relevantes para o presente trabalho.

As entrevistas foram orientadas de acordo com um guião devidamente concebido para o efeito (que se apresenta em anexo), tendo-se todavia, numa perspectiva exploratória, procurado adoptar alguma flexibilidade na sua utilização de modo a identificar potenciais elementos novos para a análise. Durante as entrevistas, que tiveram a duração média de uma hora, foram tomadas notas, posteriormente sintetizadas e sistematizadas.

Esta opção metodológica permitiu-nos proceder à triangulação de dados que se revelou especialmente importante na análise do regime de bem-estar da Guiné-Bissau, permitindo-nos aceder a elementos adicionais de reflexão.

O corpo do presente trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro Capítulo procedemos ao estudo dos instrumentos teóricos e conceptuais da política social à luz da discussão sobre os países em desenvolvimento, incluindo a análise do modelo de Regimes de Bem-estar (Gough *et al.*. 2004) enquanto modelo de análise da política social nos PED.

No Capítulo II procurámos perceber o posicionamento dos actores da cooperação para o desenvolvimento face à política social, evidenciando as abordagens das Nações Unidas e do Banco Mundial face ao tema, ao longo do tempo, tendo em conta o seu papel de configuração das grandes prioridades no sector. Neste ponto do trabalho

procurámos também analisar as perspectivas actuais face ao papel da política social nos chamados Estados frágeis.

No III Capítulo procedemos à caracterização da Guiné-Bissau enquanto Regime de Bem-estar, recorrendo ao modelo acima referido, procurando questionar as perspectivas de reprodução e transformação do contexto institucional que está na base da provisão social naquele país. A dissertação termina com as Conclusões do trabalho.

CAPÍTULO I - REGIMES DE BEM-ESTAR NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

1. Introdução

Neste capítulo procurar-se-á reflectir sobre os instrumentos teóricos com que habitualmente analisamos a política social e o seu papel na organização das sociedades, em diversas partes do mundo.

A análise dos regimes de bem-estar nos países em desenvolvimento, essencialmente em África, carece, contudo, de uma reflexão prévia sobre o conceito de política social, nomeadamente, sobre a sua aplicação em contextos diferentes daqueles em que foi inicialmente definido. Tal deve-se ao facto de as abordagens conceptuais dominantes nesta área terem como base de referência a experiência europeia dos Estados-Providência, caracterizada por um percurso comum, ainda que com elementos de diversidade de país para país.

As tentativas de teorização e compreensão da emergência e características dos Estados-Providência (e das diferenças entre eles) têm conhecido avanços significativos, fundamentalmente, a partir do debate criado em torno do trabalho seminal de Esping-Anderson (1990) que, a partir da análise de dezoito países da OCDE, identifica três tipos de regimes de Estado-Providência[1]. A ampliação da reflexão em termos comparativos, através da integração da experiência de outros países, nomeadamente, os do sul da Europa, veio lançar novas interrogações e pistas de análise sobre os sistemas de bem-estar nos países capitalistas, muito pelo trabalho de Ferrera (1996).

Contudo, se estendermos a análise comparativa para além das economias de mercado mais industrializadas, integrando os países em desenvolvimento (PED), podemos interrogarmo-nos sobre a possibilidade e adequação da utilização dos mesmos instrumentos teóricos para a compreensão dos seus sistemas de bem-estar e de política social. Esta interrogação reúne, para além das questões de cariz conceptual, também os

[1] Um determinado Regime de Estado-Providência é definido por um mix institucional composto pelo Mercado, o Estado e as Famílias que está na base de formas específicas de provisão social, com impactos nos níveis de bem-estar das populações. Este conjunto de factores está igualmente associado a um determinado tipo de estratificação social que, por sua vez, influencia a reprodução do sistema.

próprios objectivos, a agenda e as medidas de política social, a par da sua relação com os processos de desenvolvimento e de luta contra a pobreza nos PED.

Assim, neste capítulo, procuraremos ilustrar este questionamento e as propostas teóricas que, em termos comparativos, procuram dar-lhe resposta, sintetizando a reflexão sobre o próprio conceito de política social e sobre as abordagens comparativas desenvolvidas para perceber a diversidade de sistemas de bem-estar.

2. A análise da política social nos PED: alguns desafios conceptuais

A política social, enquanto área de intervenção estatal, surge como reacção às consequências sociais negativas resultantes da emergência e desenvolvimento do capitalismo e da forma de funcionamento dos seus múltiplos e complexos mercados. O Capitalismo, de acordo com Polanyi (1980), traduziu-se na separação das actividades económicas do conjunto de relações sociais, no contexto das quais se desenvolviam, habitualmente, as actividades de produção e de troca, o que teve impactos nas diversas dimensões de bem-estar dos indivíduos.

A emergência dos Estados-Providência e das políticas sociais nos países do Norte tem sido atribuída, essencialmente, a dois factores: (i) o advento e o desenvolvimento da industrialização e (ii) os processos de luta política desencadeados pelos trabalhadores e por outros grupos sociais organizados que, acedendo ao poder, procuraram conseguir formas de distribuição dos recursos que servissem os seus interesses (Baldock *et al.*. 2003:19).

As teorias que afirmam que a industrialização constituiu o principal factor impulsionador dos Estados-Providência consideram que é o crescimento económico, gerado pelo desenvolvimento industrial, que vai permitir aumentar os níveis de protecção social e, consequentemente, os gastos sociais. Deste modo, a industrialização, ao implicar um conjunto profundo de mudanças societais, como a urbanização, o aumento da insegurança económica provocada pelo desemprego e a fragilização dos laços familiares e comunitários, veio evidenciar a necessidade de o Estado assumir a responsabilidade de um conjunto de serviços sociais, como forma de compensação daqueles efeitos negativos. Neste tipo de interpretações, o surgimento do Estado-Providência é também considerado como uma forma de legitimação dos sistemas

capitalistas, constituindo um instrumento de atenuação dos níveis de conflitualidade social, decorrentes dos processos de luta de classes, bem como a socialização dos gastos com a protecção e segurança social.

O segundo tipo de explicações teóricas dos Estados-Providência considera que o seu desenvolvimento é o resultado histórico da luta organizada dos trabalhadores bem como de outros grupos sociais, como os camponeses, por uma distribuição de recursos – nomeadamente do poder – mais equitativa. Nesta perspectiva, a força política dos partidos de esquerda, a existência de arranjos políticos em que os parceiros sociais têm capacidade de influência nas decisões de política e a capacidade de mobilização e luta dos sindicatos, constituem alguns dos principais factores impulsionadores da organização de sistemas de bem-estar.

As diversas interpretações sobre os factores-chave de desenvolvimento da política social nos países industrializados partilham, no entanto, alguns pontos comuns, nomeadamente: (i) a política social nasce a partir da vontade política interna como resposta aos desafios concretos que os países enfrentam; ii) surge com a constatação da insegurança económica e dos riscos sociais associados ao funcionamento dos mercados, construindo-se, a partir daí, consensos entre classes sociais para a implementação de modelos de políticas baseados na solidariedade social; iii) a política social constitui uma forma de contrato social entre o Estado e os cidadãos – em que se aceita que aquele deve ter um papel central na provisão e protecção social. (Kabeer e Cook, 2000 2-3).

Deste modo, tal como afirma Esping-Anderson (1990), a emergência dos Estados-Providência não pode ser atribuída apenas a um factor explicativo. É necessário identificar o conjunto de factores associados ao seu surgimento e compreender a natureza da mobilização política das classes sociais, as coligações entre classes e o legado histórico de institucionalização do regime - e a forma como todos estes elementos se inter-relacionam (Esping-Anderson, 1990:29).

Apesar de as primeiras medidas públicas consideradas como medidas de política social terem surgido na Europa, no século XIX, é já na segunda metade do século XX, após a II Guerra Mundial, que a política social se consolida enquanto espaço de intervenção estatal em grande parte dos países do Norte assumindo, no entanto, diferentes configurações institucionais e abrangendo diversas áreas de política.

2.1. Ampliar o conceito para traduzir outras realidades

A par do desenvolvimento das medidas governamentais, a política social tornou-se um campo de estudo científico teórico e aplicado. No entanto, a disciplina tem-se confrontado com a dificuldade de encontrar uma definição comummente aceite. Em geral, a Política Social procura analisar as intenções e os objectivos das políticas sociais, enquanto conjunto de acções dirigidos à promoção do bem-estar, as formas de organização dos sistemas administrativos e financeiros associados à implementação daquelas políticas bem como os seus resultados. (Baldock *et al.*. 2003:6). O Estado-Providência tornou-se objecto central de debate no âmbito da disciplina, nomeadamente as suas diversas formas, os seus impactos no bem-estar dos indivíduos e o seu papel na organização das sociedades.

Actualmente, quer em termos de acção política quer enquanto área de estudo, a política social adquiriu uma importância fundamental nos países mais industrializados destacando-se a experiência do "modelo social europeu".

Mas, o estudo do desenvolvimento da política social nos países em desenvolvimento tem ocupado um espaço reduzido na discussão no âmbito da disciplina, bem como nos estudos do desenvolvimento, e tem sido objecto de alguma controvérsia.

> *"A striking characteristic of the social policy literature is the gap between the work on social policy in developing countries and developed countries. (...) Part of this gap can be explained by the mistaken view of social policy in developed countries as largely an aspect of the end-state of development – the welfare states – and therefore not relevant to developing countries." (Mkandawire, Thandika, 2001: 21)*

O aparecimento das primeiras medidas de protecção social, provisão pública de serviços de saúde e de educação nos PED está associado aos regimes coloniais. A configuração da política social naqueles contextos, designadamente a tipologia e a abrangência das medidas implementadas, variava de acordo com o papel desempenhado pelas colónias nos sistemas económicos dos países colonizadores, tendo sido igualmente, influenciada pelas características dos seus sistemas políticos e culturais.

De um modo geral, a política social colonial era determinada pelos objectivos de exploração económica dos recursos locais, sendo a provisão de serviços sociais uma forma de garantir o funcionamento eficiente do sistema (Aina, 1999: s/p). A distribuição geográfica dos serviços de saúde e de educação nos territórios das colónias era bastante

desigual, localizando-se fundamentalmente, nos centros urbanos ou nas áreas de maior concentração de colonos. O acesso da população local àqueles serviços era feita de acordo com as necessidades do sistema colonial, quer de mão-de-obra com mínimo de qualificação quer de contenção de determinadas doenças que, periodicamente, assumiam proporções epidémicas (Aina, 1999).

No período imediatamente após as independências, os governos dos países em desenvolvimento, assumiram a política social como uma área de intervenção estatal fundamental[2]. Esta área de política tornou-se prioritária para responder às necessidades básicas da população, até aí maioritariamente excluída do acesso aos serviços sociais essenciais, bem como para acomodar os interesses dos diversos grupos sociais e atenuar eventuais conflitos, nomeadamente, os baseados em questões étnicas.

Contudo, após um período de expansão económica, os PED acabam por mergulhar numa crise profunda que teve impactos negativos também, ao nível da política social. Com a implementação dos programas de estabilização e ajustamento estrutural, sob a égide do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, com os objectivos de promover o equilíbrio macroeconómico daqueles países e de modernizar a sua base produtiva, a provisão de serviços sociais foi amplamente reduzida. A intervenção do Estado no sector social foi limitada, alguns serviços foram privatizados e outros passaram a ser pagos pelos utentes.

Presentemente, a abordagem à política social nos PED baseia-se na ideia de que a provisão social estatal deve estar limitada ao fornecimento de serviços dirigidos aos grupos mais vulneráveis, em situação de pobreza absoluta, através da constituição de redes de segurança social básica (social safety nets)[3].

As diferenças entre percursos históricos e factores impulsionadores da política social nos países mais industrializados e nos PED tornam necessária, alguma reflexão

---

[2] O Gana, o Senegal, o Quénia constituem exemplos de países que, durante as décadas de sessenta e setenta, introduziram programas de acesso universal ao nível do ensino básico e dos cuidados de saúde primários (UNRISD, 2007: 6)

[3] De acordo com o Banco Mundial as redes de segurança social (social safety nets) são programas de transferência de bens (bens alimentares), serviços (saúde, educação, habitação) ou recursos financeiros (programas públicos de emprego, subsídios) para os mais pobres ou mais vulneráveis perante situações de crise e é feita independentemente dos percursos contributivos dos indivíduos. Tem como objectivos fundamentais, promover a redistribuição da riqueza e proteger os mais vulneráveis bem como ajudar as famílias a gerir o risco.

sobre o próprio conceito. Este tem sido definido a partir da experiência dos países mais ricos – baseada na existência de um Estado que é responsável pela implementação de um conjunto de medidas de resposta às necessidades dos seus cidadãos, de mercados consolidados e de um sentido de cidadania associado ao contrato social – que não corresponde, de modo imediato, à realidade fora dos países mais industrializados.

A análise de Ha-Joon Chang (2002a), relativa aos países do este-asiático, permite ilustrar algumas interrogações sobre as abordagens conceptuais da política social quando se trata de compreender contextos diferentes daqueles a que o conceito habitualmente remete. O autor afirma que a utilização de um conceito restrito de política social para compreender a realidade daqueles países, poderia levar-nos a concluir imediatamente que não dispõem de medidas de protecção e bem-estar social. No entanto, o recurso a uma abordagem conceptual mais ampla permite, segundo Chang (2002a: 6), identificar um conjunto de medidas sociais implementadas no este-asiático.

Assim, apesar de não se encontrarem sistemas de bem-estar baseados nas mesmas medidas de política que nos Estados-Providência, por exemplo, europeus – acesso universal e gratuito à saúde e à educação, subsídio de desemprego ou sistemas de pensões –, o autor salienta as diversas medidas promovidas com o objectivo de responder a problemas socioeconómicos gerados nos processos de industrialização, nomeadamente às greves, conflitos étnicos ou à conflitualidade social, em países como o Japão, a Malásia, Singapura ou Hong Kong[4] (Chang, 2002a: 6-7).

Para além daquelas iniciativas, foram também introduzidas medidas que não são, habitualmente, consideradas formalmente como de protecção social – criação e implementação de sistemas sociais de protecção social pelas empresas[5] (ex: emprego

[4] De acordo com Chang (2002: 8), nos anos 50-60, o Japão perdeu mais dias de trabalho devido a greves do que o Reino Unido ou do que a França.
Na Malásia foram introduzidas medidas de coesão social para procurar reduzir o fosso entre a comunidade chinesa, mais rica, e a comunidade malaia, em situação de maior dificuldade. Estas medidas incluíram a fixação de quotas para acesso à educação superior, o estabelecimento de empresas públicas e o apoio aos pequenos produtores rurais de origem malaia. Em Hong Kong e Singapura foram implementadas medidas de promoção de habitação social para responder a um período de conflito social motivado pelas dificuldades no seu acesso.

[5] No Japão e na Coreia, os governos promoveram, em alguns casos obrigaram através de medidas legais, a criação de sistemas de protecção e apoio social aos trabalhadores, implementados por empresas (Chang, 2002: 7).

vitalício, acesso a cuidados de saúde e educação para os trabalhadores e suas famílias, etc.) – ou as medidas de protecção das fontes de rendimento de pequenos comerciantes e produtores rurais cuja capacidade de adaptação ao processo de modernização tecnológica e abertura da economia era limitada.

Este conjunto de medidas contribuiu para o aumento da segurança dos indivíduos e para a construção da paz e da coesão social essenciais ao processo de desenvolvimento, particularmente à modernização dos sistemas produtivos potencialmente causadora de incerteza e conflitos sociais (Chang: 2002a: 11).

Assim, para Chang (2002a:6), a política social define-se como o conjunto de políticas e instituições que têm como objectivo responder a problemas sociais. Evidencia, na sua análise, a necessidade de se considerar a acção da diversidade de actores – para além do Estado – que estão associados à prestação de serviços sociais e aos sistemas de bem-estar. O conceito de política social que utiliza é mais amplo, salientando, ao mesmo tempo, as inter-relações entre a política social e o desenvolvimento e a diversidade de medidas e instituições que procuram responder aos problemas sociais naquele processo de mudança estrutural.

Aina (1999), reportando-se ao contexto africano, afirma que a política social deve ser percebida como o conjunto de intervenções sistemáticas na vida social de um país com a finalidade de garantir a satisfação das necessidades básicas e o bem-estar da maioria dos seus cidadãos. Assim, a política social constitui uma expressão dos objectivos considerados socialmente desejáveis – projectados através de medidas legais, instituições, e de programas administrativos e práticas – coerentes com o projecto de desenvolvimento de um dado país (Aina, 1999). Incorpora as medidas de política associadas à satisfação das necessidades fundamentais e ao bem-estar, apresentando-se como um conceito amplo que não se confunde com o de desenvolvimento social – este pressupõe um conjunto de mudanças estruturais – mas para o qual contribui.

Paul Spicker (2008), define a Política Social como o conjunto de medidas de política governamentais cujo objectivo é garantir e promover o bem-estar e a protecção social dos cidadãos. Neste sentido, o conceito respeita à organização e à prestação dos serviços sociais fundamentais e ao funcionamento dos sistemas de Estado- Providência. No entanto, o autor sublinha que o conceito de política social inclui, igualmente, o conjunto de formas de promoção do bem-estar numa dada sociedade, assumindo aqui

um sentido mais abrangente, referindo-se à diversidade de práticas de protecção e bem-estar existentes, e não só às que são tituladas por acções governamentais.

Mkandawire (2001), explorando as relações entre política social e desenvolvimento nos PED, define política social como acção colectiva, em vez de falar em acção estatal, incluindo naquela designação as actividades de promoção de bem-estar promovidas por todos os actores sociais para além do Estado. Assim, de acordo com o autor, a política social é o conjunto de intervenções colectivas que implicam transformações no bem-estar social, nas instituições sociais e nas relações sociais (Mkandawire, 2001:1). O sistema de bem-estar social inclui o acesso a meios de subsistência adequados e com um carácter seguro e às condições de acesso ao rendimento. As relações sociais abrangem as de nível micro e as globais, incluindo as relações intra-domésticas de classe, comunidade, etnicidade, género, etc. As instituições sociais afiguram-se como os "*constrangimentos à acção humana que moldam a interacção humana"*, ou as "*regras do jogo*" numa sociedade (North, 1990, in Mkandawire, 2001: 1).

Gough (Gough *et al.*. 2004: 22), adoptou também, no seu trabalho sobre Regimes de Bem-estar, um conceito de política social que procura fornecer uma perspectiva ampla da mesma, tendo como elementos fundamentais, os seguintes: (i) a política social é uma política pública, ou um compromisso de acção na esfera pública, para alcançar determinados fins; (ii) é orientada para os objectivos de promoção do bem-estar social ou pelo menos, tem por base a ideia de reduzir/eliminar as fontes de sofrimento humano e/ou aumentar os níveis de bem-estar quer seja em termos de satisfação das necessidades básicas e/ou de reforço das capacidades, participação, equidade e justiça; (iii) actua através de um conjunto alargado de instrumentos de política, num conjunto de sectores; (iv) é formulada e implementada por um vasto conjunto de actores não se limitando ao Estado, mas podendo estender-se a regiões, localidades, associações, comunidades, bem como ter uma dimensão transnacional e global.

3. Abordagens comparativas da política social

O conceito de bem-estar social[6] constitui um tema fundamental no debate teórico da política social, mais concretamente, as estratégias para a sua promoção e sustentação e o papel que nele têm os diferentes actores – o Estado, o mercado e as famílias.

Nesta discussão, o Estado-Providência tem ocupado um papel central, nomeadamente, no que toca à análise comparativa, ao confronto de ideologias que se encontram na sua base, a sua abrangência – relativamente aos benefícios disponibilizados aos cidadãos, o seu impacto no bem-estar dos indivíduos e os arranjos institucionais e organizacionais em que se apoiam na implementação das políticas. (Baldock, *et al.*. 2003:19)

O estudo comparativo dos Estados-Providência conheceu em 1990 um avanço significativo, com a publicação da obra de Esping-Anderson Three Worlds of Welfare Capitalism. Neste trabalho, o autor parte de duas interrogações essenciais: (i) se os Estados-Providência divergem entre si, como se diferenciam? e (ii) em que condições podemos afirmar que estamos perante um Estado-Providência? (Arcanjo, 2006: 4).

No modelo teórico estruturado pelo autor para responder àquelas questões, o conceito de Regime de Estado-Providência é fundamental. De acordo com Esping-Anderson (1990), um determinado "Regime de Estado-Providência" é caracterizado por um mix institucional composto pelo Estado, o Mercado, e as Famílias. Aquele mix institucional é influenciado pelo percurso histórico dos países e dá origem a formas específicas de provisão social – pelo Estado, pelo mercado e pelas famílias – e a determinados impactos nos níveis de bem-estar das populações e na sua protecção face aos efeitos negativos do funcionamento dos mercados. Aquela inter-relação de factores está na base de uma estratificação social que resulta dos arranjos políticos formados entre o capital, o trabalho e o Estado, com efeitos na reprodução do sistema. A este propósito refere Esping-Anderson:

---

[6] O conceito de bem-estar inclui dimensões objectivas e subjectivas. Refere-se essencialmente à satisfação das necessidades fundamentais dos seres humanos, associadas à subsistência física, mas também às dimensões emocional e relacional. Todavia, o bem-estar individual não é independente da realidade macro no contexto da qual os indivíduos procuram empreender acções para melhorar as suas condições de vida. Por último, o bem-estar tem também uma dimensão subjectiva relativa ao modo como as pessoas percepcionam as suas condições de vida.

> *"The comparative approach is meant to (and will) show that welfare states are not all of one type. Indeed, the study (...) identifies three highly diverse regime-types, each organized around its own discrete logic of organization, stratification, and societal integration. They owe their origins to different historical forces, and they follow qualitatively different developmental trajectories." (Esping-Anderson, 1990:3)*

A partir destes factores de caracterização que, de acordo com Esping-Anderson, permitem agrupar os países em categorias específicas, o autor identifica três tipos de Regimes: liberal, conservador e social-democrata.

No Regime Liberal, o papel da família, assim como o do Estado, na segurança e na protecção social dos indivíduos, é reduzido. É o mercado o principal actor na provisão dos diversos tipos de serviços sociais aos cidadãos. Neste regime, o Estado apenas presta apoio àqueles que não o poderão obter por outro meio, sendo o acesso à provisão social estatal dificultado – implicando um processo de verificação de meios prévio (*means tested*), para determinar o nível do benefício a conceder, que tendem a ser os mínimos de subsistência. Assim, em relação aos impactos negativos do funcionamento do mercado, o nível de protecção é mínimo. Em termos de estratificação social, este Regime favorece a distinção entre aqueles que são apoiados pelo Estado e os restantes cidadãos (Arcanjo, 2005: 5).

O Regime Conservador perspectiva a família como o actor central na protecção social dos cidadãos. Neste tipo de regime existe habitualmente um conjunto de modalidades de segurança social, dirigidas aos diversos grupos ocupacionais. O acesso às prestações sociais, bem como o seu valor, é definido em virtude da carreira contributiva dos cidadãos e, nesta perspectiva, o grau de protecção oferecido depende do percurso profissional dos indivíduos. O mercado tem um papel reduzido na provisão social. A estratificação social neste regime tende a ser baseada nas diferenças ao nível do estatuto profissional (Arcanjo, 2005: 5).

No que se refere ao Regime Social-Democrata, o papel da família, assim como o do mercado, na provisão social é mínimo. Cabe ao Estado o papel central na organização e implementação do sistema de bem-estar e o nível de protecção dos cidadãos face aos impactos do funcionamento dos mercados é bastante amplo. Relativamente à estratificação social, este regime promove e igualdade entre os cidadãos.

Apresentamos, esquematicamente, o modelo comparativo de Esping-Anderson, no quadro seguinte.

Quadro I.1- Características do modelo de Regimes de Estados-Providência

	Liberal	*Conservador/corporativista*	*Social-democrata*
Papel			
Família	Marginal	Central	Marginal
Mercado	Central	Marginal	Marginal
Estado	Marginal	Subsidiário	Central
Estado-Providência			
Enfoque da solidariedade	Mercado	Família	Estado
Modo dominante de solidariedade	Individual	Corporativista	Universal
Nível de protecção	Mínimo	Elevado	Máximo

Fonte: Gough, (2000).

Para testar empiricamente a sua tipologia de Regimes de Estado-Providência, Esping-Anderson analisou, em 18 países da OCDE, os três tipos de programas de benefícios sociais existentes – sistema de pensões, subsídios por doença e subsídios de desemprego.

A partir dessa análise, o autor conclui que os Estados-Providência se podem separar em agrupamentos distintos, ordenando os países de acordo com o Quadro I.2., apresentado em seguida.

Quadro I.2 - Distribuição dos países por Regimes de Estado-Providência e por programas sociais

Regimes	*Classificação geral dos países*	*Regime de Pensões*	*Subsídios de doença*	*Subsídio de desemprego*
Liberal	Austrália EUA Nova Zelândia Canadá Irlanda Reino Unido	Austrália Irlanda EUA Canadá	EUA Nova Zelândia Austrália	Nova Zelândia Austrália
Conservador	Itália Japão França Alemanha Finlândia Suíça	Reino Unido Alemanha Suíça Nova Zelândia Itália Japão Holanda Áustria França	Canadá Japão Reino Unido Irlanda Bélgica França Itália Finlândia Holanda Alemanha Suíça Áustria	Japão Itália Finlândia França Áustria Suécia EUA Reino Unido Alemanha Canadá Dinamarca Irlanda Bélgica Suíça
Social-democrata	Áustria Bélgica Holanda Dinamarca Noruega Suécia	Finlândia Noruega Dinamarca Bélgica Suécia	Noruega Suécia Dinamarca	Noruega Holanda

Fonte: Arcanjo (2006).

Da análise do Quadro I.2 percebemos que, na classificação geral, apenas dois países europeus são classificados como liberais. Os restantes onze países europeus considerados são classificados como sociais-democratas (seis) e conservadores (cinco), evidenciando a importância dos mecanismos de protecção social estatal na organização socioeconómica em grande parte dos países da Europa (ocidental).

O trabalho de conceptualização de um modelo comparativo de Estados-Providência de Esping-Anderson suscitou diversas críticas e, ao mesmo tempo,

constituiu um ponto de partida e um referencial valioso para a elaboração de modelos que permitam comparar as abordagens à política social desenvolvidas em contextos sociais, económicos e políticos diversos.

Assim, entre as críticas feitas ao trabalho de Esping-Anderson, salientamos algumas.

O autor, ao centrar a sua tipologia na questão da protecção dos trabalhadores, com enfoque na substituição do rendimento, não leva em consideração a centralidade de outras áreas da política social como a política de saúde (Alber 1995, cit in Gough 2000: 4), de educação (Room 2000 cit in Gough 2000: 4), de habitação (Kleinman *et al.*. 1998 cit in Gough 2000: 4), associadas a programas específicos que, por vezes, poderão implicar dissonâncias na classificação dos países no âmbito da tipologia dos regimes de Estado-Providência.

Por outro lado, ao associar os impactos dos Regimes apenas à protecção dos indivíduos face aos riscos decorrentes do funcionamento dos mercados não leva em conta outras dimensões das necessidades humanas (saúde, educação) (Room 2000, cit in Gough 2000 e Doyal e Gough 1991, cit in Gough 2000: 5) não associadas, directamente, à substituição do rendimento.

No que se refere à estratificação social, Esping-Anderson foi criticado por limitar a sua análise às questões de classe, ignorando outras dimensões de diferenciação social entre os indivíduos como a etnia, religião ou género.

Finalmente, a análise do autor está centrada nas instituições nacionais e não leva em consideração as limitações e os desafios colocados aos regimes de Estado-Providência pelas dinâmicas da globalização, assim como o papel, cada vez mais importante, das instituições internacionais e supra nacionais na política interna dos países (Scharpf 1999, cit in Gough 2000: 8).

Quando se analisam as características e o percurso dos PED, aquelas críticas adquirirem especial relevância na medida em que, naqueles países, as experiências e percursos, no que se refere à política social são, historicamente, mais recentes e ainda pouco consolidadas, o que coloca fortes reservas à possibilidade de "importar" o modelo metodológico de Esping-Anderson.

Seekings (2005) procurou adaptar a tipologia de Esping-Anderson ao contexto dos países em desenvolvimento. Todavia, critica a diferença entre a terminologia usada por

aquele autor e outros na sua senda, para designar os sistemas de bem-estar dos países industrializados, denominados de "regimes", e os dos PED, caracterizados como "trajectórias", denotando uma perspectiva de institucionalização dos primeiros e de instabilidade dos segundos. O autor argumenta, neste sentido, que os sistemas de bem-estar dos países mais ricos mudam permanentemente e que, relativamente aos PED, não existem garantias de que o seu processo de desenvolvimento se repercuta em condições de criação dos mesmos tipos de regimes que existem actualmente nos países mais industrializados – considerando as diferenças existentes no que se refere a percursos históricos, sistemas socioeconómicos e políticos (Seekings, 2005: 8).

A tipologia proposta por Seekings, para caracterizar os regimes de bem-estar dos países em desenvolvimento, recorre aos conceitos de mix institucional (composto pelo Estado, famílias e mercado) e de regime de Estado-Providência de Esping-Anderson, identificando três tipos de regimes: agrário, corporativista desigual e redistributivo (Seekings 2005:16).

O Regime Agrário é caracterizado pela produção privada de protecção social e bem-estar, associada à terra e aos sistemas de parentesco. Neste regime, o papel da família é central. O sistema de emprego tem uma importância marginal e o papel do Estado é variável, conforme os impactos das suas políticas nos sistemas tradicionais de apoio. O modo dominante de solidariedade baseia-se nos sistemas de parentesco e a família constitui a base da solidariedade. Assim, o grau de protecção face ao mercado dependerá da eficácia das redes familiares.

No Regime Corporativista Desigual o acesso a meios de segurança económica e à protecção social é essencialmente promovido através do emprego, nomeadamente, de sistemas formais de partilha de risco ou de poupança. O seu carácter corporativista reside no facto de a provisão social estar associada à pertença a um determinado grupo profissional e é considerado desigual na medida em que exclui os mais pobres – estes habitualmente têm grandes dificuldades de acesso ao mercado formal de emprego. Este tipo de regime pode subdividir-se em dois subtipos: um, fundamentalmente baseado no mercado e, outro, essencialmente baseado no Estado. Neste regime, o papel da família é marginal, o papel do Estado pode assumir diversas formas – com um peso maior ou menor no sistema de bem-estar – e é o emprego que se apresenta como o indutor fundamental no acesso à protecção social. O grau de protecção face ao mercado é mínimo.

Finalmente, o Regime Redistributivo é caracterizado pelo reconhecimento dos direitos dos cidadãos aos meios de segurança económica, com extensão à protecção social não contributiva. Neste regime o papel da família é marginal bem como o do mercado. É o Estado que desempenha o papel de responsável pela provisão social. O grau de protecção dos cidadãos face aos impactos negativos do funcionamento do mercado é máximo.

Seekings procura, com esta tipologia, colocar em evidência duas questões que considera características dos sistemas socioeconómicos dos PED e que se diferenciam da realidade dos países industrializados. A primeira é que a proporção de indivíduos empregados pelo sistema formal é muito pequena e é habitualmente considerada privilegiada. Tal implica que os sistemas de protecção social e de bem-estar baseados apenas no emprego excluem grande parte da população em situação de maior vulnerabilidade. A segunda refere-se à grande importância que os sistemas de parentesco detêm nos PED, enquanto redes de suporte e protecção dos indivíduos.

3.1 Regimes de Bem-estar nos PED

Gough *et al.*. (2004) partiram do trabalho de Esping-Anderson, procurando perceber a sua aplicabilidade no contexto dos países em desenvolvimento e economias em transição. De acordo com os autores, as categorias de Estado e de Mercado, utilizadas por Esping-Anderson tornam-se problemáticas quando o foco de análise passa dos países capitalistas mais desenvolvidos para os países mais pobres, onde a separação da actividade económica do resto das actividades sociais não se operou, ou pelo menos de modo tão profundo, como nas sociedades em que o capitalismo se encontra plenamente consolidado e formalizado. Mas os restantes factores de desenvolvimento da política social também não se verificam nos PED, do mesmo modo que os identificados por Kabeer e Cook, apresentados atrás, tal como procuraremos ver.

A possibilidade de estabelecer um modelo comparativo de sistemas de bem-estar que inclua os países em desenvolvimento implica, para além de utilizar um conceito de Política Social abrangente, reconhecer a existência de características comuns entre aqueles países e no seu percurso, que permitam o seu agrupamento em categorias definidas.

Tal como apontado por Gough (2000), na sua maioria, os países em desenvolvimento foram colónias de países mais industrializados e, a dada altura do seu

percurso histórico, tiveram o seu processo de desenvolvimento dirigido e / ou condicionado por forças externas. Deste modo, os sistemas de protecção e segurança social dos PED resultaram da marcante influência das estruturas coloniais, caracterizadas por problemas de equidade no acesso aos serviços sociais e no próprio nível de produção desses serviços, tendo sido igualmente influenciadas pelas matrizes culturais dos países colonizadores, como anteriormente referido.

Actualmente, a forte dependência dos países em desenvolvimento em relação aos recursos da ajuda internacional tem também implicações nos seus sistemas de bem-estar, cuja formatação é influenciada pelas abordagens relativas à política social, preconizadas pelas instituições financeiras internacionais (IFI), organizações multilaterais e países doadores, (Gough 2000: 4) e não somente pelos arranjos políticos internos. Assim, a disseminação de ideias no quadro da globalização bem como a "prescrição" de políticas pelas instituições internacionais, acabam por influenciar os modelos sociais dos PED, de acordo com a maior ou menor importância atribuída à política social por aqueles actores (Manji, 2000: 14).

O quadro socioeconómico dos PED é marcado por baixos níveis de industrialização e de rendimento. Não existe um mercado a operar de modo (totalmente) autónomo, em relação às restantes dimensões dos sistemas sociais, no âmbito do qual se efectuam as trocas. (Bevan e Sseweys, 1995, cit in Gough 2000: 11). Naqueles países, os mercados formais, nomeadamente, o de trabalho, ainda não estão consolidados do mesmo modo que nos países mais industrializados, tornando-se fundamental olhar para a questão das necessidades humanas e do bem-estar e não estritamente e prioritariamente para as questões associadas à necessidade de protecção dos trabalhadores face às ameaças decorrentes do funcionamento dos mercados.

Nos PED os sistemas familiares, designadamente a família extensa, e as relações de parentesco têm uma grande importância em todos os aspectos da vida dos indivíduos – na sua condição económica, integração social, segurança e protecção social. Por outro lado, naqueles contextos, as diferenciações baseadas na etnia, na religião e no género ainda são muito importantes no que se refere ao acesso aos recursos e geram formas de exclusão e de solidariedade específicas, como procuraremos apresentar no estudo sobre a Guiné-Bissau, com consequências na estratificação social.

Relativamente ao quadro social e político, alguns dos países em desenvolvimento, fundamentalmente no continente africano, têm sido atingidos por conflitos militares,

deslocação forçada de pessoas com consequências graves ao nível da estabilidade social e da insegurança dos seus cidadãos[7]. Por outro lado, têm sofrido mudanças aceleradas associadas às migrações, urbanização[8], epidemias, como o HIV-Sida,[9] , entre outras situações, que afectam fortemente o bem-estar humano e as redes familiares de protecção (Cox e Fafchamps, 2006: 4-9).

O funcionamento do sistema democrático e as práticas de participação cidadã tendem a ser mais frágeis. Em alguns casos, as formas de intervenção pública dos indivíduos são amplamente limitadas. (Gough, 2000: 13). O Estado apresenta grandes dificuldades no exercício das suas funções e a sua autonomia em relação às várias estruturas de organização socioeconómica, formais e informais, tende a ser menor.

A definição e implementação de políticas estão, por vezes, associadas a práticas clientelares, o que dificulta o exercício pleno de direitos e deveres de cidadania. Na prática, verifica-se um desfasamento entre os direitos formalmente estabelecidos e o modo de funcionamento do sistema político, associado à troca informal de favores entre grupos (Mbembe, 277-280). Nestes contextos, existem elevados níveis de corrupção[10] que limitam o acesso dos mais pobres aos serviços sociais, agravando as desigualdades, o que enfraquece e mina os impactos positivos esperados de possíveis reformas no sistema, diminuindo os níveis de bem-estar na sociedade de um modo global.

No que concerne às políticas sociais, há que considerar a diversidade de medidas associadas à protecção social, à redistribuição e à promoção do bem-estar, tal como refere Gough (2000). Nos PED co-existem programas diversificados, nomeadamente, os subsídios ao consumo, apoio à agricultura, programas de trabalho e acesso a crédito, em que há uma sobreposição das dimensões sociais e económicas, evidenciando assim a sua

---

[7] 7 De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2002 (PNUD), 17 países do continente africano viveram conflitos armados durante a década de 90.

[8] Em 1980, 27,1% da população no continente africano, vivia nas cidades. Em 1990 este valor era de 31,7% e em 2003 de 39%, de acordo com os dados do Banco Mundial. Segundo os dados do Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP), o continente africano apresenta, entre 2005 e 2010 uma taxa de crescimento da população urbana de 3,2%.

[9] A prevalência do HIV-Sida nas pessoas de ambos os sexos entre os 15-49 anos, no conjunto de países da Africa sub-Saariana era de 9%, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2002 (PNUD, 2002).

[10] De acordo com o Relatório da Transparency International (2007: 26) sobre a percepção da corrupção, existe uma forte correlação entre a corrupção e a pobreza. Cerca de 40% dos países que apresentam resultados mais negativos a este nível são classificados pelo Banco Mundial como países de baixo rendimento.

especificidade, em termos de configuração das estratégias, em relação aos países mais industrializados.

Os níveis de bem-estar da população em geral são consistentemente mais baixos do que nos países mais industrializados. Este facto induz tanto a necessidade de se desenvolverem programas que respondam às necessidades sociais fundamentais como à promoção do objectivo de reforçar as capacidades dos mais pobres de agirem politicamente no sentido de lutarem pela melhoria das suas condições de vida.

4. Conceptualização do modelo de Regimes de Bem-estar

Gough *et al.*. (2004) procuraram criar um quadro teórico com o propósito de integrar os PED na discussão comparativa dos sistemas de bem-estar, na senda do trabalho iniciado por Esping-Anderson.

No entanto, naquele modelo, propõe-se a utilização do conceito de Regime de Bem-estar em vez do conceito de Regime de Estado-Providência. De acordo com o autor, a designação de Estado-Providência refere-se essencialmente ao contexto dos países da OCDE – sociedades capitalistas profundamente transformadas pelas políticas sociais, em que o Estado detém um papel muito importante na provisão social, desenvolvendo um conjunto de medidas no sentido de proteger os indivíduos relativamente aos efeitos negativos dos mercados, produzindo determinados efeitos ao nível da estratificação social (Gough e Wood, 2006:1698-99).

> *"In applying this framework to the developing world, however, many adjustments are necessary beginning with the terminology. (...) Welfare state regimes (...) tends to privilege the state, notwithstanding its situation within the welfare mix. (...) Welfare regimes can encompass settings where the state is only one player among several and not necessarily the most important."*(Gough, 2004:26)

O conceito de Regime de Bem-estar integra o conjunto de arranjos institucionais, políticas e práticas que têm impactos no bem-estar individual e na estratificação social em diversas culturas e sociedades. Neste sentido, o Regime de Estado-Providência designa um tipo de Regime de Bem-estar a par de outros que existem noutras partes do mundo.

Neste sentido, a tipologia de Regimes de Bem-estar baseia-se num quadro teórico composto por 4 elementos fundamentais (Gough *et al.* 2006: 1701) identificados de seguida.

As condições institucionais dos países associadas a questões como a legitimidade do Estado, a disseminação e o funcionamento dos mercados, nomeadamente, o financeiro e o de trabalho, a integração societal, os valores culturais e a posição do país no sistema global;

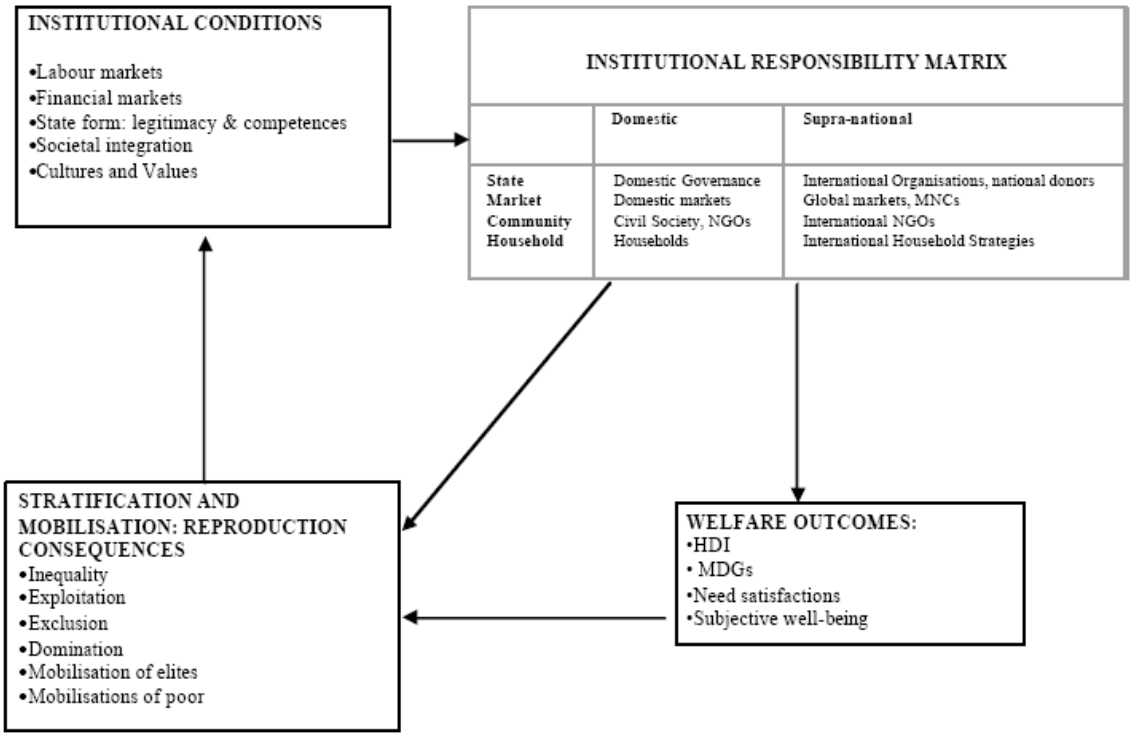
A matriz de responsabilidade institucional que é designada como o quadro institucional no âmbito do qual os indivíduos procuram a sua subsistência e bem-estar;

A situação da população em termos de bem-estar que pode ser percebida através de indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), os níveis de satisfação das necessidades básicas e a própria percepção das pessoas sobre as suas condições de vida e de segurança económica. Evidenciam-se assim, ao mesmo tempo, as dimensões objectivas e subjectivas do conceito de bem-estar que se apresenta como abrangente, integrando os elementos essenciais da vida dos indivíduos mas também a sua própria avaliação das mesmas. É nesta perspectiva que também o próprio conceito de política social, neste modelo, terá de ser perspectivado.

O padrão de estratificação, definido como o tipo de distribuição de poder existente numa dada sociedade e a diversidade de fontes de desigualdade social. Estas condições vão influenciar a mobilização política de diferentes grupos e a criação de acordos entre os mesmos que acabam por reproduzir as condições institucionais da sociedade e os níveis de bem-estar ou podem, por outro lado, constituir fontes de mudança da situação vigente.

A articulação entre os elementos do modelo de Regimes de Bem-estar está devidamente esquematizada na Figura I.1., onde é perceptível o modo de caracterização dos diversos elementos do modelo e as suas interligações.

Figura I.1 - Modelo comparativo de Regimes de Bem-estar



Fonte: Gough *et al.* (2004).

De acordo com a imagem esquemática apresentada, percebemos que os níveis de bem-estar das populações são explicados pela matriz de responsabilidade institucional que está na base da provisão da segurança e protecção social.

A matriz de responsabilidade institucional é, por sua vez, moldada pelas condições institucionais dos países.

O padrão de estratificação social e de distribuição de poder vai influenciar as condições institucionais, podendo ter um efeito de reprodução do sistema ou de introdução de mudança no mesmo.

Nos PED, os quadros institucionais e políticos são caracterizados pela insegurança da provisão social e por falhas graves ao nível do acesso aos serviços sociais básicos, essenciais para a protecção das pessoas. A legitimidade e a governação dos Estados são, habitualmente, contestadas e personalizadas o que não permite a constituição de garantias formais da realização dos direitos – cívicos e políticos mas fundamentalmente, dos direitos sociais e económicos - junto dos grupos sociais mais vulneráveis.

Deste modo, impõe-se a necessidade de os indivíduos encontrarem formas de sobrevivência e de redução dos riscos e da incerteza com que se vêem confrontados. Recorrem, assim, fundamentalmente, a outros agentes que não as entidades estatais na procura de segurança, o que coloca em causa um dos pressupostos da análise da política social nos países ocidentais que é o da importância central do Estado enquanto prestador de serviços e regulador do sistema social.

Assim, a concepção de um quadro teórico comparativo em que se incluem os países em desenvolvimento teve por base a introdução de um mix institucional mais abrangente do que o proposto por Esping-Anderson – a "Matriz de Responsabilidade Institucional" (Gough *et al.* 2004: 30). Deste modo, ao conjunto composto pelo Estado, Mercado e Família, utilizado por Esping – Anderson, foi acrescentado um outro elemento - a "comunidade". Esta refere-se à multiplicidade de formas de organização sub-sociais, formais e informais, onde se incluem as ONG e organizações da comunidade que desempenham um papel fundamental na protecção social dos indivíduos nos PED.

A matriz de responsabilidade institucional (MRI) é caracterizada por uma dimensão nacional e uma dimensão supranacional, sendo esta composta pelos doadores internacionais e instituições internacionais, os mercados globais, as ONG internacionais e os membros emigrantes das famílias.

Esta configuração da MRI constitui um dos principais elementos diferenciadores do modelo de Gough *et al.* (2004) relativamente ao de Esping-Anderson, proposta com o objectivo de apreender o quadro institucional que está na base da provisão social nos países em desenvolvimento.

4.1. Tipologia de Regimes

Gough *et al.* (2004) identificam três tipos de Regimes de Bem-estar: o Regime do Estado-Providência; o Regime de Segurança Informal e o Regime de Insegurança.

A caracterização destes três tipos de regimes é feita com recurso a nove elementos analíticos descritos na primeira coluna do quadro seguinte:

Quadro I.3 - Caracterização dos Regimes de Bem-estar

Elementos analíticos		*Regime de Estado de Bem-estar*	*Regime de Segurança Informal*	*Regime de Insegurança*
i)	Modo de produção dominante	Capitalista	Economias camponeses integradas num sistema capitalista periférico	Capitalismo predatório
ii)	Tipo dominante de relação social	Exploração e desigualdades baseadas no mercado	Exploração, exclusão e dominação:	Diversas formas de opressão
iii)	Modo de subsistência dominante	Acesso ao mercado formal de emprego	Amplo portfólio de actividades	Amplo portfólio de actividades
iv)	Modo dominante de mobilização política	Coligações entre classes, partidos políticos	Mobilização política baseada em factores diversos	Difusa e fluida
v)	Tipo de Estado	Estado relativamente autónomo	O Estado pouco diferenciado de outras formas de poder	Estado fraco, colapsado ou criminoso com fronteiras porosas
vi)	Quadro institucional	A intervenção do Estado, em conjunto com as estruturas de mercado e familiares produz um determinado "welfare mix"	Maior número de instituições e actores – permeabilidade negativa	Precário – caracterizado pela permeabilidade negativa
vii)	Resultados no bem-estar	Graus diversos de protecção	Insegurança, compensada pela existência de direitos informais	Insegurança, que pode ser extrema
viii)	*Path dependency development*	Regime liberal, conservador ou social-democrata	Não existe um percurso consistente	Desequilíbrio político e caos
xix)	Natureza da política social	Acção intencional na esfera pública	Não constitui uma política distinta	Inexistente

Fonte: Gough *et al.* (2004), adaptado.

No Regime de Estado-Providência os nove elementos são caracterizados do seguinte modo (Gough *et al.* 2004: 27):

i) o modo de produção preponderante é capitalista, baseado na divisão do trabalho de acordo com o critério da posse do capital;

ii) o principal factor de desigualdade social decorre das relações de classe fundadas naquela divisão do trabalho,

iii) o emprego formal constitui o meio primordial de acesso aos recursos de subsistência. Assim, o principal factor de insegurança económica dos indivíduos decorre do desemprego ou da intermitência do acesso ao trabalho assalariado;

iv) a luta de classes, baseada no funcionamento dos sistemas democráticos, constitui o factor principal de mobilização política dos trabalhadores e das restantes classes sociais. É com base neste processo que se constroem os arranjos políticos na base dos sistemas socioeconómicos;

v) o Estado dispõe de autonomia (relativa) face aos restantes actores sociais. A sua acção é delimitada pelo poder do capital e pela mobilização das classes sociais que se organizam na defesa dos seus direitos e interesses.

vi) a intervenção social do Estado é conformada pelo conjunto de elementos acima bem como pelas restantes instituições sociais. Deste modo, o Estado, a família e o mercado formam a base do "mix de bem-estar";

vii) este mix de bem-estar protege o trabalhador face ao funcionamento dos mercados, disponibiliza serviços sociais e proporciona o investimento no capital humano;

viii) os resultados do mix de bem-estar, quer ao nível dos indivíduos quer ao nível societal, enformam a distribuição do poder e dos recursos entre as classes sociais que garantem a reprodução do regime;

ix) a política social baseia-se numa intervenção deliberada na esfera pública com o objectivo de se atingirem determinados fins considerados como socialmente desejáveis.

Estes nove elementos, discutidos à luz da realidade socioeconómica e política dos países em desenvolvimento (Gough *et al.* 2004: 28), evidenciam os elementos-chave de distinção entre o Regime de Estado-Providência e os regimes de bem-estar dos PED:

i) nos PED, verifica-se a coexistência de formas de produção baseadas no capitalismo com outras, de que são exemplo a produção para auto-consumo, a participação nos mercados informais, a produção no âmbito dos sistemas comunitários e familiares bem como actividades ilegais diversas. Independentemente desta realidade, as economias destes países são também fortemente influenciadas pelo sistema capitalista internacional e pela globalização;

ii) existem também formas várias de dominação, para além da exploração dos trabalhadores, sobre a forma de exclusão e coacção. A primeira respeita ao afastamento intencional de determinados grupos da participação nas actividades económicas, políticas e culturais de uma dada sociedade. A coacção implica a existência de formas de ameaça ou de acção propositada sobre pessoas ou grupos no sentido de causar perdas e prejuízos. Estas situações não são exclusivas dos países em desenvolvimento, mas nestes assumem proporções mais expressivas;

iii) os indivíduos e as famílias recorrem a um leque diversificado de estratégias de sobrevivência onde se inclui o recurso a vários tipos de actividades socioeconómicas – e não apenas ao mercado formal de trabalho. As tarefas reprodutivas e produtivas não estão claramente separadas. As actividades não produtivas como a construção de redes sociais são valorizadas na medida em que favorecem o acesso a recursos e a formas de protecção social em situações de maior vulnerabilidade;

iv) a mobilização política baseia-se em pressupostos diversos associados às formas de identificação dos indivíduos com base por exemplo, na etnia, casta, grupos etários, religião, entre outros. Esta questão incorpora uma maior complexidade no jogo político, incluindo a exclusão de determinados grupos do mesmo, dificultando a emergência de acordos políticos formais;

v) os Estados acomodam interesses privados, que dominam o interesse público. As relações políticas e institucionais baseiam-se nas relações interpessoais constituindo uma amálgama em que se confundem interesses políticos, económicos e de poder. Deste modo, a configuração do Estado promove a constituição de teias de relações de dependência que favorecem os mais poderosos e limitam a amplitude de escolhas e a sua capacidade de acção dos mais pobres no sentido de melhorar os seus níveis de segurança e bem-estar;

vi) o ambiente institucional associado à provisão do bem-estar é mais complexo. Existe um maior número de instituições e actores envolvidos naquele tipo de actividades: a família, o Estado, o mercado e a comunidade (grupos informais, ONG ou associações). Estes quatro elementos do contexto institucional devem ser considerados também na sua dimensão supranacional, mais especificamente, as famílias em que alguns elementos emigraram, os doadores internacionais (bilaterais e multilaterais), as empresas multinacionais e as ONG internacionais.

Estas instituições são interdependentes e permeáveis, estando sujeitas aos efeitos das imperfeições umas das outras – permeabilidade negativa[11]

vii) a ideia de compensação ou protecção dos trabalhadores face às consequências negativas do funcionamento dos mercados não tem aqui o mesmo sentido que nos países industrializados, na medida em que, o comportamento económico não está amplamente dominado pela lógica do mercado. O Estado e o mercado não constituem, na maioria das vezes, espaços autónomos. Assim, os objectivos e a avaliação do bem-estar devem estar associados à protecção dos indivíduos em relação aos riscos inerentes às diversas fases do ciclo de vida bem como à exclusão, a par de um investimento activo no auto desenvolvimento das pessoas e no aumento do seu leque de escolhas;

viii) considerando a grande dependência dos PED em relação aos recursos externos, a formação de arranjos políticos internos associados à provisão do bem-estar torna-se mais difícil ou mesmo desnecessária visto que grande parte da provisão social é feita através dos financiadores internacionais. Esta situação favorece a criação de grupos de interesse e redes de clientelas para aceder àqueles recursos (o que reforça o regime de segurança informal). Em sociedades marcadas pelo conflito, existem também formas de subsistência baseadas na provisão colectiva informal que se adaptam e que se reproduzem ao longo do tempo;

ix) é colocada em causa a perspectiva da política social como uma força que procura sujeitar e controlar a esfera privada pela esfera pública, de modo a favorecer o bem-comum. Ou seja, ainda que a mobilização da sociedade civil possa, através do Estado, impor o interesse colectivo face aos interesses individuais e ao mercado, é necessário considerar os efeitos da permeabilidade negativa pelos quais as organizações são afectadas de modo negativo pelos efeitos do comportamento de outras. Deste modo, a política social não pode constituir uma força independente e actuar de modo unilateral, correndo o risco de constituir uma forma de reforçar os privilégios, a dominação e a exclusão.

---

[11] A ideia de permeabilidade refere-se ao facto de as instituições, numa dada sociedade, serem influenciadas pela conduta, valores e normas que norteiam o funcionamento umas das outras. Num contexto institucional problemático as instituições são influenciadas negativamente umas pelas outras (Wood, 2004).

4.2. Caracterização do Regime de Segurança Informal

A caracterização, em maior detalhe, do Regime de Segurança Informal e do Regime de Insegurança, a que procederemos no ponto seguinte, permitir-nos-á dispor de elementos-chave para a reflexão sobre a realidade dos PED, em termos de modelos de organização da política social e dos seus impactos na vida dos cidadãos.

A problematização do Regime de Segurança Informal, elaborada por Wood (2004), tem três elementos fundamentais: (i) a introdução da analogia do camponês – por contraponto à análise baseada no trabalhador assalariado e na sua protecção face ao mercado, utilizada no modelo de Esping-Anderson – (ii) as formas de gestão do risco e (iii) o respeito por direitos e deveres em contextos institucionais marcados pela instabilidade.

A conceptualização do Regime de Segurança Informal parte das ideias de segurança e gestão do risco – a pobreza está associada a elevados níveis de incerteza e à necessidade de se gerir um conjunto mais vasto de riscos. Neste tipo de sociedades, são os mais vulneráveis que aglutinam a grande parte dos riscos em vez de existir uma distribuição dos mesmos pelo conjunto da sociedade. Por outro lado, têm também menor capacidade de controlo sobre as instituições formais e informais através das quais procuram encontrar a sua subsistência.

Deste modo, o acesso à segurança económica implica a criação de laços de dependência (em relação aos indivíduos com maior poder social, político e económico), o que reduz a capacidade dos mais pobres de exprimir e defender os seus interesses, vendo-se perante a necessidade de gerir o risco no momento presente ainda que tal implique a limitação das opções no futuro, como ilustrado na passagem seguinte:

> *"While relatively autonomous security "enables", dependent security "disables" and forecloses future options for autonomous security by reproducing limited room for manoeuvre and limited voice. This process of reproducing dependent security is stimulated by greater uncertainty and therefore higher discount rates for the poor. For survival, risk has to be managed in the present."* (Wood, 2004: 51)

Na conceptualização do Regime de Insegurança Informal, e considerando as características específicas dos PED ao nível social, económico e político, Wood substitui o sujeito da análise utilizado habitualmente na análise dos Regimes no Norte – o trabalhador assalariado e os riscos a que está sujeito, associados ao capitalismo e ao

funcionamento do mercado de trabalho – pelo camponês e os riscos associados à economia camponesa (Wood, 2004: 63).

O camponês tem pouca capacidade de controlar as condições ambientais associadas à produção. Vive numa situação de incerteza face ao mercado e raramente consegue ser auto-suficiente. Deste modo, a introdução de mudanças nas suas actividades implica riscos que, nestes contextos, se colocam ao nível da sobrevivência. Por outro lado, o próprio Estado representa um factor de insegurança em vez de ter um papel de atenuação da mesma. Assim, o camponês baseia-se nas instituições onde encontra maior legitimidade e segurança – a comunidade e a rede de parentesco.

Todavia, os níveis de pobreza dos países, as diferentes fases do ciclo de vida dos indivíduos e das famílias, bem como a conjuntura e o contexto internacional, constituem factores de insegurança e incerteza ao nível local, comunitário e familiar, que colocam em causa a viabilidade de desenvolvimento das funções fundamentais da generalidade das instituições sociais.

Por outro lado, no Regime de Segurança Informal, a acção do Estado, cuja legitimidade se baseia fundamentalmente, no exercício da autoridade (e por vezes na coacção), constitui um dos factores promotores da incerteza e da insegurança em que vive grande parte da população. A actuação das entidades estatais está, por vezes, associada a conflitos e à instabilidade política e social e ao agravamento das divisões étnicas, registando-se igualmente, situações de captura do Estado[12], sendo que, este conjunto de circunstâncias produz consequências muito negativas na vida das famílias.

Mas este processo deve ser também visto com referência aos efeitos negativos dos legados coloniais, que tiveram como resultado a desorganização dos sistemas tradicionais de resposta aos riscos e às crises, reforçando a insegurança das populações, essencialmente ao nível rural. Actualmente, de acordo com Wood, o papel desempenhado pelas instituições comunitárias tradicionais está ameaçado, em virtude das crises de segurança alimentar e da total desorganização dos mercados em que grande parte dos PED se encontra, com consequências societais amplas

[12] O aparelho do Estado é dominado por um pequeno grupo de indivíduos que o gere de acordo com os seus interesses individuais, não prestando contas aos cidadãos nem apresentando preocupações com o interesse colectivo.

designadamente, a fragilização das redes de solidariedade de base familiar e comunitária. Verifica-se deste modo, uma redução do capital social dos indivíduos (Wood, 2004: 67) que contribui para o reforço da sua vulnerabilidade.

Assim, em termos subjectivos as dificuldades que os mais pobres enfrentam no momento presente constituem ameaças à sua sobrevivência o que inviabiliza perspectivas de investimento no futuro, que se apresenta como demasiado incerto. Esta situação torna-se mais grave perante um ambiente externo marcado pela instabilidade, nomeadamente ao nível económico, decorrente quer da globalização quer de políticas internas desadequadas.

A insegurança e a incerteza induzem comportamentos avessos ao risco. Os mais pobres têm uma menor capacidade de reivindicação dos seus interesses e têm um leque muito limitado de opções para gerirem os riscos a que estão sujeitos. Neste caso, a exposição ao risco é múltipla e regista-se a todos os níveis – individual e familiar, comunitário e nacional (Wood, 2004: 68).

A aversão ao risco no presente pode, assim, constituir um factor de reprodução da insegurança no longo prazo. Ou seja, os indivíduos e as famílias necessitam de aceder a recursos sociais, num contexto de fragilização do capital social, recorrendo à família ou a outros actores (relações de reciprocidade ou hierárquicas), o que implica a criação de relações de dependência e de lealdade no longo prazo. Para evitar o risco presente sacrificam-se outros recursos, nomeadamente os que permitiriam uma ascensão social como a educação, e assumem-se compromissos que permitem responder às necessidades mais imediatas e prioritárias. A negociação num quadro institucional em que têm pouca capacidade de fazer ouvir a sua voz ou de obter alguma segurança, compromete a sua capacidade de pensar o longo prazo e de perspectivar o futuro (Wood, 2004: 70).

Em sociedades caracterizadas pela má governação e pela fragilidade ao nível da legitimidade do Estado, a base em que assentam os direitos e deveres é a comunidade mais imediata e não a alargada, ou seja, o Estado enquanto entidade colectiva organizada. Por outro lado, se atentarmos no funcionamento dos mercados naqueles contextos, também a sua capacidade de oferecer garantias relativamente à realização de direitos e deveres é limitada. Assim, a maioria das transacções económicas estão reduzidas aos locais onde subsiste uma base de conhecimento próximo entre as pessoas

que permite a existência de confiança suficiente para a realização de trocas (numa escala maior) (Wood, 2004: 72-73).

Em suma, quer as capacidades dos Estados, quer as dos mercados para garantir o cumprimento de direitos e deveres são frágeis, o que implica procurar nos domínios da família e da comunidade os chamados direitos informais, por contraponto aos garantidos pelos Estados.

Os direitos informais, realizados através das relações alicerçadas nas hierarquias sociais, funcionam num quadro de relações que Wood define como de incorporação adversa, de clientelismo. Têm, na sua base, a procura, pelos indivíduos, de mecanismos de protecção social e de bem-estar, e não tanto as demandas ligadas ao auto-desenvolvimento de pessoas e / ou grupos. Deste modo, poderão garantir o acesso a recursos fundamentais à subsistência no momento presente mas não constituem formas de segurança no longo prazo. O acesso aos recursos para o sustento ou alívio da privação, em situações de maior necessidade e urgência, ocorrem habitualmente pela troca da lealdade e de outros favores de dependência, que contribuem para a reprodução social do regime.

Por outro lado, os direitos garantidos através de relações de reciprocidade contêm também, elementos de ambiguidade na medida em que, ao serem garantidos por indivíduos em situações idênticas - com baixos níveis de poder na sociedade e de recursos -, não oferecem garantias de segurança no longo prazo. Estas relações de reciprocidade acabam por ser ainda mais limitadas pelo quadro de pobreza generalizada e estrutural que está na base da enorme concorrência entre os mais pobres pelo acesso aos recursos, incluindo os recursos sociais e as relações clientelares.

Os movimentos de solidariedade colectiva organizados pelos indivíduos em situação de pobreza têm, na sua origem, a constatação das desigualdades estruturais e da necessidade de mitigar a concorrência, entre si, no acesso aos recursos. Estes movimentos de solidariedade, compostos pelas camadas sociais mais vulneráveis, procuram reforçar o seu capital social de modo a, no longo prazo, ampliarem o seu leque de escolhas. Assim, apesar das suas limitações, as relações de reciprocidade podem constituir um instrumento fundamental de política social que procure responder às situações de pobreza nos PED. (Wood, 2004: 78).

Neste sentido, a estruturação de sistemas de segurança social e de bem-estar terá de responder às necessidades dos indivíduos, em termos de protecção social, permitindo-lhes perspectivar um investimento no futuro, melhorando, por esta via, a condição das futuras gerações e potenciando uma quebra no ciclo dos factores que promovem a pobreza em termos geracionais.

4.3. Caracterização do Regime de Insegurança

A conceptualização do Regime de Insegurança feita por Bevan (2004), procede da reflexão sobre alguns dos elementos que compõem o Regime de Bem-estar tendo como referência o contexto dos países em desenvolvimento, no continente africano. Os cinco elementos de problematização do Regime de Insegurança são: (i) os processos de geração de mal-estar e insegurança; (ii) a mobilização política; (iii) o mix de rectificação, (iv) a estratificação social e (v) os resultados ao nível da insegurança dos indivíduos.

> *"This is a conceptual model for thinking about the structures, relationships, actors, activities and dynamics involved in the generation and alleviation of insecurity and ill fare"* (Bevan, 2004: 107)

Um Regime de Insegurança caracteriza-se pela existência de arranjos institucionais que geram insegurança para a grande maioria da população não permitindo, ao mesmo tempo, o surgimento e consolidação de mecanismos informais promotores de alguma forma de protecção social.

Neste tipo de regime vive-se uma situação de permanente instabilidade política e conflito, em que a acção dos Estados está frequentemente na génese de factores de insegurança e mal-estar. Ao nível externo, a interacção com os actores internacionais, com elevados níveis de poder e de recursos torna-se, por vezes, também um factor de insegurança. Esta coligação de factores tem como resultado a manutenção e, por vezes, o agravamento da vulnerabilidade e das grandes dificuldades com que vivem as populações (Newton, 2007:11).

Deste modo, de acordo com Bevan, não se trata apenas da necessidade do Estado implementar acções correctivas face aos impactos negativos do funcionamento dos mercados mas antes da resposta à conjugação dos efeitos negativos decorrentes das actividades de ambos os actores.

Por outro lado, nos países subsaarianos, também os factores de insegurança, decorrentes das diferentes fases do ciclo de vida indivíduos, são exponenciados por uma grande carência de recursos. Os maus resultados ao nível dos indicadores sociais e económicos naqueles países devem-se à escassez de oportunidades de acesso aos recursos, à fragilidade das redes de prestação de serviços sociais fundamentais e às actividades perniciosas perpetradas por terceiros que procuram melhorar os recursos de que dispõem, nomeadamente através do recurso à violência, o que constitui, em muitos contextos, um instrumento recorrente para o acesso àqueles.

Os processos geradores dos maus resultados nos indicadores de bem-estar nos PED são diversos, nomeadamente, a exploração da força de trabalho, a exclusão e coacção, as falhas de governo, falhas de mercado e percursos de vida problemáticos em contextos caracterizados pela fragilidade dos Estados e dos mercados. A acção política e militar dos Estados é geradora de insegurança e mal-estar, dados os seus baixos níveis de legitimidade e a prossecução de interesses particulares pelos responsáveis governamentais, em certos casos, através do recurso à violência e à coacção. (Bevan, 2004: 98)

Todavia, também se registam, no círculo familiar e comunitário, factores de insegurança que ameaçam a subsistência dos indivíduos. Naqueles níveis, subsistem profundas desigualdades de poder e de acesso aos recursos, baseadas na idade, sexo, castas ou etnia.

Bevan identifica, assim, seis processos que estão na base da insegurança e do mal-estar experimentado pelos mais pobres nos PED: exploração, exclusão, dominação, destruição, declínio ou colapso das economias e as situações associadas a factores "naturais" da vida (doenças, catástrofes e desastres naturais). Os 4 primeiros processos aportam, por seu lado, benefícios para os que detêm uma posição social e económica mais favorável (Bevan, 2004:101).

Neste contexto, a mobilização dos diversos actores sociais, políticos e económicos poderá ter por objectivos, o desencadeamento de mudanças que favoreçam a alteração do sistema vigente ou, pelo contrário, promover a sua manutenção. É contudo, essencial notar que a mobilização dos actores, no Regime de Insegurança, tem por base o facto de, neste regime, o acesso ao poder constituir a via principal para obter (os vários tipos de) recursos. No âmbito deste processo de competição pelo poder e pelos meios, os

restantes cidadãos, estão sujeitos às relações de dominação, exploração e violência vivendo, na sua maioria, numa situação permanente de mal-estar.

Esta conjuntura tem implicações nas tipologias de estratégias de mobilização política. Isto é, aqueles indivíduos e grupos que dispõem de maior poder desenvolvem actividades que lhes permitam reforçar os seus benefícios e manter ou melhorar a sua condição. Para tal, recorrem habitualmente a três estratégias: construção de redes de lealdades, repressão e /ou procura de apoio externo. Perante este quadro, os que estão em situação de maior vulnerabilidade optam por sua vez, por três tipos de estratégia: integração em redes de lealdades (sustentadas pelos mais poderosos), saída do contexto em que estão inseridos e/ou exercício acção política de oposição (Bevan, 2004:101). A tipologia de estratégias de mobilização política adoptadas pelos actores está associada a períodos de equilíbrio político ou, noutros casos, a situações de mudança que podem ser lentas, rápidas ou caóticas. Nestes últimos casos, é impossível identificar um regime com uma trajectória previsível.

No Regime de Insegurança, os arranjos políticos associados à provisão do bem-estar (mix de bem-estar) devem ser vistos enquanto (des)equilíbrios políticos que geram determinados impactos socioeconómicos na vida das populações. Neste regime, existe um conjunto complexo de estruturas de exploração e de exclusão que são socialmente construídas a par de períodos de equilíbrio e de desequilíbrio ao nível político, com consequências ao nível da estratificação social, cujos pressupostos se caracterizam por uma maior instabilidade.

Empiricamente, há que identificar os diversos agentes envolvidos naquele mix bem como as estratégias de resposta à insegurança. Assim, as instituições que teoricamente têm a responsabilidade fundamental da segurança e bem-estar dos indivíduos – o Estado, o mercado, as famílias e comunidades (na sua dimensão nacional e supra-nacional) – acabam por estar envolvidos nos processos de geração de insegurança. Para além destas entidades, que são determinantes na criação de novos conjuntos de interesses através da provisão social, é necessário considerar outros actores com interesses próprios, nomeadamente, os militares, os membros das instituições de apoio ao desenvolvimento e de ajuda humanitária.

5. O modelo de Regimes de Bem-estar em sociedades fragmentadas

A reflexão sobre o modelo de Regimes de Bem-estar de Gough *et al.* (2004) feita por Wood e Newton (2005) procura, com base naquela abordagem comparativa, colocar em evidência algumas questões sobre a política social e o bem-estar em sociedades caracterizadas por grande instabilidade social e política e elevados índices de pobreza.

Trata-se de salientar, de acordo com os autores, um conjunto de objectivos e de instrumentos de política mais amplos do que os habitualmente integrados nos conceitos de política social e, ao mesmo tempo, mais pertinentes face à realidade de grande parte dos PED.

Neste sentido, propõe-se uma abordagem baseada na noção de bem-estar e não apenas na de protecção social, o que permite alargar o conjunto de objectivos e de instrumentos de política numa óptica de articulação com o conceito de desenvolvimento social.

Assim, considera-se necessário perceber não só as questões relacionadas com o segurança económica dos indivíduos mas também o modo como os processos de desenvolvimento social e a política social poderão contribuir para a estabilização política e a coesão social de sociedades caracterizadas pela instabilidade e fragmentação.

> *"With the marriage between social policy and development studies, western social policy thinkers have moved towards a social development perspective where capacity building arguably becomes more significant than social protection. (...) The issue of political order needs to become more significant in our analysis as a precondition for social development."*(Wood e Newton, 2005:1)

Wood e Newton elaboraram um conjunto de alterações nos quatro elementos constitutivos do modelo comparativo de Gough: i) a matriz de responsabilidade institucional; ii) condições institucionais iii) padrões de estratificação e iv) os resultados nos níveis de bem-estar da população que procuramos identificar.

Partindo do pressuposto de que o bem-estar individual é em grande medida uma função do bem-estar colectivo, a política social fundamenta-se num conjunto de instituições e arranjos sociopolíticos que garantem condições para a prossecução do bem-comum. Neste sentido, o Estado enquanto garante dos interesses da colectividade

constitui o actor-chave da política social, designadamente pela capacidade de garantir o respeito pelos direitos e pelas obrigações formalmente estabelecidas, por parte de todos agentes sociais (Wood e Copestake, 2007: 8).

Contudo, em contextos em que aquele pressuposto não está garantido à partida, teremos de atentar na acção de outros agentes na sociedade bem como nas condições sociais que promovem ou, por outro lado, impedem a formação de arranjos sociais e políticos capazes de impulsionar a procura pelo bem comum.

Ao passarmos de uma análise baseada na protecção social para uma análise baseada no desenvolvimento social importa incluir na análise dos impactos da política social no bem-estar, não apenas as questões relativas à segurança dos indivíduos face aos riscos sociais e económicos (mais habituais) mas também, as que se referem à expansão das capacidades e das liberdades. Ou seja, trata-se de perceber como a política social pode constituir um instrumento de desenvolvimento da capacidade de intervenção[13] dos indivíduos e dos actores colectivos para mudar a situação em que se encontram favorecendo a emergência de dinâmicas promotoras do bem comum e da transformação social (Wood e Newton, 2005: 7)

Esta matriz de análise dos resultados da política social ao nível do bem-estar dos indivíduos tem implicações na conceptualização da matriz de responsabilidade institucional, que deverá integrar – para além do Estado, famílias, mercado e comunidade – os recursos, os actores não estatais e os processos de construção de alianças entre indivíduos e grupos.

Partindo de um conceito de pobreza multidimensional[14], em que esta é entendida como um fenómeno complexo que integra as dimensões económica, social, cultural, há que identificar o conjunto de recursos (materiais, humanos, sociais e culturais), através dos quais os indivíduos procuram encontrar formas de sobrevivência e de segurança. Esses recursos, utilizados pelos indivíduos nos processos de negociação no quadro da

[13] Esta perspectiva baseia-se no conceito de *agency* de Sen (2003: 202). Aquele termo designa a capacidade dos indivíduos agirem activa e intencionalmente na transformação das condições em que vivem.

[14] De acordo com as Nações Unidas o conceito de pobreza integra outras dimensões para além da insuficiência de rendimento. Engloba também a negação do acesso às oportunidades económicas, sociais, culturais que permitem viver uma vida longa, saudável e criativa, usufruindo de um nível de vida digno, dignidade, auto estima e o respeito dos outros.

matriz de responsabilidade institucional, são caracterizados pela sua fluidez e, neste sentido, têm de ser permanentemente restabelecidos, nomeadamente, através dos processos de interacção social e da demonstração de pertença cultural que permitam obter algum grau de segurança e protecção social (Wood e Newton, 2005: 7).

O reforço dos recursos sociais e culturais dos indivíduos através de processos de construção de alianças entre estes, e outros grupos, constitui uma forma de ampliar a sua capacidade de efectuar escolhas e de as realizar, contribuindo também, por esta via, para uma melhoria do quadro político e institucional.

Desta forma, a centralização da análise (e das medidas) da política social na segurança económica torna-se insuficiente quando se trata de sociedades instáveis politicamente e muito fragmentadas do ponto de vista social. É com base nesta argumentação que os autores criticam, no modelo de Gough *et al.* (2004), a focalização nas questões da protecção e segurança social, e a não integração da amplitude de objectivos de bem-estar e de desenvolvimento social, fundamentais em sociedades onde as garantias de respeito pelos direitos pelo Estado são mais frágeis. (Wood e Newton, 2005: 10)

Wood e Newton consideram que as condições institucionais consideradas no modelo de Gough *et al.* (2004) – a) legitimidade e competência do Estado, b) funcionamento dos mercados de trabalho e financeiro, c) integração societal, d) cultura e valores – necessitam de ser revistas de modo a incluir as dimensões de coesão social, da cultura e dos valores.

Em sociedades caracterizadas pela instabilidade, a integração vertical (relação entre os cidadãos e o Estado) e a integração horizontal (convivência entre os indivíduos na sua diversidade social e cultural) constituem questões-chave, quer do ponto de vista da organização colectiva quer da vida dos indivíduos. Neste tipo de sociedades, a todos os níveis, ambas as formas de integração se manifestam problemáticas e constituem elementos centrais para a política social (Wood e Newton, 2005: 14-15)

No que respeita à integração horizontal, esta reflecte questões como a identidade, a partilha de valores, as formas de exclusão nas relações entre os grupos sociais, étnicos ou religiosos.

Em sociedades, onde as questões deste tipo são muito sensíveis, o Estado é frequentemente associado com o domínio das elites, por um lado, ou de uma

determinada etnia, por outro. Neste quadro, a geração de consensos sociais em torno de políticas apresenta-se mais difícil. A legitimidade do Estado – que está associada à sua capacidade de responder de modo positivo a um conjunto de necessidades básicas da população, independentemente de classes sociais, etnia, género, casta, etnia ou religião – torna-se mais frágil (Wood e Newton, 2005:15). Este processo tem sido agravado pela globalização e pela redução do papel do Estado, operada ao longo dos anos 80 e 90 no âmbito dos programas de ajustamento estrutural sob a égide das IFI.

Assim, em contextos marcados por grandes fragilidades ao nível da capacidade de acção estatal, da sua legitimidade, autonomia e transparência, torna-se necessário analisar o papel de outros actores – das organizações da sociedade civil, dos doadores internacionais, das organizações multilaterais – nas relações de poder e na reprodução social pois nestes, tende a residir parte importante da autoridade e legitimidade.

A ideia de regime, tal como é apresentada por Esping-Anderson (1990) e por Gough *et al.* (2004), parte do pressuposto de que é possível, ao nível da política social, a formação de arranjos políticos com um elemento de continuidade que têm uma grande influência ao nível da estratificação social. Esta, por sua vez, contribui para a reprodução dos arranjos existentes.

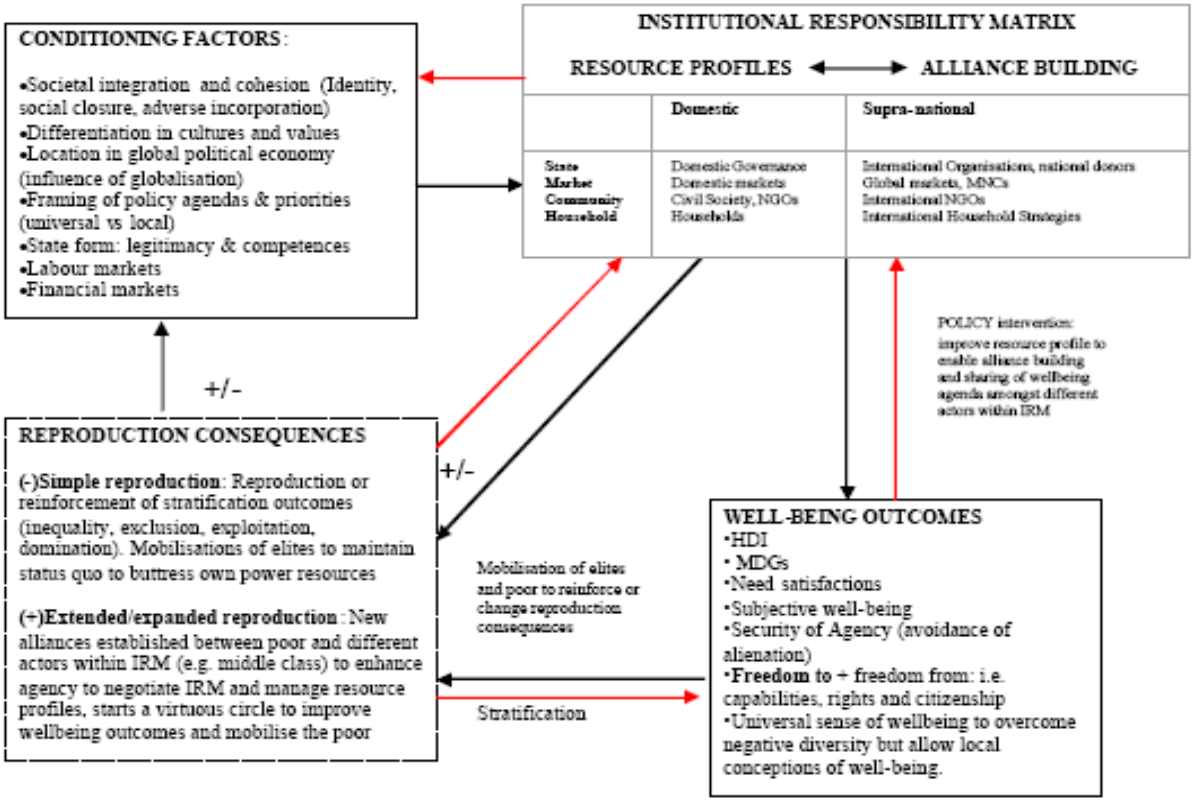
Contudo, uma abordagem mais ampla da política social necessita de integrar também os objectivos de expansão das oportunidades e das capacidades dos indivíduos bem como de promoção da emergência de novas formas de poder e de espaços de poder.

Ou seja, em contextos institucionais e políticos problemáticos, não se trata apenas da reprodução dos arranjos políticos existentes mas também da promoção de mudanças que potenciem reformas ao nível institucional, a criação de novas aspirações, expectativas e de confiança, contribuindo para alterar o quadro institucional vigente.

Este processo inclui a promoção de alianças entre grupos e entre diferentes actores da matriz de responsabilidade institucional, no sentido de se alterarem as condições institucionais que se constituem como factores condicionantes.

O conjunto de reflexões de Wood e Newton sobre o modelo de Regimes de Bem-estar implicaram a introdução de algumas alterações naquele modelo, de acordo com o esquema apresentado na Figura seguinte.

Figura I.2 - Modelo Regimes de Bem-estar revisto



Fonte: Wood e Newton (2005).

Tal como podemos verificar pela Figura I. 2, a análise comparativa do exemplo esquemático do modelo de Regimes de Bem-estar de Gough *et al.* (2004), e de Wood e Newton (2005) permite identificar vários elementos distintivos entre ambos, porém essencialmente, configuradores de uma ampliação do primeiro modelo, mais do que de uma rejeição do mesmo.

Na análise dos impactos no bem-estar passou a incluir-se os elementos associados ao exercício da cidadania (à liberdade para) e à capacidade de organização dos indivíduos para defenderem os seus direitos, para além dos indicadores relativos à satisfação das necessidades básicas e ao desenvolvimento humano.

Este conjunto de impactos decorre da acção das instituições na matriz de responsabilidade institucional. Efectivamente, no que se refere à MRI, Wood e Newton incluíram uma nova dimensão importante, a dos perfis de recursos e construção de alianças. Esta permite analisar a capacidade de negociação dos actores no âmbito da matriz através da observação de elementos fundamentais (perfis de recursos e alianças)

na manutenção e na transformação das relações de poder que estão na base do acesso aos meios de subsistência e à protecção social.

A MRI é influenciada pelo agregado de condições institucionais que, na Figura I.2, são denominadas de factores condicionantes. Neste conjunto de factores, foram acrescentadas as questões da integração social – vertical e horizontal – bem como o posicionamento do país face à globalização (e a influência desta), factores que, em conjunto com as características do Estado e dos mercados, afectam a configuração da matriz de responsabilidade institucional. Os factores condicionantes são influenciados, em ambos os modelos, pelas formas de reprodução do regime

Assim, atentando na reprodução do regime, no modelo de Wood e Newton são referidas não apenas as formas de reprodução mas também os modos de transformação do mesmo, nomeadamente através da construção de alianças e da mobilização dos grupos. Estas últimas vão afectar e ser afectadas pela configuração da matriz de responsabilidade institucional.

Por outro lado, a proposta conceptual de Wood e Newton identifica a existência de influências mútuas entre os diversos elementos do modelo, contrariamente à abordagem de Gough *et al.* em que as relações eram essencialmente unidireccionais.

Assim, a matriz de responsabilidade institucional influencia e é influenciada pelos factores condicionantes e pelas formas de reprodução do regime.

O bem-estar dos indivíduos é determinado e determina a configuração da matriz de responsabilidade institucional e a reprodução do sistema, e, em conjunto com esta, gera uma determinada estratificação social.

Parece-nos que a apresentação deste padrão de inter-relações entre os elementos do sistema permite ampliar a análise dos regimes, contribuindo para a percepção da sua complexidade e das influências entre os seus diversos elementos, fundamentalmente, em sociedades caracterizadas por grande instabilidade sociopolítica. Permite, igualmente, articular a política social e o desenvolvimento social, o que poderá favorecer uma maior integração daquelas duas áreas, quer em termos de construção de conhecimento quer em termos de agendas políticas

.

CAPÍTULO II - A POLÍTICA SOCIAL NA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

1. Introdução

O debate sobre a política social no contexto da cooperação para o desenvolvimento tem estado essencialmente integrado nas discussões sobre a luta contra a pobreza, a protecção social e o desenvolvimento social. Contudo, enquanto campo específico, a política social tem tido menos protagonismo na discussão internacional sendo, habitualmente, perspectivada de modo parcial – focando-se alguns dos seus objectivos e aspectos de organização funcional (protecção social, luta contra a pobreza, coesão social etc.) ou em termos de instrumentos (prestações sociais, política fiscal, provisão de serviços sociais).

O posicionamento conceptual relativamente ao papel da política social no desenvolvimento, nos seus extremos, varia entre o reconhecimento da existência de uma relação positiva e mutuamente reforçadora entre as medidas sociais e o desempenho económico[15] e a perspectiva de que os gastos sociais contribuem para a perda de competitividade dos países e para a diminuição da eficiência nas economias[16].

Ao longo dos anos, estas duas abordagens têm sido evidenciadas nos debates internacionais sobre o desenvolvimento – a primeira essencialmente, defendida pelo sistema das Nações Unidas e a segunda advogada pelas instituições de Bretton-Woods. Actualmente, a discussão internacional tem evidenciado uma aproximação de posições configuradora da emergência de um novo consenso no que concerne aos objectivos da cooperação para o desenvolvimento, tal como procuraremos apresentar mais adiante.

Neste sentido, interessa-nos reflectir sobre os impactos das diversas abordagens da cooperação para o desenvolvimento nos regimes de bem-estar dos PED, fundamentalmente dos países subsaarianos, considerando que o conceito de regime tem na sua base a ideia de estabilidade ou seja, a reprodução de uma dada forma de arranjos políticos, formulados a partir dos diversos interesses expressos na sociedade.

[15] Lindert (2004)
[16] Dollar e Kraay (2001)

Poderemos então questionar o papel da cooperação para o desenvolvimento na reprodução e na transformação daqueles arranjos particularmente, em países caracterizados por grande instabilidade como os "Estados frágeis[17]" que têm sido encarados como o principal desafio à comunidade internacional no que se refere à luta contra a pobreza. Efectivamente, a necessidade de encontrar respostas para a gravidade dos problemas, sociais, económicos, políticos daqueles países tem constituído um dos elementos centrais da actual agenda da cooperação para o desenvolvimento.

2. A política social no período pós-colonial: a transformação dos Regimes de bem-estar

A configuração dos regimes de bem-estar nos países da África sub-Saariana, após os processos de descolonização, foi orientada, fundamentalmente, pelos objectivos de construção de unidade nacional e de promoção do crescimento económico. Pretendia-se, com a implementação das medidas sociais, diminuir os níveis de analfabetismo, de pobreza e de incidência das doenças e, ao mesmo tempo, melhorar a preparação dos recursos humanos para o incremento da actividade económica. Efectivamente, após as independências, considerava-se que o investimento social teria efeitos sinérgicos no reforço da capacidade produtiva dos países e no seu desempenho económico.

De um modo geral, durante as décadas de sessenta e setenta defendia-se, nos países do Terceiro Mundo, uma relação virtuosa entre a equidade social e a eficiência económica e, neste sentido, a necessidade de se empregarem meios na promoção da melhoria das condições sociais dos países. Ao nível internacional, as principais organizações do sector da Cooperação para o Desenvolvimento, advogavam a importância dos investimentos sociais para a melhoria dos níveis de saúde e de educação e de reforço do capital humano fundamental, para a modernização da economia (Hall, 2007: 153).

Por outro lado, a política social era considerada como um elemento estratégico na promoção da coesão social e na atenuação das tensões e conflitos inter-étnicos, que se tinham agravado durante o período colonial (enquanto estratégia de manutenção do poder pelas potências coloniais). Em vários países subsaarianos (como por exemplo no

[17] Assunto a que voltaremos ao longo do capítulo.

Senegal e no Quénia), a despesa social do Estado era perspectivada como um instrumento de desenvolvimento de um sentido de compromisso por parte dos cidadãos em relação ao Estado, mais do que com os seus grupos étnicos de pertença ou as suas comunidades / regiões de origem. Neste sentido, procurou-se, através do investimento em escolas e serviços de saúde, diminuir as disparidades entre regiões e grupos étnicos, favorecendo, por esta via, a união nacional (Adesina, 2007: 5).

Assim, após a descolonização, o processo de construção do Estado assentava no reconhecimento da necessidade de transformar a relação entre os cidadãos e as entidades governamentais. Esta transformação das estruturas significaria, então, a transformação dos regimes de bem-estar preconizados durante o período colonial, baseados na discriminação no acesso aos recursos e aos serviços sociais, que tiveram efeitos profundos nos diversos indicadores sociais dos países subsaarianos.

A política social tornou-se num instrumento fundamental daquela transformação, procurando-se, através das medidas sociais, reforçar o vínculo entre os cidadãos e o Estado, que deveria ser capaz de prover às necessidades daqueles, procurando-se então firmar um novo contrato social entre governantes e cidadãos.

Tal como afirma Manji:

> *"One of the most remarkable, yet least acknowledged, achievements of independence governments was that, within a few years, access to health services and education became effectively universal. It is a tribute to the capacity of the state to implement such far reaching social programmes, even though the quality of the services had many shortcomings. "* (Manji, 2000: 12)

Todavia, em muitos países subsaarianos, os modelos de organização do Estado e da sociedade passaram pela implementação de sistemas políticos de partido único. O Estado, centralizado e burocratizado, passou a ser o actor-chave em todas as áreas – ao nível social, económico e político. As empresas foram nacionalizadas e a economia era, em todos os sectores, dirigida pelas entidades estatais.

Por outro lado, a liberdade política foi reduzida a par da extinção de movimentos sociais, muitos deles provenientes dos processos de luta contra o colonialismo, e da restrição da acção dos sindicatos. Apesar da tentativa de construção de relações mais coesas entre os cidadãos de origens étnicas diferenciadas, numa perspectiva de construção da identidade nacional, na realidade, a pertença étnica foi utilizada por

muitos governantes como estratégia de mobilização e acesso ou reforço do seu poder (Manji, 2000: 13).

Do ponto de vista do posicionamento dos PED no contexto internacional, atentando na conjuntura política global da altura, de Guerra-fria, o acesso a recursos financeiros externos estava associado ao posicionamento geo-estratégico assumido pelos países. A própria experimentação de modelos diversos de organização socioeconómica das sociedades daquela altura – de cariz socialista e capitalista – influenciou os seus modelos socioeconómicos e políticos de desenvolvimento e as suas relações com as instituições internacionais e doadores.

No final dos anos sessenta, o Bano Mundial realizou um trabalho de avaliação da ajuda ao desenvolvimento que esteve na base do Relatório da Comissão Pearson[18] apresentado em 1969. Naquele documento salientava-se o forte ritmo de crescimento das economias africanas durante os anos cinquenta e sessenta e o papel da ajuda internacional no mesmo.

Todavia, foram apresentadas diversas críticas ao sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, essencialmente à ajuda bilateral e à sua afectação realizada com base em motivações político-estratégicas e de carácter comercial. Outro tipo de preocupações expressas pelo relatório estavam associadas à necessidade premente de orientar a ajuda para a melhoria efectiva da vida das populações nos PED e a distribuição equitativa dos recursos. Neste sentido, criticava-se a importância dos montantes atribuídos no apoio ao sector da defesa em comparação com os direccionados para os serviços sociais e da luta contra a pobreza.

Salientou-se também a importância da criação de bases de desenvolvimento sustentáveis, designadamente a redução progressiva da dependência dos PED em relação à APD, alertando-se para o crescimento da dívida daqueles países, que viria a ser amplamente evidente alguns anos mais tarde.

---

[18] Relatório encomendado por MacNamara, então Presidente do Banco Mundial, a Lester Pearson com o objectivo de analisar a eficácia da acção do Banco Mundial e da cooperação para o desenvolvimento no geral. Este Relatório, realizado no final dos anos sessenta, veio a colocar em evidência algumas das falhas da cooperação para o desenvolvimento, que ainda hoje são apontadas.

Este conjunto de factores condicionantes influenciou a configuração da matriz de responsabilidade institucional[19], nos regimes de bem-estar dos países subsaarianos.

Durante este período, era o Estado quem detinha o papel central na definição e implementação das diversas políticas e no desenvolvimento dos esforços para a melhoria dos níveis de bem-estar dos seus cidadãos. A capacidade de influência nas decisões governamentais, por parte dos diversos grupos da sociedade, era diminuta, atendendo à configuração dos sistemas políticos de grande parte dos países subsaarianos naquele tempo.

Por outro lado, a capacidade de influência nas políticas dos PED, por parte dos actores internacionais (os doadores bilaterais e as instituições multilaterais), durante os anos sessenta e setenta, era menor quando comparada com o período pós anos oitenta (o acesso a recursos financeiros externos era também mais fácil contando com fontes diversificadas). O apoio técnico à formulação das políticas e programas era prestado fundamentalmente pelo Banco Mundial e por diversos especialistas internacionais (financiados pelos recursos das agências multilaterais e dos próprios governos). O FMI desempenhava um papel reduzido na formulação das políticas fiscais e económicas, no geral, na maioria dos países africanos (Adesina, 2007: 7).

Na matriz de responsabilidade institucional, o papel das organizações não governamentais ou outras, associadas às comunidades, era limitado. O seu número era diminuto e estavam muitas vezes associadas às diversas confissões religiosas (nos países em que a sua acção não foi restringida). Prestavam serviços de educação e saúde de base, fundamentalmente junto das comunidades rurais.

Nesta fase, o funcionamento da economia era condicionado directamente pela acção do Estado. As empresas eram, em grande parte, estatais e existiam restrições diversas à livre operação de empresas multinacionais naqueles contextos, com a finalidade de proteger as indústrias e os produtos locais. Os serviços de protecção social dos trabalhadores eram assegurados pelos sistemas públicos existentes.

---

[19] A matriz de responsabilidade institucional (MRI) refere-se ao quadro institucional no âmbito do qual os indivíduos procuram a sua subsistência e bem-estar. Nesta matriz inclui-se o Estado, o mercado, a família e a comunidade, quer seja informal ou organizada, considerando-se, em todos aqueles elementos, a sua dimensão nacional e internacional (Gough *et al.* 2004: 23).

As famílias continuaram a ser actores fundamentais na protecção social dos seus membros, principalmente nos meios rurais, onde as redes tradicionais de apoio são mais fortes e as alternativas eram escassas. Contudo, o Estado era perspectivado como responsável pela provisão dos serviços sociais fundamentais aos quais os cidadãos tinham acesso gratuito e universal (ou existia essa expectativa motivada, em grande parte, pelas independências).

Esta configuração da matriz de responsabilidade institucional esteve na base da melhoria dos indicadores sociais nos países subsaarianos, fundamentalmente, ao nível da saúde e da educação. Aumentaram os níveis de literacia e a frequência escolar, em todos os graus de ensino, com o reforço do número de escolas e de professores. Ao nível da saúde procurou-se generalizar os cuidados básicos o que teve reflexos positivos no aumento da esperança média de vida e, sobretudo, na redução da mortalidade infantil.

Quadro II.1 – Evolução da frequência do ensino primário na África Sub-Saariana (em %)

País	*1970*	*1975*
Botsuana	63,1	71,1
Burquina-Faso	12,2	14,3
Cabo Verde	54,0	126,7
Rep. Democrática do Congo	95,0	92,7
Gana	62,5	72,1
Guiné-Bissau	40,1	65,2
Quénia	62,1	103
Mali	23,2	25,3
Nigéria	43,7	50,3
Senegal	38,9	40,0
Tanzânia	33,5	52,6
Uganda	37,7	44,0

Fonte: Banco Mundial

A partir da observação dos dados do Quadro II.1 percebemos a evolução positiva da frequência da escolaridade primária em grande parte dos países africanos, salientando-se os casos de Cabo-Verde, Quénia, Tanzânia e da Guiné-Bissau, pela relevância do aumento conseguido. Esta evolução reflecte o investimento feito por

grande parte dos Estados da África sub-Saariana na melhoria dos níveis educacionais dos seus cidadãos após as independências e na provisão social de um modo geral.

Quadro II.2 - Evolução da mortalidade infantil[20] na África Sub-Saariana

País	*1960*	*1965*	*1970*	*1975*
Botswana	124	113	104	90
Burquina-Faso	187	177	168	159
Cabo Verde	116	105	92	83
Rep. Democrática do Congo	157	149	138	127
Gana	133	124	116	108
Guiné-Bissau	204	196	189	183
Quénia	134	117	104	92
Mali	215	207	196	188
Nigéria	174	165	154	144
Senegal	190	180	175	170
Tanzânia	150	143	135	128
Uganda	145	130	116	103

Fonte: Nações Unidas – World Population Prospects

No que concerne à evolução da mortalidade infantil percebemos, pela observação do Quadro II.2, a diminuição do número de crianças que não completam 1 ano de idade. Esta evolução deve-se, essencialmente, à expansão dos programas de vacinação e à melhoria dos cuidados primários nos países em desenvolvimento.

Durante este período, o desenvolvimento de esforços no sentido de se alargarem os serviços sociais básicos e de se realizarem melhorias no bem-estar das populações contribuiu, para além da melhoria dos indicadores sociais, para a legitimação dos regimes políticos e do Estado e para a reprodução do sistema.

Mas a reprodução do regime operou-se fundamentalmente por duas vias (interligadas): pelo predomínio do Estado em todos os sectores da sociedade e pela repressão dos movimentos sociais e da liberdade política. No que se refere ao primeiro elemento, o acesso a recursos (financeiros, políticos, sociais) estava associado ao acesso

[20] Nº de crianças que morrem antes de completar 1 ano de idade, em cada 1000 nados vivos

ao emprego público e/ou aos cargos governamentais para os quais as elites se mobilizavam. O acesso ao poder significava habitualmente a distribuição de benefícios pelos grupos de apoio, por vezes de base étnica, de modo a promover a manutenção ou o reforço dessa posição.

Por outro lado, em diversos países subsaarianos, com a restrição dos espaços de participação e mobilização social (associações de cariz político, sindicatos, partidos políticos), bem como da liberdade de expressão, a possibilidade de construção de alianças entre os grupos sociais e/ou classes sociais, capazes de questionar ou exigir mudanças nas opções estatais, foi diminuída.

Porém, as mudanças nos regimes de bem-estar da África sub-Saariana viriam a ser essencialmente, introduzidas através da acção dos actores externos.

3. A política social face ao ajustamento estrutural: crise e reconfiguração dos sistemas, valores e do papel dos actores no bem-estar

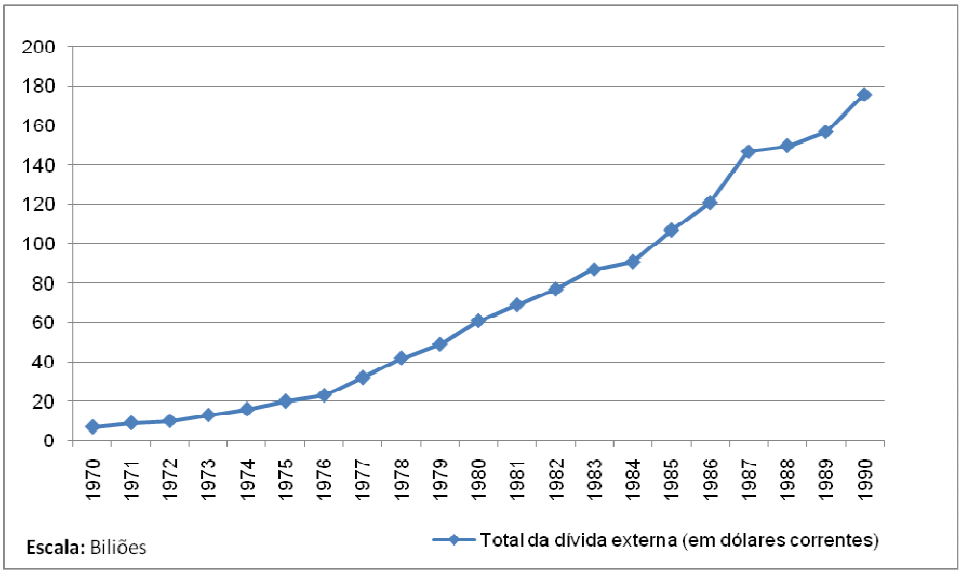
Os programas de estabilização e ajustamento estrutural (PAE), implementados a partir dos anos oitenta, têm constituído uma profícua fonte de debate no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. As críticas referentes às políticas e instrumentos preconizados e a avaliação dos respectivos impactos, essencialmente ao nível do bem-estar das populações, contribuíram para o desenvolvimento da investigação e discussão sobre a dimensão social do desenvolvimento que ainda se mantém. Por outro lado, a análise daqueles programas contribuiu também para o reforço do debate sobre o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento.

Após um período de expansão, durante os anos sessenta e setenta, os PED, nomeadamente os africanos, foram afectados por uma crise económica que teve consequências negativas graves na vida dos cidadãos naquele continente. Assistiu-se ao declínio acentuado dos indicadores económicos. Entre 1980 e 1987 o Produto Interno Bruto (PIB) do continente africano decaiu, em termos reais, quase 20%. As receitas das exportações decresceram praticamente 40% entre 1980 e 1983 e ainda mais entre 1986 e 1987. O volume das importações baixou cerca de 40% entre 1981 e1985. Os termos de troca para a região agravaram-se de modo continuado entre 1970 e 1981, recuperando

nesta altura, mas mantendo-se em cerca de 60% do seu valor nos anos 1070/1973 (Banco Mundial, 1990: 2).

Os níveis de endividamento dos países africanos cresceram desde os anos 1970 - altura em que situavam em cerca de 6 biliões de dólares - passando para 129 biliões em 1987, representando 100% do PIB e mais de 350% do total das suas exportações. Grande parte da dívida (70%) era contratada a taxas de juro de mercado, incluindo créditos comercias de curto prazo (Banco Mundial, 1990: 2).

Gráfico II.1 - Evolução da dívida externa dos países da África Sub-Saariana (1970-1990)



Fonte: Banco Mundial

O Gráfico II.1 permite-nos perceber a evolução da dívida africana entre 1970 e 1990, evidenciando o agravamento do deficit externo do continente na segunda metade dos anos setenta - para tal terá contribuído a crise petrolífera, que fez aumentar os gastos com energia, por um lado, e originou um aumento dos fundos disponíveis no mercado a taxas de juro atractivas, por outro.

O crescimento da dívida continuou ao longo da primeira metade da década oitenta salientando-se, contudo, que neste período se registou também um aumento das taxas de juro nos mercados internacionais. Nos últimos anos da década oitenta, regista-se alguma estabilização da divida externa para voltar observar-se um amento em 1989/1990.

A crise da dívida que se abateu sobre os PED nos anos oitenta resultou da confluência de um conjunto de factores como a redução dos fluxos financeiros por parte dos países doadores, do aumento das taxas de juro nos mercados internacionais, da

queda dos preços das matérias-primas (principal fonte de receitas para os PED) e de alguma imprudência por parte das instituições financeiras e dos PED no recurso a empréstimos de alto risco (UNRISD, 1994: 6).

A par do agravamento da situação económica, registou-se uma degradação da qualidade de vida dos africanos – aumento do desemprego devido à paralisação da actividade de muitas empresas, más condições nas escolas, aumento das dificuldades no acesso a medicamentos e a cuidados médicos. Em alguns países, registaram-se ainda períodos de seca, instabilidade social e conflitos armados, que contribuíram para piorar as condições de vida em África (UNRISD, 1994: 12).

Em 1982, agravaram-se os constrangimentos no acesso a recursos financeiros pelos PED com o fim do financiamento privado a países altamente endividados, tornando-os totalmente dependentes dos meios disponibilizados pelas instituições financeiras internacionais (BM/FMI). Por outro lado, a capacidade negocial dos PED ficou ainda mais fragilizada com a decisão conjunta, por parte dos doadores, de subordinarem o reescalonamento da dívida à implementação de reformas no funcionamento das economias daqueles países, tal como é exposto no parágrafo seguinte:

> *"(...) in the context of deep internal economic crisis, desperate shortage of foreign capital and pressing debt obligations, many countries of Africa and Latin America(...) embarked on stabilization and adjustment programmes in the 1980s. Pressure to do so grew stronger as a wide range of bilateral donors and development agencies insisted upon economic reform and the World Bank developed lending activities in support of structural adjustment agendas(...)cross-conditionality meant that receipt of official development aid, as well as loans became dependent upon progress in adopting adjustment measures and that consortia of donors were eventually responsible for shaping significant areas of macro-economic and social policy in indebted Third World countries." (UNRISD, 1994: 10)*

Reconhecendo a urgência de implementar medidas para resolver a crise económica nos PED, foi organizada, em 1989, uma reunião no Instituto de Economia Internacional, em Washington, para debater a situação económica nos países da América Latina. Na sequência daquela assembleia, que juntou um grande número de

economistas, foi definido um pacote de reformas económicas conhecido como *Consenso de Washington*[21].

O conjunto de medidas preconizadas, como elementos fundamentais para a resolução da crise, transformou-se no referencial utilizado pelas instituições financeiras internacionais, BM/FMI, para a concessão de apoio financeiro aos PED.

A implementação de programas de ajustamento estrutural - que incluíam programas de estabilização apoiados pelo FMI e programas de ajustamento apoiados pelo Banco Mundial - tinha essencialmente, três objectivos: (i) o equilíbrio macroeconómico, através do alinhamento entre os níveis de receita e de despesas dos países; (ii) a alocação eficiente dos recursos entre os diversos sectores económicos e (iii) a mobilização de um maior nível de recursos no longo prazo para promover o aumento dos níveis de crescimento e a melhoria do nível de vida, fundamentalmente, dos mais pobres (Banco Mundial, 1990: 3-4).

Num quadro de reforço e de disseminação das ideias liberais, as mudanças nas economias nos PED foram orientadas no sentido de promover a sua reestruturação com base nos princípios do livre funcionamento do mercado. Os Estados eram encarados como paternalistas e repressivos em relação à iniciativa individual. Era necessário promover a redução da sua intervenção e peso em todos os sectores da sociedade, permitindo aos cidadãos adquirirem maior liberdade de escolha e de acção. Esta abordagem teve implicações directas ao nível da política social como veremos adiante.

Nos primeiros programas de estabilização e ajustamento estrutural, apesar da percepção de que os grupos sociais mais vulneráveis iriam ser afectados de modo negativo pelo processo, considerava-se que a sua situação seria mais grave se se mantivessem as políticas económicas seguidas até aí. Deste modo, os programas não incluíam medidas substanciais de apoio àqueles grupos.

---

[21] O consenso de Washington apoiava-se em dez medidas-chave de política económica, enunciadas por John Williamson em 1989: 1) melhoria da disciplina fiscal; 2) reorientação dos gastos públicos no sentido melhorar a redistribuição do rendimento; 3) reformar o sistema tributário de modo a torná-lo mais simples e melhorar a sua eficácia; 4) liberalização das taxas de juro e melhoria da supervisão financeira; 5) unificação cambial, promovendo a definição da taxa de cambio pelo mercado; 6) liberalização do comércio; 7) abertura ao investimento directo estrangeiro; 8) privatização das empresas estatais de modo a melhorar a sua eficiência; 9) desregulamentação de modo a promover a criação de novas empresas; 10) facilitar o acesso ao direito de propriedade.

Contudo, em meados da década de oitenta reconhece-se o carácter estrutural dos problemas socioeconómicos que afectavam os PED e a necessidade de um horizonte temporal maior para lhes dar resposta. Foram aceleradas as mudanças no modo de operação dos mercados - no sentido de eliminar os obstáculos ao seu livre funcionamento - bem como no funcionamento das instituições públicas, procurando-se melhorar a sua eficiência através da redução do número de funcionários e da privatização e/ou comercialização de alguns serviços do Estado. Esta orientação foi reforçada pelo aumento dos fluxos de ajuda em apoio aos programas de ajustamento.

Por outro lado, a partir da constatação de que os processos de ajustamento seriam mais longos do que o esperado e que, desse modo, seria necessário adoptar medidas de apoio aos grupos sociais mais vulneráveis, as questões relacionadas com a protecção social começaram a ser equacionadas.

Algumas entidades tinham já começado a expressar preocupações face aos impactos do ajustamento estrutural nos níveis de bem-estar das populações, salientando a urgência da introdução de mudanças na concepção dos PAE de modo a reduzir os seus impactos sociais negativos.

3.1 Impactos sociais dos PAE e críticas

A UNICEF foi um das primeiras organizações a criticar a redução dos níveis das despesas sociais reais, quer na educação quer na saúde. Salientou também a discricionariedade no modo como foram realizados os cortes nas despesas públicas, com a redução dos gastos com infra-estruturas, serviços sociais e nas áreas produtivas, que eram fundamentais para a sobrevivência das populações, enquanto que em áreas como as despesas militares ou o serviço da dívida, se mantiveram ou foram apenas ligeiramente reduzidas (Ebel, 1991: 17-18).

Este tipo de abordagem veio deteriorar ainda mais a condição das famílias num contexto de declínio económico, do emprego, e de queda do valor dos salários. Registou-se, durante os anos oitenta, uma queda da percentagem de despesas do Estado com salários e o número de empregos no sector formal decaiu. De acordo com a OIT no conjunto de 36 países subsaarianos, o trabalho assalariado no sector formal, que era em grande parte emprego público, passou de 9,4% da força de trabalho em 1980 para 8% em 1989 (OIT, cit in Ebel, 1991: 32).

Assim, a UNICEF veio alertar para a urgência de, no quadro do ajustamento estrutural, melhorar a concepção dos PAE com base no pressuposto de que era fundamental manter determinadas despesas públicas e garantir o acesso aos serviços sociais considerados como mínimos.

Nesta altura, na sequência de críticas e alertas, o Banco Mundial produziu alguns documentos sobre os impactos sociais do ajustamento estrutural. No final dos anos oitenta foi elaborado um estudo com o objectivo de analisar comparativamente a evolução dos indicadores sociais nos PED com e sem processos de ajustamento (Kakwani, *et al.* 1990: 19). Neste trabalho, a observação dos indicadores relativos às despesas *per capita* com educação e saúde (entre 1975-1986) demonstrava que nos PED em ajustamento se tinha registado um declínio daqueles gastos, enquanto os países fora do processo tinham evidenciado um aumento.

A análise do estado nutricional das populações e da produção alimentar evidenciava que, apesar de se registar uma melhoria na produção *per capita* entre 1980-1986, os resultados ao nível da subnutrição indicavam que esse progresso era insuficiente. Registou-se um aumento no número de países com produção alimentar em declínio (de 15 países em 1981 para 26 em 1987). A subnutrição aumentou também em um terço dos países africanos, tanto nos que atravessavam um processo de ajustamento estrutural quer nos restantes[22]. Apesar de não ser possível concluir que o agravamento do estado nutricional resultava directamente daquele processo, percebe-se que a promoção do livre funcionamento dos mercados de produtos agrícolas como estratégia de dinamização do sector não se traduziu na realidade, na melhoria significativa dos níveis de produção agrícola e da situação alimentar das populações. (Kakwani, *et al.* 1990: 41).

Na análise do acesso à educação observava-se, nos países em ajustamento estrutural, um agravamento do ratio de crianças a frequentar a escola entre 1980 e 1985 – tendo-se mantido, em grande parte, o número de professores nas escolas, o número de alunos decresceu. Esta realidade poderá ser atribuída ao facto de as famílias deixarem de ser capazes de suportar as despesas com educação ou necessitarem da contribuição

[22] De acordo com os dados de Kakwani (1990), o índice de subnutrição em África (abrangendo 29 países com e sem ajustamento estrutural) sofreu um agravamento entre 1981 (-8,14) e 1984 (-14,09).

das crianças, sob a forma de trabalho, para o orçamento familiar (Kakwani, Nanak, *et al.* 1990: 45).

Ao nível da saúde não foram encontradas diferenças entre a situação dos países em ajustamento e a dos restantes. Em ambos os grupos existia, nesta altura, uma tendência para alguma melhoria, quer nos indicadores de mortalidade infantil quer de esperança média de vida, fundamentalmente em resultado da disseminação de programas de vacinação.

Deste modo, apesar de este estudo do Banco Mundial não reconhecer a existência de uma relação de causalidade entre os PAE e o declínio nos indicadores sociais dos PED, constata-se que aqueles processos não estavam a contribuir para o progresso social. Deste modo, tornava-se premente a integração dos objectivos de luta contra a pobreza nos programas de ajustamento, respondendo assim ao agravamento dos indicadores sociais nos países mais pobres e à erosão dos níveis de capital humano, em países em que o seu reforço constituiria um aspecto fundamental de desenvolvimento.

Por outro lado, o agravamento das condições de vida nos PED comportava riscos de instabilidade social e de conflitos, tal como é salientado na análise do UNRISD, referida na passagem seguinte:

> *"As it became clear during the latter 1980s that there would not be a rapid recovery from recession in the great majority of cases and that the deteriorating social situation would engender serious political unrest, governments and international financial institutions began to experiment with new forms of targeted support for the most vulnerable groups in society"* (UNRISD, 1994: 13)

Nesta fase inicial de implementação dos programas de ajustamento estrutural, não existia, por parte das Instituições Financeiras Internacionais (IFI), uma abordagem integrada de resposta aos problemas sociais e aos impactos negativos daqueles processos. Ainda assim, foram sendo implementados programas de apoio dirigidos aos indivíduos em situação de maior carência, fundamentalmente, numa base experimental (Banco Mundial, 1990: 4). Contudo, ao longo dos anos oitenta, a orientação de base no que se refere à intervenção do Estado era a de que esta deveria ser reduzida ao mínimo e dirigida, em termos de provisão social, aos indivíduos em situação de pobreza absoluta.

Era comummente aceite pelas IFI e mesmo por muitos doadores bilaterais, que o livre funcionamento do mercado promoveria potencialmente a afectação eficiente dos recursos a par do crescimento económico, o que teria consequências positivas nos níveis

de bem-estar e na redução da pobreza. Nesta perspectiva, a política social é vista como um elemento de embaraço do desenvolvimento da economia na medida em que, num quadro de grande escassez de recursos, as despesas sociais são consideradas despesas promotoras de ineficiência, tal como é exposto na citação seguinte.

> *"For some, social welfare may be an end of development, but is a poor instrument. Social policy is seen as essentially obstructive largely because of postulated "equity-efficiency" or "equity-growth" trade-offs. Attempts to address social needs in the process of development are thus seen as utopian because they fail to address the issue of resource constraints and are, therefore, ultimately self-defeating since they can only induce unsustainable and inefficient deployment of resources (...)"* (Mkandwire,2001: 2-3)

Com as medidas introduzidas no quadro dos PAE, a partir de uma dada visão sobre a política social, registam-se alterações de grande relevo ao nível do papel e funcionamento do Estado (redução da sua dimensão, privatização, comercialização de serviços) e do mercado (remoção de obstáculos aos seu livre funcionamento, como a fixação pelo Estado dos preços dos produtos agrícolas). Por outro lado, apesar de, desde os seus processos de independência, os fluxos financeiros internacionais representarem uma parte muito importante dos seus recursos, nunca se tinha registado uma tão grande dependência dos PED relativamente aos doadores e às IFI.

Porém, a abertura da economia, numa primeira fase, não teve paralelo ao nível político. As medidas de ajustamento foram implementadas num quadro de grande necessidade de recursos financeiros por parte dos países, cujas populações não tinham, em grande medida, possibilidade de se mobilizar em torno da manutenção das despesas sociais[23], face à repressão política existente.

Neste processo, acentuaram-se as desigualdades sociais e a competição pelo acesso aos meios. Apesar da abertura da economia e da liberalização do mercado, o Estado continuava a ser perspectivado pelas elites, como a principal fonte de acesso aos recursos o que contribuiu também para que, na ausência de vozes discordantes, a

[23] A questão da capacidade de mobilização social das populações para travar os processos de redução da despesa social é bastante relevante na análise das diferenças entre os países africanos, a este nível, durante o ajustamento. Adesina (2007: 13) ilustra esta questão com o exemplo do Gana e da Nigéria que, com níveis de rendimento *per capita* semelhantes e programas de ajustamento, apresentam padrões diferentes de despesa social, atribuindo essa diferença à capacidade dos grupos sociais exercerem pressão sobre os decisores políticos.

implementação inicial dos PAE tenha tido as contradições identificadas, por exemplo, pela UNICEF. Tal como é referido nesta afirmação de Manji:

> *"The development process itself became a source of accumulation and patronage. Structural adjustment programmes exacerbated social differentiation. As the pie got smaller, so the state became more repressive."* (Manji, 2000: 16)

O conjunto de factores condicionantes, sintetizado acima, vai originar mudanças na matriz de responsabilidade institucional dos regimes de bem-estar dos países subsaarianos. A grande alteração a este nível deu-se ao nível da responsabilidade do Estado pela provisão dos serviços sociais e pela organização da política social de um modo geral, tendo-se preconizado a redução do seu papel na provisão de serviços e na protecção social.

Porém, é importante notar que as transformações na matriz de responsabilidade institucional durante os anos oitenta, estiveram associadas ao agravamento da dependência dos PED em relação aos fundos disponibilizados pelas IFI, por um lado, e ao posicionamento dos principais actores da cooperação para o desenvolvimento, relativamente à política social, por outro.

Neste quadro, os progressos efectuados durante as décadas de sessenta e setenta, ao nível da provisão social, começam a ser colocados em causa com o agravamento dos problemas de funcionamento das escolas e hospitais públicos em resultado da crise económica e da redução das despesas com o funcionamento daqueles serviços.

Ao mesmo tempo, regista-se um agravamento da relação entre os cidadãos e os Estados considerando que, para além das restrições à liberdade e aos direitos políticos, inicia-se um período em que o Estado deixa de ser capaz de responder, efectivamente, à sua parte no contrato social.

As abordagens relativas à política social, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento produziram, durante os anos oitenta, efeitos importantes na reconfiguração dos regimes de bem-estar dos PED, mediante as alterações no posicionamento dos actores, essencialmente do Estado, na matriz de responsabilidade institucional.

Estas transformações tiveram impactos relevantes nos níveis de bem-estar das populações. Todavia, a complexidade das mudanças determinadas pelos PAE em

particular e pela visão da política social no desenvolvimento no geral, só será melhor percepcionada nas décadas posteriores.

4. A política social na década do desenvolvimento: a centralidade do bem-estar nos processos de transformação das sociedades

A década de noventa é conhecida como a década do desenvolvimento. No espaço de dez anos foram realizadas diversas Conferências das Nações Unidas[24] relativas a temas e problemas do desenvolvimento. Foram assinadas declarações políticas e assumidos compromissos pelos países membro da ONU com a finalidade de erradicar a pobreza e melhorar as condições de vida nos países mais pobres do mundo.

Os impactos sociais negativos dos PAE, revelados nos anos oitenta e repercutidos ao longo dos anos noventa, desencadeiam um debate importante sobre o conceito de desenvolvimento, na sua multi-dimensionalidade. Este debate vai contribuir para que, no final da década de noventa, a luta contra a pobreza se torne o aspecto central da agenda dos actores da cooperação para o desenvolvimento. Contudo, contribui também para a ampliação dos objectivos da cooperação que passa a incorporar, para além da promoção do crescimento económico, questões sociais e políticas como o desenvolvimento social, a democratização e a boa governação.

Neste sentido, a configuração da política social, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, vai ser influenciada pela prioridade atribuída à luta contra a pobreza bem como pelos valores subjacentes aos modelos de regimes de bem-estar preconizados pelas instituições internacionais do sector.

Com a publicação do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) em 1990, assiste-se a uma mudança no modo como são definidos os conceitos de desenvolvimento e de crescimento económico bem como a sua inter-relação. Com a emergência do conceito de desenvolvimento humano procura-se colocar o bem-estar das pessoas no centro dos processos de transformação social e económica das sociedades.

[24] Conferência de Pequim, sobre a igualdade de género (1995), Conferência do Cairo, sobre a população (1994), Conferência de Copenhaga, sobre desenvolvimento social (1995), Conferência do Rio, sobre o ambiente (1992);

Esta perspectiva terá implicações nas abordagens da cooperação para o desenvolvimento e nas propostas das Nações Unidas a este nível.

Desta forma, o desenvolvimento é encarado como o processo de alargamento das escolhas dos indivíduos, abrangendo uma pluralidade de dimensões, para além do crescimento económico. Refere-se à possibilidade de escolher viver uma vida longa e saudável, ser instruído e ter acesso aos recursos essenciais a um padrão de vida digno. Entre as escolhas fundamentais estão também a liberdade e a garantia de respeito pelos direitos humanos. Por outro lado, o processo de desenvolvimento deverá ter na sua base um ambiente que permita aos indivíduos, grupos e comunidades, desenvolver o seu potencial e dispor de oportunidades para viver uma vida produtiva e criativa de acordo com as suas necessidades e interesses (PNUD, 1990: 10). Assim, o desenvolvimento humano refere-se não apenas ao desenvolvimento das capacidades dos indivíduos mas também à possibilidade de as utilizarem em actividades diversas: trabalho, lazer ou em actividades políticas e culturais.

No primeiro RDH constata-se que, apesar dos progressos registados nas décadas anteriores, a distribuição mundial dos recursos era caracterizada por uma grande desigualdade (PNUD: 1990: 18). O agravamento desta realidade tornava urgente a promoção de estratégias de provisão social em favor dos mais pobres, promotoras da redistribuição da riqueza. A expressão daquela desigualdade é apresentada no quadro seguinte.

Quadro II.3 - Indicadores de desenvolvimento humano no grupo de países mais ricos e mais pobres (1990)

	Esperança média de vida (1987)	*Taxa de alfabetização (1985)*	*Taxa de mortalidade infantil (antes dos 5 anos de idade)*	*Mortalidade materna (1980-1987)*	*PIB real Per capita (1985)*
PED	80	66	16	10	12
Países Subsaarianos	69	44	10	6	5
Países Industrializados	100	100	100	100	100

Fonte: PNUD (1990). Nota: Os números apresentados correspondem a médias. Referem-se à relação com os países do Norte, que estão indexados ao valor 100. Assim, a maior ou menor proximidade em relação àquele valor expressa o distanciamento em relação aos países industrializados.

Da análise do Quadro II.3, é evidente a distância entre os PED e os países industrializados em todos os indicadores, destacando-se os relacionados com a mortalidade materna e infantil e os níveis de rendimento. Esta desigualdade aparece ainda mais marcada na relação entre os países industrializados e os da África sub-Saariana onde o *gap* se aprofunda nitidamente.

O RDH reforça e ideia de que o crescimento económico *per se* não conduz, automaticamente, à melhoria do nível de desenvolvimento humano dos países (PNUD, 1990: 11). Esta posição das Nações Unidas constitui, em si, uma crítica fundamental ao posicionamento das IFI e às suas políticas baseadas no pressuposto da eficácia dos mecanismos de *trickle down*[25] na melhoria das condições de vida das populações. A posição defendida pelas NU é a de que é possível, mesmo em quadros de estagnação económica, aumentar os níveis de desenvolvimento humano através da focalização das despesas públicas, citando o exemplo de países (Botswana, Malásia, Chile) cujas experiências constituem exemplos positivos e demonstrativos desta possibilidade.

A segunda crítica que importa salientar refere-se à centralidade atribuída aos mecanismos de mercado no quadro dos PAE. As NU argumentam que, apesar da importância do mercado na promoção da eficiência, este não pode garantir a justiça e a equidade social. Assim, o Estado tem um papel fulcral na implementação de medidas redistributivas que garantam que todos possam beneficiar das oportunidades geradas pelo crescimento económico.

Na senda da discussão sobre os impactos sociais dos PAE, em 1991, o Banco Mundial edita o Relatório de Desenvolvimento do Mundo, onde apresenta as linhas centrais da sua estratégia de luta contra a pobreza nos PED, estruturada em torno de quatro objectivos: (i) investir no reforço do capital humano de modo a permitir uma maior participação dos grupos mais pobres no crescimento; (ii) aumentar os recursos produtivos das famílias; (iii) aumentar o rendimento dos recursos produtivos; (iv) reforçar a autonomia dos pobres de modo a expandir a sua participação económica e social (Banco Mundial, 1990).

---

[25] Abordagem económica que defende que a implementação de medidas de apoio (redução de impostos, subsídios) aos agentes do sector privado lucrativo, no sentido de potenciar o crescimento económico, se reflectirá positivamente nos níveis de vida da generalidade da população.

No relatório reconhece-se a importância da implementação pelo Estado de mecanismos de luta contra a pobreza, nomeadamente, programas de transferência de recursos e a criação de redes de protecção social. Estas medidas deveriam ser focalizadas nos indivíduos em situação de pobreza absoluta sendo que as necessidades dos restantes grupos sociais, no que respeita ao acesso aos serviços sociais, deveriam ser convenientemente respondidas pelo mercado (Banco Mundial: 1990: 86, 101).

Por outro lado, destaca-se mais uma vez, o funcionamento dos mecanismos de *trickle down* considerando-se que, num contexto de insuficiência de recursos para a implementação de programas de protecção e segurança social, nos moldes existentes nos países mais industrializados, a melhoria das condições de vida dos mais pobres nos países africanos, estava dependente do processo de crescimento económico e da geração de oportunidades económicas (Banco Mundial, 1990: 56).

Progressivamente, os PAE, que eram inicialmente programas vocacionados para a resolução dos graves desequilíbrios económicos dos PED, assumem objectivos sociais, a par dos económicos, e preconizam medidas de política em ambas as áreas. Deste modo, ao longo dos anos noventa, a discussão internacional da dimensão social do desenvolvimento vai-se tornando mais abrangente, introduzindo-se as questões do emprego, integração social, respeito pelos direitos humanos, igualdade de género, acesso aos serviços sociais de base, para além da luta contra a pobreza.

Neste contexto, o Banco Mundial inicia, a partir de 1992/1993, trabalho de investigação na área do desenvolvimento social (no âmbito da preparação da Cimeira das NU em Copenhaga). Em 1992 é apresentado um documento aos Delegados do Comité Social da Assembleia Geral da ONU, em que se afirma que o "*desenvolvimento social é desenvolvimento económico*" (Birdsall; 1993: 1).

Naquele documento reconhece-se, e procura-se demonstrar, a importância do desempenho social no crescimento económico, nomeadamente através da evidência da relação positiva entre o nível educacional da população e a sustentação do desenvolvimento – mediante o aumento do rendimento do trabalho e da capacidade de introdução de inovações nos processos produtivos. Por outro lado, a melhoria dos níveis de saúde permitiria melhorar os níveis de produtividade com a redução do número de dias de trabalho perdidos devido a situações de doença.

Contudo, Birdsall (1993: 10-15) afirma que os investimentos sociais não constituem condição suficiente para acelerar o crescimento económico. Aqueles investimentos deveriam ser realizados num contexto económico favorável, onde fossem reduzidas as distorções ao funcionamento dos mercados e as barreiras comerciais. Os governos deveriam, ainda, prosseguir políticas monetárias e fiscais que permitissem garantir a estabilidade das taxas de juro e a reduzir o deficit público e externo.

Do ponto de vista institucional, a criação de relações sinérgicas entre a dimensão social e económica do desenvolvimento, pressupõe a melhoria da governação nos PED, fomentando a transparência e o diálogo social.

Em termos de evolução do posicionamento do BM, os documentos relativos à pobreza e ao desenvolvimento social, contêm os principais elementos da mudança operada na abordagem da instituição no final dos anos oitenta e início dos anos noventa. O Banco passa a reconhecer a importância do desempenho social e institucional dos países para o crescimento económico – até aí a perspectiva era de que o crescimento económico contribuiria automaticamente para o desenvolvimento social e não necessariamente o reconhecimento da existência de uma relação mutuamente reforçadora entre ambos. Contudo, mantém-se como elemento chave do seu pensamento a centralidade do papel dos mercados, considerando-se que a articulação positiva entre a dimensão económica, social e institucional do desenvolvimento apenas se verifica num quadro de abertura económica e de descentralização (e redução) das funções do Estado.

Finalmente, em 1995, na Cimeira das Nações Unidas em Copenhaga, os líderes mundiais reúnem-se, perante a constatação da gravidade da situação social do mundo com o agravamento das desigualdades entre ricos e pobres e a intensificação da pobreza, dos níveis de desemprego e da desintegração social - apesar de se reconhecer a ocorrência de melhorias ao nível da saúde, da esperança média de vida e do pluralismo democrático.

Em Copenhaga realça-se a urgência em responder aos problemas sociais graves, que afectavam todos os países do mundo – de pobreza e de exclusão social (conceito que é amplamente utilizado nos países mais industrializados, mas pouco referido na discussão sobre a situação socioeconómica nos PED). Afirma-se, igualmente, a importância da construção de sistemas políticos democráticos e transparentes, do desenvolvimento social e da justiça social para a paz e segurança nas sociedades. Neste

sentido, os chefes de Estado e de Governo presentes comprometeram-se com dez objectivos de desenvolvimento social (ONU, 1995: 11-27):

i) Criar um ambiente económico, politico, social, cultural e legal que permita às pessoas alcançarem o desenvolvimento social;

ii) Erradicar a pobreza no mundo através de acções ao nível nacional e internacional, considerando este objectivo como um imperativo ético, social político e económico da Humanidade;

iii) Promover o objectivo do pleno emprego como prioridade básica das políticas económicas e sociais;

iv) Promover a integração social através da estabilidade social, segurança e justiça em sociedades baseadas no respeito pelos direitos humanos bem como na não discriminação, não-violência e solidariedade;

v) Promover o respeito pela dignidade humana, a equidade e a igualdade entre homens e mulheres;

vi) Promover os objectivos do acesso universal e equitativo à educação, à saúde e a todos os cuidados primários de saúde, através de esforços no sentido de rectificar as iniquidades sociais;

vii) Acelerar o desenvolvimento económico, social e dos recursos humanos em África e nos países menos avançados;

viii) Garantir que os programas de ajustamento estrutural incluem os objectivos de desenvolvimento social, fundamentalmente de erradicação da pobreza, promoção do pleno emprego e da integração social;

ix) Aumentar significativamente os recursos destinados ao desenvolvimento social e utilizá-los de modo eficiente de modo a atingir os objectivos definidos na Cimeira;

x) Melhorar e reforçar o quadro da cooperação ao nível internacional, regional e sub-regional para o desenvolvimento social, numa perspectiva de parceria através da ONU e de outras organizações multilaterais.

O conjunto de compromissos assumidos na Cimeira reflecte a multi-dimensionalidade do conceito de desenvolvimento social. Este refere-se ao processo de transformação estrutural das sociedades – ao nível das estruturas sociais, dos sistemas

produtivos, da qualidade de vida e dos sistemas culturais - e não apenas à redução dos níveis de pobreza ou à provisão de serviços sociais.

Os objectivos traçados na Cimeira de Copenhaga referem-se também a uma determinada visão sobre a construção das sociedades e os valores de base em que assentam – a equidade, respeito pela diversidade, igualdade de oportunidades, protecção dos direitos dos cidadão, nomeadamente de participação nas instituições sociais.

Assim, numa perspectiva de desenvolvimento social, a política social, em relação sinérgica com as restantes áreas de política, constituiria um instrumento de transformação da sociedade baseada num conjunto de valores que enformam a visão do que se pretende atingir.

Os compromissos de Copenhaga preconizam também uma perspectiva própria sobre o Estado e o mercado em que cabe àquele perseguir os objectivos do desenvolvimento social e, nesta perspectiva, a sua intervenção é fundamental para garantir a equidade, a igualdade de oportunidades e a integração social. Por outro lado, o livre funcionamento dos mercados está associado a uma maior eficiência na alocação dos recursos e, nessa medida, deverá ser promovido, ainda que com restrições relacionadas com a necessidade de garantir os objectivos da equidade e do desenvolvimento social.

Trata-se de um posicionamento mais amplo do que o preconizado pelo Banco Mundial que, tal como vimos, associa o desenvolvimento social e a política social essencialmente, à provisão de serviços sociais – de educação e saúde, de preferência por sistemas descentralizados – através de iniciativas de base comunitária e/ou do sector privado. Assim, apesar do reconhecimento da necessidade da adopção de medidas de resposta à degradação dos níveis de vida nos PED, no âmbito dos PAE, o Banco preconiza uma abordagem algo limitada da política social e do papel do Estado nesta área.

4.1. Um novo rosto para os sistemas de bem-estar nos PED

A necessidade de promover um "ajustamento com rosto humano[26]," vai implicar alterações no posicionamento das Instituições de Bretton-Woods e marcar profundamente a política social nos PED bem como as abordagens das instituições da cooperação àquela, quer em termos dos objectivos e instrumentos quer em termos do papel dos diversos actores. De um modo geral, foi com base nas perspectivas do Banco Mundial, mais do que nas das Nações Unidas, que se procedeu à reforma dos sistemas sociais nos PED ao longo da década de noventa. Tal como afirma Aina:

> *"A third feature – perhaps de most significant (...) – is the emergence of social policies with an approach known as « social dimensions of adjustment» (SDA). This is a very important characteristic of current social policy and its transnational dimension, not only because the main agents are often IFIs, such as the World Bank, and the governments of countries in the region, but also because they are beginning to lay the basis for a post-crisis social policy agenda in Africa."* (Aina 1999)

O pressuposto chave da política social nos PED passa a ser o de que as medidas públicas na área social devem incidir sobre grupos específicos da população, em situação (comprovada) de pobreza absoluta. Esta abordagem, preconizada pelo BM/FMI, apoia-se nos argumentos da promoção da eficiência e da equidade no acesso aos serviços sociais, concentrando os gastos públicos nos indivíduos com maiores dificuldades e promovendo a gestão racional dos recursos.

Foi com base neste tipo concepção do Estado e da política social que se implementaram medidas de privatização, comercialização, abandono da provisão pública de determinados serviços sociais e de cortes nos apoios sociais durante os anos noventa. São exemplos dessas medidas: a) a eliminação dos subsídios aos produtos essenciais (alimentares, energia, e inputs agrícolas); b) a liberalização dos preços dos produtos agrícolas e de formas de intermediação; c) a redução do emprego no sector público e eliminação dos subsídios para os funcionários públicos; d) a comercialização dos serviços sociais e infra-estruturas – educação, saúde, fornecimento de água, habitação – introduzindo medidas de recuperação dos custos que aumentaram os preços

---

[26] Esta expressão foi utilizada pela primeira vez num relatório da UNICEF (1989) denominado *Adjustment With a Human Face*, em que se procurou evidenciar os efeitos negativos do ajustamento estrutural na vida das populações dos PED e salientar a importância da dimensão social do desenvolvimento.

daqueles bens e serviços; e) o reforço dos instrumentos de tributação indirecta e de controlo dos gastos públicos, por exemplo, através do congelamento dos salários dos funcionários do Estado; f) a liberalização das leis do trabalho. (Aina, 1999; UNRISD; 1994)

As iniciativas sociais implementadas no quadro dos programas de ajustamento abarcaram medidas como a recuperação de infra-estruturas, programas de apoio à criação de emprego, essencialmente em áreas profissionais menos qualificadas, e aos serviços sociais. Estas medidas foram implementadas com recurso aos actores privados – pequenos empresários, micro-empresas, sector informal e criação de estruturas alternativas para a prestação de serviços de saúde e de educação (Aina, 1999). Tinham como objectivo essencial promover o crescimento do sector privado (lucrativo e não lucrativo) nas diversas áreas da provisão social.

Os referenciais e as medidas implementadas no sector social, nos PED, iniciadas com os PAE nos anos oitenta e prosseguidas nos anos noventa, originaram transformações profundas na configuração dos regimes de bem-estar naqueles países, em todos os seus elementos.

Ao longo da década de noventa, a relação entre os cidadãos de muitos países subsaarianos e os seus governos degradou-se devido à redução dos níveis de provisão social e deterioração das condições de vida e do acesso aos serviços. Por outro lado, assistiu-se ao aumento da desigualdade na distribuição do rendimento que veio contribuir para o agravamento do fosso entre os cidadãos e as elites políticas.

Com a redução das funções e do papel do Estado, nos diversos sectores sociais e a contenção dos gastos públicos, registou-se uma redução do número de trabalhadores no sector estatal bem como uma diminuição nos níveis globais de emprego formal, para além da deterioração das condições de trabalho (Diop, 2001: 59). Na sua maioria, os indivíduos em situação de desemprego não tinham acesso a quaisquer prestações sociais ou a outro tipo de medida de apoio, que permitisse colmatar a redução do rendimento e a deterioração das suas condições de vida (UNRISD, 1990:15).

Deste modo, as famílias são forçadas a recorrer a estratégias alternativas de sobrevivência, baseadas essencialmente em actividades económicas no sector informal, de modo a complementarem os seus rendimentos. Esta situação vai atingir, igualmente, os trabalhadores mais qualificados que passam a desenvolver actividades de comércio

informal, agricultura familiar ou acumulam funções em organizações não governamentais.

Registou-se um aumento das formas de expressão do descontentamento social como as manifestações e as greves, num quadro de implementação de sistemas democráticos, entretanto disseminados em grande parte dos países da África sub-Saariana (Manji, 2000: 14). Mas, com a erosão nos níveis de emprego no sector formal, assiste-se a uma redução da força política e das capacidades dos sindicatos na negociação com o Estado. (UNRISD, 1990:15)

Apesar dos processos de transformação dos sistemas políticos[27], não se obteve os resultados positivos perspectivados ao nível da capacidade de exercício, pelos cidadãos, de uma maior pressão pública para o reforço da intervenção estatal ao nível da política social ou da reforma das instituições públicas. Tal como afirma Manji (2000):

> *"Despite moves towards democratization in a number of states, fraud, procedural irregularities, harassment of political opponents, torture, prison and other extra judicial killings remain the means by which control is exerted over the state. (...) the result has been to bring into the public domain the seething divisions between sections of the ruling class competing for control of the state. With their usual rural constituencies, this brought the explosive tensions of tribalism into the urban context."* (Manji; 2000:16)

Em suma, a emergência de soluções informais para colmatar a ausência do Estado, marcadamente insuficientes num contexto de crise económica, constituiu um factor relevante de perda de legitimação dos Estados em África. Porém, as limitações da acção pública ao nível da política social tiveram consequências socioeconómicas amplas e complexas, não só ao nível das condições de vida das populações mas também na secundarização do papel da política social nos processos de desenvolvimento nos PED.

Citamos de Aina a seguinte afirmação:

> *"(...) One of the major consequences of Africa's prolonged crisis has been, not only the delegitimization of the African state and its forced withdrawal from the provision of basic services and other forms of direct social provisioning, but also the emergence of a kind of consciousness that*

[27] Para uma análise da relação entre a democracia e a pobreza nos PED ver Mkandawire, (2006).

denies the validity and relevance of social policy in the development process." (Aina; 1999)

Por outro lado, à medida que os Estados perdem a sua legitimidade e o sistema de organização política, económica e social é fragilizado, as pessoas tendem a voltar-se para as autoridades tradicionais e comunidades étnicas, na tentativa de obterem alguma forma de segurança – considerando que as formas de protecção social formais foram, em grande medida, desmanteladas.

O fortalecimento das redes de parentesco e clientelares enquanto formas de acesso aos recursos fundamentais pelos indivíduos favorece um processo de valorização dos recursos sociais e políticos dos indivíduos como forma de acesso ao rendimento e às oportunidades, em detrimento da importância das competências técnicas ou profissionais (Conrade, 2001).

Alguns autores (Manji; 2000, UNRISD; 1994) referem que o reforço dos sistemas tradicionais de poder contribuiu para o aumento das tensões nas relações inter- étnicas, num contexto de incremento da competição pelos recursos. Com os processos de democratização entretanto promovidos, as elites políticas vêem nos seus grupos de pertença bases constituintes de poder eleitoral fundamentais para aceder aos cargos governamentais. Assim, o reforço da mobilização com bases étnicas, como forma de acesso aos recursos e ao poder, veio exacerbar os conflitos daquela natureza.

A complexidade das mudanças nos regimes de bem-estar dos países subsaarianos teve impactos no posicionamento dos actores na matriz de responsabilidade institucional, associada à provisão social.

Ao Estado é atribuído o papel de fornecedor de serviços sociais básicos para os indivíduos em situação de pobreza absoluta. Todavia, a sua intervenção neste sector é reduzida, sendo o mercado (formal e informal), as ONG, ou as instituições multilaterais, os principais responsáveis pela satisfação das necessidades sociais da população.

Neste sentido, aqueles actores vão reforçar o seu poder na matriz de responsabilidade institucional. As organizações comunitárias – em que se incluem as ONG, associações e grupos comunitários (nacionais e internacionais) – tornaram-se agentes chave na prestação de serviços básicos, essencialmente financiados pelos recursos externos, dirigidos aos mais pobres. Os actores supranacionais (as instituições multilaterais e os doadores bilaterais) passaram a ser responsáveis por parte muito

importante do financiamento (e também da provisão) dos serviços sociais e, neste sentido, consolidaram a sua capacidade de influência da política social e dos regimes de bem-estar naqueles países. As instituições privadas tornaram-se os principais fornecedores de serviços de saúde, educação e protecção social para as classes sociais com maior poder económico (Aina, 2004: 15-16)

Relativamente às famílias, é no seio das relações familiares que as necessidades de apoio social continuam a ser satisfeitas tornando cada vez mais centrais, os laços de dependência e de reciprocidade nas estratégias de sobrevivência dos indivíduos. Contudo, é importante lembrar que a erosão dos níveis de emprego veio colocar grandes dificuldades à subsistência dos agregados familiares e assim, uma pressão adicional sobre os mesmos.

Efectivamente, considerando que a capacidade de negociação na MRI depende da mobilização de recursos sociais e da capacidade de geração de alianças, neste período, os recursos sociais e culturais associados às relações familiares e/ou comunitárias permanecem determinantes na sobrevivência e protecção dos indivíduos.

As formas de mobilização dos mais pobres passam essencialmente, pela construção de soluções informais, muitas vezes de base comunitária, para responder aos problemas. Contudo, num quadro de pobreza generalizada, o potencial de transformação dessas iniciativas revela-se limitado na medida em que são compostas apenas, ou em grande medida, por pessoas em situação de grande vulnerabilidade e com fraca capacidade de negociação na matriz institucional.

Assim, a reprodução do sistema efectua-se através da mobilização das elites de modo a manter ou reforçar as suas posições ao nível governamental, quer enquanto titulares de cargos públicos quer na manutenção de relações privilegiadas com aqueles. Por esta via, procuram garantir a continuidade no acesso aos recursos económicos provenientes fundamentalmente, da exploração dos recursos naturais ou das ajudas internacionais. Neste contexto, as estratégias de sobrevivência e acesso a recursos utilizadas pelas famílias incluem a incorporação nas redes clientelares mobilizadas pelas elites (incorporação adversa), o que promove a reprodução da ordem vigente.

A preconização de um modelo de política social em que os serviços sociais estatais são preponderantemente utilizados pelos mais pobres e, ao mesmo tempo, com menor influência social, tem implicações negativas ao nível da pressão pública para a

melhoria da disponibilidade e qualidade dos serviços prestados. Os indivíduos com maiores recursos e maior capacidade de intervenção no espaço público recorrem aos serviços de educação e saúde oferecidos pelo sector privado e nesse sentido, não têm interesse directo nas condições dos serviços fornecidos pelo Estado (Adesina; 2007: 23). Esta situação favorece o agravamento da desigualdade social e a fragilização de potenciais alianças inter-classes, contribuindo para a manutenção dos aspectos negativos sistema.

Ao longo dos anos noventa, a configuração da matriz de responsabilidade institucional está associada a um determinado padrão de estratificação social e a determinados impactos no bem-estar das populações – aumento da pobreza, da desigualdade e o agravamento dos níveis de saúde e educação no geral a par da degradação da relação entre os cidadãos e o Estado.

Tal como afirma Adesina (2007):

> *"Between 1980 and 1994-1997, primary school enrolment fell from 81 percent to 78 per cent." (Banco Mundial, 2001 cit in Adesina, 2007);*
>
> *"(...) for East Africa, the under-five mortality rate declined in Kenya from 98 for every 1000 live births in 1970 to 81 in 1980; in Tanzania it declined from 125 to 98 over the same period. These improvements have been reversed within 10 years of adjustment (...) under-five mortality had risen (...) in 1990 to 132 in Tanzania and 94 in Kenya. (Atieno, 2003 cit in Adesina 2007: 15)*

5. A política social no "novo Consenso": um modelo de bem-estar ratificado?

No final da década de noventa, com a discussão sobre os impactos sociais dos processos de ajustamento estrutural e a persistência de indicadores sociais preocupantes, fundamentalmente em África, começa a generalizar-se a ideia de que os processos de desenvolvimento estão associados a um conjunto de transformações complexas nas diversas esferas – económica, social, política e cultural.

Por outro lado, a percepção do agravamento da pobreza, essencialmente nos países sub-Saarianos, e a necessidade de se encontrarem soluções para o problema da dívida, cujo serviço asfixia os PED, tornava evidente a necessidade de transformar a cooperação para o desenvolvimento. Esta constatação teve implicações nos objectivos da ajuda ao desenvolvimento – passando-se da consideração de objectivos centrados

essencialmente no crescimento económico para a inclusão das questões do desenvolvimento social, democracia e da boa governação.

Em 1999, as instituições de Bretton-Woods procederem à reorientação dos objectivos da sua intervenção em torno da luta contra a pobreza. Neste sentido, foram introduzidos os "Poverty Reduction Strategy Papers" (PRSP) como instrumentos base, indispensáveis para a obtenção do apoio financeiro concessionado, disponibilizado por aquelas instituições, bem como para o perdão da dívida no âmbito da iniciativa "Heavily Indebted Poor Countries Initiative" (HIPC)[28].

Os PRSP constituem documentos de estratégia elaborados pelos governos dos PED, com base em consultas junto da sociedade civil (numa perspectiva de promoção da boa governação e da transparência) e dos parceiros externos dos países. Estes documentos incluem as políticas e programas ao nível macroeconómico, estrutural e social definidas com o objectivo de promover o crescimento económico e reduzir a pobreza. Têm a duração de três anos e são avaliados anualmente.

A introdução dos PRSP e a metodologia em que assentam constituem, igualmente, uma resposta às críticas sobre as implicações dos PAE na capacidade e no papel dos Estados[29]. Procurou-se, assim, reforçar a liderança dos governos dos PED na definição de objectivos de desenvolvimento, focalizando-se a ajuda externa nos sectores e programas identificados como prioritários por aqueles países, retomando-se a ideia de que o processo de desenvolvimento requer a existência de Estados capazes de liderar e promover a transformação socioeconómica.

Com esta abordagem, o BM e o FMI associam três tipos de condicionalidade aos seus programas de apoio: económicas, políticas e sociais. Ou seja, o apoio financeiro e o perdão da dívida são determinados pela implementação pelos PED, de determinadas

---

[28] Esta iniciativa tem como objectivo aliviar o peso da dívida externa nos países mais pobres em que esta se tornou insustentável. Para poder beneficiar deste perdão, o país tem de ser elegível (de acordo com as regras estabelecidas) e a partir daí demonstrar um bom desempenho económico e social durante três anos (nomeadamente com a concepção e implementação dos PRSP). Para um resumo da situação actual da implementação da HIPC Initiative ver: Banco Mundial (2007), *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) —Status of Implementation,* IDA e FMI, Washington.

[29] O *Relatório sobre o Desenvolvimento do Mundo* de 1997, publicado pelo Banco Mundial, foi dedicado ao tema do papel do Estado no desenvolvimento, assumindo-se a importância de apoiar o reforço de capacidades das instituições estatais.

medidas de política macroeconómica (promoção de condições para o funcionamento dos mercados, privatizações, estabilidade monetária, equilíbrio orçamental), de medidas de cariz social que permitam reduzir a pobreza (nomeadamente, de redes sociais de segurança e de provisão de serviços sociais básicos para os mais pobres) e de medidas políticas de promoção da boa governação (como a promoção da participação da sociedade civil na definição dos programas, a transparência e a prestação de contas).

A centralidade da luta contra a pobreza, no conjunto dos objectivos da cooperação para o desenvolvimento, virá a ser reforçada no inicio do novo milénio com a definição, pelas Nações Unidas, de compromissos e metas quantitativas, a atingir até 2015, para a sua redução.

Estes compromissos foram acordados pelos Chefes de Estado e de Governo dos diversos países da ONU na Cimeira do Milénio no ano 2000 e resultaram na definição de oito objectivos denominados de Objectivos de Desenvolvimento do Milénio[30] (ODM), mais especificamente: (i) reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas que vivem em pobreza extrema; (ii) garantir que em 2015, todas as crianças estão integradas no ensino primário; (iii) diminuir a desigualdade de género no ensino primário e secundário até em 2015; (iv) reduzir em dois terços os níveis de mortalidade infantil (crianças que não completam cinco anos de idade), entre 1990 e 2015; (v) reduzir em três quartos, em igual período, a taxa de mortalidade materna; (vi) diminuir para metade e iniciar a inversão das tendências de novas infecções por HIV até 2015; (vii) integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas governamentais e programas e inverter a erosão dos recursos naturais; (viii) promover uma parceria global para o desenvolvimento.

Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) tornaram-se os objectivos orientadores da cooperação internacional para o desenvolvimento e é de acordo com estes que serão avaliados os esforços e o desempenho de países doadores e receptores de ajuda em 2015. Estes objectivos referem-se a dimensões fundamentais da vida e bem-estar dos indivíduos – acesso a recursos, saúde, educação, igualdade de género – e procuram impulsionar os valores da dignidade humana, liberdade e equidade entre

[30] Os 8 Objectivos de Desenvolvimento do Milénio subdividem-se em metas específicas a alcançar até 2015. *Vide* ONU, (2000).

pessoas e países. Os ODM representam um compromisso dos líderes mundiais perante a redução da pobreza e uma maior justiça na distribuição dos recursos mundiais. Ao serem definidas metas quantitativas - mensuráveis e monitorizáveis – promovem também a co-responsabilização de países doadores e receptores de ajuda (Fukuda-Parr, 2004: 395).

Em suma, no início do novo milénio, a luta contra a pobreza torna-se o objectivo prioritário da cooperação para o desenvolvimento – arrogado quer pela ONU quer pelas instituições de Bretton Woods – e este constitui um elemento fundamental do denominado "novo consenso", no sector.

No Relatório de Desenvolvimento Humano de 2000 (PNUD), sobre a pobreza humana, salienta-se a importância de promover estratégias de desenvolvimento orientadas para responder às necessidades dos indivíduos e grupos em situação de maior vulnerabilidade. Deste modo, considera-se que os programas de protecção social nos PED devem ser implementados prioritariamente nas regiões mais pobres e orientados para as comunidades e membros das famílias em situação de maior desvantagem. Todavia, de acordo com o PNUD, este processo não deverá basear-se na instituição de sistemas de comprovação de meios de subsistência pelos indivíduos, que implicam a exclusão de franjas importantes da população e elevados custos administrativos (PNUD, 2000: 82-83).

Posteriormente, em 2005, no âmbito do processo de acompanhamento do progresso dos ODM, as Nações Unidas elaboraram um conjunto de propostas a adoptar pelos países em desenvolvimento e pelos países doadores, com a finalidade de melhorar o seu desempenho face às metas propostas, a alcançar até 2015 (ONU, 2005).

As dez propostas das Nações Unidas passam por: a) garantir que os países em desenvolvimento adoptem estratégias nacionais que permitam atingir os ODM (MDG Based Poverty Reduction Strategy) até 2015, alinhando-as com os "Poverty Reduction Strategy Papers," ou seja, com as estratégias nacionais de luta contra a pobreza (que constituem uma condição chave para que os PED possam aceder aos fundos concessionados do BM/FMI); b) o reforço do investimento público, o desenvolvimento das capacidades dos governos dos PED e a mobilização de recursos dos doadores devem estar ancorados nos ODM. Deve ser criado, também, um quadro propiciador da boa governação, respeito pelos direitos humanos, envolvimento da sociedade civil e do sector privado em torno daquelas estratégias; c) promover processos participados de

definição e de implementação das estratégias de luta contra a pobreza, com as organizações da sociedade civil e o sector privado; d) identificar os países com melhor desempenho ao nível da boa governação e da absorção da ajuda ao desenvolvimento, reforçando os níveis de APD que lhes são destinados; e) implementar, com carácter de urgência, acções com impacto imediato na sobrevivência e na vida das populações nos PED, nomeadamente, ao nível da saúde, educação e na produtividade económica f) aumentar os níveis de ajuda pública ao desenvolvimento dirigida à realização dos ODM e aumentar o perdão da dívida dos PED; g) concluir as negociações de Doha para a diminuição das barreiras no comércio mundial e garantir o acesso dos PED aos mercados dos países mais ricos; h) aumentar o apoio à investigação científica nas áreas de maior relevância para os mais pobres nos PED – agricultura, saúde, educação, recursos naturais e ambiente e i) garantir uma maior articulação entre todas as Agências das Nações Unidas e, entre estas, e as IFI de modo a promover a prossecução dos ODM.

Este conjunto de propostas permite-nos perceber os elementos básicos da abordagem estratégica das Nações Unidas relativamente à luta contra a pobreza mas também distinguir os pontos em comum e as divergências entre as propostas da ONU e do BM. Desde logo, numa perspectiva de convergência entre objectivos e de focalização das estratégias, parece-nos relevante a proposta das Nações Unidas de integração dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio nos PRSP. Salientamos, igualmente, enquanto elemento comum, a importância atribuída às questões do crescimento económico, nomeadamente através do comércio mundial, da boa governação[31], transparência, e participação da sociedade civil e dos actores do sector privado na intervenção na luta contra a pobreza.

Contudo, é importante notar as críticas das Nações Unidas (2005) relativamente a elementos fundamentais da perspectiva do BM no que concerne à regulação da política social – o princípio do pagamento dos serviços sociais pelos utilizadores[32], amplamente disseminado nos PED durante o ajustamento estrutural, mas também aos programas

[31] O Relatório de Desenvolvimento Humano foi dedicado ao tema participação cidadã. Em 2002, o RDH foi dedicado às questões da democracia e da governação.

[32] De acordo com Hall (2007: 155), o pagamento de taxas de utilização e/ou propinas teve efeitos adversos na utilização dos serviços de saúde e de educação, excluindo do acesso aos serviços os indivíduos em situação de maior vulnerabilidade. Na área das pensões, a privatização dos sistemas foi considerada como um fracasso devido aos custos elevados, cobertura limitada e fraco rendimento.

baseados no princípio da verificação dos meios de subsistência como determinante do acesso aos apoios sociais.

No que concerne ao posicionamento do Banco Mundial face à política social, verifica-se uma articulação da sua intervenção em torno das questões da prestação de serviços socais básicos, da protecção social e do desenvolvimento social. Para estas três áreas foram elaborados documentos estratégicos ao longo dos últimos anos.

Na sequência das discussões sobre o conceito de desenvolvimento, e em função dos compromissos internacionais assumidos no início do novo milénio em torno da luta contra a pobreza, o Banco Mundial apresentou a sua concepção estratégica relativamente àquele tema no Relatório de Desenvolvimento do Mundo de 2000/2001. Deste modo, a estratégia proposta pelo BM tinha como elementos centrais (i) o reforço das oportunidades económicas para os indivíduos em situação de pobreza, (ii) a promoção do *empowerment* e da boa governação e (iii) a melhoria da segurança dos indivíduos em situação de maior vulnerabilidade.

De acordo com a argumentação do BM, o crescimento é o principal factor de incremento das oportunidades económicas. Neste sentido, a estratégia proposta para a luta contra a pobreza, destaca a importância do investimento privado, da abertura e expansão das economias para os mercados internacionais bem como da criação de património para os mais pobres através da disponibilização de serviços sociais[33] (saúde e educação), tidas como condições essenciais ao dinamismo da economia e à geração de oportunidades que permitam a integração dos mais pobres.

Por outro lado, o Banco Mundial realça a importância da promoção de um quadro institucional que potencie o crescimento económico mediante a implementação ou a melhoria dos mecanismos de responsabilização e transparência por parte das entidades públicas a par de uma maior eficiência da administração do Estado. Esta questão vai ser aprofundada em 2005 no documento de estratégia relativo ao desenvolvimento social onde se apresenta uma nova análise conceptual e de orientação da sua acção naquele sector.

---

[33] No Banco Mundial, o subsector do Desenvolvimento Humano, que integra o apoio à prestação de serviços sociais, mobilizou em 2005 cerca de 44% do total das verbas para a área social. No total, esta área (que inclui o Desenvolvimento Humano, Desenvolvimento Social e Protecção Social) dispôs, em 2005, de cerca de 30% do montante total dos empréstimos disponibilizados pelo Banco (Hall, 2007: 157).

Este último documento sustenta, enquanto elemento central, a importância da transformação das instituições e do seu papel na promoção da inclusão social e do acesso equitativo às oportunidades económicas e ao progresso social. Ou seja, a transformação institucional promove a coesão social e favorece a acção conjunta dos seus diversos sectores para responder a necessidades e constrangimentos comuns - através dos mecanismos de expressão e negociação dos diversos interesses em presença. As instituições transparentes são passíveis de serem responsabilizadas pela sua acção e deverão responder de modo eficaz e eficiente às necessidades dos cidadãos (Banco Mundial, 2005: 3).

Desta forma, o BM reconhece a importância do desenvolvimento social[34] no crescimento económico através de um uso mais eficiente dos recursos e da melhoria do clima de investimento nos PED. Ou seja, a sustentabilidade do crescimento deriva de um conjunto de factores, incluindo o da existência de um ambiente um social e político favorável.

Uma terceira dimensão estratégica da luta contra a pobreza consiste, de acordo com o BM, na criação de redes de segurança[35] que possibilitem aos indivíduos e comunidades em situação de maior vulnerabilidade algum controlo dos riscos a que estão sujeitos (Banco Mundial, 2001: 135). Estes riscos incluem os que decorrem dos processos de transformação estrutural da economia, choques financeiros e os riscos associados a causas naturais.

Efectivamente, a integração da questão do risco na análise da pobreza constitui uma alteração no modo como o Banco perspectiva o conceito (Banco Mundial, 2001: 15). O conceito de pobreza, tal como habitualmente definido pelo BM, é um conceito estático (refere-se à condição de um individuo, comunidade ou grupo num dado momento). No Relatório, pelo contrário, o conceito de vulnerabilidade utilizado, é um

[34] Apesar do reconhecimento da importância dos aspectos sociais do desenvolvimento nos seus projectos, discutida no seio do BM desde os anos 70, ainda não se verifica a sua disseminação nas operações. Dos recursos disponibilizados para o sector social em 2005, menos de 20% foram canalizados para a área do desenvolvimento social (Hall, 2007: 157).

[35] De acordo com Hall (2007: 157) as redes de segurança dirigidas aos indivíduos em situação de pobreza tornaram-se um dos principais instrumentos da política social preconizada pelo BM absorvendo em 2005 cerca de 36% do montante disponibilizado pelo Banco para o sector.

conceito mais dinâmico (considerando a possibilidade de entrada e saída da pobreza) isto é, os fluxos temporais de pobreza.

Assim, a exposição ao risco tem impactos negativos na segurança económica dos indivíduos em situação de maior vulnerabilidade que, mediante a ocorrência de determinados eventos, podem sofrer uma degradação grave dos seus níveis de vida. Deste modo, o BM destaca a importância da existência de formas de protecção social, definida como o conjunto das medidas públicas de apoio aos indivíduos, famílias e comunidades – implementadas pelo Estado, mercado, ONG, ou comunidades - na gestão do risco e de luta contra a pobreza extrema, que permitam aos mais pobres dispor de alguma forma de segurança.

Nesta abordagem conceptual do BM, a desigualdade surge também como um dos factores agravamento da pobreza e de entrave ao crescimento. Porém, a posição do Banco relativamente à redistribuição do rendimento é a de que determinados instrumentos de redistribuição directa poderão ter um impacto negativo no incentivo à poupança, ao investimento e ao trabalho. (Banco Mundial, 2001: 57). Assim, a redistribuição deve ser feita essencialmente de modo indirecto, através do investimento em infra-estruturas sociais que beneficiem os mais pobres.

Este tipo de visão da protecção social pública apresenta-se como residual – abrangendo apenas uma parte da população – não incluindo os mecanismos de redistribuição directa do rendimento. Por outro lado, esta abordagem trata apenas a questão da insegurança económica. Porém, é fundamental notar que a inclusão social engloba questões como a coesão social, a solidariedade e a integração horizontal e vertical[36], assumindo-se como uma abordagem mais ampla que agrega os diversos sectores sociais e económicos da sociedade e o respeito pelos direitos sociais, no âmbito da política social.

Por outro lado, a gestão do risco, tal como apresentada pelo BM, não responde à dimensão social, cultural e política da inclusão social. Não analisa extensivamente a relação entre a insegurança económica e a vulnerabilidade e insegurança ao nível político e social ou seja, os fenómenos de exclusão social (entendida enquanto conceito

[36] A integração horizontal respeita à relação entre os indivíduos numa dada sociedade e a integração vertical concerne à relação entre o Estado e os cidadãos.

multidimensional) nas famílias, comunidades e países. Contudo, estas diversas realidades não podem ser entendidas separadamente da questão da insegurança económica (Moser, 2001: 364).

Assim, a perspectiva do Banco Mundial relativamente à estratégia de luta contra a pobreza e a insegurança económica enforma essencialmente, um programa sucessor do ajustamento estrutural que não transforma a matriz da intervenção do Banco a este nível (Townsend, 2002: 10). A abordagem do BM ilustra no entanto, a transformação ocorrida no pensamento sobre o desenvolvimento, nomeadamente, na sua dimensão social e política e a inter-ligação entre ambas e com o crescimento económico.

5.1. Elementos-chave do "novo consenso"

A análise das posições das Nações Unidas e do Banco Mundial evidenciam, afinal, vários elementos em comum, o que tem sido referido como "novo consenso." Este é caracterizado, genericamente, pelo alargamento da agenda do desenvolvimento, com a inclusão de novos objectivos (sociais e políticos), e pelo reconhecimento da necessidade de alicerçar a cooperação numa relação de parceria mais equilibrada entre os países doadores e receptores de ajuda. Tal como sintetiza Stiglitz:

> *"(...) we have broadened the objectives of development to include other goals, such as sustainable development, egalitarian development and democratic development. "* (Stiglitz, 1998: 1)

Com a constatação da complexidade dos processos de desenvolvimento e a importância das dimensões económica, social e política nos mesmos, resgata-se de novo a discussão sobre a centralidade do papel do Estado na liderança dos processos de transformação das sociedades.

O "novo consenso" é composto por um conjunto de ideias-chave, objectivos e pressupostos relativamente ao desenvolvimento que estão na base das políticas e abordagens contemporâneas da cooperação para o desenvolvimento e o modo como são perspectivados os papéis dos diversos actores do sector – Estados doadores e receptores de ajuda, organizações internacionais e as ONG.

Este conjunto de ideias tem implicações diversas no modo como a política social nos PED é perspectivada e desenvolvida - apesar de não existir nenhuma referência directa à mesma – considerando que em diversos pontos se referem as questões do acesso aos serviços sociais e da luta contra a pobreza. Os pontos fundamentais do "novo

consenso" foram expostos por Maxwell (2005) e encontram-se sistematizados no Quadro II.4.

Quadro II.4 - Síntese das ideias-chave do "novo consenso"

i)	Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio constituem o quadro de orientação da intervenção dos agentes da cooperação internacional para o desenvolvimento.
ii)	A segurança constitui um aspecto importante na cooperação para o desenvolvimento, essencialmente, no que concerne aos chamados Estados frágeis ou falhados.
iii)	O objectivo principal a atingir até 2015 é o da redução da pobreza para metade (sendo a pobreza definida de acordo com o conceito do Banco Mundial, em que é pobre quem vive com menos de 1 dólar por dia).
iv)	O crescimento económico é o instrumento chave na redução da pobreza.
v)	A melhoria dos níveis de educação e de saúde das populações contribui para a redução da pobreza e simultaneamente para o crescimento económico.
vi)	O comércio é um motor fundamental de crescimento e as economias necessitam por isso, de ser abertas.
vii)	As economias de mercado permitem atingir níveis de crescimento maiores e mais rapidamente.
viii)	As infra-estruturas dos sectores produtivos, na água, educação, saúde devem constituir prioridades em termos de despesas públicas.
ix)	Os recursos públicos serão geridos de modo mais eficaz e eficiente por instituições transparentes, descentralizadas, responsáveis e orientada para resultados
x)	Os PRSP permitem a focalização na pobreza e participação social.
xi)	A boa governação e boas políticas são fundamentais para crescimento económico e a boa utilização da ajuda ao desenvolvimento.
xii)	Para os países com piores desempenhos a ajuda internacional deve basear-se na ajuda humanitária e o apoio ao nível da segurança.
xiii)	É necessário reforçar os níveis de ajuda ao desenvolvimento.
xiv)	Parte dos recursos da APD devem ser destinados ao perdão da dívida dos PED.
xv)	Devem ser promovidos outros instrumentos, como os Fundos Globais, para aumentar os níveis de ajuda.
xvi)	A ajuda ao desenvolvimento deve ser focalizada nos problemas mais graves, a fome, o Hiv-Sida e a educação para todos.
xvii)	A ajuda deve ser gerida preferencialmente pelas organizações multilaterais.
xviii)	A ajuda ao desenvolvimento deve ser prestada preferencialmente através dos orçamentos nacionais, em vez de projectos individuais, no pressuposto de que os recursos são usados adequadamente.
xix	Os países mais ricos devem reduzir os subsídios e promover acesso aos seus mercados por parte dos PED.

Fonte: Maxwell 2005.

5.2. Críticas ao "novo consenso"

Este "novo consenso" na cooperação para o desenvolvimento, sintetizado no quadro anterior, tem sido alvo de críticas, quer no que respeita aos objectivos preconizados e aos seus instrumentos quer ao modo como foram concebidos e decididos.

Maxwell (2005: 4) considera que os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio estão incompletos, na medida em que não incluem as questões relacionadas com os direitos sociais, económicos e culturais, a justiça social, a equidade e a redistribuição do rendimento. Efectivamente, na documentação estratégica, mais recente, das Nações Unidas e do Banco Mundial, estas questões aparecem remetidas para um lugar secundário relativamente à questão mais específica da redução da pobreza (uma posição algo diferenciada da advogada na Declaração de Copenhaga em 1995).

Assim, apesar da importância da focalização das estratégias internacionais na redução da pobreza, não podem ser negligenciadas as questões da integração social, da participação, cidadania e justiça social. Neste sentido, para além de se reconhecer o papel do crescimento económico na luta contra a pobreza, dever-se-á salientar a centralidade da redistribuição do rendimento e dos frutos do desenvolvimento económico.

Efectivamente, a integração das questões da coesão social na discussão do desenvolvimento social, por parte do BM e da ONU, ainda que com algumas nuances, demonstram a sua importância para o crescimento e desenvolvimento dos países. Contudo, ao nível estratégico, esta discussão não se tem traduzido substancialmente nos principais elementos dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Deste modo, corre-se o risco de se não se aproveitarem realmente os processos desencadeados com a promoção dos ODM – de reforço da dimensão social do desenvolvimento – no sentido de se conseguir uma transformação social efectiva, em linha com o conceito de desenvolvimento social.

Neste sentido, tal como assinalado por Maxwell (2005: 4), os Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) deverão integrar o acesso aos serviços de educação de base e de saúde mas também o investimento em sectores produtivos e na protecção social, que permitam transformar as bases de distribuição dos recursos nas sociedades.

Também outros autores têm elaborado críticas aos ODM. Clements e Moss (2004: 1-2) consideram que os ODM são pouco realistas no que se refere à realidade dos países mais pobres, fundamentalmente os africanos, atendendo ao facto de que, em termos de disponibilidade de recursos, seria necessário que crescessem pelo menos 7% ao ano para que os objectivos definidos fossem atingidos.

Todavia, o desempenho económico dos países resulta, tal como vimos nos pontos anteriores, não apenas dos níveis de recursos financeiros de que dispõem, mas de um conjunto complexo de condições políticas, económicas e sociais, nomeadamente dos níveis de coesão social e da redistribuição do rendimento (esta última não vertida nos ODM). Assim, não é possível garantir que se alcancem aqueles níveis de crescimento económico na medida em que tal depende de factores diversos e não apenas do aumento dos níveis de APD.

Os autores afirmam ainda que o facto de se definirem objectivos comuns e muito ambiciosos relativamente ao contexto de alguns países, poderá implicar que, no caso de não serem atingidos, se coloque em causa a própria utilidade da Ajuda ao Desenvolvimento e o empenho e a capacidade dos países receptores e doadores. (Clements e Moss, 2004: 3). A decisão sobre os ODM assentou numa agenda internacional marcada fundamentalmente, pelos países doadores, sem a participação das comunidades dos países a que respeitam directamente, fundamental na construção de consensos alargados sobre as estratégias de desenvolvimento.

No que concerne às estratégias económicas, o "novo consenso" advoga a importância de uma maior participação dos PED na economia e no comércio mundial. Contudo, a liberalização do comércio está associada a grandes riscos e perdas económicas para muitos países[37] e comunidades que não dispõem de mecanismos para responder à concorrência ou às crises internacionais. Assim, a abertura das economias deve ter em conta a importância fundamental da criação de instituições de mercado robustas e da capacidade de respostas dos países à mudança (Maxwell, 2005: 3).

Relativamente à ajuda pública ao desenvolvimento, é fundamental que ambas as partes – doadores e receptores – sejam efectivamente responsabilizados pelas políticas

[37] Esta questão foi tratada no trabalho seminal de Stiglitz (2002), e por Ha-Joon Chang (2002) que tem também criticado as políticas internacionais de liberalização económica designadamente, na obra *Kicking Away The Ladder – Development Stategy in Historical Perspective*, Anthem Press, London.

implementadas e respectivos resultados (Maxwell, 2005: 7). A APD deverá constituir um instrumento de redução da pobreza e de promoção do desenvolvimento e, nesse sentido, para além da existência de instituições capazes, é necessário promover mudanças nas estruturas sociais e políticas em muitos PED bem como no sistema de ajuda internacional, que contribuam para uma maior co-responsabilização e transparência por parte dos diversos actores.

As críticas sobre o "novo consenso" são muito relevantes no que se refere à reflexão sobre as abordagens à política social preconizadas pelos actores da cooperação para o desenvolvimento e os seus impactos na configuração nos regimes de bem-estar nos países subsaarianos. Nesta perspectiva, procuraremos discutir a seguir algumas questões relativas aos objectivos e instrumentos de luta contra a pobreza e outros que não têm sido discutidos na perspectiva da política social, mas que se afiguram como essenciais.

Parece-nos que a abordagem preconizada no "novo consenso" assenta numa perspectiva residual da política social, assente numa visão que a confunde com a prestação de serviços. Esta perspectiva é, por um lado, influenciada pelo contexto dos PED, caracterizado por grandes limitações na disponibilidade de recursos financeiros, e por outro, pelas grandes diferenças em termos de sistemas económicos, relativamente aos países onde as medidas de política social foram experimentadas e consubstanciadas posteriormente, em modelos específicos.

Tal como referido acima, o facto de os ODM não incluírem objectivos relacionados com a equidade e a redistribuição dos recursos torna necessário debater os impactos deste modelo ao nível da coesão e da justiça social, bem como na relação entre os Estados e os seus cidadãos e entre estes[38]. Tais factores constituem condicionantes fundamentais na configuração dos regimes de bem-estar nos países subsaarianos.

---

[38] A este respeito é importante referir a síntese realizada por Maria João Marques (2006), na sua Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional (ISEG), sobre as críticas à abordagem das capacidades de Sen, posteriormente ampliada por Alkire e Nussbaum, muito importante na construção dos ODM. A autora refere que aquela abordagem não incorpora amplamente a discussão das determinantes decorrentes dos processos estruturais e societais, nas escolhas e na liberdade dos indivíduos (Marques, 2006: 73). Assim, apesar da sua importância no debate sobre o desenvolvimento centrado nas pessoas, tem sido criticada por tratar de modo insuficiente as questões relacionadas com o colectivo e a sua influência na acção individual. Neste sentido, alguns autores concluem que a abordagem

Assim, apesar da centralização dos objectivos da cooperação para o desenvolvimento em torno da luta contra a pobreza mantém-se em grande medida, relativamente ao papel do Estado, a perspectiva de que a sua intervenção na política social deve estar circunscrita a determinados serviços e grupos, ou seja, à provisão de serviços sociais e de mecanismos de protecção social para os indivíduos em situação de pobreza absoluta, sendo que para os restantes grupos as necessidades devem ser respondidas pelo mercado.

Este tipo de abordagem parece contribuir para a manutenção da configuração da matriz de responsabilidade institucional que, em grande parte dos países subsaarianos, é caracterizada pelo grande peso dos actores internacionais e do sector privado, essencialmente não lucrativo (o sector privado lucrativo é de menor dimensão e dirigido às elites), e para o papel reduzido do Estado.

No decurso daquela preconcepção, as questões da redistribuição do rendimento e da equidade surgem num plano secundário, apesar de reconhecidas como dimensões fundamentais ao crescimento económico. Efectivamente, a redistribuição do rendimento implica a existência de um modelo de base universal em que o Estado detém um papel central na sociedade e no desenvolvimento, nomeadamente social, elemento que não é assumido na ortodoxia actual do sector da cooperação (Mkandawire, 2006:24-25), apesar da discussão sobre as questões da boa governação.

Contudo, este hiato deve ser visto igualmente na sua dimensão política na medida em que a perspectiva universal está intimamente associada à noção de cidadania – os sistemas de segurança e protecção social universalistas suportam-se na existência de um acordo colectivo em que todos assumem direitos e deveres.

Desta forma, importa salientar a função da política social na (re)-construção do contrato social e da legitimidade do Estado, que em muitos países subsaarianos se encontra efectivamente ameaçada.

A capacidade de construção de consensos alargados em torno de objectivos de desenvolvimento tem por base a existência de um contrato social baseado na justiça social e na equidade, ou seja, numa agenda política que inclui o desenvolvimento social

---

da pobreza humana se baseia no *individualismo metodológico* - tal como a abordagem monetária da pobreza - entendendo-a como um fenómeno essencialmente individual.

enquanto processo de transformação da sociedade. A mobilização social em torno destes objectivos é fundamental, mas implica a existência de capacidade de liderança por parte do Estado.

Tal como afirma Leftwich (2008):

> *"For development and poverty reduction are not technical processes, but quintessentially political ones and both require effective (or developmental) states with the legitimacy, will and capacity to bring them about."* (Leftwich 2008: 5)

A emergência de arranjos políticos que permitam a transformação dos regimes de bem-estar nos países subsaarianos, no sentido de uma maior equidade e coesão social e a sua reprodução, está associada ao desenvolvimento de processos políticos que permitam a expressão e a negociação formal entre os diversos grupos sociais e ao mesmo tempo contribuam para a redução da fragmentação social.

O apoio a este tipo de processos por parte dos actores internacionais da cooperação para o desenvolvimento deve ser discutido e reconhecido como elemento da agenda do sector. Neste sentido, o desafio de repensar a configuração dos regimes de bem-estar nos PED inclui, igualmente, a necessidade de uma reflexão ampla sobre a política social na cooperação para o desenvolvimento e as abordagens preconizadas pelos seus diversos actores. Para tal, torna-se imprescindível, a promoção e a construção de novas formas de alianças sociais e políticas, nacionais e internacionais, impulsionadoras do debate.

Torna-se assim fundamental, no âmbito da cooperação, encontrar respostas para responder às consequências geradas no âmbito dos processos de "redução" do papel dos Estados nos PED, promovidos durante as últimas décadas, que contribuíram, em muitos casos, para a fragilização do aparelho político, jurídico e institucional. Contudo, é necessário retomar esta discussão com base na percepção de que este é um processo político, mais do que (simplesmente) técnico - de preenchimento de um conjunto de critérios e processos (por vezes administrativos) de boa governação.

6. A política social em Estados "frágeis": complexificação dos objectivos, funções e papéis

O papel da política social em Estados caracterizados pela fragilidade e instabilidade socioeconómica e política deve ser entendido de modo integrado,

considerando o seu papel na promoção do bem-estar das populações, por um lado, e na promoção da coesão social e da criação de bases de confiança e legitimidade do Estado, por outro.

Deste modo, a agenda da política social nestes contextos, adquire uma complexidade acrescida que não pode ser reduzida à prestação de serviços sociais básicos, numa perspectiva de alívio social. Esta noção, deve evoluir para reconhecer e incluir os objectivos de transformação das condições e das causas subjacentes às "tragédias humanas" numa perspectiva de desenvolvimento social.

Nos últimos anos da década de noventa, o debate no âmbito da cooperação para o desenvolvimento incidiu, em grande medida, no questionamento da eficácia da ajuda, ou seja, na reflexão sobre os seus impactos reais na vida das populações nos PED. Tratou-se, assim, de analisar os efeitos práticos da APD e de encontrar formas de relançar o apoio dos doadores aos PED num contexto de diminuição daqueles fluxos financeiros e de descrédito da cooperação.

Neste contexto, foi editado pelo Banco Mundial em 1998, um relatório de análise dos efeitos da ajuda financeira aos PED que viria a ter implicações importantes nas abordagens preconizadas pelos actores chave do sistema da cooperação para o desenvolvimento. Esse relatório intitulado *Assessing Aid*, veicula duas conclusões chave: a primeira é a de que a ajuda ao desenvolvimento produz resultado positivos, mas apenas em países que disponham de "boas políticas" concebidas e implementadas com base em "boas instituições." A segunda ideia é de que, os restantes PED – aqueles que não dispõem de políticas e instituições adequadas - deverão ter acesso a apoio técnico, disponibilizado pelas agências de cooperação para o desenvolvimento, para a formulação das políticas apropriadas e reconfiguração das suas instituições e só a partir daí, acederem aos recursos financeiros.

Na sequência destas duas conclusões, propõe-se que os recursos da ajuda pública ao desenvolvimento sejam orientados para os países considerados "good performers" ou seja, que demonstrem resultados positivos em termos económicos, políticos e sociais.

O tema da governação, que já vinha sendo introduzido como factor de condicionalidade na APD, ganha assim, uma dimensão determinante no acesso dos PED aos recursos, retomando-se paralelamente o debate sobre o papel do Estado no

desenvolvimento - que, desde meados dos anos oitenta, tinha sido marcado pela concepção de que a sua intervenção deveria ser reduzida, no âmbito dos PAE.

Na sequência desta discussão, a verificação da gravidade das situações de conflito, instabilidade social, violência e pobreza extrema concentradas em certas regiões do mundo, tem sido atribuída à fragilidade ou falhanço do Estado. Por outro lado, com o reforço das preocupações com a segurança, por parte dos países doadores, aquele tipo de realidades passam a figurar nos lugares cimeiros da agenda da cooperação, considerando o seu potencial de desestabilização regional e internacional (Cammack *et al*, 2006: 22).

O debate sobre este tema vai originar uma proliferação de conceitos, entre os quais os de "Estados Falhados" (USAID), "países em stress" (Banco Mundial) e "Estados Frágeis" (OCDE). Apesar da diversidade terminológica, o conceito de "Estado Frágil" tem sido utilizado de modo recorrente por diversas instituições internacionais, nomeadamente pela OCDE, Banco Mundial, USAID, União Europeia, e por diversos doadores bilaterais (Alemanha, Reino Unido, Canadá) (Faria e Ferreira, 2007: 4). Este conceito resulta da interligação das questões da segurança, da governação e do funcionamento do Estado bem como da gravidade e persistência dos níveis de mal-estar das populações.

Embora existam várias definições do conceito de Estado Frágil[39], estas incluem várias componentes comuns, nomeadamente: i) insuficiente capacidade e/ou falta de vontade estatal para implementar políticas de luta contra a pobreza, ii) insuficiente capacidade para responder às necessidades básicas dos seus cidadãos e de prestar os serviços sociais fundamentais; iii) insuficiente capacidade para garantir a segurança física dos seus cidadãos, iv) deficiências graves no funcionamento da administração pública, no exercício da governação e na legitimidade das instituições e v) proliferação de episódios de violência e/ou processos de transição de conflitos armados (Cammack *et al*.; 2006; Faria e Ferreira, 2007).

Para além da definição de um Estado como "frágil" num dado momento, tem sido encarado como igualmente importante, perceber o seu movimento ao longo de uma "escala de fragilidade". Esta escala inclui as categorias de "1) estados fortes"; "2)

[39] *Vide*, Fernanda Faria e Patrícia Ferreira, 2007.

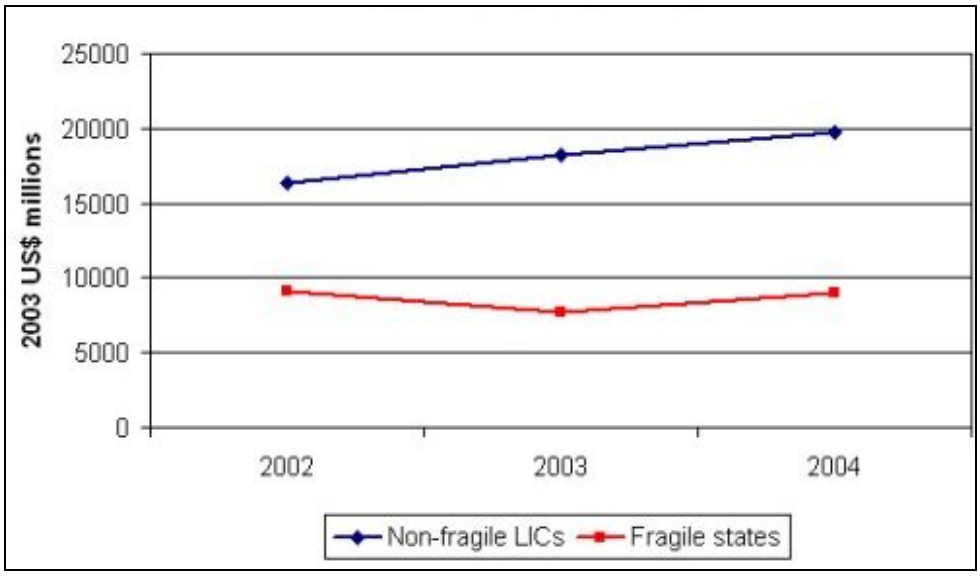
estados frágeis ou fracos," 3) estados falhados" e "4) estados colapsados" (Faria e Ferreira, 2007: 6).

Trata-se, assim, de reconhecer a fragilidade como um fenómeno dinâmico, ao qual é inerente a existência de movimento ao longo daquela escala quer no sentido ascendente (que é importante apoiar), quer descendente (que é necessário prevenir).

Nos últimos anos, o reforço do interesse relativamente às situações de fragilidade estatal permitiu perceber também - muito pelo trabalho desenvolvido pela OCDE - que aqueles países, apesar de constituírem dos mais pobres do mundo, tornaram-se "órfãos de ajuda." Ou seja, na sequência da disseminação do pressuposto de que os países com "boas políticas e instituições" deveriam ser os receptores prioritários da APD, criaram-se situações de "exclusão" de vários países, habitualmente, dos que viviam com maiores dificuldades socioeconómicas e políticas, do acesso aos recursos da ajuda ao desenvolvimento (Châtaigner e Ouarzazi, 2007: 2)

Apresentamos, no gráfico seguinte, a tendência de evolução dos fluxos de APD entre 2002 e 2004 para os PED e para os Estados frágeis.

Gráfico II.2 - Evolução da APD para os PED e para os Estados frágeis (milhões de dólares



Fonte: OCDE

O Gráfico II.2 atesta que a tendência de evolução da ajuda entre 2002-2004 para os PED era favorável, registando um crescimento contínuo nesse período. Porém, ao atentarmos especificamente nos Estados "frágeis" verifica-se um declínio entre 2002 e 2003 e uma ligeira recuperação em 2004.

Estas constatações constituem dos principais motivos de interesse do debate sobre os Estados frágeis na medida em que permitem, por um lado, reconhecer a especificidade de determinadas situações para as quais os países doadores e as instituições internacionais deverão procurar respostas e, por outro, ilustrar o potencial de geração de efeitos perversos que certos postulados defendidos no âmbito do sector da cooperação podem originar.

Todavia, o conceito de Estado "frágil" não é consensual – tendo sido contestado por exemplo, pela União Africana - desde logo, pela sua conotação negativa, mas essencialmente porque designa situações diversas como as dos países em conflito, países em situação de pós-conflito e outros, com fracas capacidades institucionais e recursos deficitários, que carecem à partida de abordagens específicas.

A fragilidade ou falhanço do Estado é concebida de modos diversos que têm na base a forma como as suas funções fundamentais são percepcionadas. Ou seja, se entendermos o Estado como o actor que detém o monopólio do uso da força, a fragilidade é conotada com o desgaste desse monopólio. Se o entendermos numa perspectiva de contrato social é a capacidade de garantir o cumprimento daquele que está em causa na análise da fragilidade. Neste sentido, a percepção sobre quais as funções fundamentais do Estado, mas também as agendas internas dos países doadores e das instituições multilaterais, enformam as respostas da comunidade internacional àquelas realidades.

Importa então reflectir nos elementos que permitem classificar um país como Estado "frágil". O instrumento utilizado com maior regularidade pelos doadores para a categorização da fragilidade estatal é o CPIA – *Country Policy and Institutional Assessment*[40] criado pelo Banco Mundial.

De acordo com Chataigner e Ouarzazi (2007: 8), as IFI, nomeadamente o BM, recorrem a um tipo de análise da governação e do Estado que privilegia a informação

[40] Critérios de análise CPIA – Banco Mundial, (2007): *A. Economic Management; 1. Macroeconomic Management;2. Fiscal Policy; 3. Debt Policy; B. Structural Policies; 4. Trade; 5. Financial Sector; 6 Business Regulatory Environment; C. Policies for Social Inclusion/Equity; 7. Gender Equality; 8. Equity of Public Resource Use; 9. Building Human Resources; 10. Social Protection and Labor; 11. Policies and Institutions for Environmental Sustainability; D. Public Sector Management and Institutions; 12. Property Rights and Rule-based Governance; 13. Quality of Budgetary and Financial Management; 14. Efficiency of Revenue Mobilization; 15. Quality of Public Administration; 16. Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector.*

quantitativa essencialmente direccionada para a performance económica dos países e os factores de risco que lhe estão associados. O CPIA tem sido criticado pelo facto de privilegiar a análise das questões relacionadas com a gestão macroeconómica e o desempenho dos países ao nível das finanças públicas (Eugène, 2007: 43), colocando em segundo plano as restantes vertentes do conceito de governação. Assim, apesar da panóplia de critérios de boa governação, a questão fundamental em análise é a governação económica.

Este tipo de classificação assenta numa análise limitada das estruturas institucionais e dos sistemas políticos dos países, quer da situação actual quer do seu percurso histórico de construção. Para além disso, a análise dos "Estados frágeis," segundo aquele instrumento pouco ou nada diz sobre a relação entre o Estado e os seus cidadãos, ou seja, as questões relacionadas com os direitos humanos (na sua vertente ampla, em que se incluem os direitos sociais, económicos e políticos), a capacidade de regulação dos interesses dos vários grupos sociais e a resposta (ou desenvolvimento de esforços no sentido de) às necessidades socioeconómicas das populações através, nomeadamente, de medidas de promoção do bem-estar.

Verifica-se deste modo, um hiato entre a multi-dimensionalidade dos conceitos de Estado "frágil" e de boa governação, e o mecanismo de análise e classificação dos países mais utilizado pelos doadores. Podemos então, interrogar-nos sobre se as respostas dos actores da cooperação às questões da fragilidade dos Estados, orientadas por critérios de caracterização que têm no seu núcleo a performance macroeconómica, podem apropriar-se da complexidade das causas da fragilidade – sociais, politicas, económicas, culturais que são marcadas por um dado (único) percurso histórico.

Neste sentido, salientamos o argumento de Kaufmann, Kraay e Maastruzzi (2005), citados em Eugène (2007:48) que constatam a existência de uma relação entre a presença de um Estado de direito, ou seja, um Estado que é capaz de assegurar aos seus cidadãos os direitos e liberdades individuais e a emergência dos direitos económicos, sociais, que se consubstanciam na provisão social pelo Estado dos serviços sociais fundamentais.

De acordo com Mbembe (1994: 276) o processo de deterioração do Estado em África, tem vindo a colocar em causa o seu papel de garante do bem comum, detentor do monopólio do uso da força, capaz de assegurar a segurança e a protecção dos indivíduos e de criar as condições jurídicas que permitem o exercício dos direitos

políticos e da cidadania. Neste contexto, o Estado demonstra-se incapaz de mediar os conflitos e de favorecer os compromissos sociais fundamentais ao funcionamento da economia mas também à manutenção da ordem e das instituições. Perante esta situação, a coerção e a violência emergem enquanto instrumentos da resolução dos conflitos no espaço público.

Assim, parece-nos relevante a abordagem da questão dos Estados "frágeis" numa perspectiva de sociedades "frágeis."Trata-se de analisar a capacidade estatal de construir e fazer funcionar sistemas de regulação das relações sociais, com um carácter de previsibilidade e de estabilidade, que permitam a expressão dos diversos interesses sociais e a mediação dos conflitos internos de modo pacífico. Inclui-se também a capacidade de resposta às necessidades fundamentais da população através de um sistema político e administrativo, que funcione de acordo com regras de responsabilização e transparência. (Dabon e Quantin, 2007: 478).

Enquanto as noções anteriores se baseiam na análise da escassez de recursos e de capacidades (ou de vontade das elites políticas) para o desempenho de determinadas funções, definidas como da responsabilidade fundamental do Estado, esta noção engloba a sociedade e o estabelecimento de formas de regulação das relações sociais que constituam uma base de confiança entre os diversos grupos sociais e o aparelho político e de administração pública. É com base nesta relação entre o Estado e a sociedade que aquele poderá dispor de suporte para disseminar as normas do funcionamento burocrático essenciais à sua implantação e funcionamento. (Dabon e Quantin, 2007: 482). Trata-se, enfim, da geração da confiança e da "celebração" do contrato social que permitem sustentar a relação entre o Estado e a sociedade, que o legitimam e à sua relação com os cidadãos.

Num contexto de fragilidade, a construção pelo Estado de bases de apoio internas sólidas e de regras de regulação formais, estáveis e previsíveis, que permitam a definição e implementação das políticas, apresenta-se como muito difícil. Desta forma, a instabilidade política constitui uma marca naquele tipo de Estados, que são vulneráveis à acção de potenciais grupos desestabilizadores – internos ou externos. Por outro lado, a ausência de normas institucionalizadas permite, às elites dirigentes, funcionar de acordo com regras informais – susceptíveis de serem (permanentemente) colocadas em causa o que reforça, por esta via, a instabilidade dos sistemas políticos e de administração do Estado.

Por outro lado, as agendas e prioridades internacionais, que se imiscuem nas agendas nacionais e que não estão integradas ou enraizadas nas prioridades ou capacidades locais, constituem factores de pressão sobre aparelhos estatais já muito fragilizados e promovem a "ocultação" dos processos de construção do Estado.

Assim, a questão da fragilidade estatal não pode ser dissociada da dependência económica dos PED no geral, e dos países subsaarianos em particular, em relação às IFI e aos doadores internacionais. Mbembe (1994: 276) fala de uma "soberania fragmentada" para designar a queda do poder externo daqueles Estados e o poder exercido pelos financiadores na definição das políticas económicas, com consequências em todas as áreas da sociedade.

Sogge (2008: 8) argumenta que, na discussão das causas da fragilidade estatal é fundamental atentar no impacto da globalização e da ausência de regulação internacional sobre os países mais pobres. Aquele processo gera oportunidades para as elites corruptas acederem a recursos bem como a meios de repressão interna, que lhes permitem dispor dos recursos públicos para enriquecimento pessoal e ao mesmo tempo manterem-se no poder, independentemente da sua legitimidade.

6.1. O papel da política social em "sociedades frágeis"

A discussão sobre a política social em Estados frágeis é bastante recente e tem-se centrado na questão na disponibilidade e no acesso aos serviços sociais básicos para as populações (Berry *et al.* 2004; Carlson *et al.* 2005; OECD 2008).

A tipologia de respostas estratégicas por parte dos doadores à fragilidade estatal é diversa e decorre das suas próprias agendas externas e internas bem como da interpretação do conjunto complexo de causas e consequências - associadas às áreas da defesa e segurança, capacidade institucional, governação, desigualdade e pobreza - da fragilidade. As áreas assumidas como prioritárias referem-se habitualmente, ao apoio à melhoria dos sistemas de governação e administração do Estado, ao sector da justiça e da segurança e à prevenção dos conflitos, de modo a promover níveis mínimos de estabilidade e o cumprimento das funções básicas de segurança e administração da justiça (Faria e Ferreira, 2007: 18-19). Numa perspectiva sectorial, para o "social"

(protecção social, saúde e educação) a alocação de verbas tende a ser reduzida comparativamente aos restantes sectores[41].

No que se refere às questões associadas à provisão social em Estados frágeis, importa salientar a discussão vertida no documento estratégico da OCDE sobre o risco de legitimação, pelos doadores, de governos com condutas pouco transparentes e caracterizadas pela má governação, através do apoio financeiro a prestação estatal de serviços (OCDE 2008: 15).

Este tipo de preocupações, bem como o desmantelamento das estruturas e da capacidade das instituições públicas, têm implicado, por parte dos doadores, o recurso aos actores não governamentais para a implementação de serviços sociais nos Estados frágeis, nomeadamente às ONG e às instituições internacionais (agências do sistema das Nações Unidas). Reconhece-se no entanto, o risco de se criaram estruturas paralelas que dificilmente serão apropriadas pelas entidades públicas (Berry *et al.* 2004: 17; OCDE 2008: 24-25).

Atendendo ao facto de uma das características dos Estados "frágeis" ser a do não cumprimento do contrato social, consideramos fundamental atentar nas diversas funções da política social bem como no recurso uma abordagem conceptual ampla e não centrada apenas na prestação de serviços sociais, que permita contribuir para restabelecer ou reforçar aquele contrato.

Á luz da discussão anterior sobre sociedades "frágeis" parece-nos essencial incluir no debate o papel da política social na construção da cidadania e da confiança, indispensáveis para a constituição de formas de regulação das relações sociais estáveis e previsíveis - que sejam um produto do colectivo - permitindo assim a redução dos níveis de informalidade das normas, da instabilidade e das formas de expressão violenta dos conflitos. É este processo complexo que permite a construção da legitimidade do Estado.

---

[41]Dos estados africanos que integram o conjunto de países em que a UE está a testar a sua abordagem à questão da fragilidade estatal, Burundi, Serra Leoa e a Guiné-Bissau, apenas para o Burundi está previsto apoio financeiro para o sector social (saúde) no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) para 2008-2013. No global do FED para a generalidade dos países, para este período, o sector da saúde recebe 3.3% dos recursos, o sector da educação 2,7% e o sector do emprego e coesão recebe 0,8%. Os sectores que dispõem de níveis de recursos mais elevados são o das infra-estruturas, comunicações e transportes (22,6%), o sector do desenvolvimento rural (12%) e o da governação (10%).

Por outro lado, há que procurar encontrar na política social os instrumentos de integração horizontal, ou seja, concernentes às relações entre os cidadãos. Assim, é na construção de alianças entre grupos sociais que é possível reforçar as suas bases de poder social e político que permitem transformar a agenda, as políticas e a sua implementação (Bebbington e McCourt, 2006: 31).

Neste sentido, o "consenso" actual, ao assentar uma abordagem residual da política social, em termos de grupos e de áreas alvo da provisão estatal, dificilmente promove a construção de alianças entre grupos e classes capazes de dispor de bases de poder para impulsionar a transformação das relações entre o Estado e os cidadãos em sociedades frágeis.

Assim, um dos elementos fundamentais para a discussão das questões da política social nos PED, incluindo os Estados frágeis, parece-nos ser a questão da coesão social, definida como o contexto em que um grupo de pessoas (circunscrito a uma região geograficamente delimitada como um país) demonstra predisposição para colaborar, criando-se um ambiente (propício) para a mudança (Ritzen *et al.* 2000: 5-6).

O potencial de transformação de uma comunidade, sociedade ou grupo, está associada à capacidade dos indivíduos fazerem convergir os seus esforços no sentido de responder ou promover a mudança (que, em países sócio e politicamente fragmentados, está bastante ameaçada). Neste sentido, a coesão social é considerada como um elemento chave no crescimento económico dos países na medida em que permite a criação de bases de confiança essenciais à implementação de reformas (Ritzen *et al.* 2000: 11).

Contudo, os factores determinantes da coesão social ou pelo contrário, os factores que contribuem para a desagregação das sociedades, são diversos – desigualdade social, etnia, cultura religião, género, educação, classe – e a sua relação é complexa. Nos PED, essencialmente em África, o tema da coesão tem sido discutido sob a perspectiva da criação ou reconstrução de um sentido de pertença a um país e/ou do reconhecimento de uma identidade comum. Esta discussão tem incluído também o tema das relações entre etnias em países caracterizados por uma grande diversidade a este nível.

Varshney (2005: 2-3) considera que as visões mais comuns da política social, baseadas na experiência europeia, evidenciam a importância da coesão social para o desenvolvimento económico, essencialmente através do seu papel de redução dos níveis

de conflitualidade entre classes. Contudo, o percurso dos PED – com mercados pouco desenvolvidos e sociedades muito diversas do ponto de vista étnico – mostra-nos que, neste caso, os factores de instabilidade social não decorrem apenas dos conflitos entre classes sociais mas antes dos conflitos baseados na desigualdade social associada à pertença étnica.

A ocorrência de conflitos sociais – quer entre classes sociais quer entre grupos étnicos – é inerente à expressão pública dos interesses dos diversos grupos que compõem a sociedade, que procuram assim, obter proveitos que lhes possibilitem melhorar a sua condição. Todavia, do ponto de vista da coesão social, uma das questões fundamentais que se coloca é se o conflito é expresso através da violência ou se se processa através das instituições existentes para esse fim. (Varshney, 2005: 12).

Assim, o papel da política social na prevenção da ocorrência de conflitos associados à desigualdade e à fragmentação étnica refere-se, num primeiro nível, à capacidade de os Estados promoverem a distribuição equitativa dos recursos (sociais, políticos e económicos) entre os diversos grupos e, num segundo nível, aos instrumentos de integração horizontal e de inter-relacionamento entre etnias no âmbito das diversas organizações sociais (escolas, organizações da sociedade civil) que conformam o quotidiano das sociedades (Varshney, 2005: 25-27).

A análise das relações inter-étnicas e da sua importância na coesão social e no desenvolvimento tem sido desenvolvida, muitas vezes, juntamente com o estudo dos conflitos civis que proliferaram nos anos noventa, essencialmente nos países subsaarianos, com consequências graves ao nível da integração social, das instituições do Estado e das relações entre os cidadãos.

Mas o conjunto de condições associadas à emergência de conflitos civis é vasto e complexo e tem de ser entendido com referência aos contextos. Contudo, existem vários factores genéricos considerados como potenciadores dos conflitos armados: (i) ao nível económico, os países onde emergiram conflitos civis são caracterizados por baixos níveis de rendimento e de crescimento económico bem como por estruturas económicas pouco diversificadas; (ii) são habitualmente, sociedades bastante desiguais no que respeita à distribuição dos recursos e (iii) com Estados com baixos níveis de legitimidade e de capacidade (ONU, 2008: 116).

Podem incluir-se aqui outros elementos de incremento da conflitualidade social e da violência como a desigualdade no acesso aos recursos (Ostby, 2004), por exemplo aos recursos naturais, e a segurança nesse acesso, os níveis de desenvolvimento humano e os processos de transição política. Existem também factores externos que concorrem para a emergência de conflitos civis, verificando-se que o processo de globalização e a actuação de agentes externos (empresas multinacionais, redes internacionais de economia paralela, os próprios doadores e instituições internacionais) contribuem para acentuar a insegurança e a fragilidade (Sogge, 2008) em contextos marcados por grande vulnerabilidade social, económica e politica e por vezes também ambiental.

Assim, importa incluir na discussão a diversidade de impactos da instabilidade (social, politica, ambiental e militar) no bem-estar dos cidadãos. Deste modo, o conceito de insegurança humana, tal como definido pelas Nações Unidas (2003), é de especial interesse na medida em que abrange um conjunto alargado de factores de risco, evidenciando a relação entre as questões da coesão social, da insegurança económica e do conflito político-militar.

A segurança humana inclui, para além da ausência de conflito violento, os direitos humanos, a boa governação, o acesso à educação e à saúde, garantindo que todos os indivíduos dispõem de oportunidades e meios de escolha para realizar o seu potencial (ONU, 2003: 4). Refere-se à garantia das liberdades fundamentais dos indivíduos que são essenciais à vida, protegendo os indivíduos dos diversos tipos de ameaças (que incluem o conflito violento bem como outras).

Em contextos caracterizados por baixos níveis de segurança humana o desempenho social e económico tende a ser afectado negativamente. Neste tipo de sociedades registam-se habitualmente, baixos níveis de coesão social, ameaças à subsistência dos indivíduos e ao acesso aos serviços sociais básicos e ameaças à dignidade humana (Michel, 2005: 6).

Assim, em situações de insegurança humana e/ou de instabilidade pós-conflito é fundamental promover a (re)construção de uma identidade nacional que perspective a comunidade como um todo sendo esta uma responsabilidade do Estado, mas que deverá ser assumida numa perspectiva partilhada com a sociedade – na multiplicidade de grupos sociais étnicos que a compõem (Hellsten, 2006: 16). É no âmbito deste processo que poderão surgir os consensos fundamentais que estão na base da (re)criação da ligação entre o Estado e a sociedade, fundamentais para conseguir-se um equilíbrio

entre a promoção de políticas económicas de crescimento e de políticas sociais que melhorem o bem-estar das populações, num quadro de respeito pelos direitos e deveres .

É na multi-dimensionalidade do papel da política social na integração vertical e horizontal nas sociedades que esta se apresenta como um factor estratégico na resposta às situações de fragilidade dos Estados e de fragmentação das sociedades. A partir deste entendimento abrangente do conceito da política social, sobressai também a necessidade de considerar não apenas os seus outputs visíveis – os serviços de saúde, educação, protecção social – mas fundamentalmente, o seu papel na transformação das sociedades em torno de valores essenciais da solidariedade, equidade e da justiça social.

CAPÍTULO III - A GUINÉ-BISSAU COMO REGIME DE BEM-ESTAR

1. Introdução

A Guiné-Bissau é um país da costa ocidental africana, com cerca de um milhão de habitantes, caracterizado por uma diversidade étnica singular. Este enclave constitui um território de confluência de povos animistas e islamizados, de interligação entre o continente africano e europeu e de disputa entre portugueses e franceses pelo domínio colonial (Pélisser 1989).

A história recente do país é marcada por conflitos e transições "incompletas" que contribuem para um clima de instabilidade constante a todos os níveis – social, económico e político. A compreensão dos factores de instabilidade e da sua interligação é complexa e remete-nos para uma matriz de análise em que se inclui a herança colonial, a luta de libertação e as lutas pelo poder nas quais o conflito armado e as estruturas militares, a par das divisões étnicas, representaram um elemento fundamental quer na transformação quer na sustentação do sistema.

A globalização e a grave dependência externa do país incluem-se também entre os factores de desestabilização dos frágeis equilíbrios internos da Guiné-Bissau.

Neste quadro, o Estado guineense, forjado numa luta pela independência considerada ímpar no continente africano, é hoje caracterizado como um Estado "frágil," incapaz de responder às necessidades da sua população cujos indicadores de bem-estar e desenvolvimento humano se situam entre os piores do mundo.

Assim, após um período inicial marcado por grandes expectativas relativamente ao desenvolvimento do país e à melhoria do nível de vida das populações, a persistência da sua frustração minou as bases de legitimidade do Estado. Este não é perspectivado como garante do bem comum mas como um espaço de prossecução de interesses privados – de indivíduos e de grupos de influência, processo semelhante ao ocorrido em grande parte dos países subsaarianos como vimos nos capítulos anteriores.

No âmbito deste processo, outros actores têm vindo a reforçar a sua influência na promoção do bem-estar, nomeadamente, os doadores e as organizações internacionais,

as ONG e as instituições de cariz religioso - a par da grande importância das famílias e das redes de suporte informal.

Neste capítulo, procurar-se-á caracterizar e analisar o contexto institucional no âmbito do qual os guineenses perseguem o seu bem-estar, com base no modelo de Regimes de Bem-estar elaborado por Gough, *et al.* (2004) e, posteriormente, revisto por Wood e Newton (2005), apresentado no Capítulo I.

Naquela discussão o conceito de regime é estrutural (na senda do pensamento de Esping-Anderson). A sua emergência e reprodução ao longo do tempo pressupõem a existência de factores de estabilidade nos arranjos políticos apenas possível pela geração de consensos relativamente à organização da sociedade e à provisão do bem-estar entre grupos e classes sociais.

Porém, Gough *et al.* procuram incluir no debate a realidade de países e sociedades em que não se verifica o tipo de consenso nomeado acima e, decorrente deste facto, a redução do papel do Estado na promoção do bem-estar - como é o caso da Guiné-Bissau.

Assim, no contexto guineense, a política social apresenta-se, na sua forma clássica, como um agregado de objectivos associados à melhoria dos níveis de vida das populações, em linha com as exigências inerentes à dignidade da pessoa humana. Porém, terão de incluir-se na análise, para além daqueles postulados, os elementos de desenvolvimento da capacidade de transformação do regime – ao nível dos indivíduos e dos grupos – que constituam efectivamente, factores de prossecução do bem comum.

É nesta dupla acepção, entre continuidade e transformação, que desenvolvemos a nossa análise sobre este país, organizada de acordo com os elementos constitutivos do modelo de Regimes de Bem-estar, sintetizado no Capítulo I, nomeadamente: a) factores condicionantes; b) matriz de responsabilidade institucional; c) níveis de bem-estar e d) consequências na reprodução sociopolítica do sistema, aspectos que conferem corpo à estrutura do presente capítulo.

A pesquisa aqui apresentada resulta da revisão da bibliografia mas também dos elementos recolhidos durante o trabalho de campo realizado em Bissau fundamentalmente, das entrevistas realizadas a vários actores-chave, técnicos e especialistas associados a entidades governamentais, instituições internacionais, sociedade civil e sector privado.

2. Factores condicionantes

Os factores condicionantes - denominados "condições institucionais" na versão inicial do modelo de Regimes de Bem-estar (Gough *et al.,* 2004), posteriormente revista por Wood e Newton (2005)– constituem os dados de natureza macro que permitem compreender a configuração da matriz de responsabilidade institucional (MRI) composta pelo Estado, Mercado, Famílias, e organizações (formais e informais) das comunidades.

Estes factores incluem a diversidade sociocultural e de valores, a coesão social, as bases da organização e exercício do poder político, o funcionamento do mercado e o posicionamento internacional dos países, procurando evidenciar a inter-relação entre os factores de integração horizontal e vertical nas sociedades.

A persistência dos maus indicadores de desenvolvimento humano da Guiné-Bissau (saúde, educação, níveis de pobreza), associados à instabilidade político-militar e à fragilidade do Estado, representam constatações imediatas da análise dos documentos relativos ao bem-estar da sua população (INEC, 2002; PNUD, 2006). Todavia, a análise destas constatações, principalmente dos factores que estão na sua base, remete-nos para um conjunto complexo de causas, que enformam os impactos, decorrentes da acção dos agentes no seio da MRI, no bem-estar, como veremos mais adiante.

2.1. À sombra da árvore das palavras[42]

No território exíguo da Guiné-Bissau convivem diversos grupos étnicos[43] cuja heterogeneidade cultural e religiosa está incorporada nos processos de disputa pelo poder e pelos recursos. Ao interior islamizado contrapõe-se o território costeiro povoado essencialmente por grupos animistas (Nóbrega, 2003: 57-87)). Todavia, o conjunto de

[42] De acordo com Lopes (2005: 17), a expressão "árvore das palavras"designa o processo de edificação de consensos e compromissos colectivos, entre homens adultos (essencialmente dos mais velhos), em assembleia comunitária, que decorria na sombra de uma grande árvore (símbolo de firmeza e de longevidade), em muitas regiões africanas, também na Guiné-Bissau. Parece-nos que esta expressão simboliza a relação entre estruturas de poder e indivíduos bem como as formas de relacionamento entre estes, que estão na base da formação das instituições sociais e do funcionamento da sociedade.

43 De acordo com o Recenseamento da População de 1991, as principais etnias da Guiné-Bissau eram: Balanta com 26% da população, Fula com 25.4%, Mandinga com 13.7%, Pepel com 9,2%, Manjaco com 9,2%, Mancanha com 3,5%, Beafada com 3,2%, Bijagó com 2,1%, Felupe com 1,4% e Nalu e Sosso com 1,2%.

grupos islamizados, principalmente Fulas, Mandingas e Beafadas, e de grupos animistas - Balantas, Pepeis, Manjacos, Bijagós e Mancanhas - não constituem sociedades homogéneas. Cada um tem os seus próprios sistemas de poder, de organização social e económica e práticas religiosas e culturais.

Os grupos animistas distinguem-se pelo grau de centralização do poder. Nas etnias onde o poder é descentralizado (balantas), este emana da família extensa que constitui a principal unidade de organização política. Os chefes da aldeia são auxiliados e orientados pelo grupo de anciãos, cabendo-lhes organizar o trabalho agrícola numa base colectiva de partilha de tarefas e de uso da terra. Neste sentido, a estrutura social tende a ser mais horizontal, não existindo uma hierarquização rígida.

Nos grupos étnicos animistas onde o poder é centralizado (Pepeis e Manjacos) a figura dos chefes - hierarquicamente posicionados como chefe de família, tabanca e régulo - é fundamental. A vida social obedece a um conjunto de normas e tradições mediadas por aqueles indivíduos, incluindo a decisão sobre as questões fundamentais da organização social e económica do grupo (justiça, cerimónias, exploração da terra que inclui o seu arrendamento). Assim, nestas etnias, os chefes incorporam factores de diferenciação social vincados, baseados na riqueza e status, formando com os indivíduos que desempenham funções ritualistas o topo da hierarquia de poder, que se transmite pela consanguinidade.

No que concerne às etnias islamizadas, o seu sistema social apoia-se numa hierarquia, rigidamente definida, assente em divisões associadas à riqueza, status e ocupação. A hierarquia é liderada pelas linhagens nobres que detêm o poder político, situando-se num patamar inferior, as classes profissionais que formam sub-castas (este sistema de castas tem vindo a sofrer alterações e a perder peso com a transformação socioeconómica do país).

A questão do poder, na generalidade dos grupos étnicos, inclui também o papel dos chefes associados ao culto religioso, que medeiam a relação dos indivíduos e da colectividade com o sagrado e que presidem às diversas cerimónias religiosas.

No caso das etnias animistas, trata-se da veneração dos antepassados e dos irãs[44], fundamental para obter a protecção e orientação para os indivíduos e as comunidades nas questões que lhes são fundamentais – a agricultura, a família, os ritos de passagem, a construção das habitações (Nóbrega, 2003: 61, Augel: 2007: 93).

Nas etnias islamizadas, cabe às autoridades religiosas[45] a interpretação do Islão e a tradução da vontade de Alá. Cabe-lhes igualmente a transmissão da tradição e, com base nesta, ajuizar sobre as decisões dos chefes políticos.

Assim, a capacidade de influência política dos chefes religiosos terá de ser equacionada no âmbito das relações de poder dentro dos grupos étnicos e nas inter-relações entre etnias, considerando o seu papel na transmissão dos valores e tradições, na determinação da acção dos indivíduos e na obtenção de protecção face às forças "sobrenaturais" que influenciam a sobrevivência das pessoas e comunidades[46].

Por outro lado, a compreensão das questões mais recentes concernentes à inter-relação entre grupos sociais e étnicos e entre estes e o Estado, remete-nos para a necessidade de incluir na discussão as formas de organização e as concepções de poder mais antigas que estão na base, pelo menos parcialmente, dos sistemas actuais (Lopes, 1989: 18).

Lopes refere-se assim à importância de integrar o reconhecimento do papel histórico do Kaabú na formação da modernidade guineense, salientando a importância do seu papel na construção da nação pós independência, com base em referências

---

44 A definição de irã não é consensual. Augel (2007: 92-93) define-os como forças espirituais que efectuam a ponte entre o divino e o humano. Incluem-se nestas forças, as almas dos antepassados, existindo irãs que têm uma relação directa com a família, linhagem e/ou grupo étnico, mas também outros que podem ser invocados por qualquer pessoa. Os irãs têm poder de recompensar e de castigar. São objecto de culto nas balobas (locais de evocação e veneração) através da intermediação dos balobeiros e dos djambakus, que são as entidades religiosas essenciais na comunicação com os espíritos e na sua interpretação (exercendo os segundos também, a função de curandeiro e adivinho, ajudando os indivíduos a identificar as causas dos males que os afligem).

45 Nas etnias islamizadas a figura do *moro* corresponde ao individuo que exerce as funções de adivinho, curandeiro, xamã, capaz de invocar as forças sobrenaturais com recurso à sabedoria do Alcorão. O recurso (secreto) ao *irã,* também nestas etnias, reflecte a ligação às suas práticas religiosas anteriores à sua islamização (Alguel, 2007: 95-96)

46 Esta questão reveste-se de grande actualidade, com a discussão entre o direito tradicional e o direito formal, em questões como a excisão feminina, os direitos das crianças e das mulheres e as práticas associadas a crenças religiosas, essencialmente, as acusações de feitiçaria que determinam a expulsão, agressão ou mesmo o assassinato de membros das comunidades.

históricas, com um passado de séculos, anterior à implantação colonial (Lopes, 1994: 139-140).

O Kaabu constituiu um sistema organizado de poder que vigorou até ao século XIX, nos territórios actuais da Guiné-Bissau, Casamance e Gâmbia, no espaço geográfico compreendido entre o rio Nunes e rio Gâmbia. É percebido como uma estrutura estatal integrada no Império do Mali[47] que, durante a sua expansão para oeste, se estabeleceu naquela região caracterizada pela fertilidade dos solos e por um conjunto de canais e rios com acesso ao mar.

Deste modo, o Kaabu absorveu as estruturas políticas e de organização social e económica[48] daquele império designadamente, a descentralização da administração, que permitiu o exercício da soberania num território muito vasto e etnicamente diverso, e a importância das rotas comerciais de longa distância, que possibilitaram o funcionamento do sistema de recolha de receitas para o Estado e o abastecimento das cidades, desempenhando um papel central na organização e funcionamento do sistema (Lopes, 2005: 12-14).

Com o aumento do comércio transatlântico, no século XVI, e a transferência das rotas comerciais do interior do continente africano para o litoral, verifica-se uma decadência progressiva do império do Mali e o florescimento do Kaabu em grande parte, devido à sua capacidade de estabelecer sistemas de comércio nas zonas costeiras e ao tráfico de escravos com os europeus. No século XIX, com a proibição internacional

[47] O império do Mali emerge no início do século XII e mantém-se até ao final do século XVI. Incluía territórios hoje integrados no Mali, Senegal, Guiné-Bissau, Guiné-Conacri e Gâmbia. O Mali é considerado um dos maiores impérios africanos, dispondo de um sistema político descentralizado que se revelou eficaz, permitindo o exercício do poder soberano sobre um território vasto, composto por uma grande diversidade de povos (Tuaregues, Volofos, Malinqués, Bambaras, Songais, Peules, Toucouleurs, Dialonkés etc.). Durante aquele período, neste território, viveu-se uma forte dinâmica económica, designadamente comercial, pelo sistema de trocas trans-saariano. Era também um espaço de segurança que permitia a liberdade de circulação de pessoas, bens e ideias (Ki-Zerbo, 1999: 163-180).

[48] Tal como é referido por Lopes (2005: 14), no espaço do Kaabu verifica-se uma apropriação do sistema social do Mali, baseado em castas, que designavam as profissões desempenhadas pelos indivíduos e o seu papel na sociedade. Neste sistema, destacam-se os papéis exercidos pelos "nyamakala", classe de artesãos e de indivíduos com profissões especializadas e que ocupavam o poder intermédio na estrutura mandinga, bem como dos "dyula" que exerciam o controlo dos circuitos do comércio contribuindo para a eficácia do sistema de tributos no território. Do ponto de vista cultural e religioso, verificava-se no Kaabu a influência do Mali nas várias dimensões da vida dos indivíduos – alimentação, vestuário, construção, língua, etc. A integração cultural no espaço do Kaabu vai ser ampliada com o surgimento do crioulo, língua que inclui elementos do mandinga (e de outras línguas locais) e do português, que facilitava a comunicação no âmbito das trocas comerciais e entre grupos distintos (Lopes, 2005: 26). Do ponto de vista da religião coexistiam no Kaabu, o animismo e o Islão.

daquele tipo de comércio escravo e as incursões Fulas no território em luta pelo poder, o Kaabu entra em decadência, sendo posteriormente totalmente desmantelado (Niane, 1989:30-32).

Este processo iria resultar na hegemonia Fula, num quadro marcado pelo estabelecimento de alianças entre aquele grupo e os colonizadores europeus. Estes procuravam também reforçar o seu posicionamento económico e político na região devido à sua localização privilegiada no acesso ao interior do continente africano.

O processo de decadência do Kaabu e a emergência do poder Fula, a par da reconfiguração do poder colonial, que se procura afirmar a partir do século XIX, constituíram elementos de transformação da Guiné-Bissau nos séculos vindouros.

Considerando que, nos seus fundamentos, as formas tradicionais de organização social, política e económica dos diversos grupos étnicos da Guiné-Bissau não foram colocadas em causa com a colonização portuguesa, importa notar que as relações de poder entre etnias bem como os seus próprios sistemas de organização socioeconómica foram influenciados pelo contacto com os colonizadores europeus. Este processo veio contribuir para uma maior complexificação das relações de integração vertical e horizontal.

O domínio colonial português revelou-se sempre frágil – quer pela resistência interna, desencadeada pelos vários grupos étnicos[49], quer pelo facto de economicamente o país ser considerado pouco atractivo, sendo os esforços da administração colonial condizentes com essa situação[50].

Assim, numa primeira fase (desde o século XV ao século XVIII), a presença portuguesa no território guineense era efectivada pelo estabelecimento de acordos e pela submissão às chefias locais, numa perspectiva de proveito mútuo decorrente das actividades de comércio.

Neste período, com a presença colonial surge um outro grupo social caracterizado essencialmente, pela sua proximidade aos costumes europeus e cristãos, os grumetes ou *cristons*. Este grupo era composto essencialmente por indivíduos de etnias animistas

---

[49] *Vide* Mendy, P. K. (1994), e Pélissier, René (1997)

[50] A administração da Guiné-Bissau foi feita até ao século XVIII através de Cabo-Verde.

(predominantes nas zonas litorais onde os portugueses tinham maior presença), que actuavam como auxiliares na administração portuguesa e no exército colonial (Nóbrega, 2003: 94).

Porém, com o desenvolvimento de esforços para a ocupação do território, as relações entre os colonizadores e os grupos étnicos iriam transformar-se no sentido de reforçar as bases do poder português na Guiné-Bissau, num contexto particularmente marcado pela competição entre potências colonizadoras em África.

A efectivação do poder colonial implicou o estabelecimento de alianças com determinados chefes tribais[51], com o objectivo de consolidar a sua influência. É com base nesta estratégia que nas primeiras décadas do século XX[52], com as campanhas militares de conquista do território, Portugal adquire uma posição de poder estável, embora marcada por uma importante presença militar.

A organização social preconizada pelo sistema colonial, entretanto consolidado, iria, contudo, introduzir novos elementos de divisão na relação entre os diversos grupos sociais e étnicos na Guiné-Bissau.

É instituído um sistema de estratificação social baseado na discriminação entre assimilados e indígenas[53]. O estatuto adquirido pelos primeiros – que seria comprovado pela demonstração do uso dos costumes portugueses - permitia-lhes o acesso privilegiado à educação, à saúde e ao emprego, abrangendo contudo, uma percentagem ínfima da população. Esta era essencialmente urbana e sem uma pertença étnica definida, essencialmente de base crioula e em muitos casos com origens cabo-verdianas.

---

[51] As etnias com estruturas de poder centralizado eram consideradas como mais próximas do poder colonial pela natureza da sua organização política hierarquizada e da capacidade de controlo exercida pelos chefes sobre as suas populações (Lopes, 1987: 60). Por outro lado, quando se tratou de dominar Bissau, os grumetes deixaram de constituir uma alternativa para o exército colonial - pelos laços de parentesco que mantinham com os grupos étnicos que aí resistiam à ocupação (manjacos, pepeis).

[52] A necessidade de efectivar a ocupação do território, reclamado como possessão portuguesa, adveio muito pela Conferencia de Berlim (1884-1885), em que se procedeu à divisão do território no continente africano entre as potências colonizadoras.

[53] O Estatuto do indígena e do cidadão estava definido no Dec-lei 39666 de 20/5/54, tendo sido posteriormente reformulado em 1961, suavizando os factores legais de discriminação, mas mantendo no geral, a prática. Definia os moldes em que se distinguiam os indígenas dos cidadãos e os direitos e deveres inerentes a essa condição. A condição de cidadão implicava a adesão comprovada por parte do indivíduo aos hábitos, costumes, religião e uso correcto da língua portuguesa bem como o desempenho de uma profissão que lhe permitisse sustentar a sua família.

Este tipo de estratificação social estabeleceu novas formas de divisão da sociedade entre os grupos próximos do poder e da sua matriz cultural e os restantes, excluídos do acesso à saúde, à educação, ao trabalho digno... que constituam a larga maioria da população[54].

Por outro lado, o recurso a quadros cabo-verdianos (cuja matriz cultural assentava na mestiçagem entre europeus e africanos) para a administração colonial e a manutenção de um sistema social e económico profundamente injusto para a população autóctone constituíram factores de divisão entre guineenses e cabo-verdianos, amplamente visível depois da independência.

O modelo de organização socioeconómica colonial favoreceu também a geração de elementos de fractura entre a cidade e o campo, com a instituição de um sistema económico baseado na apropriação do excedente agrícola orientado para a exportação, permitindo por esta via a obtenção dos recursos para fazer funcionar a administração centrada na capital (Handem, 1988; Galli, 1990).

Era em Bissau que se concentravam os serviços sociais[55] e a actividade comercial sendo neste contexto que emerge uma pequena burguesia no seio da qual se forma o grupo de intelectuais que está na origem da luta anti-colonial[56].

Este conjunto complexo de linhas de divisão entre grupos étnicos (e entre estes e os de origem crioula e cabo-verdiana, sem etnia definida), entre a pequena burguesia urbana e a população camponesa e entre as áreas urbanas (simbolizadoras da "modernidade") e rurais (associadas à "tradição"), contribui para a complexidade decorrente da análise das questões relacionadas com a integração horizontal e vertical no país.

---

[54] O acesso à educação constituiu um dos principais factores de discriminação e divisão social. Em 1958, pouco antes do início da guerra da libertação em 1961, a taxa de escolarização da população indígena era de 2%, sendo que destes, 75% frequentavam escolas missionários (não reconhecidas oficialmente), (Handem, 1987:54).

[55] É ilustrativa da grande diferença entre Bissau e o resto do país a distribuição dos serviços de saúde. O Hospital de Bissau tinha 407 camas enquanto que para o resto do território estavam disponíveis apenas 300 camas nos Hospitais de Cachungo, Bolama e Bafatá (Andréini e Lambert, 1978: 162-163)

[56] Sobre a formação da elite política guineense *Vide* Cardoso (2004).

2.2. Novas árvores? Novas palavras?

Apesar de a luta de libertação, liderada pelo PAIGC – Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde, ter constituído um momento de superação das divisões[57] - étnicas, cidade-campo, entre assimilados e indígenas - no período pós independência, marcado pelas lutas de poder, assiste-se ao reavivamento e à reconfiguração daquelas oposições tal como ao surgimento de outras.

A aliança estratégica em que se baseava a luta armada, entre uma elite intelectual urbana, de base crioula, e as populações camponesas e trabalhadores, resulta posteriormente, na divisão do PAIGC entre uma direcção intelectual (em grande parte composta por cabo-verdianos e mestiços) e uma direcção militar (essencialmente composta por guineenses) nas quais perpassa uma concepção diferente relativamente às questões étnicas e ao poder tradicional. A primeira vê a pertença étnica como um risco face à unidade nacional e ao poder do Estado e do partido e a segunda mantém fortes ligações às suas comunidades étnicas de origem e ao poder tradicional.

Com a assunção do poder num modelo de Estado-partido, a tarefa de reconstrução do país incluía a construção de uma identidade nacional – tal como em vários outros países africanos neste período – com base na qual se fundaria o projecto de desenvolvimento do país (Lopes, 1986: 25). Neste sentido, difundiu-se um discurso nacionalista e uma prática de repressão (violenta) de factores considerados como de "divisão" social nomeadamente, os de cariz étnico e tribalista.

Contudo, aquela política veio a sofrer transformações. Com a divisão entre a ala cabo-verdiana e guineense do PAIGC, o descontentamento popular, a crise económica e a frustração das expectativas dos combatentes, dá-se a queda do regime de Luís Cabral e a assunção do poder pela ala militar do partido, em 1980. Neste processo, há uma alteração do discurso nacionalista que rompe com a elite intelectual de base crioula (agora responsabilizada pelos desaires pós-independência) e que reivindica uma cultura guineense genuína, que promove a identificação étnica e a reafirmação do poder tradicional (Fernandes, 1993: 46).

---

[57] Lopes (1987: 62) refere-se a uma contra-sociedade construída durante a luta, em oposição à situação vigente. É nessa oposição que se forma a solidariedade nacional.

Este processo marca a transformação da pirâmide social da Guiné-Bissau. O estatuto social passa a estar associado a dois factores: a participação na luta armada e a pertença étnica (Cardoso, 2004; Fernandes, 1993). É com base nessas condições que os indivíduos são posicionados na sua relação com o poder - num contexto em que o Estado domina todas as esferas da vida do país - e acedem ao emprego, aos recursos financeiros e ao estatuto social.

> *"A pequena burguesia urbana deveria liderar o país. Com o golpe de Estado de 1980 inverteu-se a pirâmide social da Guiné-Bissau com efeitos perversos. Os menos instruídos acabaram por invadir o centro." (Fonte oral, sector da sociedade civil, 2008).*

Numa primeira fase este processo favoreceu as etnias animistas, nomeadamente Balanta e Pepel, cuja ampla participação na luta de libertação e um passado de resistência aos colonizadores lhes granjeava um acesso privilegiado à hierarquia de poder.

Contudo, a abertura política, subsequente à liberalização económica, introduz reconfigurações nas relações entre o poder e os grupos étnicos – pela aproximação às etnias islâmicas, até aí excluídas pela sua conotação com a administração colonial (Fernandes, 1993: 48). Esta reconfiguração baseia-se porém, no mesmo pressuposto de recurso aos processos de valorização da identidade étnica nos momentos de luta pelo poder

Por outro lado, importa atentar nos impactos complexos, ao nível da integração social, vertical e horizontal, associados aos conflitos armados, que se reflectem ainda na instabilidade política do país e na ameaça recorrente de golpes de estado.

Na história recente da Guiné-Bissau, os conflitos armados - a guerra de libertação e a guerra civil de 1998 – constituíram momentos de mobilização alargada[58] dos diversos grupos da sociedade, designadamente pela luta contra agentes externos[59] Esta coesão não se traduziu porém, nos períodos de restabelecimento da paz.

Efectivamente, em ambos os conflitos, a legitimação da luta passou pelo arrolamento dos factores de descontentamento social (Rudebeck, 1972; Lopes, 1986;

[58] Para uma análise deste processo no âmbito do conflito político-militar de 1998 *Vide* Augel (2007).

[59] No primeiro caso, os portugueses e no segundo, as tropas senegalesas e da Guiné-Conacri que apoiaram os soldados fiéis a Nino Vieira

Cardoso, 2000; Jao, 2000) face às condições de vida, à desigualdade, às dificuldades no acesso à saúde, à educação, ao emprego digno, à má governação… e a perspectiva de transformação dessa realidade.

Porém, após os períodos de conflito, não se verificou a constituição de alianças alargadas em torno de objectivos comuns de desenvolvimento. Pelo contrário, os processos de transição são muitas vezes momentos de ajustes de contas (Nóbrega, 2003; Sangreman *et al.* 2006), pela diversidade de factores de divisão nomeados acima.

Mas, na decorrência daqueles processos, o peso político dos militares na estrutura do Estado[60] e na sua configuração, tem constituído um elemento de limitação da sua capacidade de manobra, que se reflecte na promoção de medidas de bem-estar.

A eclosão dos golpes de Estado designadamente, de 1980 e 1998 tem sido explicada, em grande medida, com o avolumar do descontentamento dos ex-combatentes pela frustração das suas expectativas e a sensação de uma dívida nunca saldada pelo país (Forrest, 1987; Nóbrega, 2003). Os militares têm-se apresentado como grupo capaz de reivindicar, efectivamente, melhorias na sua condição, particularmente pelo recurso à violência.

Actualmente, nas forças armadas guineenses, aos ex-combatentes da guerra de libertação juntam-se os jovens que participaram no conflito de 98/99, na demanda do reconhecimento dessa participação.

A sua influência junto do poder político, num jogo complexo de subordinação, permite-lhes ter garantias de pagamento dos seus salários, num quadro em que, por vezes, os funcionários públicos recebem com seis meses de atraso (Fonte oral, sociedade civil, 2008; Banco Mundial, 2008). Tal como os antigos combatentes que, durante as crises de escassez de alimentos do início dos anos oitenta, obtiveram precedência na distribuição daqueles bens em relação à restante população (Forrest, 1987: 109).

[60] Importa referir a este respeito, a importância da influência da educação política dos indivíduos mobilizados par a luta de libertação, designadamente o papel do Centro de Instrução Político Militar. Durante a guerra de libertação, os militares eram vistos como "militantes armados" o que evidencia a não separação do político e do militar que parece persistir.

Um outro elemento de análise da integração horizontal e vertical refere-se à divisão entre urbano e rural. As alianças campo-cidade, determinantes na guerra de libertação não subsistiram às divisões do período pós-colonial. As promessas aos camponeses, que formaram a base de legitimação do Estado guineense durante a luta, foram amplamente frustradas, quer durante a vigência do sistema de partido único quer aquando da abertura da economia.

A centralização do poder em Bissau bem como o aumento da burocratização do aparelho estatal e a promoção de modelos de desenvolvimento desfasados da realidade do país promoveram um afastamento progressivo do Estado-partido face às populações rurais. Manteve-se uma dualidade entre a cidade, com estilos de vida "europeizados," e o resto do país predominantemente rural, praticando uma agricultura essencialmente de subsistência (Galli, 1990: 57).

Por outro lado, as estruturas de poder vigentes na sociedade guineense têm também condicionado os ensejos de transformação da economia, o que foi particularmente visível no processo de abertura, nos anos oitenta, perante um Estado incapaz de actuar como regulador do sistema e promotor da distribuição equitativa dos recursos, mas antes permeado pela persecução de interesses individuais.

Num contexto marcado pela manutenção (e agravamento) de graves desequilíbrios económicos e financeiros, as despesas correntes e de investimento do Estado guineense são financiadas, de modo substancial, pelos recursos gerados essencialmente pela exportação de castanha de caju, pelos acordos internacionais de pesca e pela ajuda ao desenvolvimento (PNUD 2006, 32-39; INEC, 2005: 31). Com uma economia amplamente dependente da exportação de recursos naturais, o país encontra-se muito vulnerável face à conjuntura do mercado internacional bem como em relação aos doadores.

O enorme peso da ajuda ao desenvolvimento no orçamento[61] constitui um dos factores na base da "autonomização" do Estado em relação à sociedade (Forrest 1993: 86). Ou seja, na impossibilidade de mobilizar recursos internos, pela persistência do mau desempenho socioeconómico, a orientação do Estado "para fora" constitui a

[61] De acordo com o PNUD (2006: 32), entre 1974 e 2003, a ajuda ao desenvolvimento representou em média 43,3% do PIB guineense.

alternativa estratégica de acesso ao financiamento necessário à sua sobrevivência. Logo, também as obrigações de prestação de contas pelas entidades públicas são direccionadas prioritariamente para os seus parceiros internacionais, de acordo com as suas condições, os seus critérios e conceitos.

Neste sentido, a existência de um aparelho político-administrativo e institucional que se mostra amplamente deficitário na resposta às necessidades da sociedade sobre a qual pretende exercer a autoridade, origina um processo de "mútuo afastamento" entre o Estado e os cidadãos – indiciador da fragilidade do Estado e da sociedade.

Deste modo, a legitimidade do Estado é muito reduzida. Os processos de luta pelo poder na Guiné-Bissau baseados na exploração, reconfiguração e manutenção dos factores de divisão social, em conjunto com o grande peso dos militares na sociedade e uma cultura de violência, constituem entraves à emergência de consensos e da coesão social – emergindo daqui a demonstração da relação entre a integração horizontal e vertical (relação entre o Estado e os indivíduos).

> *"O Estado perdeu a sua legitimidade perante a incapacidade de exercer as suas funções sociais, económicas e políticas. As pessoas não conhecem ou reconhecem os seus direitos e não lutam por eles. Os cidadãos não se revêem no Estado e não o incorporam, os seus objectivos de desenvolvimento. Não existe uma mobilização social em torno do bem comum."* (Fonte oral, sector desenvolvimento, 2008)

A persistência da "transição" na sociedade guineense impede a emergência de arranjos políticos formalmente negociados, apoiados na constituição de consensos sociais, que permitam o estabelecimento dos mecanismos fundamentais à implementação efectiva de medidas de promoção do bem-estar das populações.

Esta realidade é agravada pelos processos de globalização e pela acção dos actores internacionais cujos impactos na coesão social, na integração horizontal e vertical são amplos e complexos – com a mobilização dos actores para aceder aos recursos externos - designadamente pela fragilidade do próprio país e da sociedade.

3. Matriz de responsabilidade institucional

A matriz de responsabilidade institucional (MRI) refere-se ao contexto institucional no âmbito do qual os indivíduos procuram o seu bem-estar. Compreende o Estado, o Mercado a Família e as organizações da comunidade (formais e informais),

incluindo-se aqui também os actores e processos internacionais (tal como vimos no capítulo I). O posicionamento daqueles actores é balizado pelos factores condicionantes.

A configuração da MRI está na origem dos níveis de bem-estar dos indivíduos numa dada sociedade mas é também influenciada pelos próprios indicadores de bem-estar, produzindo-se um movimento de reciprocidade entre estes dois elementos, que está na base da sua continuidade e transformação.

3.1 Legitimidade do Estado na Guiné-Bissau

Neste ponto procuraremos analisar a legitimidade do Estado guineense e a sua relação com os níveis de bem-estar da população distinguindo dois períodos fundamentais do passado recente do país: o período de vigência do sistema de partido único e o período de abertura política - embora reconheçamos a existência de elementos de continuidade em ambos.

A legitimidade do Estado, em sentido normativo, fundamenta-se na sua capacidade de actuar como garante da ordem e da paz bem como da criação de um ambiente favorável para o progresso da comunidade e dos seus cidadãos. Pressupõe-se, neste sentido, que determinados fins colectivos apenas podem ser atingidos pela acção daquele tipo de entidade (Zippelius, 1997, 149).

Numa perspectiva sociológica, a análise da legitimidade trata de perceber porque é que uma comunidade aceita uma determinada ordem estatal e uma autoridade política (Zippelius, 1997, 151), sendo que, independentemente do tipo de fundamentação, as bases de legitimidade terão de assentar em consensos que reflictam as convicções da maioria dos cidadãos.

Na explicação da justificação do Estado, numa perspectiva contratualista[62], assume-se a existência de um contrato social que pressupõe, da parte dos cidadãos, a aceitação de normas e regras de comportamento bem como das sanções associadas ao desrespeito pelas mesmas (a autoridade) e pela parte do Estado o desempenho de um conjunto de funções em que se inclui a justiça, a segurança e a implementação de

[62] A perspectiva contratualista da legitimidade do Estado é influenciada pela contribuição de autores como Hobbes, Rousseau e Rawls, ainda que com perspectivas diferentes dos fundamentos do contracto social. Para uma síntese sobre este assunto consultar o *Dicionário de Filosofia Moral e Política* do Instituto de Filosofia da Linguagem.

medidas tendentes ao bem-estar social. Deste modo, é o cumprimento do "acordo" que legitima o Estado.

Porém, ao analisarmos os contextos em que não existem consensos formais relativamente aos princípios e normas de organização do colectivos e aos objectivos que enformam o seu projecto – nos quais se insere o da Guiné-Bissau - importa atentar nos factores de erosão da relação entre o Estado e a sociedade, que colocam em causa a sua legitimidade e capacidade de actuar como garante do bem comum.

3.1.1 A força torna-se Poder[63]

Na Guiné-Bissau, no período pós-colonial, a construção da legitimidade do Estado apoiou-se amplamente no processo de luta pela independência e na promessa da transformação favorável das difíceis condições de vida da população, essencialmente, dos camponeses.

Foi com base naquela expectativa que foi conseguida a mobilização política das populações rurais e a sua adesão à luta de libertação. No pensamento de Amílcar Cabral, a independência teria de traduzir-se necessariamente na resposta às necessidades fundamentais dos guineenses e apenas nesta base ela faria sentido para o povo (Rudebeck, 1972: 3).

É na decorrência deste pensamento relativamente à justificação da luta e do futuro Estado guineense, que são organizadas estruturas e serviços básicos nas zonas libertadas durante o conflito. Procede-se à implementação de um sistema de justiça (Tribunais do povo) e à organização político-administrativa do território (criação de Comités nacionais, regionais, de sector e de tabanca), criando-se também serviços de saúde (postos de saúde), de educação de base (escolas de tabanca) e os Armazéns do Povo que se baseavam num sistema de troca directa de produtos essenciais permitindo o abastecimento comunidades[64]

[63] Esta expressão é usada por François Perroux (1987: 199) na explicação do pensamento webberiano sobre a legitimação da força e a sua transformação em autoridade política.

[64] Este processo de organização sociopolítica e económica vai constituir um dos principais fundamentos da declaração de independência do país em 1973 na qual se assumiu a existência de um Estado nas zonas libertadas.

Assim, a demonstração de vontade e de capacidade do PAIGC em implementar medidas de promoção do bem-estar social contribuiu para a sua assunção como partido-Estado ainda durante a luta e posteriormente.

No período imediatamente após a independência, aquele partido torna-se a "força dirigente" a quem cabia a decisão das políticas de desenvolvimento e a sua implementação (artº6 da Constituição) instaurando um regime de partido único e abafando a emergência de contra poderes na sociedade civil essencialmente, os relacionados com as estruturas de poder tradicional.

Durante o período imediatamente após a descolonização (1977-1980), são implementadas medidas de cariz social com o objectivo de universalizar o acesso ao ensino e a disseminação dos cuidados de saúde[65]. Tal como se afirmava nas Actas do III Congresso do PAIGC (1977):

> *"(...) após uma luta armada exemplar, cabe ao PAIGC realizar na Guiné e em Cabo Verde o projecto de uma sociedade nova. O objectivo final dessa sociedade deve ser a satisfação das aspirações profundas do nosso povo a uma melhor qualidade de vida, garantia de um bem-estar físico, psíquico e social no quadro geo-político que caracteriza a nossa condição de países africanos"* (PAIGC, 197:105).

É com base nesta visão que o Estado assume a necessidade de transformar o sector educativo no sentido de permitir o acesso de todos à educação e promover a construção do "homem novo" que converta "*os princípios do Partido em convicções pessoais e hábitos de conduta quotidiana*" (PAIGC; 1977: 115).

No que concerne à saúde tratava-se de garantir "*a descentralização dos Serviços de Saúde e pôr ao alcance das nossas populações nas regiões mais periféricas equipas médico-cirúrgicas polivalentes, capazes de melhorar o nível de assistência médica*" (PAIGC, 1977: 106).

O Estado tornou-se também o maior empregador do país. Em 1977, cerca de 80% dos trabalhadores assalariados pertenciam à administração pública - quatro vezes mais do que aquando da independência (Sangreman, 2003: 198). Este processo de crescimento exponencial da administração deve-se a factores variados, designadamente,

[65] A organização dos sistemas de saúde e de ensino datam desta altura, mantendo-se em grande medida a sua matriz.

o modelo de Estado preconizado, a amplitude das suas funções bem como a necessidade de responder às expectativas de melhoria as condições de vida criadas aos membros do PAIGC e aos jovens particularmente, das zonas rurais que acorreram a Bissau após a independência.

O investimento nos sectores sociais e o aumento do emprego público constituíram assim, factores de fundamento da legitimação do partido e da sua direcção do Estado - assentes não apenas na luta de libertação mas fundamentalmente, na demonstração da capacidade de implementar medidas promotoras do bem-estar – que eram particularmente importantes para "ganhar Bissau", vista como ainda (demasiado) próxima do poder colonial.

Durante este período, os esforços de desenvolvimento da Guiné-Bissau foram amplamente apoiados pelos recursos da ajuda ao desenvolvimento disponibilizados pelos doadores internacionais, essencialmente os chamados "países amigos" que vinham já apoiando o partido e as populações nas zonas ocupadas. Esta cooperação era essencialmente bilateral[66], destacando-se o apoio da Suécia e da Holanda. Era também muito significativa a cooperação europeia[67].

Todavia, a cooperação para o desenvolvimento não tinha o carácter de condicionalidade tal como hoje o conhecemos, permitindo um maior espaço de manobra às autoridades locais na decisão dos modelos de desenvolvimento. Porém, tal como é ilustrado em Forrest (1987: 97-99), o acesso aos fundos dos doadores favorecia a competição pelos recursos entre ministérios (Comissariados), o que dificultava a coordenação dos esforços de desenvolvimento, com a proliferação, e por vezes a sobreposição, de programas.

Por outro lado, o acesso ao financiamento internacional desempenhava um papel essencial no quadro das estratégias de luta de poder internas ao PAIGC, permitindo a alguns indivíduos a criação de redes de suporte através da distribuição dos recursos, complexificando o jogo político dentro do Estado e do partido (Forrest, 1987: 98).

---

66 De acordo com as estatísticas do CAD da OCDE, os maiores doadores bilaterais em 1979 eram: Suécia com 14,86 milhões de dólares, a Holanda com 8,24; a Noruega com 2,83; a França com 2,46; a Dinamarca com 2,11.

67 Em 1979 a Comunidade Europeia era o segundo maior doador com 10,53 milhões de dólares.

Ao longo das décadas de oitenta e noventa, a legitimidade do Estado guineense sofre um processo de erosão constante, até à abertura política do país no início dos anos noventa. Os ganhos de unidade nacional, conseguidos com a luta de libertação, vão-se esbatendo face às insuficiências da administração, à corrupção e à incapacidade de implementação de um modelo de organização socioeconómica e política promotor da melhoria das condições de vida (Chabal *et al.* 2002: 97). Este processo de erosão começa por ser mais evidente no campo, para se estender progressivamente à população urbana.

Desde logo, as políticas económicas preconizadas nos primeiros anos da independência, com uma orientação para o desenvolvimento industrial[68], e para a satisfação das necessidades de uma administração em constante crescimento, centrada em Bissau, favorecem um reforço do desequilíbrio cidade – campo que desgasta as bases rurais de apoio do PAIGC.

As medidas governamentais não priorizaram o sector primário e falharam na criação de condições propiciadoras do desenvolvimento agrícola. Mantiveram-se as falhas ao nível das infra-estruturas, transportes, sistemas de comercialização, crédito e extensão rural, que penalizaram os camponeses (Galli, 1990: 57).

A rede de Armazéns do Povo, que constituía o sistema de comercialização estatal dos bens essenciais, rapidamente entrou em declínio, com dificuldades de abastecimento devido ao agravamento do deficit das finanças públicas. Também, os problemas de organização e os baixos preços dos produtos agrícolas levaram à diminuição da produção vendida pelos camponeses às agências estatais e, consequentemente, à escassez de bens alimentares, nomeadamente em Bissau. Neste período é notória a queda dos níveis de vendas de arroz às agências estatais de comercialização, indiciadora da degradação da relação entre os camponeses e o Estado (Galli, 1990: 55).

Mantiveram-se também as desigualdades no acesso à saúde e educação (Galli, 1990: 54) nomeadamente, na qualidade dos serviços, o que reforçou a divisão entre a população urbana e rural.

---

[68] Entre 1977 e 1982 o sector primário que inclui mais de 85% da população, recebeu 12.8% (média anual) do investimento público e menos de 6% do orçamento de Estado. A indústria obteve em 1979 mais de um terço do investimento do Estado e em 1980 cerca de um quarto sem quaisquer garantias de rentabilidade (Handem, 1988: 55)

A somar ao descontentamento dos camponeses, verifica-se o crescimento do mal-estar nas forças armadas. As condições de vida oferecidas aos ex-combatentes após a luta de libertação eram percepcionadas como profundamente injustas perante os seus sacrifícios, principalmente com a degradação da situação económica do país. Por outro lado, gerou-se também um sentimento de descontentamento na distribuição das patentes que reflectia a divisão entre cabo-verdianos e guineenses no PAIGC.

Com a acumulação do descontentamento social e nas hostes militares, aliados às lutas de poder no seio do partido entre Luís Cabral (associado à facção de origem cabo-verdiana e crioula, intelectual) e Nino Vieira (ligado à facção de origem guineense e militar), dá-se em 4 de Novembro de 1980 o golpe de Estado que colocaria Vieira no poder[69].

Vieira accionou um processo de nomeação de indivíduos da sua confiança para os cargos-chave da hierarquia estatal, a par da distribuição de benesses, como estratégia de reforço da sua base de apoio. Deste modo, circulava em torno do líder um grupo, a classe burocrática, capaz de se apropriar dos recursos públicos através do acesso a posições de direcção do Estado. Inaugura-se assim, um tempo marcado pela afirmação da figura do Presidente e do seu poder pessoal, funcionando o PAIGC como a base desse poder - este sistema é caracterizado por Raul Fernandes (cit in Koudawo, 2001: 133) como "bonapartismo presidencial."

Neste quadro, a discussão da legitimidade do acesso ao poder passa a assentar na participação na luta armada[70] e na pertença étnica[71] (nomeadamente, as etnias mais associadas à guerra de libertação) associada a um crescente culto da personalidade da figura do Chefe de Estado (Fernandes, 1993; Cardoso, 2004).

---

69 Desde a independência e até 1980 verificou-se um processo de agravamento contínuo das relações entre cabo-verdianos e guineenses no projecto de Estado bi-nacional. Na prática, verificava-se que a ala cabo-verdiana, ascendia mais rapidamente na direcção do partido. Na hierarquia militar obtinham acesso às patentes mesmo tendo tido uma fraca participação quantitativa na luta armada. E, no contexto internacional tinham posições diferentes das guineenses, com a rejeição do embargo à África do Sul e a aproximação a Portugal, Holanda, EUA.

70 As chefias militares reforçam o seu poder político, com acesso a uma posição destacada no recém-formado "Concelho da Revolução" (principal estrutura de decisão) - dos nove lugares existentes, sete eram ocupados por oficiais militares (Forrest, 1987: 105).

71 Com o afundamento do projecto de bi-nacional com Cabo-Verde assiste-se a um processo de exclusão dos cabo-verdianos da administração do Estado. Contudo, este processo estendeu-se também aos mestiços (bermejos) ou aos indivíduos sem pertença étnica definida, ainda que nacionais da Guiné-Bissau.

No entanto, este é um período de grandes dificuldades económicas que exigiam a tomada de medidas urgentes. Procede-se a uma reorientação das políticas, com a elaboração de planos quadrienais, abandonando-se os grandes projectos industriais considerados desajustados face à realidade do país e procurando-se centrar a estratégia de desenvolvimento do país no sector agrícola, em articulação com a indústria, serviços e comércio.

Perante os graves desequilíbrios económicos da Guiné-Bissau[72], no início da década de oitenta, inicia-se um Programa de Estabilização Económica (PEE), com o apoio das IFI, num quadro internacional de recrudescimento dos ideais liberais. Foram decididas medidas de saneamento financeiro (desvalorização da moeda), de liberalização do comércio (progressiva até 1987) congelamento dos salários da função pública e aumento dos impostos.

Porém, estas medidas não alcançaram os objectivos pretendidos, registando-se em 1983 um agravamento do deficit orçamental (receitas cobriam apenas 44,3% das receitas), da balança comercial (exportações cobriam 13,3%das importações) e de capitais e um recuo da produção de arroz (de 0,7%) (Handem, 1988, 60-61). Com a explicação de que os insucessos eram resultado dos atrasos na aplicação das medidas, o esforço de implementação é reforçado em 1984 e até 1986 com os primeiros despedimentos na função pública. Os resultados da estabilização permanecem decepcionantes tendo-se verificado o agravamento dos deficits (Handem, 1988, Sangreman, 2003).

Assim, em 1987 é acordado com o BM e o FMI um Programa de Ajustamento Estrutural (1987-1989, prolongado até 1993) no âmbito do qual foram realizadas mudanças profundas no modelo de funcionamento do Estado e da economia do país.

A aprovação do PAE, tal como proposto pelas IFI, esteve imersa em debate no seio do PAIGC e de outros agentes sociais, nomeadamente dos intelectuais guineenses (INEP) que defendiam um maior gradualismo na aplicação das reformas, tendo em

[72] Em 1982 o déficit do orçamento de Estado era de 56.7%. As despesas de investimento eram financiadas em 77,5% por fundos externos, verificando-se um crescimento da dívida que nesta altura era de 225,2 milhões de dólares.

conta a profundidade das transformações socioeconómicas preconizadas naquele programa (Sangreman, 2003, 215-219).

Todavia, a gravidade da situação financeira do país e a necessidade urgente de mobilização dos recursos externos, que tinham decaído entre 1982 e 1985, fez com que se aceitasse, tal como foram apresentadas, as propostas daquelas instituições e as condicionalidades inerentes ao acesso aos fundos.

Este facto traduz, na realidade, a evidência da redução da margem de manobra do Estado guineense na definição das políticas internas pela sua grande dependência externa. Pela primeira vez desde a independência, as decisões sobre o rumo da política económica e social do país são designadas pelo posicionamento de entidades internacionais, não necessariamente condizente com o das populações, marcando também o agravamento do afastamento do Estado e da agenda política relativamente às preocupações dos guineenses.

A partir daqui, a relação do país com os doadores internacionais foi marcada pelo aprofundamento do condicionalismo associado à ajuda, reforçado, designadamente, pelas alterações geoestratégicas decorrentes da queda do Muro de Berlim e da disseminação das ideias neoliberais.

Com o PAE assistiu-se a uma transformação da visão do Estado e das bases da sua justificação, alterando as suas funções e o seu papel na liderança dos esforços de desenvolvimento. Assim, com base no pressuposto de que o mercado é o motor do desenvolvimento, promoveu-se a redução do peso do Estado, através da contenção da despesa pública, e a liberalização da economia, através do incremento do sector privado e da privatização das empresas públicas.

Contudo, os resultados do PAE na economia foram decepcionantes. Se a liberalização dos preços promoveu o aumento dos preços dos produtos agrícolas e o florescimento do comércio e dos serviços privados (também de educação, saúde), a queda do poder de compra dificultou amplamente as possibilidades dos cidadãos adquirirem os produtos básicos.

Os créditos, entretanto disponibilizados pelas IFI ao sector privado, foram concedidos a indivíduos próximos ao poder e aplicados muitas vezes em bens de consumo ou de investimento nunca rentabilizados. Esta situação foi particularmente visível no sector agrícola, onde se procedeu à distribuição de terras (pontas) e

empréstimos a membros influentes daqueles grupos (militares, funcionários estatais, membros do partido) cujo nível de exploração foi diminuto (Galli, 1990: 63).

Deste modo, a saída formal do Estado da economia não significou, na prática, um afastamento da elite burocrática e militar do controlo de actividades e recursos. Antes, assistiu-se a uma reconfiguração de alianças, designadamente com elementos da classe empresarial em ascensão, com o objectivo de aceder aos financiamentos externos entretanto disponibilizados para a promoção do sector privado.

Ao mesmo tempo, com o objectivo de equilibrar as contas do Estado, procurou-se reduzir os gastos com a administração pública através do congelamento de salários, redução de subsídios e despedimentos. Procedeu-se assim, por esta via, à redução dos recursos alocados para o sector social – já que os custos de investimento nesta área foram sempre suportados maioritariamente, pelos recursos externos.

Todavia, se os efeitos económicos foram decepcionantes, os efeitos sociais dos PAE iriam ser amplos e complexos. Registou-se uma degradação do nível de vida da população citadina, duramente atingida pela desvalorização da moeda, o aumento dos preços dos produtos, a queda dos salários reis e a degradação continua do funcionamento dos serviços sociais públicos.

Nas zonas rurais, o aumento dos preços no consumidor agravou as condições de vida dos camponeses, ainda que os preços dos produtos agrícolas tenham aumentado[73]. A introdução de um modelo de exploração agrícola baseada em grandes propriedades (dirigidas por citadinos), capazes de dispor dos recursos essenciais para o aumento da produção, contribuiu para acentuar as desigualdades no campo (Handem, 1988, 70).

Ao nível dos serviços sociais foi preconizado um modelo que, baseando-se na livre iniciativa individual, promoveu a emergência de serviços sociais prestados pelo sector privado, ao mesmo tempo que foram introduzidos mecanismos de recuperação de custos nos serviços públicos, designadamente na saúde. Na prática, verificou-se uma degradação da disponibilidade e da qualidade dos serviços do Estado, contínua desde

[73] As populações urbanas e rurais foram afectadas negativamente pelo aumento dos preços dos diversos produtos alimentares, por exemplo, aumentos de 275% do óleo alimentar, de 265% do peixe, de 200% para os ovos, 66,6% para o arroz e de 28,5% para o açúcar (Handem, 1987: 68).

meados da década de oitenta – emergindo os actores privados (lucrativos e não lucrativos) como os principais prestadores[74].

Este processo de redução do papel social do Estado traduziu-se também no retorno das populações às estruturas tradicionais de base étnica como forma de responder à ausência ou degradação dos serviços públicos. Proliferaram as escolas corânicas e o recurso à denominada medicina tradicional.

Neste contexto, estavam criadas as bases para uma grave erosão da legitimidade do Estado guineense. O persistente alheamento estatal em relação à provisão social e a incapacidade de promover melhorias no bem-estar da população fez sobressair o seu carácter repressivo e policial como a face mais visível do regime.

3.1.2 A política começa quando a violência acaba?[75]

O processo de transformação societal desencadeado pela liberalização económica veio exercer pressão sobre o sistema político no sentido da sua abertura, quer ao nível interno quer por influência das IFI e da comunidade internacional.

É assim que em 1991 se inicia a discussão do processo de liberalização política que culmina em 1994 com a realização das primeiras eleições pluripartidárias no país (legislativas e presidenciais), ganhas pelo PAIGC.

Porém, a realização de eleições não foi condição bastante para a transformação do funcionamento do Estado que continuou a mostrar-se incapaz de encontrar respostas para a situação socioeconómica do país.

O papel do Estado guineense no bem-estar dos cidadãos passou a estar reduzido à promoção de condições para o adequado funcionamento do sector privado, retirando-se de modo mais ou menos assumido, dos sectores da saúde e da educação e mantendo os baixos salários dos funcionários da função pública, que não encontravam alternativas no mercado de trabalho.

---

[74] Rudebeck (1990: 48) apresenta uma descrição dos efeitos sociais do PAE numa aldeia guineense, Kandjadja. O autor refere a degradação da escola pública, que não dispõe dos recursos mínimos para funcionar e a emergência da escola corânica como alternativa fundada a partir dos recursos da comunidade. O autor salienta ainda o crescimento da desconfiança da população em relação ao Estado, que já se vinha sentido ainda antes do PAE, tendo-se agravado com este.

[75] Esta expressão sintetiza a perspectiva anti-webberiana sobre a legitimidade do Estado. É aqui citada de Perroux (1987: 200).

Neste contexto, gerou-se um clima de conflito social ao qual as instituições públicas se mostraram incapazes de responder. Nesta fase, persistiram as greves e o mal-estar em toda a administração pública (incluindo nos militares), num contexto em que se temiam os despedimentos no sector (Cardoso, 2000: 93) – tendo em conta os compromissos de redução da despesa assumidos com o FMI e o BM

A confusão entre interesses públicos e privados agravou-se num quadro de liberalização económica e de aprofundamento da desigualdade. A conduta dos mais altos dirigentes do Estado e dos seus grupos de influência era marcada pelo patrimonialismo. Esta degradação - social, económica e política - promoveu a disseminação da corrupção no aparelho de Estado em que os serviços passaram a funcionar com base no suborno dos funcionários (com salários muito baixos) (Cardoso, 2000: 96).

Neste quadro, em 7 de Junho de 1998 a Guiné volta a mergulhar num novo ciclo de violência, na decorrência de um golpe de Estado. Este conflito revelou um conjunto complexo de contradições e de tensões que, desde a independência, nunca foram resolvidas.

Nas décadas posteriores à independência, o Estado da Guiné-Bissau não foi capaz de responder às aspirações dos seus cidadãos ou às expectativas criadas durante a luta de libertação. Ao longo dos anos oitenta e noventa assistiu-se a um agravamento das condições de vida da população a par do desmantelamento dos serviços públicos e da própria capacidade da administração pública, cada vez mais ineficiente e incapaz. Os progressos feitos nos indicadores de saúde e de educação no final da década de setenta e início de oitenta, regrediram (PNUD, 2006: 102).

Depois, permaneceram por resolver as questões relacionadas com o papel dos militares na condução do Estado e o hiato entre as expectativas criadas aos combatentes da guerra de libertação e as suas reais condições de vida – que não podem ser vistas em separado da evolução socioeconómica do país. Apesar de alguns militares terem adquirido benesses associadas à proximidade do poder, grande parte dos combatentes desmobilizados acabaram por sofrer os efeitos negativos do ajustamento estrutural e da crise económica (Koudawo, 2001: 141)

Ao longo do período de conflito militar, a legitimidade do Presidente eleito em 1994 foi sofrendo um processo de erosão motivado pela presença de tropas estrangeiras

no país e pelo prolongamento do conflito, com efeitos muito nefastos na vida das populações

Neste processo, a Junta militar foi reforçando a sua base de legitimidade popular e recolhendo o apoio da sociedade civil e dos partidos políticos da oposição. Aquilo que tinha surgido como uma revolta dos militares torna-se num movimento que se apropria dos temas e dos problemas fundamentais da governação do país assumindo-se como garante da democracia e justiça. O reforço da justificação da posição dos revoltosos surge daí, isolando o campo presidencial e contribuindo para a sua queda em 1999.

Após um período de transição, no final de 1999/2000 realizam-se as segundas eleições pluralistas na Guiné-Bissau que são vencidas pelo Partido da Renovação Social (PRS) liderado por Kumba Yalá. Pela primeira vez desde 1974, os destinos da Guiné não estavam nas mãos do PAIGC.

Todavia, apesar da assunção do poder por novas forças políticas, as atitudes perante o mesmo não se alteram assistindo-se na prática, à apropriação do aparelho de Estado em proveito próprio, por parte dos novos responsáveis. O presidente eleito promove a substituição dos quadros superiores da administração pública por indivíduos da sua confiança, essencialmente da sua etnia (balanta), independentemente da sua preparação técnica ou experiência. O mesmo acontece com os postos mais elevados da hierarquia militar (Nóbrega, 2003: 295). Este processo foi denominado de "balantização do poder."

Esta situação mergulha o país numa constante instabilidade decorrente da sucessão de governos e de ministros por iniciativa do Presidente, ultrapassando as suas competências constitucionais.

Em 2002, o FMI constata que durante os 18 meses de governo liderado pelo PRS se verificou um desrespeito pelas regras de contenção da despesa pública, sobretudo no sector da defesa e da componente salarial, previamente acordados com a instituição. Neste quadro, o Fundo perspectivava um agravamento do bem-estar das populações, já de si deteriorado pelo conflito militar (Sangreman, 2003 226).

Esta situação desencadeia o agravamento da desconfiança dos doadores com a consequente degradação dos níveis de ajuda ao desenvolvimento a partir de 1999 e até 2002 (PNUD, 2006: 32).

Em 2003 Kumba Yalá é deposto por um golpe de Estado iniciando-se um novo período de transição. Nas eleições realizadas em 2005 Nino Vieira volta ao poder[76].

As primeiras medidas levadas a cabo pelo Presidente particularmente, a demissão do governo eleito de Carlos Gomes Júnior (PAIGC), são indiciadoras da manutenção da situação de instabilidade política e da difícil convivência entre órgãos de soberania – o governo e a Presidência da Republica – na jovem democracia guineense.

Entre 2005 e 2008, a vida política guineense permaneceu marcada pela substituição constante de ministros, secretários de Estado e directores gerais, indiciadora da visão do Estado apresentada acima e que impede a implementação de medidas de política numa perspectiva de desenvolvimento (Fonte oral, sociedade civil, 2008).

Porém, numa sociedade ainda em recuperação da destruição causada pela guerra de 1998, o agravamento daquele tipo de comportamento - distribuição de cargos, e das benesses a eles associadas, pelas redes de apoio aos indivíduos no poder como estratégia central de sobrevivência política, na qual militares mantêm um peso muito importante – constitui um entrave à efectiva transição do país para uma situação de estabilidade (mínima).

Esta equação tem vindo a ser complexificada com a emergência do tráfico de droga e o reconhecimento internacional do país como potencial *narco-estado*. Este processo tem implicações na vida social, económica e política do país com consequências negativas nos esforços de transição e de consolidação da estabilidade. Tem sido igualmente evidente, a impunidade e o desrespeito pela lei decorrentes da manifesta incapacidade do Estado de acusar e exercer a justiça, designadamente sobre os indivíduos acusados de envolvimento no tráfico de droga (UNODC, 2007: 12-15).

Deste modo, vive-se uma situação em que, para além da erosão da legitimidade do Estado associada à sua incapacidade de responder às necessidades de bem-estar dos seus cidadãos, aquela é também degradada pela inépcia na aplicação da justiça e da garantia da segurança interna.

---

[76] Para uma análise das eleições presidenciais de 2005 *Vide* Sangreman, Carlos, *et al.* (2005). Os autores elaboraram cenários sobre a evolução política do país após aquelas eleições, em função do posicionamento do Presidente face às restantes instituições do Estado – o governo e os militares: o cenário da" estabilidade", o cenário da "instabilidade controlada" e o "cenário do caos suicidário" que contribuem para a compreensão da evolução da situação política do país nos últimos anos.

Assim, se a legitimidade do PAIGC no período pós-independência, assentava no compromisso e na implementação de medidas de bem-estar, o afundamento dessa legitimidade em 1998 com o conflito armado (já após as eleições pluralistas), representou a constatação do não cumprimento do contrato social firmado naquela altura.

Comprova igualmente o hiato entre uma perspectiva legalista da democracia e da justificação do Estado (decorrente da realização de eleições e de procedimentos considerados democráticos) e a legitimidade (decorrente do cumprimento do contrato social) [77] bem como a interdependência entre as funções de segurança e justiça por um lado, e de bem-estar, por outro, na afirmação da autoridade e da capacidade estatal.

Este processo é também exemplificativo da fragilidade dos modos de legitimação de eleições pela comunidade internacional, patenteada pela recusa dos cidadãos em aceitar a autoridade de um Estado que, na prática, não responde às suas aspirações.

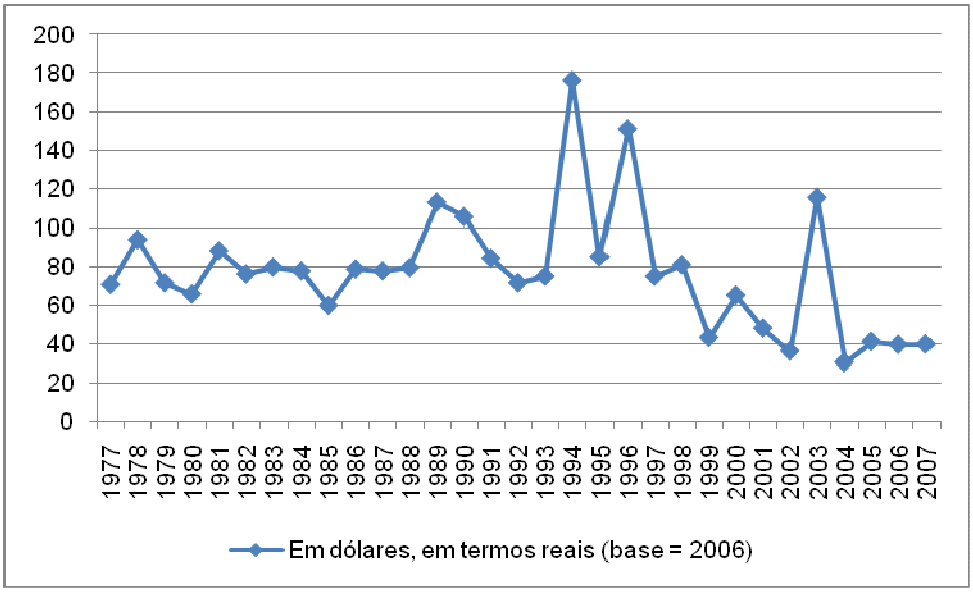
Porém, a perversidade do precedente aberto com o recurso às armas para derrubar um governo eleito e as subsequentes tentativas de golpe de Estado[78] demonstram que o confronto de legitimidades ainda se mantém na Guiné-Bissau.

Mas a natureza actual do Estado na Guiné-Bissau tem também implicações no seu posicionamento face à comunidade internacional de doadores. Actualmente, o Estado guineense faz parte da lista de Estados frágeis e é considerado como em transição pós conflito, tendo-se registado uma diminuição da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) recebida pelo país, tal como podemos observar no gráfico seguinte.

[77] Sobre esta questão *vide* Koudawo (2001), Cardoso (2000).

[78] Uma das últimas tentativas de golpe de Estado aconteceu em finais de Novembro de 2008, no dia seguinte ao anúncio dos resultados eleitorais que deram a maioria absoluta ao PAIGC. A casa do Presidente Vieira foi alvo de um ataque armado suspeitando-se de militares ligados a uma outra tentativa de golpe, perpetrada em Agosto sob a liderança do então Chefe de Estado Maior da Armada que se encontra em parte incerta.

Gráfico III.1- Evolução da APD recebida entre 1977-2007 (em milhões de dólares)



Fonte: OCDE

Da análise do Gráfico III.1 podemos perceber que, ao longo dos últimos 30 anos, o crescimento mais significativo da APD recebida pelo país, está associado aos períodos de implementação do PAE, designadamente no final da década de oitenta e, posteriormente nos primeiros anos da década de noventa, Depois da guerra de 1998 a APD decresceu, situando-se presentemente, em valores inferiores aos recebidos no final dos anos setenta. A situação actual da APD é coincidente com a de outros Estados "frágeis" como vimos no capítulo anterior.

Mas, no que concerne à intervenção dos actores da cooperação para o desenvolvimento, importa questionar se a abordagem actual à política social em contextos de fragilidade estatal – que se baseia fundamentalmente no apoio à prestação de serviços sociais, em grande parte, por actores não estatais – poderá constituir um instrumento capaz de suster a erosão da legitimidade do Estado e o processo de afastamento entre este e a sociedade e, por esta via, actuar nos factores que originam o conflito e a fragmentação social.

3.2 Mercado

O papel do mercado na matriz de responsabilidade institucional deve ser entendido na sua dimensão de oferta de emprego e de oportunidades económicas assim como de produção dos bens e serviços essenciais para a população, designadamente no que respeita á oferta de serviços sociais.

Nos países em desenvolvimento, o funcionamento do mercado reveste-se de especificidades, tal como foi vimos no Capitulo I deste trabalho, que procuraremos analisar agora referindo-nos ao caso da guineense.

3.2.1 O mercado na Guiné-Bissau: informalidade e gestão das cumplicidades

Na Guiné-Bissau, o mercado não pode ser visto de modo autónomo em relação às estruturas sociais e culturais dos diversos grupos étnicos, que perspectivam de modo diverso a questão da acumulação, organizando assim, em moldes próprios a actividade económica (entre a organização colectiva e a iniciativa individual).

Durante o período colonial, o país foi integrado num sistema económico orientado para o mercado, dominado pela potência colonizadora. Neste sentido, foram introduzidas actividades orientadas para a produção de excedentes para comercialização e exportação (por exemplo o amendoim), a par da importação dos produtos manufacturados provenientes da metrópole (Andréini e Lambert, 1978: 114).

A economia funcionou com base numa estrutura monopolista, tendo-se concedido licenças no comércio e na produção, a algumas empresas (portuguesas e francesas) e a determinadas famílias[79] (Sangreman, 2003, 189).

Posteriormente com a independência, o Estado assumiu o controlo de toda a actividade económica.

Porém, a existência de um comércio clandestino de produtos artesanais e agrícolas na fronteira, essencialmente com o Senegal e a Guiné-Conacri, manteve-se sempre, reflectindo as afinidades culturais e étnicas - que se projectam nas estratégias económicas - entre os grupos dos dois países, com raízes históricas antigas. Subsistiu também o comércio informal nos mercados em Bissau e na venda ambulante pela cidade apesar de ser fortemente condenado pelas entidades estatais[80].

---

[79] No sistema de monopólio incluíam-se a Casa Gouveia (CUF-Secção África), Sociedade Comercial Ultramarina, Mário Lima, Ed. Guedes, Lda., Aly Souleimane, Barbosa e Comandita, CFAO (empresa francesa), SCOA (empresa francesa), Nouvelle Societé Commercialle Africaine, incluindo-se também as famílias Nozolini, Pereira Barreto, Carvalho de Alvarenga (Sangreman, 2003: 189).

[80] A repressão do comércio informal ambulante foi marcada por episódios de prisões temporárias dos vendedores (*dyulas*) que vendiam na capital produtos adquiridos nos Armazéns do Povo no campo, a um valor muito superior. Com o agravamento do aprovisionamento de stocks de produtos em Bissau, aquele

O agravamento dos desequilíbrios na economia guineense, decorrente das estratégias de desenvolvimento preconizadas pelo Estado, evidenciou a necessidade de reduzir o papel daquele na economia. Numa primeira fase, esta redução foi lenta - iniciando-se nos primeiros anos da década de oitenta com a concessão de algumas licenças de operação a privados. Mais tarde, a partir de 1987, com o PAE, são implementadas medidas de liberalização do mercado interno e a sua abertura ao exterior.

Importa contudo, atentar no contexto em que a abertura económica ocorre e que irá condicionar a evolução do sector privado e o seu potencial de crescimento.

A criação de um sistema económico de mercado, baseado no funcionamento da oferta e da procura, vem impor-se numa realidade em que a emergência de uma classe empresarial autónoma do Estado, tecnicamente preparada e com experiência de gestão, tinha sido amplamente limitada durante grande parte da história recente do país.

Por outro lado, tinha-se passado pouco mais de uma década após a independência, obtida depois de 11 anos de conflito armado, em que as infra-estruturas eram escassas e tinham sido degradadas[81] e todos os indicadores sociais eram muito negativos, nomeadamente os níveis de educação e formação dos recursos humanos[82]. Ou seja, as condições para o funcionamento efectivo da actividade económica eram escassas bem como a capacidade e preparação da população para aproveitar efectivamente as oportunidades económicas entretanto criadas.

A capacidade técnica dos quadros da função pública e a experiência das entidades estatais de administração e regulação era ainda muito reduzida[83]- num quadro de partida em que o projecto político de base do PAIGC para o país estava alicerçado num modelo de economia centralizada e planificada. Por outro lado, a redução do peso do Estado na economia e a liberalização ocorreram num contexto sociopolítico marcado pelo

---

tipo de acções foi reforçado com um grande número de prisões de *dyulas* em 1977 (Andréini e Lambert, 1978: 111).

[81] Parte significativa das infra-estruturas - estradas, armazéns, silos, barragens - construídas durante a época colonial, foram destruídas durante o conflito entre 1961-1974 (Handem, 1987: 54).

[82] De acordo com Lopes (1988: 4), cerca de 74% da população activa da Guiné-Bissau era, à altura do início do ajustamento, analfabeta.

[83] Em 1988 calculava-se que dos 16000 funcionários públicos, 1300 era quadros formados (30,7% com ensino superior, 31% médio e 38.1% profissional). Porém, mais de 58% desses quadros tinham entre 1 e 4 anos de experiência profissional (Lopes, 1988: 04).

clientelismo e por comportamentos predatórios por parte dos indivíduos detentores do poder estatal.

Assim, o Estado não se apresenta como árbitro imparcial, disciplinador do sistema, pelas várias fragilidades referidas acima, e o mercado formal não funciona nos moldes clássicos, nos quais assentam as postulados das IFI.

Numa primeira fase, a liberalização traduziu-se na expansão das actividades dos privados na generalidade dos sectores. A liberalização da economia fez crescer um conjunto de operadores na área dos serviços – restauração, comércio e transportes - mas também da agricultura, indústria transformadora e construção.

Desde o início do processo de ajustamento e até ao período antecedente à guerra civil de 1998, os sectores económicos com um peso maior de agentes privados[84] mantiveram taxas de crescimento positivas, destacando-se os sectores da hotelaria e agrícola, nomeadamente o sector exportador de castanha de caju (Sangreman, 2003: 228).

Porém, o investimento privado entre 1987 e 2004 foi sempre amplamente inferior ao sector público oscilando entre 20.8% do total em 1987 e 16% em 2004 - aliás, desde 2001 verificou-se um forte decréscimo do investimento privado que nunca representou mais de 16% do total do investimento (PNUD, 2006: 35).

Assim, apesar do crescimento da iniciativa privada entre 1986 e 1998 esta foi insuficiente para transformar a estrutura de produção do país, em que o principal sector é a agricultura (com uma grande componente de auto-consumo), o segundo é o do comércio, restauração e hotelaria e o terceiro a administração pública (Sangreman, 2003: 229).

> *" (...) o Estado ainda não estava, à altura do início daquele programa, consolidado na sua capacidade de exercício das suas funções fundamentais e de coordenação do mercado, a sua saída dos sectores sociais e da economia gerou um vazio – que o sector privado não foi capaz de preencher".* (Fonte oral, sector desenvolvimento, 2008).

[84] Indústria transformadora, comércio e serviços e transportes.

O crescimento do sector privado revelou-se também limitado ao nível da oferta de emprego e nitidamente insuficiente para absorver a entrada constante de jovens na população activa.

Esta indicação era já perspectivada no trabalho de Lopes (1988: 2) de previsão da evolução do emprego até 2000. Assim, o autor estimava que no final do século XX, o crescimento moderado da população activa ocupada seria inferior ao crescimento da população activa total (com base nas estimativas demográficas e de acordo com os níveis de crescimento ecónomo estimados no II Plano Quadrienal de Desenvolvimento), o que resultaria num crescimento importante do número de desempregados.

Efectivamente, nos últimos 15 anos a taxa média de desemprego tem-se situado nos 12%, prevendo-se que atinja os 20% no ano 2005 (Secretaria de Estado da Solidariedade Social e Emprego, 2002:7).

O desemprego dos jovens mantém-se preocupante num quadro em que 82% dos candidatos ao emprego registados pelo Centro de Emprego tinham menos de 35 anos (Secretaria de Estado da Solidariedade Social e Emprego, 2002:8).

> *"Os jovens chegam ao mercado de trabalho – cerca de 7000 jovens por ano entram no mercado de emprego - e não há capacidade de resposta (...) O sector privado está desestruturado e o Estado emprega 80% a 90% dos assalariados".* (Fonte oral, sector sociedade civil, 2008)

No que se refere à protecção social dos trabalhadores, num contexto em que o Estado se mostra incapaz de desempenhar as suas funções essenciais de aplicação da justiça e de regulação do sistema, a sua capacidade de garantir o respeito pelos direitos laborais (formalmente definidos), nomeadamente das contribuições sociais e das condições de trabalho, é muito limitada, registando-se um elevado nível de incumprimento.

> *"O sistema de protecção social está limitado às empresas que disponibilizam assistência médica e medicamentos. O grosso dos trabalhadores não tem quaisquer mecanismos de protecção."* (Fonte oral, sector sociedade civil, 2008)

Assim, para além de um mercado de trabalho marcado pela fraca geração de emprego no sector privado, o sistema de segurança social e protecção dos trabalhadores é afectado por graves limitações nas suas funções essenciais.

Deste modo, mesmo os indivíduos que dispõem de um trabalho assalariado no sector formal não têm garantias de protecção em situação de desemprego, doença ou outro tipo de situação de perda da fonte de rendimento. Esta situação deve-se à desorganização do sistema público de protecção e segurança social e à falta de recursos, não existindo alternativas acessíveis no sector privado, nesta área.

Após a liberalização, surgiram serviços sociais privados, essencialmente escolas e serviços de saúde. Estes são acessíveis, essencialmente em Bissau, para uma minoria da população, as elites, considerando os seus elevados custos face ao reduzido poder de compra dos guineenses no geral. No entanto, estes serviços constituem, actualmente, os únicos capazes de oferecer garantias mínimas de qualidade e de regularidade no seu funcionamento.

Todavia, a face mais visível do processo de liberalização da economia foi a explosão do sector privado denominado de informal - em que as garantias (formais) de segurança ou protecção social são totalmente inexistentes. Este sector, reprimido desde a independência, deixa de conhecer restrições à actividade dos seus operadores cujas actividades se entrecruzam com o sector formal da economia.

Assim, perante a necessidade premente de encontrar formas de subsistência ou de complementar os rendimentos, proliferam as actividades económicas que escapam ao controlo estatal – pequenas confecções, reparações, comércio ambulante, transportes, disseminadas em todo o país, mas com especial amplitude em Bissau.

O funcionamento do sector informal baseia-se amplamente nos sistemas de relações familiares (em que se incluem os parentes emigrados), étnicas, de solidariedade entre membros do mesmo grupo profissional, que permitem aos indivíduos dispor de elementos de suporte às suas actividades - no acesso aos produtos, clientes, na evasão à fiscalização das autoridades.

Este sector é assim enredado num conjunto complexo de relações, designadamente clientelares, e de cumplicidades, por vezes coniventes com práticas de corrupção, que permitem aos indivíduos sobreviver (Handem, 1988: 72).

Com a abertura económica, a participação na economia informal passou a estar disseminada junto de diversos grupos profissionais, com maior ou menor qualificação, incluindo os funcionários públicos que desenvolvem actividades paralelas para poderem complementar os baixos salários.

Também a actividade de grupos étnicos com tradições históricas de desenvolvimento de actividades comerciais re-emerge visivelmente, especialmente em Bissau. Tal é o caso das bideiras (mulheres comerciantes das etnias animistas) e dos djilas (comerciantes itinerantes das etnias islamizadas) (Lourenço-Lindel, 2002: 76).

Os jovens vêem no sector informal a possibilidade de aceder a uma actividade remunerada, considerando as dificuldades que enfrentam na integração no mercado de trabalho e a desarticulação do sistema de ensino público. Porém, também as crianças têm vindo a ser integradas neste sector, praticando a venda ambulante nas ruas da capital para contribuírem para o orçamento familiar.

Mas a informalização da vida económica atravessa igualmente os modos de operação dos agentes privados formais. Na Guiné-Bissau, a capacidade de aceder às oportunidades económicas está dependente do estabelecimento de relações pessoais - baseadas em factores étnicos, laços de parentesco e religiosos - que favorecem a integração dos indivíduos nas redes clientelares que dominam a actividade económica (Lourenço-Lindel, 2002: 83).

> *"Ao nível do sector privado colocam-se vários problemas. Um desses é o acesso ao crédito, não há crédito. As compras são feitas a pronto. O risco é muito elevado. As regras do mercado funcionam de acordo com as solidariedades e grupos de interesse".* (Fonte oral, sector sociedade civil, 2008)

Esta realidade tem implicações no funcionamento do mercado e no seu potencial de crescimento, mas também no mercado laboral com o agravamento da insegurança dos trabalhadores.

As empresas, designadamente as exportadoras, recorrem a relações informais de trabalho, por exemplo, durante a campanha de caju, sujeitando os indivíduos a condições de trabalho que escapam ao controlo das entidades estatais (Lourenço-Lindel, 2002: 83-84).

Com o crescimento da oferta de mão-de-obra, os trabalhadores contratados à jorna, com os quais os empregadores não têm qualquer tipo de vínculo para além do salário, estão amplamente vulneráveis à degradação dos salários e à exploração.

Este tipo de práticas favorece a intermitência do trabalho e do rendimento, a negligência na formalização e aplicação das leis laborais e a desprotecção dos

trabalhadores num contexto marcado pela degradação das condições de vida e da insegurança económica (Lourenço-Lindel, 2002: 84).

Mas este quadro de vulnerabilidade é exacerbado pelos processos de globalização que afectam profundamente um pequeno país de economia aberta, profundamente dependente do exterior, como a Guiné.

A participação do país no mercado internacional tem sido efectivada, principalmente, pela exportação de produtos agrícolas[85] e pela importação de bens alimentares (arroz), combustível, equipamentos e materiais. O país obtém também receitas provenientes de acordos internacionais de pesca realizados designadamente com a União Europeia, a China, entre outros[86].

De acordo com os dados do INEC, a Guiné-Bissau tem conseguido aumentar as suas exportações desde 1999, ano em que aquelas representavam 30,4 biliões de FCFA[87], até 2003, altura em que totalizaram 37,76 biliões de FCFA. Contudo, a evolução das exportações tem sido algo irregular com aumentos acentuados em 2000/2001 (em que as exportações rondaram cerca de 44 a 46 biliões de FCFA) e quedas em 2002 e 2003 para cerca de 37 biliões de FCFA.

Por outro lado, o investimento directo estrangeiro (IDE), na Guiné-Bissau manteve sempre níveis muito baixos: 0.5% do PIB em 1985-1989, 1.2% do PIB em 1990-1994, 2.1% do PIB em 1995-1999 e 0.5% do PIB em 2000-2003.

No que concerne à relação do país com os restantes na sub-região, essencialmente com a sua integração na UEMOA – União Económica e Monetária da África Ocidental, tem-se assistido ao aumento da presença de comerciantes informais do Senegal e da Guiné-Conacri que disputam o mercado com os locais. Esta realidade não é alheia às solidariedades de cariz étnico e religioso (Islão) que perpassam os países bem como às antigas rotas comerciais trans-saarianas (Lourenço-Lindell, 2002: 82).

> *"Nas actividades económicas, há uma grande concorrência do Senegal e da Guiné Conacri mesmo ao nível dos pequenos negócios e das actividades*

---

[85] As principais exportações são a castanha de caju (que representava 89% das exportações em 2003), o algodão, o óleo de palma, fruta (mango) e a madeira (INEC 2005: 31).
[86] As receitas provenientes das licenças de pesca representaram em 2003 cerca de 45% das receitas orçamentais do país (PNUD, 2006: 53)
[87] 1 Euro = 655,957 FCFA

semi-qualificadas como serralharia e mecânica". (Fonte oral, sector sociedade civil, 2008)

Assim, considerando o posicionamento internacional descrito, a Guiné encontra-se muito vulnerável às oscilações na economia global e à concorrência dos países vizinhos, não dispondo de quaisquer mecanismos ou recursos que lhe permitam reduzir os impactos sociais decorrentes das alterações na estrutura de preços no mercado internacional.

Esta vulnerabilidade é particularmente sentida pelas famílias com o aumento dos preços dos produtos essenciais. Com a orientação do sector agrícola para a produção de caju destinada à exportação[88] e a forte concorrência internacional, o cultivo do arroz, base da alimentação, não é suficiente para as necessidades do país. Deste modo, em momentos de alta de preços daquele cereal, as populações confrontam-se com grandes dificuldades para fazer face às despesas alimentares.

Outro factor é o trabalho. Este é actualmente um exercício sem valor porque o salário mínimo é de 18000 CFA. Um saco de arroz custa hoje 25000CFA. (Fonte oral, sector sociedade civil, 2008)

Podemos dizer que o desenvolvimento do mercado na Guiné-Bissau incorpora as estruturas sociais de solidariedade familiar e étnica, clientelismo e luta pelo poder. O seu funcionamento baseia-se nas normas sociais, culturais e nas relações de poder vigentes na sociedade.

No imediato, aquele conjunto de factores desempenha, no entanto, um papel de "protecção" dos indivíduos num contexto de liberalização da economia e permite-lhes dispor alguma de segurança na ausência de um Estado capaz de desempenhar esse papel e de regular o sistema.

Contudo, aqueles preceitos são configuradores de limitações no potencial de crescimento económico de longo prazo e na segurança económica dos indivíduos, favorecendo a reprodução das dependências.

88 As exportações de caju aumentaram 12,5 vezes entre 1970 e o início dos anos 90. Porém, esta evolução não é regular tendo-se verificado quebras em 1995, 1998, 2002. (PNUD, 2006: 45)

Assim, importa reflectir no modo como podem emergir factores de segurança económica, baseados em arranjos formais consensualizados, que favoreçam ao mesmo tempo o desenvolvimento económico.

É este jogo complexo que enforma o crescimento das economias de mercado e onde o papel de transformação social da política social é evidenciado bem como a importância do papel do Estado e das instituições nos processos de desenvolvimento baseados no mercado. Todavia, este jogo não pode ser entendido sem referência aos percursos históricos dos países e ao contexto da sua sociedade.

Enquanto isso, os processos de globalização e a vulnerabilidade consequente à integração económica da Guiné-Bissau continuarão a fazer-se sentir na vida das populações que, por sua vez, recorrem a um conjunto vasto de recursos, designadamente os sociais e culturais, vitais nas estratégias que lhes permitam gerir o risco e (sobre)viver.

3.3 ONG e organizações da comunidade

Num contexto em que a acção do Estado é marcada pela instabilidade e pela ausência de resposta relativamente às necessidades dos seus cidadãos, torna-se fundamental atentar no posicionamento de outros actores, designadamente das organizações que emergem das comunidades e da sociedade civil no geral.

Estas organizações adquirem um papel fundamental na vida dos indivíduos através da provisão social, da dinamização de actividades de desenvolvimento na base e de mobilização social das populações. Resta contudo, perceber a sua capacidade de transformação do regime de bem-estar.

3.3.1 Formas de apropriar o vazio?

Na Guiné-Bissau, a emergência da sociedade civil ocorre com a abertura política, conhecendo um importante crescimento após 1994, no meio urbano e no meio rural, apresentando-se como uma alternativa à situação social vigente e actuando em áreas diversas – saúde, saneamento básico, educação, cidadania, desenvolvimento rural.

Porém, tal como afirma Koudawo (1993: 23), contrariamente a muitos outros países africanos, a Guiné nunca anteriormente tinha experimentado momentos (ainda que curtos) de abertura política, favorecedores do aparecimento de organizações da sociedade civil (OSC) e movimentos sociais capazes de reclamar o espaço público –

primeiro, pela presença colonial portuguesa, marcada pela ditadura, e posteriormente, pela instauração de um regime mono-partidário[89].

Cardoso (2008: 9-10) considera todavia, que mesmo durante aqueles períodos existiram organizações, formais e informais, na cidade e no campo, que enformaram espaços de resistência à ocupação colonial e, posteriormente, ao sistema de partido único. São referidos como exemplos a Liga Guineense, associação criada no início do século XX em Bissau, as associações informais desportivas e culturais, e outras formações sociais tradicionais em meio rural. Esta pluralidade de experiências terá contribuído, segundo o autor, para a dinâmica da sociedade civil aquando da liberalização política nos anos 90.

Em 1994, já em fase de crescimento do sector, as organizações não governamentais, na II Conferência de ONG[90] realizada em Bissau, declaram que a sua intervenção política (que não deve ser confundida com partidária) deve ser "*crítica na forma como é gerido o bem público, como se conduz o Estado e na gestão e utilização dos nossos recursos*" (AAVV, 1994: 112).

Porém, podemos dizer que é complexa a forma como a emergência e o desenvolvimento das ONG e, principalmente a sua intervenção pública, é percepcionada.

Apesar disso, no caso da Guiné-Bissau, a diversidade de espaços de associação de indivíduos e de dinamização de movimentos sociais tem vindo a contribuir para a criação de um espaço público de debate sobre as questões fundamentais da vida dos cidadãos, construindo com estes uma proximidade crescente (Cardoso, 2008: 24)

Com a degradação da capacidade de resposta das instituições estatais e o recuo da sua intervenção nas áreas fundamentais da saúde, saneamento básico, infra-estruturas, educação e do desenvolvimento rural, as ONG tornaram-se o principal actor associado à

---

[89] Durante o período de partido único foram criadas organizações com o objectivo de enquadrar os diversos grupos sociais, de que são exemplos as seguintes: UDEMU – União Democrática das Mulheres da Guiné; a JAAC – Juventude Africana Amílcar Cabral; a UNTG – União Nacional dos Trabalhadores da Guiné. Koudawo (1993: 22) fala de "brigadização" para definir a política de criação daquele tipo de organizações e os seus objectivos de redução do espaço da sociedade civil.

[90] Esta Conferência foi realizada por um comité que integrava ONG nacionais e internacionais e uma instituição pública, entretanto criada para coordenar a ajuda não governamental à Guiné-Bissau, o SOLIDAMI.

promoção do bem-estar das populações. Esta posição é reconhecida nacional e internacionalmente, mormente pelos doadores que canalizam parte importante da sua ajuda ao sector social através daquelas organizações[91].

No entanto, as ONG são também consideradas como "espaços de refúgio" para os ex-dirigentes e técnicos da administração pública que saíram em ruptura com o Estado e com o governo e, nesse sentido, acabam por constituir "oposições" e tornar-se concorrentes daquele no acesso aos fundos internacionais. Neste sentido, são acusadas de reproduzir alguns dos vícios da administração estatal. Também, a sua capacidade de acção junto das bases, nomeadamente dos camponeses é vista, por vezes, como uma forma de angariação política para candidatos e partidos (Fonte oral, sector da sociedade civil; sector do desenvolvimento, 2008).

Assim, a capacidade de mobilização de importantes financiamentos internacionais a par da luta política e a influência partidária em algumas ONG, acabam por contribuir para a emergência de visões ambíguas sobre o seu papel, essencialmente junto dos dirigentes do Estado.

No entanto, é após o conflito de 1998 que as ONG emergem enquanto sector capaz de mobilizar efectivamente esforços e solidariedades para apoiar a reconstrução do país, através da capacidade de organizar as populações e aceder a fundos internacionais de apoio.

Por outro lado, o conflito teve consequências positivas na sua própria união e expressão enquanto grupo. A criação da CECRON – Célula de Crise das ONG, que acompanhou todo o processo do conflito e teve um papel fundamental no

[91] Entre 2003-2006, a CE (principal doador de APD à Guiné Bissau) contratou junto de ONG, em projectos de segurança alimentar, desenvolvimento comunitário e saúde, cerca de 8 milhões de Euros. O Estado guineense recebeu, durante este período mais de 115 milhões de Euros, dos quais 6 milhões foram destinados a um projecto de reabilitação de infra-estruturas sociais. Em 2007, o principal doador bilateral da Guiné-Bissau, Portugal, disponibilizou cerca de 11 milhões de Euros em APD, dos quais mais de 80% foram destinados a programas na área da saúde e educação, incluindo infra-estruturas. Desse total de 11 milhões, cerca de 560.000 Euros foram destinados a projectos de ONG nas áreas da saúde, educação e desenvolvimento rural. Todavia, importa salientar que o principal programa de protecção social existente no país é implementado por ONG com acções também nas áreas da saúde, educação, alimentação, micro-crédito, entre outras áreas, orçamentado em 1 milhão de Euros para 2007.

A presença de Espanha na APD disponibilizada à Guiné-Bissau tem sido reforçada, apesar de muito recentemente. Todavia, em 2007 os recursos de APD espanhola atingiram mais de 12 milhões de euros (mais do que duplicaram em relação a 2006 altura em quer totalizaram cerca de 5 milhões). Esta presença traduz-se no crescimento das ONG espanholas no país, designadamente na área da saúde.

desenvolvimento de esforços junto da comunidade internacional para a mediação do conflito e a obtenção da paz, constituiu um exemplo daquela realidade.

Após a guerra, em 2002, a CECRON dá lugar à PLACON-GB – Plataforma de Concertação das ONG Nacionais e Estrangeiras[92] que, demonstrou, uma importante capacidade de intervenção no espaço público do país logo a seguir ao conflito.

Porém, esta união interna vai sendo desgastada com processos de partidarização, incapacidade de obter consensos, relativamente a questões como a aprovação de um Código Deontológico, e alguma incapacidade de gestão, motivando a desmobilização das ONG. Actualmente, a Placon-GB encontra-se numa situação de grande fragilidade financeira e técnica e de erosão da credibilidade que tinha granjeado (Fonte oral, sociedade civil, 2008).

Têm surgido igualmente, outros espaços e iniciativas de dinamização da sociedade civil, como por exemplo o Movimento da Sociedade Civil que agrupa organizações de natureza muito diversa (ONG, Sindicatos, associações juvenis) e mais recentemente, um projecto de apoio e capacitação das OSC apoiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) da UE e implementado neste momento por um consórcio de ONG portuguesas e guineenses e iniciativas das Nações Unidas e de ONG internacionais.

Por outro lado, quer ao nível urbano quer no meio rural, as ONG têm tido um papel muito importante na dinamização do movimento associativo de base, apoiando a constituição e o funcionamento de associações comunitárias e de redes.

Nas cidades, têm apoiado a constituição de associações de moradores nos bairros periféricos de Bissau. Estas associações desenvolvem actividades associadas à gestão do bairro, limpeza, saúde, educação e actividades geradores de rendimento incluindo o micro-crédito.

No campo, são diversos os projectos desenvolvidos por ONG, incluindo serviços de saúde e educação, agricultura, turismo sustentável, gestão dos recursos naturais e micro-crédito. As ONG têm também procurado apoiar a organização dos camponeses

[92] Em 2005 a Placon-GB tinha cerca de 120 membros em todas as regiões do país, entre ONG nacionais e estrangeiras.

numa perspectiva de criação de dinâmicas locais autónomas baseadas na participação e na capacitação das comunidades para a demanda dos seus direitos. Este processo tem incluído também a tentativa de melhorar os níveis de poder das mulheres e a valorização da cultura das diversas etnias da Guiné-Bissau.

No que se refere às ONG estrangeiras que actuam no país, a sua actuação é amplamente visível (pelos meios de que dispõem) nos sectores da saúde e da educação, quer em Bissau quer, fundamentalmente, no meio rural. A sua relação com as ONG nacionais situa-se num contínuo entre o afastamento mútuo e a realização de parcerias e projectos comuns. Porém, de um modo geral a sua inter-relação tende a ser reduzida, constituindo-se em alguns casos, como ilhas no sector (Fonte oral, sector da sociedade civil, 2008).

Relativamente à relação entre ONG e o Estado, a fragmentação das suas intervenções e o seu afastamento em relação às instituições públicas constituem igualmente factores de crítica à sua intervenção. A desconfiança entre aquelas entidades promove por vezes a sobreposição de projectos no mesmo território e alguma competição (Fonte oral, sector do desenvolvimento; sector da educação, 2008).

Por outro lado, as incongruências internas às próprias ONG constituem aspectos importantes a ter em conta na discussão sobre o seu papel na transformação dos regimes de bem-estar. Deste modo, se por um lado se assumem como actores chave na democracia participativa, algumas ONG denotam deficits internos ao nível das práticas de participação. É exemplo disso, o facto de a realização das Assembleias Gerais e das eleições para os órgãos de gestão interna serem feitas com uma periodicidade irregular e de os relatórios de prestação de contas nem sempre serem realizados e apresentados (Fonte oral, sector sociedade civil, 2008).

Assim, é colocada em causa a própria governação interna das ONG o que, em conjunto com a fragmentação do próprio movimento, limita o posicionamento daquelas organizações no espaço público na defesa dos interesses das populações com quem trabalham.

Todavia, os movimentos associativos informais, rurais e essencialmente urbanos, que têm vindo a apoiar, poderão constituir grupos de mudança da situação vigente com bastante relevância, dadas a sua fundamentação na base. Mas para tal, será necessário

que as ONG – dotadas de estruturas institucionais formais e de recursos – consigam responder aquele conjunto de desafios.

3.3.2 O papel das Igrejas no bem-estar

Durante o período colonial a Igreja Católica constituiu um dos principais alicerces do sistema. A adesão à religião católica constituía um pré-requisito para o acesso ao estatuto de assimilado e a Igreja era vista como um dos pilares da missão civilizadora que estava na base do discurso de legitimação do colonialismo.

Após a independência, a acção social da Igreja Católica foi amplamente reduzida com a nacionalização das escolas e a extinção dos movimentos e organizações católicas, (Koudawo, 2001: 190).

Também a influência social e política do islamismo na Guiné-Bissau, que tem uma expressão maioritária no país, foi reduzida durante o período de vigência do sistema de partido único pelo facto de os seus líderes serem considerados apoiantes do regime colonial.

Porém, ambas as religiões veriam reforçado o seu campo de acção e de participação social durante os anos noventa com a abertura política e a mobilização dos diversos grupos sociais para ocupar o espaço criado pela "redução" do Estado (Koudawo, 2001: 191-192).

A Igreja Católica retomou o seu papel ao nível da acção social com a criação de escolas[93] e de centros de saúde, num quadro de degradação dos serviços sociais estatais e de empobrecimento das populações por via da crise económica e do ajustamento estrutural. Actualmente, desenvolve a sua acção de cariz caritativo em todo o país sendo especialmente relevante nas áreas rurais onde constitui, em alguns casos, o único prestador social.

No entanto, a par deste processo, o seu papel de intervenção sociopolítica também tem sido reforçado, designadamente após a sua intervenção durante o conflito de 1998.

[93] De acordo com Catarina Lopes (2007: 107), a Igreja Católica é actualmente responsável por 74 escolas em todo o território da Guiné-Bissau, salvo na região do Gabu (leste do país). Destas 74, 42 são privadas e 32 são auto-geridas. Estas escolas incluem os vários níveis de ensino: Jardim Infantil, Ensino Básico, Ensino Secundário e Ensino Profissional.

Durante a guerra, a Igreja assumiu os primeiros esforços de mediação entre as partes em conflito[94] e teve uma acção muito importante de apoio às populações deslocadas.

Posteriormente, com a consolidação da paz, a Igreja procurou alargar a sua influência no país, com uma acção junto dos crentes em termos de consciencialização sociopolítica, salientando a importância do seu posicionamento enquanto cristãos e enquanto cidadãos mas também, com uma intervenção pública neste sentido, de que é exemplo o apelo à responsabilidade dos dirigentes políticos e dos cidadãos durante os processos eleitorais[95] (Fonte oral, sociedade civil, 2008).

As instituições muçulmanas têm tido uma menor presença na acção social (Koudawo, 2001: 194). Contudo, a partir dos anos noventa foram criadas ONG[96] de inspiração islâmica que iniciaram actividades relacionadas com a educação e a saúde, essencialmente no Leste do país onde predominam as etnias muçulmanas. Após a guerra a acção de algumas ONG islâmicas[97] tem sido dificultada particularmente, pela redução do financiamento disponibilizado por parte dos países muçulmanos e alguma desconfiança por parte de organizações não governamentais ocidentais e das instituições internacionais relativamente àquele tipo de organização (Fonte oral, sector sociedade civil, 2008).

Porém, a sua acção permanece importante na área da educação, com o aumento de escolas corânicas. Têm também procurado, junto do Governo, o reconhecimento da língua árabe como uma língua de ensino no país (Fonte oral, sector sociedade civil, 2008).

Após a abertura política, pelo seu peso em termos eleitorais, os líderes islâmicos foram alvo de uma aproximação por parte de Nino Vieira e do PAIGC, que incluiu o apoio do Estado a viagens de peregrinação a Meca. Actualmente, não é evidente a

---

[94] O seu Bispo à altura, Sepptimio Ferrazzetta tornou-se numa figura consensual pelos seus esforços em prol da paz. A sua acção de mediador já tinha sido reconhecida antes do conflito, durante as greves dos professores (Koudawo, 2001: 195).

[95] Exemplo disso é a publicação da Carta dos Bispos "*Prevenir é melhor que remediar*" nos periódicos guineenses durante a campanha para as eleições legislativas de Novembro de 2008. Esta prática ocorreu também nas eleições anteriores em 2005 com uma carta intitulada: "*Ouvi o clamor do meu povo.*"

[96] Uma das primeiras ONG de inspiração islâmica é a Al-Ansar. É também das poucas organizações do género a assumir uma posição de condenação da mutilação genital feminina no âmbito do fanado (cerimónia que, nas etnias muçulmanas, marca a passagem à idade adulta das meninas).

[97] Caso da Al-Ansar, uma das mais antigas ONG islâmicas do país

posição que as instituições islâmicas pretendem ocupar na provisão social no futuro, ou a evolução da discussão de questões complexas e potencialmente divisórias como a da excisão feminina que respeita a questões essenciais de direitos fundamentais.

Assim, em suma, o papel das ONG, organizações comunitárias e de inspiração religiosa nos processos de reprodução e transformação do regime de bem-estar, no caso da Guiné, não é claro – considerando que assumem um posicionamento, no espaço público, que se pode perspectivar num contínuo que vai desde a substituição do Estado na sua função social de prestação de serviços (mantendo o status quo) até a um posicionamento de activismo social e de mobilização das comunidades numa perspectiva de intervenção na transformação das condições socioeconómicas.

> *"Em alguns grupos étnicos existem estruturas verticais, a ideia do "homem grande" que dita as regras. No entanto, em algumas zonas esses poderes foram quebrados. As mulheres foram adquirindo voz, criaram associações e agem. Em algumas zonas essas questões tradicionais foram alteradas com o apoio e pela acção das ONG."* (Fonte oral, sector sociedade civil, 2008)

Mas, considerando o papel de grande relevância que as organizações da sociedade civil têm vindo a desempenhar na promoção do bem-estar, e o reconhecimento desse facto pelos restantes actores da MRI, podermos perceber que na Guiné-Bissau se tem assistido à mobilização daquelas organizações na ocupação do espaço deixado vazio pelo Estado.

Contudo, essa ocupação é complexa e descoordenada, tendo tido como momento mais visível de união, o período de conflito e pós conflito de 1998, onde o potencial de organização das comunidades, num contexto de grande dificuldade, foi evidente. Porém, a geração de alianças revela-se complexa, sendo condicionada pelas lógicas próprias da pluralidade de organizações que se posicionam na sociedade civil. A fragmentação destes actores, as suas próprias incongruências internas e as suas abordagens de intervenção constituem factores de limitação da emergência de movimentos alargados capazes de exercer pressão para a transformação do regime.

3.4 Família

Em contextos de grande instabilidade e insegurança económica e perante a ausência de mecanismos formais de protecção, as famílias desempenham um papel determinante na MRI, assumindo o apoio aos seus membros em situação de maior

vulnerabilidade e a reprodução social pela transmissão dos valores e das práticas culturais.

Neste ponto da análise, centramo-nos nas estratégias de acesso ao bem-estar das famílias guineenses, explorando o modo como estas mobilizam os recursos – económicos, sociais, culturais – no sentido de obter uma maior capacidade de negociação na MRI, ou seja, na relação com o Estado, o Mercado e as ONG e organizações da comunidade. Essas estratégias incorporam elementos de reprodução do sistema mas também de mudança no regime vigente, importando perceber o seu potencial de transformação.

3.4.1 O papel da família no bem-estar: adaptação, transformação e reprodução social

Na Guiné-Bissau a família desempenha um papel fundamental em todas as dimensões da vida dos indivíduos particularmente, enquanto rede de segurança onde os seus membros encontram protecção face aos riscos sociais inerentes ao funcionamento da economia e às diferentes fases do ciclo de vida.

Por outro lado, os laços de parentesco constituem também um recurso essencial no acesso às oportunidades económicas na sociedade – ao emprego e à diversidade de actividades geradoras de rendimento (no sector formal e informal).

Considerando a grande diversidade étnica do país, os tipos de famílias, as relações de poder no seio das mesmas e a divisão sexual do trabalho registam algumas variações. Porém, apesar dessas diferenças, a família guineense é, na maioria dos grupos étnicos, patriarcal[98]: o chefe de família é responsável pelo sustento da família e detém a autoridade sobre todos os seus membros. Os filhos pertencem à família paterna e em caso de divórcio mantêm-se com o pai. Neste contexto, as mulheres têm um poder limitado de decisão.

A poligamia está também disseminada em várias das etnias ainda que com pressupostos e sob formas diversas, existindo também diferenças nesta prática entre o campo e a cidade.

[98] Na etnia Bijagó, a família é matriarcal. Nas etnias Manjaca, Mancanha e Pepel ainda persiste um sistema matrilinear de sucessão (Achinger, 1986: 73).

A família "tradicional" inclui assim, habitualmente, o chefe de família, as suas mulheres e crianças, os parentes em linha directa ou lateral e outras pessoas que habitam com o agregado de modo permanente (Atchinger, 1986: 70). Um agregado doméstico inclui diversos núcleos familiares (compostos por um chefe de família e restantes membros) que podem habitar na mesma casa ou nas suas proximidades.

Durante o período colonial, o perfil de actividades económicas das famílias, baseadas fundamentalmente na agricultura e/ou no comércio interno ou na sub-região, sofreu alterações, essencialmente, pela importância do mercado e da monetarização das relações económicas em grande parte do território, incluindo a produção orientada para o mercado de exportação e a integração nas redes comerciais transatlânticas.

Posteriormente, com a guerra de libertação e a independência, o processo de transformação na família guineense iria prosseguir, revelando a diversidade de modos de organização e de estratégias de adaptação à nova realidade socioeconómica do país. Neste sentido incluem-se, no leque de estratégias das famílias camponesas, o êxodo rural, o reforço da promoção de actividades económicas monetarizadas (como a produção de amendoim), o emprego de alguns dos seus membros no sector secundário e terciário e o acesso ao ensino e à formação profissional como instrumento de promoção social.

Aquele conjunto de factores teve consequências na actividade agrícola (baixa da produtividade) e na capacidade de resposta das famílias a situações de crise (dificultada pela saída de membros em idade activa para estudar ou trabalhar fora e em alguns casos, uma tendência para a mono-nuclearização)[99].

Efectivamente, a importância do êxodo rural em direcção a Bissau, a principal cidade do país, tornou-se visível no crescimento dos bairros populares onde habitam cada vez mais famílias urbanas. Estes bairros, na periferia da cidade, são caracterizados pela precariedade do acesso à água, luz, e saneamento básico. Têm uma componente residencial mas também económica, incluindo comércio e agricultura (Borges, 2004: 12).

[99] Achinger (1986) apresenta uma discussão das transformações na família camponesa na Guiné-Bissau com a análise comparativa de famílias em duas tabancas, Cabuca e Malafó, evidenciando a transformação dos sistemas económicos e a sua relação com o tipo de família.

Na cidade, os agregados familiares são relativamente diferentes. As suas actividades económicas estão centradas no emprego na administração pública, serviços e comércio. A dimensão das famílias é mais reduzida, a disseminação da poligamia é menor e há um maior número de agregados mononucleares (Atchinger, 1986: 80).

Com o advento da liberalização económica e a transformação do papel do Estado na sociedade, as famílias guineenses vêem-se perante a necessidade de encontrar formas de responder ao agravamento das condições de vida no campo e na cidade.

Assim, no meio rural, perante a inconstância dos rendimentos e a degradação do nível de vida, as famílias diversificaram as suas actividades económicas incluindo a autoprodução dos alimentos essenciais, a dinamização de actividades comerciais e a integração no sistema de mercado nomeadamente, com a produção do caju.

Mediante a degradação do rendimento proveniente das actividades agrícolas, de onde o homem retirava o sustento da família, de acordo com a divisão tradicional do trabalho entre sexos, o papel das mulheres na subsistência do agregado tornou-se mais importante. Aquelas passaram a desenvolver iniciativas diversas nomeadamente, a produção de hortícolas para comercialização nos mercados, essencialmente em Bissau, e a venda ambulante de alimentos, frutas e legumes. Com este processo verifica-se na prática, uma sobrecarga do trabalho das mulheres com a acumulação daquelas actividades com as domésticas sem que tal corresponda efectivamente, a uma transformação nas relações de poder entre homens e mulheres (Atchinger, 1992: 68-71).

Por outro lado, a partir do ajustamento estrutural, entre os camponeses acentua-se o fenómeno migratório (interno e externo). Esta migração tem uma componente temporária ou definitiva, em direcção aos países vizinhos, à Europa ou internamente, a Bissau, reforçando a tendência de saída de parte significativa da população rural em idade activa verificada desde a independência.

Na cidade, o aumento de custo de vida e o congelamento dos salários dos funcionários públicos implicaram uma degradação do poder de compra das famílias urbanas, que foram obrigadas a encontrar estratégias que lhes permitissem fazer face às necessidades básicas – alimentação, vestuário, pagamento de propinas escolares.

Deste modo, para complementar os seus recursos, as famílias recorrem ao cultivo de pequenas hortas na periferia da cidade e à criação de animais (essencialmente aves), posteriormente comercializados nos mercados de Bissau, assistindo-se a uma

"ruralização" da cidade. Para além disso, proliferam as actividades de venda ambulante, pequeno comércio e serviços.

Estas actividades são, na sua maioria, desempenhadas pelas mulheres[100] verificando-se assim, também nas cidades, um incremento da sua responsabilidade pela subsistência da família - perante a dificuldade, cada vez maior, do homem desempenhar o seu papel tradicional[101]. Também os jovens e as crianças são chamados a contribuir para o orçamento da família através da participação no comércio informal, em pequenos serviços (exemplo dos engraxadores) ou mesmo da mendicidade. Neste quadro, fala-se também de um aumento das práticas de delinquência juvenil (Handem, 1988: 72).

Este processo é promotor de conflitos no seio das famílias urbanas, nomeadamente no exercício do controlo sobre jovens e crianças integradas também nas estratégias familiares de sobrevivência.

> *"Com o atraso nos pagamentos dos salários aos funcionários públicos, registam-se problemas nas famílias que têm muita dificuldade em conseguir exercer o controlo sobre os seus membros. Esta questão tem reflexos ao nível da gravidez precoce, prostituição, marginalidade, tráfico de droga, etc. Esta situação ameaça o papel social da família."* (Fonte oral, sector segurança e protecção social, 2008)

Mas evidenciam-se elementos adicionais de pressão nas redes familiares de solidariedade – inter-geracional e cidade-campo.

A obrigação tradicional de cuidado dos mais velhos pelos seus familiares é mantida com muita dificuldade ou deixa mesmo de poder ser cumprida. Em alguns casos, aquela estrutura de obrigações tradicionais inverte-se, com o incremento das situações em que as avós assumem a responsabilidade do sustento dos netos – nomeadamente com a emigração ou as situações de orfandade (associada por exemplo à mortalidade relacionada com o HIV) (Lourenço-Lindel, 2002: 203).

---

[100] De acordo com Sangreman (2003: 316), a participação das mulheres em actividades de comércio passou de 3% em 1986 para 14,3% em 2001.

[101] Na Guiné-Bissau, os agregados familiares chefiados por mulheres estão menos expostos à pobreza. Presume-se que tal se deva ao facto de que, quando uma mulher assume a chefia da família desenvolve esforços na promoção de actividades geradoras de rendimento, posteriormente utilizado para o bem-estar de toda a família, enquanto que o homem dá preferência às suas despesas pessoais (INEC, 2002: 32; Atchinger, 1992: 70).

Perante o aumento do êxodo rural, as redes de solidariedade entre cidade e campo tornaram-se cada vez mais importantes. Este facto é perceptível em questões como o acesso das famílias urbanas à alimentação (arroz), a participação dos seus membros na campanha de caju, de onde obtêm algum rendimento, o desenvolvimento de actividades informais e de redes de comércio (campo-cidade) e a integração de parentes e familiares vindos do campo na vida urbana, nomeadamente dos estudantes.

Mas, perante o agravamento das dificuldades económicas, os habitantes das cidades enfrentam dificuldades em apoiar os familiares que permaneceram nas tabancas e/ou em assegurar a subsistência dos que são enviados para permanecerem com eles. Por outro lado, as alterações na estrutura de produção, orientada para a exportação de caju, e a queda da produção de arroz, são potencialmente geradoras de impactos negativos na quantidade daquele alimento que as famílias urbanas conseguem aceder através dos seus familiares no campo (Lourenço-Lindel, 2002: 219-220).

Todavia, o portfolio de estratégias informais inclui também a integração dos indivíduos em redes ou grupos, caracterizados por relações de cariz horizontal ou vertical, através das quais procuram aceder ao rendimento.

É exemplo de um sistema informal de solidariedade (vertical) o papel desempenhado pelos *homens-grandes*[102] em torno dos quais se organizam redes de cariz patriarcal, verticais, que permitem aos indivíduos nelas integrados (por afinidades étnicas, religiosas e familiares) o acesso a oportunidades económicas e aos recursos mediante o respeito por determinadas obrigações.

Quanto aos sistemas informais de solidariedade de cariz horizontal, destacam-se os mecanismos de organização colectiva e de partilha de risco, onde se inclui as associações camponesas (formais e informais), as associações de moradores (nos bairros populares de Bissau), a organização de sistema colectivos de acesso à saúde (mutualidades) e à educação (escolas comunitárias) e sistemas de crédito rotativo como é o caso das abotas (grupos de mulheres organizadas em grupos que poupam e fornecem crédito entre si).

[102] Expressão que designa os indivíduos que pela sua idade, experiência e sabedoria detêm uma posição mais elevada na hierarquia tradicional. Em alguns casos, estes indivíduos mobilizam também um maior poder económico.

Esta panóplia de estratégias informais não pode, porém, oferecer garantias efectivas de segurança económica em situações de agravamento dos níveis de vulnerabilidade ou crises abrangentes na medida em que, de um modo geral, os seus constituintes partilham o mesmo nível de dificuldades. Assim, o agravamento da situação económica do país repercute-se em todos, reduzindo a sua margem de manobra.

> *"(...) a solidariedade familiar continua a ser muito importante. Com o aumento do custo de vida, alguns produtos aumentaram quase 100%, as famílias não conseguem alimentar-se. Num caso de perda de culturas (pragas, chuva) o que a família obtém é muito pouco. Para além dos familiares, recorrem a ONG ou às entidades religiosas. Contudo, as ONG nacionais também não dispõem de capacidade de resposta e têm de recorrer a parceiros internacionais, deparando-se com grandes dificuldades. Assim, vive-se o presente."* (Fonte oral, sector protecção e segurança social, 2008.)

3.4.2 A emigração como estratégia

Neste contexto, a persistência das difíceis condições de vida na Guiné-Bissau favoreceu a emergência da emigração como estratégia fundamental de sobrevivência na generalidade dos grupos étnicos[103].

Tem-se assistido a um aumento das remessas dos emigrantes[104] indiciador do crescimento da sua importância para a economia do país, representando pelo menos 8% do PIB, segundo os dados do Banco Mundial. Neste sentido, as remessas constituem um elemento essencial na sobrevivência diária das famílias e no seu bem-estar, É disso exemplo, o apoio ao pagamento dos estudos das crianças e jovens, essenciais na mobilidade ascendente das gerações mais novas e a dinamização de actividades económicas no seu país de origem, em conjunto com os familiares.

> *"(...) o papel das remessas dos emigrantes é muito importante. Actualmente, todas as etnias da Guiné-Bissau têm emigrantes. Estes apoiam os seus familiares, ajudando no pagamento das propinas, alimentação, vestuário. Por vezes apoiam a criação de pequenos negócios no país que*

---

[103] Para uma abordagem da imigração guineense em Portugal *Vide* Machado, Fernando Luís, (2002), *Contrastes e Continuidades. Migração, Etnicidade e Integração dos Guineenses em Portugal*, Oeiras, Celta.

[104] De acordo com o Banco Mundial, as remessas dos emigrantes guineenses passaram de cerca de 2 milhões de dólares em 1980 para 30 milhões em 2008. O BM afirma porém, que estes números poderão ser superiores considerando os valores não declarados e não contabilizados

> *são desenvolvidos pelos seus familiares. Por exemplo, há emigrantes que adquirem viaturas no estrangeiro e que servem como meio para a criação de serviços de transporte em Bissau ou noutros locais do país*." (Fonte oral, sector da segurança e protecção social, 2008)

Por outro lado, a importância dos emigrantes tem sido evidenciada também nas situações de crise grave e de mudança no país. Durante o conflito de 1998/1999, a mobilização dos emigrantes foi fundamental no auxílio prestado aos refugiados e na acção junto da comunidade internacional para a resolução do conflito. Posteriormente, com as eleições de 1999, os emigrantes organizaram-se para obter apoios, designadamente financeiros, para os diferentes partidos políticos a par do reforço da sua própria participação no processo eleitoral (Koudawo, 2001: 184). Este processo marcou o reforço da consciencialização da diáspora sobre o seu papel no desenvolvimento do país.

Com o estabelecimento dos emigrantes nos países de acolhimento, nomeadamente com o desenvolvimento de formas organizadas de associação, verifica-se um processo de assunção da responsabilidade de contribuir para a melhoria das condições de vida no seu país de origem (Có, 2004: 12). No caso da Guiné-Bissau este processo tem passado pela organização de formas de resposta a necessidades específicas das comunidades de pertença dos emigrantes, como a educação, a água potável, a saúde… essencialmente com o estabelecimento de relações entre associações, ONG ou estruturas informais, não incluindo as instituições do Estado de um modo geral (Có, 2004: 13).

Mas, não devem ser negligenciados outros impactos da intervenção dos emigrantes na sociedade de origem, por exemplo, pela transmissão de ideias novas, padrões de consumo, hábitos sociais e culturais, mas também de uma maior exigência face à conduta dos agentes políticos e sociais na provisão do bem-estar.

As estratégias desenvolvidas pelas famílias na Guiné-Bissau, em resposta ao agravamento das condições de vida, indiciam transformações no seu papel de protecção dos seus membros – que evidenciam a sua importância central por um lado, e por outro a pressão a que estão sujeitas na ausência de outros mecanismos.

Assim, apesar do potencial de transformação social associado à assunção de novos papéis pelas mulheres e pelos jovens, bem como da participação das famílias em novas actividades económicas, a sua capacidade de exercer pressões para uma transformação do regime de bem-estar mantém-se limitada.

Tal acontece porque, se os elementos de mudança são favorecedores de alterações nas estruturas de poder nas famílias, a sua transformação é potencialmente causadora de insegurança para os indivíduos, pela ausência de opções alternativas efectivas no Estado, mercado ou nas ONG e organizações da comunidade.

Neste contexto, os emigrantes poderão desempenhar um papel importante, funcionando como elementos externos capazes de garantir a segurança económica das famílias e a sua capacidade de assunção de riscos favorecedores de mudanças. Porém, considerando as estruturas internas de poder e o papel dos restantes actores da MRI, este potencial é ainda limitado.

4. Impactos no bem-estar

A análise dos impactos no bem-estar, numa perspectiva de regime, inclui os indicadores "clássicos" de bem-estar (saúde, educação e protecção social) mas também a observação de elementos potenciadores de uma maior pressão no sentido da transformação social.

Assim, neste ponto, trata-se de compreender duas dimensões relacionadas com o bem-estar das populações. Por um lado, as questões relacionadas com o acesso aos bens e serviços essenciais à subsistência e, por outro, o modo como o quadro actual associado à segurança socioeconómica e ao bem-estar promove a emergência de processos de mobilização cidadã no sentido de transformar o regime.

4.1. Pobreza, saúde, educação na Guiné-Bissau

A Guiné-Bissau tem ocupado permanentemente o último decil da tabela do desenvolvimento humano. Nas estimativas disponíveis para o período de 1975-2004, o IDH passou de 0,242 para 0,348 em 2004, evidenciando um crescimento muito lento ao longo destes (quase) 30 anos.

De acordo com os dados disponíveis (INEC, PNUD), a pobreza absoluta, numa perspectiva monetária, atinge cerca de 65,7% da população e a pobreza extrema cerca de 21,7%, apresentando-se como mais grave – em extensão e em profundidade - nas áreas rurais, essencialmente nas regiões de Oio, Bafatá e Quinara/Tombali, registando-se na região de Bissau a taxa mais baixa do país.

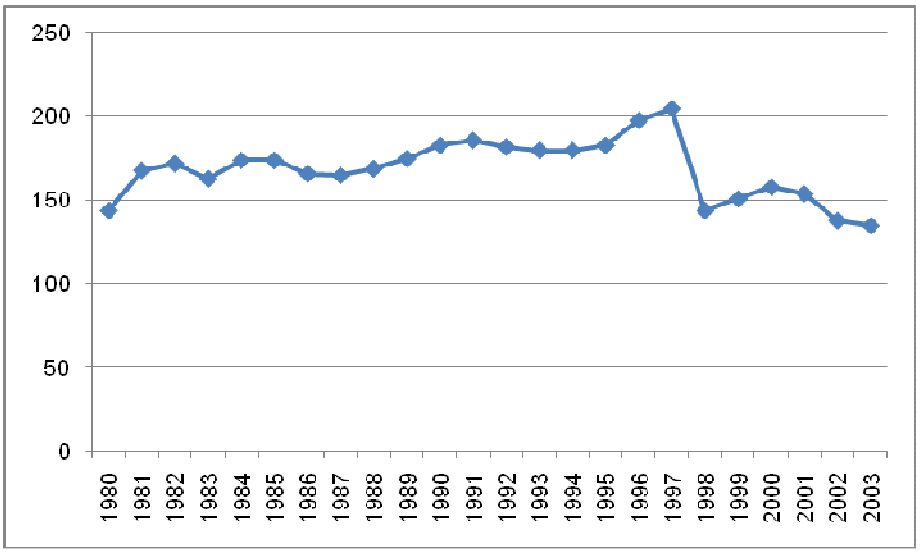
Contudo, se recorrermos ao Índice de Pobreza Humana (IPH) a região do Oio, que é menos pobre em termos monetários, surge como a mais pobre. Esta diferença nos indicadores é indiciadora de um acesso assimétrico aos serviços sociais (saúde e educação) bem como ao rendimento (PNUD, 2006: 10).

De acordo com o mesmo índice, as mulheres são mais afectadas pela pobreza, na generalidade das regiões do país. Em termos etários, os pobres são habitualmente jovens em idade activa, entre os 18-35 anos.

Os principais determinantes da pobreza no país são: o número de pessoas que compõem o agregado familiar (aumentando o risco em famílias mais numerosas), o nível de habilitação escolar do chefe de família (o risco é maior quando o chefe de família tem habilitações mais baixas), o local de residência (os agregados que vivem fora de Bissau estão mais expostos à pobreza), o sexo do chefe de família (os agregados chefiados por mulheres têm menor probabilidade de serem pobres) e a sua actividade (os assalariados estão mais expostos à pobreza do que os agregados em que o chefe de família é empregador / independente) (INEC, 2002: 32).

Apresentamos de seguida a evolução do PIB *per capita* guineense ao longo das últimas duas décadas que ilustra a evolução dos níveis de rendimento.

Gráfico III.2 - Evolução do PIB *per capita* entre 1980 e 2003 (em dólares)



Fonte: PNUD, 2006.

O PIB *per capita*[105] na Guiné-Bissau em 1980, era de 144 dólares americanos. Da análise do gráfico III.2 percebemos que se registou um crescimento do mesmo nos primeiros anos da década da década de oitenta, registando porém uma queda em 1983. Posteriormente vai ter uma recuperação em 1984 voltando a cair a partir de 1985 até 1989.

Nos primeiros anos da década de noventa a tendência do PIB *per capita* é de alguma estagnação e decrescimento ligeiro, tendo porém registado um crescimento na segunda metade da década. A partir da guerra de 1998 regista-se uma forte queda, situando-se em 2003 em níveis inferiores aos de 1980.

Saúde

No que concerne à saúde, a evolução dos indicadores nesta área de bem-estar demonstra uma evolução muito lenta e em alguns casos uma regressão, sendo particularmente graves os dados relativos à mortalidade materna e infantil.

A esperança média de vida à nascença na Guiné-Bissau é de 45 anos (2004). À época da independência era de 36 anos.

De acordo com os dados disponíveis (PNUD, 2006), a taxa de mortalidade infantil era de 142 por mil em 1990, tendo sido ligeiramente reduzida em 1999 para 124 por mil. Neste mesmo período de tempo, a taxa de mortalidade infantil (antes dos cinco anos de idade) passou de 240 por mil para 203 por mil. Este padrão de evolução da mortalidade infantil reflecte uma evolução muito lenta na melhoria do acesso aos cuidados de saúde infantil, indiciadoras dos problemas graves com que se depara o sector.

Ao nível da mortalidade materna, os indicadores demonstram um agravamento da situação com 1013 mortes por cem mil partos em 1995 e 1279 por cem mil partos, em 1999. Estes números estão associados ao facto de que, para a totalidade do território da Guiné-Bissau, apenas 6,1% dos partos são realizados em centros de saúde e os serviços de saúde pré-natal são frequentados apenas por cerca de 20% das mães (PNUD, 2006: 23).

[105] Em ternos reais (base = 2000)

As principais causas de morte na Guiné são actualmente, o paludismo, a tuberculose e as doenças diarreicas, estimando-se que o HIV1-Sida afecte cerca de 100.000 pessoas em 2008 e o HIV2-Sida afecte, neste mesmo período, cerca de 13.000 pessoas[106].

Este conjunto de indicadores denota a fragilidade dos serviços de saúde na resposta às necessidades básicas da população considerando que, em muitos casos, as principais causas de morte podem ser prevenidas ou curadas com recurso a cuidados e a medicação generalizada em outros contextos.

A criação de um sistema de saúde capaz de responder às carências fundamentais da população constituiu um dos vectores do programa do PAIGC elaborado em 1977. Foi com base na premissa de universalização dos cuidados essenciais de saúde que se procedeu à criação do sistema nacional de saúde, que dispõe actualmente de cerca de 798 instalações sanitárias, em que mais de 90% são centros e postos de saúde.

Na Guiné existem apenas 2 hospitais nacionais e 7 hospitais de sector para mais de um milhão de pessoas. Entre 1994 e 2005, o número de habitantes por médico cresceu situando-se em 7053 naquele ano, quando em 1994 era de 6273 pessoas. Também o número de utentes por enfermeiro aumentou de 875 em 1994 para 1454 em 2005 (INEC, 2005).

Esta tendência de crescimento do número de habitantes por profissional de saúde, verificada de modo contínuo desde 1994, é explicada designadamente pela degradação das condições salariais e de trabalho no sector público, pela migração de quadros qualificados e pela sua integração no sector privado.

Por outro lado, no que concerne às condições ambientais associadas à saúde, importa salientar que a rede de saneamento básico cobre menos de 1% da população pobre do país e o acesso à água potável está disponível para cerca de metade (PNUD: 2006, 27-28). Neste sentido, os surtos epidémicos de cólera têm-se repetido, com maior ou menor intensidade, ao longo dos anos.

[106] É muito difícil obterem-se dados fiáveis relativamente à incidência do HIV pelo facto de a doença implicar riscos graves de rejeição social e de os doentes infectados recorrerem a tratamentos no Senegal.

Os serviços de saúde são marcados pelo mau estado das instalações, a fraca preparação dos profissionais de saúde[107] e a ausência de equipamentos, materiais e medicamentos fundamentais aos cuidados básicos.

No que concerne à acessibilidade das populações aos serviços, verifica-se uma disparidade particularmente evidente entre meios urbanos e rurais. Os níveis de rendimento das famílias também determinam a sua capacidade de acesso, já que o serviço público de saúde não é gratuito. Para além da cobrança de taxas moderadoras, os cidadãos têm de "gratificar" o pessoal de saúde e, por vezes, custear medicamentos e materiais, considerando os baixos salários (em atraso) dos profissionais e a penúria de recursos nas infra-estruturas de saúde (Fonte oral, sector saúde, 2008).

Educação

Relativamente aos indicadores associados à educação, cerca de 58,5% da população com mais de 15 anos nunca frequentou a escola, 25,7% completou o ensino primário, 14,5%, o ensino secundário e 1%, o ensino superior. O nível de analfabetismo no país é de 58,9%, verificando-se uma importante diferença entre Bissau (29,2%) e as restantes regiões (70,5%) (INEC, 2002: 12).

Actualmente, a taxa líquida de escolarização[108] é de 56,9% para a globalidade do país apresentando variações entre regiões: é mais elevada nas regiões de Biombo (87%) e Tombali (77%) e mais baixa em Bissau (44%) e Oio (46%). O valor nacional encontra-se abaixo da média para a Africa Sub-saariana que em 1998 era de 60% (PNUD, 2006: 14).

O rácio entre rapazes e raparigas no que concerne ao ensino primário, tem evoluído favoravelmente, situando-se em 0,83 mas, no que concerne ao ensino secundário situa-se em níveis acentuadamente mais baixos, 0,44.

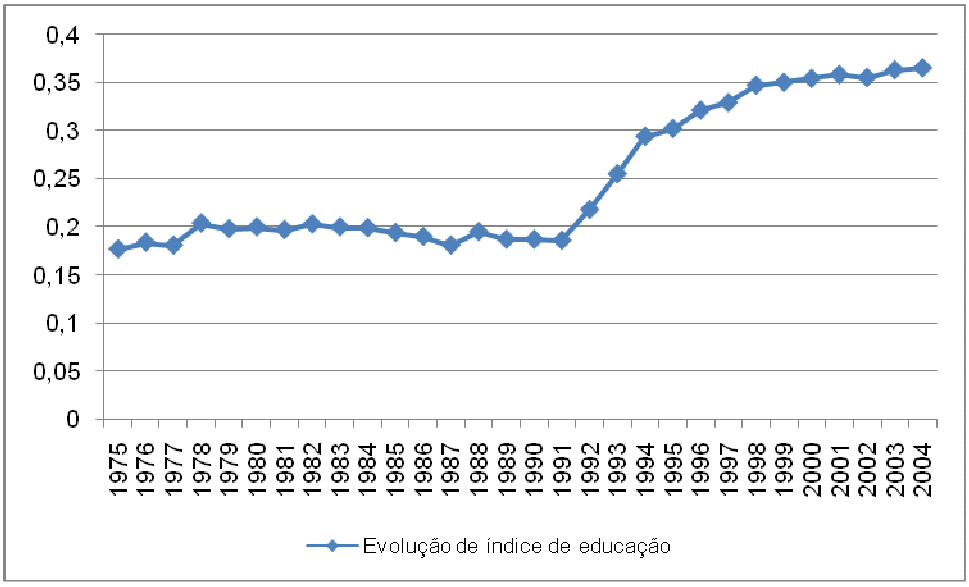
---

[107] A Guiné dispõe actualmente de médicos estrangeiros designadamente cubanos, ao abrigo da cooperação entre os dois países. Estes médicos têm apoiado também a única escola superior para profissionais de saúde, que reabriu recentemente, depois da guerra de 1998.

[108] Número de alunos inscritos no ensino básico e secundário com base numa estimativa do crescimento da população na faixa etária a que se refere (população em idade escolar entre os 6-14 anos) (PNUD, 2006).

No gráfico seguinte, apresentamos a evolução do índice de educação para o período entre 1975 e 2003 (PNUD, 2006: 101).

Gráfico III.3- Evolução do índice de educação[109] (1975- 2004)



Fonte: PNUD, 2006.

De acordo com o Gráfico III.3, o índice de educação evoluiu favoravelmente entre 1975 até 1978, verificando-se a partir daí uma estagnação e um ligeiro decréscimo e estagnação até 1985, altura em que é evidenciada uma tendência de descida. Verificou-se no final dos anos oitenta uma estabilização da tendência negativa que se inverteu a partir do inicio dos anos noventa, com ligeiras quedas e 1998 e 2002.

Esta evolução é coincidente com a análise do agravamento das condições de vida das famílias ao longo dos anos oitenta bem como com os constrangimentos ao nível da despesa pública que afectaram o sector da educação. Estes factores vieram colocar maior pressão sobre as famílias, obrigando-as por vezes a recorrer ao trabalho de todos os seus membros e dificultando a capacidade de integração escolar das crianças e jovens num contexto de degradação do sistema educativo.

A recuperação das taxas de escolarização, em meados dos anos noventa e até 2004, deve-se em grande parte à entrada das ONG e das igrejas no sector da educação, a

[109] Este Índice é calculado a partir da taxa de alfabetização da população adulta e da taxa de escolarização (número de alunos inscritos no ensino primário e secundário em cada ano).

par do desenvolvimento de um projecto financiado pelo Banco Mundial, o Projecto Firkdja[110], responsável pela construção de escolas no período do pós-guerra.

Actualmente, o sector da educação está profundamente debilitado. Em grande parte das escolas não está disponível o ensino das seis classes que constituem o ensino obrigatório. De acordo com os dados do Ministério da Educação Nacional, das 842 escolas existentes apenas cerca de 56% oferece os quatro anos de ensino básico elementar (PNUD, 2006). Todavia, as suas instalações são muito precárias essencialmente, nos meios rurais. Os materiais escolares são insuficientes para garantir níveis satisfatórios de qualidade pedagógica.

A formação dos professores é também muito exígua. Cerca de 60% dos professores não dispõe de formação adequada o que coloca em causa a qualidade do ensino no país (PNUD, 2006: 16).

Relativamente às estruturas de ensino secundário e profissional os problemas de qualidade são semelhantes, designadamente a degradação das infra-estruturas, falta de materiais pedagógicos e a formação de professores. Coloca-se também como problema essencial, a distribuição territorial daquelas escolas que estão concentradas em Bissau e em algumas capitais de Sector (PNUD, 2006; Fonte oral, sector educação, 2008).

O sector da educação tem sido permanentemente afectado por greves. Em Novembro de 2008 o ano lectivo ainda não se tinha iniciado perante o atraso no pagamento dos salários dos professores (que representam praticamente a totalidade da despesa do Estado no sector).

> *"No início dos anos oitenta, com a crise económica e o Programa de Ajustamento Estrutural a situação mudou, com a redução do investimento no sector. Uma das principais consequências deste processo foi a fragilização do estatuto do professor o qual ainda não recuperou. O sector foi abalado por greves sucessivas e falta de pagamento dos salários. Foi interrompido o trabalho de formação dos professores."* (Fonte oral, sector educação, 2008)

Neste contexto, a própria escola e a importância da educação enquanto veículo de promoção socioeconómica, sofrem um processo de desvalorização mediante o

110 No âmbito deste projecto foram construídas 75 novas escolas e 255 salas de aula entre 1999-2002. Porém, não dispomos de dados para saber quantas dessas escolas se encontram actualmente a funcionar, considerando que as restrições orçamentais do Estado no pagamento aos professores.

desinvestimento no sector. A este respeito importa reflectir sobre a primeira justificação dada pelos jovens para o abandono escolar, que é o "desinteresse pela escola" (ILAP, 2002: 12).

Por outro lado, num contexto como o da Guiné-Bissau, é fundamental perspectivar a escola também, como espaço de construção da cidadania e da coesão social. Esta dimensão era entendida, aquando da independência, como a criação do "homem novo". Posteriormente, com a liberalização política, os *curricula* foram alterados para integrar temas relacionados com a cidadania, a saúde, a resolução de conflitos.

Mas com a redução do papel do Estado, o sector educativo é caracterizado pela polarização da intervenção de actores diversos – Estado, ONG, Igrejas, comunidades – que estão associadas à prestação daquele serviço. A incapacidade, por parte das entidades públicas, de exercício de um papel regulador da acção daquelas instituições, dificulta a implementação de uma estratégia educativa que incorpore aquele tipo de preocupações, numa base ampla.

> *"Tem-se assistido a uma inversão dos papéis dos actores no sector da educação. Este problema resulta da incapacidade do Estado de coordenar os actores no seu território e de organizar e responder às necessidades da população."* (Fonte oral, sector da educação, 2008)

4.2. Protecção social

Na Guiné-Bissau, o sistema estatal de segurança[111] e protecção[112] social não oferece garantias efectivas de obtenção de algum tipo de apoio durante os períodos de crise ou de súbita quebra do rendimento aos seus cidadãos. Esse facto é actualmente bastante evidente, perante a subida dos preços dos produtos alimentares de base no

[111] O sistema de segurança social na Guiné-Bissau baseia-se no Regime Geral de Previdência e num regime de seguro obrigatório de acidentes de trabalho e doenças profissionais. O sistema é gerido pelo Instituto Nacional de Seguros e Previdência Social. Posteriormente, durante os anos 90, foram criados instrumentos de protecção social de base não contributiva dirigido a pessoas em situação de vulnerabilidade, incluindo militares, docentes e pessoal do sector da saúde.

[112] Actualmente, a àrea da protecção social está integrada no Ministério da Família, da Solidariedade, e da Luta Contra a Pobreza, cujo principal programa consiste na criação e funcionamento de uma Rede de protecção social. Este programa, apoiado pela cooperação portuguesa é coordenado e implementado no terreno por ONG nas áreas da saúde, educação, saneamento, micro-crédito, apoio à infância, entre outros. Ao Ministério cabe uma supervisão dos projectos. Contudo, o Ministério não dispõe de dotação orçamental e não dispõe dos recursos mínimos – humanos, materiais – para implementar medidas de protecção social entretanto legisladas.

mercado internacional com implicações graves na subsistência dos guineenses. Na ausência de respostas por parte das entidades estatais recorrem às famílias, às suas redes informais de solidariedade, e às organizações sociais – Igreja e ONG (Fonte oral, sector da sociedade civil e sector da segurança e protecção social, 2008).

Esta situação é agravada pelo atraso de pagamento dos salários da função pública que constitui a grande maioria da população assalariada do país (entre 80 a 90%), tendo um efeito duplamente negativo nos níveis de bem-estar da população, na subsistência das famílias dos funcionários estatais e na prestação dos serviços sociais de saúde e educação à generalidade da população.

A organização do sistema formal de segurança social de base contributiva inclui os trabalhadores do sector público e do sector privado.

Porém, na prática, as prestações sociais processam-se com muito atraso e são muito baixas. Actualmente, existem 2817 pensionistas onde se incluem funcionários públicos, ex-militares e ex-governantes, sendo que 30% dos recursos deste sector são canalizados para o pagamento das reformas de cerca de 190 antigos membros do governo e ex-deputados. (Banco Mundial, 2008: 64)

Ao nível do sector privado verifica-se um elevado incumprimento por parte das empresas no pagamento das contribuições devidas o que inviabiliza o funcionamento do sistema (Fonte oral, sector da segurança e protecção social; sector da sociedade civil; Banco Mundial, 2008: 62).

De acordo com o estudo do Banco Mundial (2008), existe ainda um programa não contributivo de prestações sociais que tem cerca de 2500 beneficiários (cerca de metade são indivíduos portadores de deficiência). Porém, não são claros os critérios de atribuição das prestações e não existem dados sistematizados sobre o sistema. Também aqui os pagamentos são irregulares e feitos com atrasos.

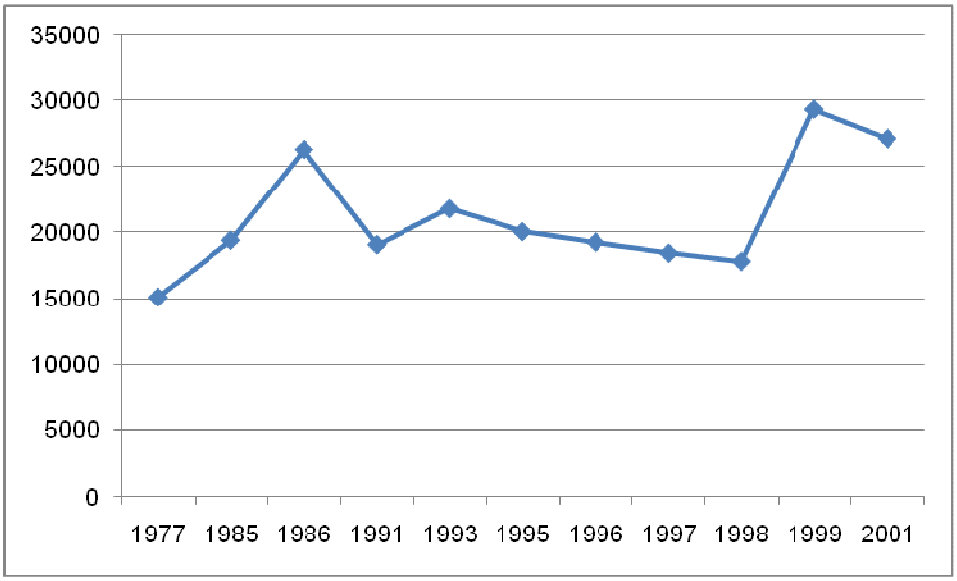
A gestão do próprio INPS – Instituto Nacional de Pensões - é percepcionada como pouco credível, estando sujeita a mudanças permanentes dos seus responsáveis, motivadas essencialmente por critérios políticos. Os descontos efectuados pelos funcionários públicos são canalizados directamente para o Orçamento de Estado, o que não permite uma gestão autónoma do fundo de pensões, contribuindo para o descrédito no sistema (Banco Mundial, 2008: 62-64).

Neste contexto, marcado pela ausência de mecanismos formais efectivos de protecção social, importa atentar na dimensão de segurança associada ao emprego no sector público.

Efectivamente, desde a independência, a administração pública denotou um crescimento exponencial - entre 1976 e 1980 o número de funcionários duplicou, absorvendo 30% do PIB do país (Handem,1987: 81). O acesso à função pública assumiu-se como um factor chave de segurança económica das famílias[113] que aí viam o acesso a uma fonte de rendimento constante e segura - num contexto em que o sector privado formal não existia e o rendimento da actividade agrícola era muito baixo (Handem, 1987: 81). Posteriormente, com a abertura da economia, o sector privado não foi capaz de gerar uma dinâmica de criação de emprego suficientemente forte, para absorver os jovens que entram anualmente no mercado de trabalho. Assim, o sector público manteve-se como o principal empregador do país.

O gráfico seguinte permite-nos perceber a evolução do número de funcionários públicos desde o período subsequente à independência.

Gráfico III.4 - Evolução do número de funcionários públicos (1977-2001)



Fonte: Sangreman (2003).

[113] Este processo foi descrito em outros países africanos, onde o emprego público tem um papel de protecção social das populações, mediante a segurança que oferece, comparativamente ao sector privado informal e mesmo ao formal (Robinson, 1991, cit in Rodrik, 1997: 4).

Da análise do Gráfico III.4 é perceptível o crescimento do número de funcionários públicos, essencialmente nos períodos de transição pós-conflito. Verificamos também, que é a partir de meados da década de oitenta que se verifica uma inversão daquela tendência, interrompida em 1998. Importa no entanto, atentar nos factores subjacentes a esta evolução e no seu real impacto.

Ao longo da segunda metade dos anos oitenta, com o PAE, foram desenvolvidos esforços de contenção da despesa salarial, com o despedimento de funcionários e o congelamento dos seus salários, mas que se reflectiram pouco na massa salarial devido à reintegração ou integração de novos trabalhadores ao longo desse período (Handem, 1988; Sangreman, 2003).

Posteriormente, nos anos noventa, registou-se uma diminuição do número de funcionários públicos, mais evidente entre 1994 e até 1997. Porém, essa redução deveu-se essencialmente a uma "limpeza" do sistema com a eliminação de situações em que os mesmos funcionários recebiam salário de duas instituições públicas ou não existiam. Este processo resulta, em termos estatísticos, numa eliminação dessas pessoas das listagens e numa redução, que não corresponde à realidade (Sangreman 2003; Banco Mundial, 2007a). Assim, as tentativas de contenção da despesa têm sido feitas essencialmente, pela via da degradação dos salários reais mais do que pela diminuição do número de funcionários.

No final da década de noventa, as tensões que se vinham agravando na função pública, com o receio de despedimentos, a falta de pagamento de salários e o seu congelamento, incluindo-se aqui o descontentamento dos militares pelas mesmas razões, são consideradas como condições na base do conflito militar de 98/99 (Cardoso, 2000: 93-94).

Após a guerra, a Guiné inicia uma nova fase de transição marcada por uma nova subida do número de funcionários públicos essencialmente, com a integração de muitos militares cujo número praticamente triplicou - passando de cerca de 5000 em 1997 para cerca de mais de 14000 em 1999 (Sangreman 2003: 209). Neste período procedeu-se também ao aumento dos salários no sector estatal, o que se reflectiu essencialmente na remuneração dos trabalhadores qualificados mas principalmente, nos militares e oficiais das Forças Armadas que representam quase metade das despesas salariais. Entre 2003 e 2005, as despesas com salários do sector público têm representado, em média, cerca de 40% das despesas correntes e mais de 10% do PIB (Banco Mundial, 2007a: 18).

Este processo de crescimento do sector público poderá ser atribuído à necessidade de, nas fases pós-conflito, manter a paz social, integrar socialmente os combatentes e encontrar formas de apoio e protecção às populações atingidas, em situações em que toda a actividade económica é profundamente afectada. Mas é fundamentalmente um fenómeno de transição que deverá dar lugar à emergência de outras formas de protecção e segurança económica, mediante o desenvolvimento e a geração de oportunidades de integração socioeconómica das populações, designadamente dos militares, sob pena de se tornar incomportável para o país.

Deste ponto de vista, na Guiné-Bissau, o ciclo da transição parece nunca ter-se fechado. O Estado não foi capaz de desenvolver políticas e programas eficazes que permitissem a construção de redes de segurança, percepcionadas como tal, pelas populações que favorecessem a saída dos funcionários públicos - ainda que durante o período do ajustamento, tivessem sido implementados projectos específicos[114] para algumas camadas sociais mais duramente afectadas pelo PAE.

A incapacidade de encerrar os processos de transição tem consequências na globalidade do sistema público de provisão social tal como podemos verificar pelo quadro seguinte.

Quadro III.1- Despesa pública por sector em 2005 (em % do PIB)

Sectores	Despesa primária (em % do PIB)
Sector social	5.6
Sector Económico	3.6
Sectores Institucionais	2.6
Sector de Segurança	7.0

Fonte: Banco Mundial, (2007a).

Da análise dos dados do Quadro III.1. percebemos que a parte mais importante das despesas do Estado refere-se ao sector de segurança, apresentando-se em segundo

[114] Entre 1988 e 1992 foi implementado o PASI – Programa de Acção Social e Infra-Estrutural financiado pelo PNUD e BM. Este programa incluiu uma iniciativa de apoio aos funcionários públicos excedentários e construção de infra-estruturas nas áreas da saúde e saneamento e educação. O balanço feito pelos doadores do foi positivo contudo, o programa não teve continuidade (Sangreman, 2003).

lugar as despesas com o sector da saúde e educação. Este perfil de gastos públicos denota o desgaste profundo do modelo actual de (des) protecção social.

Assim, num contexto em que os militares têm precedência no pagamento dos salários, tendo em conta os graves deficits orçamentais do país, os restantes funcionários mantêm-se numa situação de constantes atrasos no pagamento das suas remunerações, o que por sua vez compromete a capacidade do Estado de prestar os serviços mínimos à sua população.

Todavia, a transformação desta situação apresenta-se complexa pelo potencial de conflito violento que encerra (Observatoire de L'Afrique, 2008: 6-7) contribuindo para a reprodução do regime de bem-estar tal como se apresenta neste momento.

Deste modo, a emergência de um novo modelo de protecção social e de bem-estar terá de assentar em novos arranjos políticos e em consensos sociais que permitam criar as bases de confiança para fechar o ciclo de transição.

4.3. Direitos humanos

Neste ponto procuramos analisar a questão da "liberdade para" (Sen, 2003), ou seja as condições efectivas de demanda pelos cidadãos dos seus direitos sociais e económicos, que apenas são efectivas quando é garantido o respeito pelos direitos cívicos e políticos fundamentais.

Após a abertura política surgiu na Guiné-Bissau a primeira organização dedicada à questão dos direitos humanos – Liga Guineense dos Direitos Humanos (LGDH). A Liga tem constituído, até ao momento, a principal organização dedicada ao tratamento das questões dos Direitos Humanos, recolhendo e publicando informação relativamente à situação, e expondo publicamente os casos de abusos (nacional e internacionalmente). Ao nível estatal foi criada, recentemente, uma Comissão relativa aos Direitos Humanos.

Nos últimos tempos têm sido relatados episódios de limitação do exercício das liberdades e direitos fundamentais num quadro em que o Estado não constitui um garante da defesa daqueles postulados. Esta degradação do ambiente, em termos de direitos humanos, tem sido reconhecida pelas instituições internacionais – Nações Unidas (2007), Amnistia Internacional (2007), Federação internacional das Ligas de Direitos Humanos (FIDH) (2007) – que têm emitido relatórios sobre a situação, evidenciando uma preocupação crescente com o respeito por aqueles direitos num

contexto de grande fragilidade institucional e de crescimento do fenómeno do tráfico de droga.

No que concerne ao direito de livre expressão e de liberdade de imprensa, fundamentais na manifestação pública pelos cidadãos das suas demandas, têm sido verificadas situações de limitação do seu exercício.

Relativamente à liberdade de imprensa, após a liberalização política surgiram várias iniciativas de criação de jornais e de rádios privadas. Estas últimas têm tido um papel muito activo designadamente, com a emergência do fenómeno das rádios comunitárias[115] dispersas por todo o país que procuram disseminar informação útil para as comunidades e expressar as suas preocupações. Porém, apesar da existência de um clima de crítica política aberta, têm-se verificado ameaças e episódios de violência contra jornalistas.

Este tipo de situação tem estado associada à denúncia de cumplicidades entre traficantes de droga e militares, originando pressões para a detenção de jornalistas e encerramento de rádios (caso da Bombolom, uma das rádios privadas mais antigas e prestigiadas do país). Neste contexto, duas pessoas tiveram de deixar o país em 2007 na sequência de investigações sobre o tráfico de droga (Amnistia Internacional, 2007; LGDH, 2007: 14-15). Na sequência de declarações semelhantes por membros da LGDH foi emitido um mandato de captura sobre um activista, pelo Ministério Público, que se refugiou na sede da ONU receando as represálias da detenção.

Foram ainda denunciados ataques à liberdade de manifestação com a forte presença policial e o impedimento pelas autoridades estatais da realização de manifestações de protesto da Liga de Direitos Humanos e da Confederação de Estudantes da Guiné-Bissau (LGDH, 2007: 17).

Este tipo de actos de intimação, ameaça e repressão tem ocorrido de forma intermitente desde a abertura política do país em 1994.

---

[115] Em 2003, a Rede Nacional das Rádios Comunitárias (RENARC) da Guiné-Bissau incluía 14 rádios cujo número de ouvintes se estimava em 700.000 nas várias regiões do país, incluindo as ilhas. As rádios comunitárias da Guiné têm vindo a ser apoiadas por ONG nacionais e estrangeiras e por financiadores externos. A sua grelha de programação inclui informação, formação e sensibilização e recreação (RENARC, 2003).

Porém, foi durante a governação de Kumba Yalá (1999/2003), que a LGDH sofreu os ataques mais significativos à sua actividade. A sua sede foi encerrada, tendo sido detidos alguns dos seus membros. Posteriormente, seguiu-se um processo de descredibilização da Liga com acusações de desvios de fundos aos seus dirigentes. Este processo foi motivado pela denúncia dos abusos aos direitos humanos cometidos durante aquele período, designadamente a detenção e tortura de indivíduos da oposição[116].

Neste quadro, as instituições estatais não são capazes de agir como garante dos direitos fundamentais e são por vezes, elas mesmas, perpetuadoras dos abusos (LGDH, 2007).

Deste modo, as questões associadas ao funcionamento da justiça constituem um elemento essencial dos direitos humanos no país. O sistema policial e judicial opera em condições de grande precariedade (ausência de meios materiais, infra-estruturas e recursos humanos adequados) e morosidade o que se reflecte na grande fragilidade ao nível da capacidade de fazer cumprir a lei e de garantir julgamentos justos e imparciais aos seus cidadãos.

Todavia, um dos problemas mais graves que se coloca a este nível refere-se à dependência dos agentes da justiça em relação ao poder político o que gera no sistema, graves deficits de credibilidade e legitimidade[117], criando na sociedade a visão de que a justiça serve os interesses do poder e dos indivíduos que lhe estão próximos (PNUD, 2006: 60-61).

Assim, o sentimento de impunidade é generalizado essencialmente nas zonas rurais onde a policia e o sistema judicial praticamente não existem ou conseguem impor a lei e a ordem. Nesses contextos, a lei tradicional constitui o principal instrumento de orientação da conduta dos indivíduos, por vezes em contradição com os direitos fundamentais essencialmente das crianças e das mulheres, expostas a determinado tipo

[116] Estes episódios estão referenciados pela Amnistia Internacional em diversos documentos referentes ao período 2000-2003.

[117] Em 2007 foi aprovada uma amnistia relativamente aos crimes político-militares cometidos antes de 2004 o que inclui os assassinatos durante o período do partido único contribuindo para uma certa descredibilização do sistema politico e da justiça.

de práticas atentatórias dos direitos humanos, como o excisão feminina e o tráfico de crianças para a mendicidade. (LGDH, 2007; Fonte oral, sector sociedade civil, 2008).

Neste contexto, as liberdades essenciais ao exercício da cidadania, designadamente à capacidade de demanda dos direitos sociais e económicos, vêem-se limitadas pelo funcionamento do sistema e pelo posicionamento dos dirigentes políticos, chefes tradicionais, entidades judiciais e dos militares, cuja "interdependência" contribui para actos de intimidação, repressão e violência junto de activistas, jornalistas e manifestantes bem como para a impunidade.

No entanto, o papel da comunicação social, nomeadamente das rádios privadas e comunitárias, não deve ser negligenciado, já que têm demonstrado uma importante capacidade de denúncia pública.

Em suma, os impactos da matriz de responsabilidade institucional nos níveis de bem-estar dos cidadãos na Guiné-Bissau contribuem para a reprodução do regime e para a manutenção da sua própria configuração da MRI.

Assim, num quadro social, marcado por níveis de saúde e de educação muito precários, o desenvolvimento de capacidades dos indivíduos, no sentido de uma maior participação socioeconómica e política, está amplamente limitada.

Por outro lado, o sistema de protecção social estatal é amplamente deficitário face aos riscos socioeconómicos a que está exposta a população, apresentando-se o emprego público como a única fonte (minimamente) segura de acesso ao rendimento. Todavia, a degradação da economia, agravada com o conflito, bem como o reforço do peso das despesas militares no orçamento do Estado, têm vindo a reflectir-se negativamente na protecção fornecida pelo emprego público e consequentemente na vida dos funcionários e na prestação de serviços sociais.

Ao mesmo tempo, pelo potencial de violência que encerra, a transformação da situação apresenta-se como complexa e difícil, num quadro em que o respeito pelos direitos fundamentais não é garantido pelo Estado.

5. Reprodução do regime de bem-estar num contexto de instabilidade

A questão da reprodução do modelo sociopolítico e económico vigente constitui o elemento chave na constatação da existência de um regime. Trata-se de perceber se os principais factores de desigualdade, as estruturas de poder e a estratificação social se mantêm, ou se as mudanças operadas ao longo do tempo, instituem transformações no sistema.

Considerando que a ideia de regime tem na base a construção de arranjos políticos entre os vários grupos sociais, no sentido de construir um determinado modelo de organização da sociedade e da provisão social, a questão que se coloca, em contextos como o que estamos a tratar, é de saber se esses arranjos se revelam persistentes. Deste modo, em sociedades marcadas pela instabilidade e pela precariedade na relação entre o Estado e a sociedade, as estruturas de poder vigentes, se suficientemente fortificadas, estão na base da manutenção das divisões, das desigualdades e da ausência de consensos relativamente à provisão social bem como do mau desempenho ao nível do bem-estar geral da população.

Assim, a análise dos regimes de bem-estar trata então, não apenas de reconhecer a existência de arranjos consolidados mas também dos factores potencialmente transformadores dos mesmos no posicionamento dos actores na MRI – o Estado, o Mercado, as ONG e organizações da comunidade (formais e informais) e as Famílias.

No contexto actual, a Guiné-Bissau vive numa situação em que o Estado é encarado como um instrumento fundamental de acesso aos recursos o que, por via da sua redistribuição, permite reforçar as bases de apoio dos que acedem ao poder. Deste modo, os processos de luta pelo poder têm na sua base a constituição de alianças e divisões que reforçam os factores de potencial fragmentação, como sejam os relacionados com a questão da pertença étnica.

Aquele tipo de processos inclui também uma dimensão de violência, quer no acesso quer na manutenção do poder, evidenciando-se por esta via o papel dos militares na administração do Estado que, com o mesmo tipo de atitudes predatórias, contribuem para a manutenção e reprodução do regime.

Neste contexto, a legitimidade do Estado sofre um processo de erosão contínuo não sendo capaz de se apresentar como garante dos direitos, liberdades e garantias fundamentais ou da promoção do bem-estar dos cidadãos.

Este processo não pode ser visto sem referência às estratégias internacionais preconizadas pelos actores da cooperação para o desenvolvimento, tendo em conta a dependência extrema do país em relação à APD. Neste sentido, a saída do Estado da provisão social e a degradação dos níveis de bem-estar dos cidadãos, associadas ao PAE, constituíram factores que concorreram para a degradação da relação e o afastamento contínuo entre Estado e cidadãos, que se traduz, designadamente, no não reconhecimento das suas instituições fundamentais e da autoridade.

A presença e a intervenção de outros actores na provisão social, não estatais, são evidenciadas, apresentando-se como formas de apropriação do vazio deixado pelo Estado mas sendo, ao mesmo tempo, negativamente afectados por esse vazio. Assim, a acção das famílias, das ONG e organizações da comunidade é limitada pelo contexto macro que as rodeia – do funcionamento da economia, da sociedade, da política – que dificulta a sua acção enquanto promotores do bem-estar. Todavia, as suas próprias incongruências internas – fruto dos processos de permeabilidade negativa entre instituições - limitam também a capacidade de transformação do sistema.

Neste quadro, os indivíduos tendem a voltar-se para as redes tradicionais de solidariedade e para os instrumentos informais de protecção disponíveis capazes de lhes oferecer alguma protecção – a família, a comunidade étnica de pertença, o grupo profissional ou etário. Porém, no domínio do informal as garantias são precárias e a persistência da insegurança limita a capacidade de os indivíduos assumirem riscos ou de olharem o longo prazo. Um exemplo desta situação é a desvalorização do papel da escola como factor essencial para a ascensão social num prazo mais longo e a reprodução da vulnerabilidade numa perspectiva inter-geracional.

Os resultados produzidos no bem-estar, a partir da configuração da matriz de responsabilidade institucional (MRI) apresentada – com as grandes dificuldades no acesso à saúde, à educação e à protecção social, bem como a grande dependência face ao emprego público e as limitações aos direitos humanos – dificultam o desenvolvimento da capacidade de reivindicação e de intervenção no espaço público por parte dos cidadãos e limitam a sua capacidade de agir na transformação das suas condições de vida.

Por outro lado, a MRI está associada a um tipo de estratificação em que o acesso aos recursos e ao estatuto social depende, em grande medida, do acesso a cargos públicos ou a ligações ao poder. Assim, as elites mobilizam-se para aceder ou manter aquele tipo de posições o que, num quadro de fragmentação social, favorece a reprodução do regime.

Este conjunto complexo de processos potencia os factores de divisão bem como a degradação contínua da capacidade do Estado numa espiral complexa que consubstancia o regime de bem-estar na Guiné-Bissau e a sua reprodução.

CONCLUSÃO

Neste trabalho procurámos analisar o papel da política social no desenvolvimento, em sociedades caracterizadas por elevados níveis de pobreza e de instabilidade sociopolítica, recorrendo, para tal, ao modelo teórico de regimes de Bem-estar de Gough *et al.* (2004), incorporando também as revisões subsequentes feitas por Wood e Newton (2005).

A introdução dos países em desenvolvimento na discussão actual sobre modelos de bem-estar permite perceber que, do ponto de vista conceptual, importa recorrer a um conceito de política social mais amplo do que o habitualmente utilizado, para apreender nesta discussão, a realidade daqueles países nas suas características sócio-políticas e dos seus percursos de desenvolvimento.

Considerando que os PED são caracterizados, em grande medida, pela fragilidade dos seus sistemas institucionais e políticos, dos mercados e dos sistemas de direitos formais e pela grande importância dos actores não estatais e externos (formais e informais) na provisão social, as abordagens comparativas – que nos ajudam a perceber as diferenças entre sistemas e entre países – terão de integrar aquelas especificidades nos seus quadros de análise.

Por outro lado, a realidade dos países em desenvolvimento coloca à política social novas exigências e uma agenda mais abrangente, integrando, para além dos objectivos associados à protecção social e à satisfação das necessidades básicas, o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos e organizações e o reforço da sua intervenção no espaço público. Esta agenda é essencial em sociedades fragmentadas e profundamente instáveis politicamente, tendo em conta a necessidade de transformar os modelos que estão na base do mal-estar.

Na decorrência desta reflexão, focalizando a nossa análise no posicionamento das organizações internacionais da cooperação para o desenvolvimento relativamente à politica social, procurámos perceber os impactos da sua acção na (re)configuração dos regimes de bem-estar nos PED – na sua reprodução e transformação.

Percebemos, assim, que os pressupostos nos quais assentam as abordagens à política social bem como as medidas concretas preconizadas, no âmbito da cooperação,

têm vindo a gerar um conjunto complexo de efeitos que se traduzem em mudanças nos factores macro que influenciam os regimes de bem-estar, no posicionamento dos actores (Estado, mercado, famílias e ONG e organizações da comunidade) face à provisão social, nos níveis de bem-estar das populações e na estratificação social que está na base da reprodução dos regimes.

Desta forma, na história recente dos PED, essencialmente da África sub-Saariana, o papel dos doadores no sector social passou, numa primeira fase, pelo apoio à generalização dos cuidados de saúde e à educação, durante os esforços pós-independência empreendidos naqueles países.

Todavia, a transformação do sistema internacional, dos modelos vigentes de desenvolvimento e o aumento da dependência dos PED face aos recursos dos doadores, estiveram na base do reforço da capacidade de influência destes, por via da condicionalidade sobre os regimes de bem-estar dos países mais pobres. Esta influência traduziu-se essencialmente na preconização de modelos baseados na redução do papel do Estado na provisão social.

A abrangência dos efeitos sociais, económicos e políticos decorrentes desta transformação foi ampla, provocando alterações profundas na matriz de responsabilidade institucional em que, perante a redução do papel do Estado, emergem como principais prestadores sociais as ONG, as instituições internacionais e em alguns casos, o mercado, reforçando-se também o papel das famílias, dos sistemas de parentesco e de base étnica na resposta às necessidades elementares das populações.

Esta reconfiguração da matriz de responsabilidade institucional está associada à persistência dos baixos níveis de bem-estar na generalidade dos PED perceptíveis, designadamente, pela observação dos indicadores relativos aos níveis de pobreza e ao desenvolvimento humano.

Num contexto marcado pela informalidade dos arranjos políticos e das instituições bem como pela interpenetração entre os domínios social, económico e político na organização da sociedade, a reprodução deste modelo tem-se verificado pela mobilização das elites para aceder aos recursos associados ao poder, provenientes fundamentalmente do exterior. Esta "orientação para fora" permite aos detentores do poder uma independência face aos recursos internos, gerando um processo de afastamento entre o Estado e os cidadãos, que promove a erosão do contrato social.

Nos Estados "frágeis" este processo tem implicações profundas na insegurança económica e na instabilidade política, decorrentes dos processos de luta pelo poder e pelos recursos gerando uma espiral de degradação da relação entre o Estado e os cidadãos.

A análise do Regime de Bem-estar da Guiné-Bissau permitiu-nos assim perceber, com referência a uma realidade concreta, aquele articulado de questões.

Num contexto como o da Guiné-Bissau de pobreza generalizada, instabilidade política e grande diversidade étnica o conceito de política social, tal como habitualmente definido, não permite capturar a realidade do país, em que os mecanismos de acesso à segurança socioeconómica e à protecção social são marcadamente diferenciados face às abordagens mais tradicionais.

Deste modo, podemos identificar um conjunto de factores condicionantes que estão na base da configuração actual da matriz de responsabilidade institucional (MRI), associada à provisão social naquele país, resultante do seu percurso histórico. Estes factores são, fundamentalmente, a diversidade étnica e cultural, o legado histórico pré-colonial do país, o impacto da colonização e do processo de luta pela independência, o processo de construção do Estado pós-colonial e a grande dependência face aos recursos externos.

Este agregado de elementos entrecruzam-se na sua complexidade e estão na base da MRI actual, em que o Estado desempenha um papel residual na provisão social dominada pela família e sistemas de parentesco, as ONG e organizações da comunidade, as Igrejas e instituições internacionais. O mercado apresenta-se como prestador de serviços para as elites.

Assim, a presença do Estado na vida dos cidadãos é marcada, em grande medida pela ausência. Esta ausência reflecte-se claramente na capacidade da generalidade de os cidadãos acederem aos cuidados de saúde, à educação, à alimentação, à protecção social, ao rendimento. Isto reflecte-se também na grande dificuldade do Estado exercer a autoridade, fazer respeitar as leis e assegurar o respeito por deveres e direitos formalmente estabelecidos, designadamente pelos direitos liberdades e garantias fundamentais.

Neste contexto, o acesso ao poder e às redes clientelares que o controlam constitui um factor essencial no acesso aos recursos. Este processo, que se materializa em

relações de incorporação adversa, de exclusão e de violência, contribui para a reprodução do regime vigente, mantendo a distribuição do poder – marcada pela forte presença dos militares na vida política.

A transformação do regime está associada à capacidade de geração de alianças entre grupos na sociedade que permitam a emergência de factores de desequilíbrio da distribuição actual de poder. Este processo reside, fundamentalmente, nas ONG, associações da comunidade (formais e informais) e nas famílias. Mas os elementos de divisão internos a estes actores, bem como a permeabilidade negativa, tornam este movimento difícil, na actualidade.

O modelo de Regimes de Bem-estar permite-nos, tal como ilustrado na análise sobre a Guiné-Bissau, apropriar os elementos que estão na base da produção do mal-estar e da insegurança neste tipo de realidade, o modo como persistem ao longo do tempo e a sua transformação. Neste quadro, permite-nos também atentar no papel dos actores da cooperação para o desenvolvimento nos processos de reprodução e transformação dos regimes evidenciando a necessidade de ampliar a agenda da política social na cooperação para o desenvolvimento.

Todavia, pela sua complexidade, o modelo de Regimes de Bem-estar de Gough *et al.* (2004) não é facilmente apropriável, exigindo o recurso a uma pluralidade de fontes e de métodos de recolha de dados. Neste sentido, o esforço subjacente à comparação entre Regimes poderá limitar uma maior utilização do modelo.

O aprofundamento de questões complexas, como por exemplo a eficácia dos sistemas informais de protecção social na Guiné-Bissau, é apenas possível pelo recurso a um mix de técnicas de recolha de dados, designadamente de cariz etnográfico, que no presente trabalho não foi possível empreender mas que poderá constituir uma das questões a aprofundar em trabalhos futuros.

No entanto, parece-nos que o Regime de Bem-estar da Guiné-Bissau pode ser enquadrado na tipologia de Gough *et al.* como um Regime de Segurança Informal. Efectivamente, as redes informais permitem aos indivíduos dispor de alguma protecção no momento presente, mas não se apresentam como capazes de oferecer garantias suficientes para que aqueles possam assumir o risco de investir no futuro. Porém, considerando o quadro de instabilidade política que se vive no país e a fragilidade das

instituições, a perspectiva de conflito violento poderá constituir um factor de degradação do regime, para um Regime de Insegurança.

Finalmente, a reflexão sobre os Regimes de Bem-estar parece-nos também de grande relevância académica, no trabalho de comparação entre os PALOP, principalmente no estudo das diferenças entre países no que respeita à dependência dos recursos da ajuda ao desenvolvimento, como é o caso de Angola e Moçambique.

BIBLIOGRAFIA

AAVV, (1994), *II Conferência das ONG – Desenvolvimento Participativo e Democracia, Bissau 24/28 de Janeiro de 2004*, CIDAC/Solidami, Lisboa.

Adesina, Jimi O, (2007), *Social Policy and the Quest for Inclusive Development – Research Findings from Sub-Saharan Africa*, UNRISD, Geneve.

Aina, Tade Akin, (2004), "Introduction: How do We Understand Globalization and Social Policy in Africa?" in, Aina, Tade Akin *et al.* (coord.), *Globalization and Social Policy in Africa*, pp.1-20, CODESRIA, Dakar.

Aina, Tade Akin, (1999), "Reforming Social Policy for Competitiveness and Equity" in Moreles-Gómez, Daniel, (coord.), *Transnational Social Policies – The New Development Challenge of Globalization*, IDRC/Earthscan, disponível online em www.idrc.ca/en/ev-85582-201-1-DO_TOPIC.html

Amnistia Internacional, (2007), *Fear for safety/fear of torture*, UA 211/07, disponível online em http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR30/002/2007/en/dom-AFR300022007en.pdf

Andréini, J. CL; e Lambert, M-L, (1978), *La Guinee-Bissau: D'Amílcar Cabral à la reconstruction nationale*, L´Harmattan, Paris.

Arcanjo, Manuela (2006), *Ideal (and Real) Types of Welfare State*, CISEP, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.

Atchinger, Gertrud, (1986), "A Família Guineense – Estabilidade e Transformação", in *Soronda - Revista de Estudos Guineenses*, nº1, Janeiro de 1986, pp.68-90, INEP, Bissau.

Atchinger, Gertrud, (1992), "Efeitos do Programa de Ajustamento Estrutural Sobre as Condições Económicas e Sociais das Mulheres da Zona Rural", in *Soronda- Revista de Estudos Guineenses*, nº14, Julho de 1992, pp.65-79, INEP, Bissau.

Augel, Moema, (2007), *O Desafio do Escombro: Nação, Identidades e Pós-Colonialismo na Literatura da Guiné-Bissau*, Garamond Universitária, Rio de Janeiro.

Baldock, John, Manning, Nick, Vickerstaff, Sara, (Coord), (2003), *Social Policy*, Oxford University Press, Oxford.

Banco Mundial, (1998), *Assessing Aid – what works, what doesn't and why*, Washington.

Banco Mundial (2007), *Country Policy and Institutional Assessments: 2007 Assessment Questionnaire*, Operations Policy and Country Services, Washington.

Banco Mundial (2005), *Empowering People By Transforming Institutions: Social Development in World Bank Operations*, Washington.

Banco Mundial, (2007a), *Guinea-Bissau Public Expenditure Review (PER) Update*, Washington.

Banco Mundial (2008), *República da Guiné-Bissau: Prestação de Serviços Sociais Básicos num Contexto de Fragilidade Estatal e Transição Social*, Washington.

Banco Mundial, (2001), *Social Protection Sector Strategy – From Safety to Springboard*, The Human Development Network, Washington.

Banco Mundial, (1990) *The social dimensions of structural adjustment in Africa: a policy agenda*; Washington.

Banco Mundial, (1990), *World Development Report*, Washington.

Banco Mundial (1997), *World Development Report,* Washington.

Banco Mundial (2003), *World Development Report,* Washington.

Bebbington, Anthony e McCourt, Willy, (2006), *Where Does Development Come From; Explanations and Practical Implications*, IDPM Discussion Paper Nº70, October 2006, University of Manchester, Manchester.

Berry, Chris, *et al.* (2004), *Approaches to Improving the Delivery of Social Services in Difficult Environments*, PRDE Working Paper 3, October 2004, DFID, London.

Bevan, Philippa, (2004), "Conceptualizing in/security regimes", in Gough, Ian, *et al.* (coord.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, pp.88-120, Cambridge University Press, Cambridge.

Birsall, Nancy, (1993), *Social Development is Economic Development*, World Bank, Washington.

Borges, Manuela, (2004), "Negociando sociabilidades em meio urbano: o associativismo feminino em Bissau (Guiné-Bissau, África Ocidental)", in *VIII*

Congresso Luso-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, 16-18 de Setembro de 2004, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, Coimbra.

Cammack, Diana, *et al.* (2006), *Donors and "Fragile States" Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice*, ODI, London.

Cardoso, Carlos, (2000), "Compreendendo a Crise de 7 de Junho na Guiné-Bissau", in *Soronda - Revista de Estudos Guineenses*, nº especial 7 de Junho, Dezembro de 2000, pp.87-103, INEP, Bissau.

Cardoso, Carlos, (2004), "Formação e Recomposição da Elite Política Moderna na Guiné-Bissau: Continuidades e Rupturas (1910-1999)", in *VIII Congresso Luso-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, 16-18 de Setembro de 2004*, CES, Coimbra.

Cardoso, Carlos, (2008), "Sociedade Civil: Espaço Público e gestão de Conflitos: O Caso da Guiné-Bissau", in *12ª Assembleia Geral: Governar o Espaço Público Africano, 07-11/12/2008, Yaoundé*, *Camarões*, CODESRIA, Dakar.

Carlson *et al.*, (2005), *Improving the Delivery of Health and Education in Difficult Environments: Lessons from Case Studies*, DFID, Londres.

Chabal, Patrick, (2002), "Lusophone Africa in Historical and Comparative Perspective", in Chabal, Patrick, *et al.*, *A History of Postcolonial Lusophone Africa*, Hurst & Company, Londres.

Chang, Ha-Joon, (2002), *Kicking Away The Ladder – Development Stategy in Historical Perspective*, Anthem Press, London.

Chang, Ha-Joon, (2002a), *The Role of Social Policy in Economic Development: Some Theoretical Lessons Reflections and Lessons from East Asia*, (draft), UNRISD, Geneva.

Châtainer, Jean-Marc e Ouarzazi, Leslie, (2007), *Fragile states and the new international disorder*, Set/07, FRIDE, Madrid.

Clemens, Michael e Moss, Todd, (2005), *What's Wrong With the Millennium Development Goals?*, CGD Brief, Center for Global Development, Washington.

Có, João Ribeiro Butiam, (2004), *As associações das comunidades migrantes em Portugal e a sua participação no desenvolvimento do país de origem: o caso guineense*, SOCIUS Working Papers, Nº12/2004, SOCIUS, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.

Conrade, Georges, (2001), "Paupérisation et inegalités d'accès aux resources" in Winter, Gerard (coord.), *Inegalités et politiques publiques en Afrique: Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, pp.25-39, Éditions Karthala, Paris.

Cox, Donald e Fafchamps, Marcel, (2006), *Extended Family and Kinship Networks: Economic Insights and Evolutionary Directions*, Oxford University, disponível online em http://www.economics.ox.ac.uk/members/marcel.fafchamps/homepage/CoxFafchamps_FirstDraft.pdf

Darbon, Dominique e Quantin, Patrick, (2007), "États fragile: des États à historicités décalés" in, Châtaigner, Jean-Marc *et al.* (coord.), *États Et Societés Fragiles – entre conflits, reconstruction et développement*, pp.475-492, Éditions Karthala, Paris.

Diop, Momar-Coumba, (2001), *Les politiques sociales en Afrique de l'Ouest: Quels changements depuis le Sommet de Copenhague?* Document du programme no.5, UNRISD, Geneve.

Dollar, David e Kraay, Aart, (2001), *Growth is Good for the Poor*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2587, Washington.

Ebel, Beth, (1991), *Patterns of Government Expenditure in Developing Countries During the 1980s: The Impact on Social Services*, Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series, Number 18, UNICEF, Florença.

Eugène, Sandra, (2007), "Droits fondamentaux et critères de fragilité des États" in Chataigner *et al.* (coord.), *États Et Societés Fragiles – entre conflits, reconstruction et développement*, pp.41-54, Éditions Karthala, Paris

Esping-Anderson, Gosta, (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.

Faria, Fernanda, e Ferreira, Patrícia, (2007), *Situations Of Fragility – Challanges for an European Response Strategy*, ECDPM e IEEI, Maastricht e Lisboa.

Fernandes, Raúl Mendes, (1993), "Partido Único e Poderes Tradicionais", in *Soronda - Revista de Estudos Guineenses*, nº16, Julho de 1993, pp.39-50, INEP, Bissau.

Ferrera, Maurizio, (1996), "The Southern model of welfare in social Europe", in *Journal of European Social Policy*, 2(1), pp.17-37, Sage Publications, Londres.

FNUAP, (2007), *State of World Population 2007 – Unleashing the Potential of Urban Growth*, New York.

Forrest, Joshua, (1993), "Autonomia Burocrática, Política Económica e Política num Estado "Suave": o Caso da Guiné-Bissau Pós Colonial", in *Soronda - Revista de Estudos Guineenses*, nº15, Janeiro de 1993, pp.57-95, INEP, Bissau

Forrest, Joshua, (1987), "Guinea-Bissau since Independence: A Decade of Power Struggles", *The Journal of Modern African Studies*, Vol.25, Nº1, March 1987, pp.95-116, Cambridge University Press, Cambridge

Fukuda-Parr, Sakiko, (2004), "Millennium Development Goals: Why They Matter", in *Global Governance 10 (2004),* pp.395–402, Lynne-Rienner Publishers.

Galli, Rosemary, E, (1990), "Liberalisation Is Not Enough: Structural Adjustment and Peasants in Guinea Bissau", in *Review of African Political Economy*, Nº49, Democracy and Development, pp.53-68, Taylor & Francis

Gough, Ian e Wood, Geof (2006), "A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy", in *World Development*, Nº10, pp.1696-1712. Elsevier,

Gough, Ian *et al.*. (coord), (2004), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.

Gough, Ian, (2000), *Welfare Regimes: On Adapting the Framework to Developing Countries*, Global Social Policy Programme, Institute for International Policy Analysis, University of Bath, Bath.

Hall, Anthony, (2007) "Social Policies in the World Bank – Paradigms and Challenges" in *Global Social Policy*, Vol.7, Nº2, August 2007, pp.151-175, Sage, London.

Handem, Diana Lima, (1987), "A Guiné-Bissau: adaptar-se à crise", in *Soronda - Revista de Estudos Guineenses"*, nº3, Janeiro de 1987, pp .77-110, INEP, Bissau

Handem, Diana Lima, (1988), "A Guiné-Bissau: o Nó do Ajustamento", in *BISE: Boletim de Informação Socioeconómica*, Ano 4, nº2, Abril de 1988, pp.53-76. Bissau

Hellsten, Sirkku K, (2006), *Ethics, Rethoric and Post-conflict Reconstruction: How Can the Concept of Social Contract Help Us in Understanding How to Make Peace Work*, Research Paper Nº2006/148, UNU-Wider.

IFL, (2008), "Contratualismo" in *Dicionário de Filosofia Moral e Política*, disponível online em http://www.ifl.pt/main/Publicacoes/Online/DictionaryofMoralandPoliticalPhilosophy/tabid/72/Default.aspx

INEC (2002), *Avaliação da Pobreza na Guiné-Bissau*, Bissau.

INEC (2005), *A Guiné-Bissau em números*, Bissau.

Jao, Mamadú, (2000), "Uma Leitura do Conflito Guineense", in *Soronda - Revista de* Estudos Guineenses" nº Especial 7 de Junho, Dezembro de 2000, pp.105-124, INEP, Bissau.

Kabeer, Naila, Cook, Sarah, (2000), "Re-visioning Social Policy in the South, Challenges and Concepts", in *Social Policy in the South – Re-visioning the Agenda*, IDS – Bulletin, V.31, Nº4 10/2000.

Kakwani, Nanak, et al, (1990), *Structural Adjustment and Living Conditions in Developing Countries*, World Bank, Washington

Koudawo, Fafali, (1993), O que é a Sociedade Civil? in *BISE-Boletim de Informação Socio-Económica*, ano 9, nº4, Dezembro de 1993, pp.19-25 INEP, Bissau.

Koudawo, Fafali, (2001), *Cabo Verde e Guiné-Bissau: da Democracia Revolucionária à Democracia Liberal*, Colecção Kaku Martel, Série Ciências Sociais nº14, INEP, Bissau.

Leftwich, Adrian, (2008), *Developmental states, effective states and poverty reduction: The primacy of politics*, UNRISD, Geneve.

Liga Guineense dos Direitos Humanos, (2007), *Relatório Anual Sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guiné-Bissau*, LGDH, Bissau.

Lindert, Peter*, H, (2004), Growing Public Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century,* 1ºVol., Cambridge University Press, Cambridge.

Lopes, Carlos, (1986), "A Guiné-Bissau à procura de um modelo social", in *Soronda - Revista de Estudos Guineenses*, nº1, Janeiro de 1986, pp.5-38, INEP, Bissau.

Lopes, Carlos, (1987), *A Transição Histórica na Guiné-Bissau*, Colecção Kacu Martel, nº2, INEP, Bissau.

Lopes, Carlos, (1988), "Diagnóstico e Estratégia de Valorização dos Recursos Humanos Nacionais", in *BISE – Boletim de Informação Sócio-Económica*, Ano 4, nº1, Janeiro de 1988, INEP, Bissau

Lopes, Carlos, (2005), "O Kaabu e os Seus Vizinhos: uma Leitura Espacial e Histórica Explicativa de Conflitos", in *Afro-Asia*, nº36, pp9-28, Universidade Federal da Bahia, Bahia, Brasil.

Lopes, Carlos, (1994), "Os Limites Históricos De Uma Fronteira Territorial: Guiné "Portuguesa" ou Guiné-Bissau", in *Lusotopie - Geopolitiques des Mondes Lusophones*, pp.135-141, Julho de 1994, Éditions L'Harmattan, Paris.

Lopes, Carlos, (1990), "Relações de Poder Numa Sociedade Malinké: O Kaabu do Sec. XIII ao Sec. XVIII", in *Soronda – Revista de Estudos Guineenses*, nº10, Julho de 1990, pp17-25, INEP, Bissau.

Lopes, Catarina (2007), *Participação das populações locais no desenvolvimento da Educação - Caso de estudo: escolas comunitárias da região de Bafatá. Guiné-Bissau 2004 -2006*, Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.

Lopes, C. e Handem,D.L., (1987), "Guiné-Bissau - Síntese da situação económico-financeira e perspectivas de médio prazo", in *BISE - Boletim de Informação Sócio Económica*, INEP, Ano 3, nº2, Bissau.

Lourenço-Lindell, Ilda, (2002), *Walking the Tight Rope: Informal Livelihoods and Social Networks in a West African City*, Tese de Doutoramento, Department of Human Geography, Stockholm University, Stockholm.

Manji, Firoze, (2000), "Social Policy and Rights in Africa: From Social Contract to Loss of Self-determination", in *IDS – Bulletin*, Vol. 31, N º 4.

Marques, Maria João, (2006), *Políticas e Práticas Sociais nos Países em Desenvolvimento: uma Leitura à Luz da Nova Abordagem das Capacidades*, Tese de Mestrado, ISEG-UTL, Lisboa.

Maxwell, Simon, (2005), *The Washington Consensus is dead: Long live the meta-narrative!*, Working paper 243, ODI, Londres, Reino Unido

Mbembe, Achille, (1994), "Déflation de l'État, civilité et citoyenneté en Afrique noire", in GEMDEV, *L'integration régionale dans le monde: Innovations et ruptures*, pp.273-286, Éditions Karthala, Paris.

Mendy, P.K., (1994), *Colonialismo português em África: a tradição de resistência na Guiné-Bissau (1879-1959)*, INEP, Bissau.

Michel, James, (2005) "Human Security and Social Development: Comparative Research in Four Asian Countries" in *Arusha Conference: New Frontiers of Social Policy*, December 2005, World Bank, Washington

Mkandawire, Thandika (2006), *Disempowering New Democracies and the Persistence of Poverty*, Programme Paper 21, UNRISD, Geneve

Mkandawire, Thandika, (2001), *Social Policy in a Development Context*, Paper Nº7, UNRISD, Geneve.

Moser, Caroline, (2001), "Insecurity and Social Protection – Has The World Bank Got It Right", in *Journal of International Development*, V.13, Nº 3, Abril 2001, pp 361-368, John Wiley & Sons.

Newton, Julie (2007), *Structures, Regimes and Wellbeing*, WeD Working Paper 30, ESRC - Research Group on Wellbeing in Developing Countries, University of Bath, Bath.

Niane, D.T., (1989), *Histoire des Mandingues de l'Ouest*, Éditions Karthala, Paris.

Nóbrega, Álvaro, (2003), *A Luta pelo Poder na Guiné-Bissau*, ISCSP, Lisboa.

Observatoire de L'Afrique, (2008), "Security Sector Reform in Guinea-Bissau", in *Africa Briefing Report, Egmont Palace Brussels, 28 Jan, 2008,* EGMONT, Royal Institute for International Relations, Brussels.

Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme, (2007), *Guinea-Bissau: A Detrimental Environment to the Work of Human Rights Defenders*, October 2008, nº508, Observatoire pour la protection des Défenseurs des Droits de l'Homme, FIDH, Paris.

OCDE, (2008), *Service Delivery in Fragile Situations - Key concepts, findings and lessons*, Paris.

ONU, (2003), *Human Security Now*, Comission on Human Security, New York.

ONU, (2002), *Relatório de Desenvolvimento Humano – Aprofundar a democracia num mundo fragmentado*, Nova Iorque.

ONU (1995), *Report Of The World Summit For Social Development: Copenhagen, 6-12 March 1995*, Copenhagen.

ONU, (2000), *United Nations Millennium Declaration*, New York.

Ostby, Gudkun, (2005), *Do Horizontal Inequalities Matter For Civil Conflict,* CSCW-PRIO, Oslo.

ONU, (2008), *World Economic and Social Survey: Overcoming Economic Insecurity*, Development Policy and Analysis Division, New York.

PAIGC, (1977), *Actas do III Congresso do PAIGC*, S.I.P do Secretariado Geral do PAIGC, Bissau.

Pearson, *et al*., (1971), *Sócios no Progresso: Relatório da Comissão do Desenvolvimento Internacional*, APEC, Rio de Janeiro.

Pélissier, René, (1997), *História da Guiné.* Portugueses *e Africanos na* Senegâmbia *1841- 1936*, 2º vol., Editorial Estampa, Lisboa.

Perroux, François, (1987), *Ensaio sobre A Filosofia Do Novo Desenvolvimento*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

PNUD, (2008), *Achieving The Millennium Development Goals in Africa: Recommendations of the MDG Africa Steering Group*, June 2008, New York.

PNUD (1990), *Human Development Report*, New York.

PNUD (2000), *Human Development Report*, New York.

PNUD, (2005), *Investing in Development: A Practical Plan To Achieve The Millennium Development Goals*, Millennium Project, New York

PNUD, (2006), *Relatório nacional sobre o desenvolvimento humano na Guiné-Bissau 2006: Reformar as políticas para atingir os Objectivos do Milénio para o Desenvolvimento na Guiné-Bissau*, PNUD, Bissau.

Polanyi, K. (1980) [1944] *A Grande Transformação: As Origens da nossa Época*, Rio de Janeiro, Campus.

RENARC, (2003), *Repertório*, AD e NOVIB, Bissau.

Secretaria de Estado da Solidariedade Social e Emprego, (2002), *Documento quadro para uma política do emprego na Guiné-Bissau*, Vol. 1, República da Guiné-Bissau, Bissau.

Ritzen, Jo, et al, (2000) *On "Good" Politicians and "Bad" Policies: Social Cohesion, Institutions and Gowth,* Policy Research Working Paper Nº2448, World Bank, Washington.

Rodrik, Dani, (1997), *What Drives Public Employment?* Working Paper 6141, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

Rudebeck, Lars, (1972), "Political Mobilisation for Development in Guinea-Bissau", in *The Journal of Modern African Studies*, Vol 10, Nº1, Maio 1972, pp.1-18, Cambridge University Press, Cambridge.

Rudebeck, Lars, (1990), "The Effects of Structural Adjustment in Kandjadja, Guinea-Bissau", in *Review of African Political Economy*, nº49, Democracy and Development, pp.34-51, Taylor & Francis.

Sangreman, Carlos, (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*, Tese de Doutoramento em Estudos Africanos Interdisciplinares em Ciências Sociais, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.

Sangreman, Carlos, *et al.* (2006), *A evolução política recente na Guiné-Bissau: as eleições presidenciais de 2005, os conflitos, o desenvolvimento, a sociedade civil*, Documento de Trabalho nº70, CESA-ISEG, Lisboa.

Seekings, Jeremy, (2005), *Prospects for Basic Income in Developing Countries: A Comparative Analysis of Welfare Regimes in the South*, Working Paper 104, CSSR, University of Capetown, South Africa.

Sen, Amartya, (2003), *O Desenvolvimento Como Liberdade*, Colecção Trajectos, Gradiva, Lisboa.

Sogge, David, (2008), *State Weakness: Seen From Another Perspective*, WP 64, Jul/08, FRIDE, Madrid.

Spicker, Paul, (2008), *An Introduction to Social Policy*, disponível online em www2.rgu.ac.Reino Unido/publicpolicy/introduction/socpolf.htm

Stiglitz, Joseph (2002), *Globalization and Its Discontents*, Penguin, London

Stiglitz, Joseph (1998), "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post–Washington Consensus", in *The 1998 WIDER Annual Lecture*, January 7, 1998, Helsinki.

Townsend, Peter (2002), *The Restoration of "Universalism" – The Rise and Fall of Keynesian Influence on Social Development Policies*, UNRISD, Geneva.

Transparency International, (2008), *Annual Report 2007*, disponível online http://www.transparency.org/publications/publications/annual_reports/annual_report_2007

UNDOC*, (2008), Relatório Mundial sobre Drogas 2008,* Viena

UNRISD, (1994), *Structural Adjustment in a Changing World*, Briefing Paper Nº4, World Summit For Social Development, Geneva.

Varshney, Ashutosh (2005), "Social Policy, Conflict and Horizontal Integration" in *Arusha Conference, New Frontiers of Social Policy*, December 12-15, 2005, World Bank, Washington.

Wood, Geof, (2004),"Informal security regimes: the strength of relationships", in Gough, Ian, et al (coord.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, pp.49-87, Cambridge University Press, Cambridge.

Wood, Geof e Copestake, James, (2007), *Reproducing Unequal Security: Peru as a Wellbeing Regime*, Wed32, ESRC - Research Group on Wellbeing in Developing Countries, University of Bath, Bath.

Wood, Geof e Newton, Julie (2005), "From Welfare to Well-Being Regimes: Engaging New Agendas," in *Arusha Conference: New Frontiers of Social Policy*, Dezembro de 2005, World Bank, Washington.

Zippelius, Reinhold, (1997), *Teoria Geral do Estado*, Fundação Calouste Gulkbenkian, Lisboa,

Sites consultados

ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm

www.amnesty.org

www.dgeep.mtss.gov.pt

www. fidh.org

www.ipad.pt

www.oecd.org

www.stat-guinebissau.com

www.transparency.org

www.un.org

www.worldbank.org

ANEXOS

Anexo A. 1 – Lista de entrevistados

Nome	*Instituição / Especialidade*	*Sector*
Eng. Mário Cabral	Ex-Ministro da Educação	Educação
Dr. Baptista Sanca	PNUD	Desenvolvimento
Dr. Dr. Óscar Pitti Rivera	PNUD	Desenvolvimento
Padre Michael	Igreja Católica Bissau	Sociedade civil
Dra. Nelvina Barreto	Responsável do projecto Firkidja (Educação)	Educação
Dr. Romain Boitard	Delegação da CE na Guiné-Bissau	Desenvolvimento
Dr. Malam Dramé	OMS	Saúde
Enf. Augusta Biai	OMS	Saúde
Dr. Luis Vaz Martins	Liga Guineense dos Direitos Humanos	Sociedade civil
Dr. Carlos Tipote	Ministério da Família, da Solidariedade, e da Luta Contra a Pobreza	Protecção e segurança e social
Eng. Dau Dssal	Ex-Ministro do Trabalho e da Administração Pública	Protecção e segurança e social
Dr. Malam Mané	Empresário	Sociedade civil
Dr. Desejado Lima	UNTBG	Sociedade civil
Dr. Braima Sambu Dabó	Especialista no sector do desenvolvimento local ONG AIFA-PALOP	Sociedade civil
Dra. Alice Mariama Mané	ONG – Rede Ajuda	Sociedade civil
Embaixador Ensa	Al-Ansar (ONG)	Sociedade civil

Anexo A. 2 – Guiões de Entrevista

Guião de entrevista Nº1

(Abordagem global da política social)

1. Bem-estar das populações – situação actual

1.1 Como caracteriza a situação social da Guiné-Bissau (acesso das populações aos bens e serviços fundamentais e segurança nesse acesso)?

1.2 Especificar o impacto e a evolução desde o conflito?

1.3 Especificar os impactos dos PAÊ bem como a sua relação com o conflito?

1.4 Identificar os avanços conseguidos no período após a independência e anterior ao ajustamento?

2. Definição conceito de política social

2. 1 Neste contexto/situação como é que caracteriza o conceito de política social, em termos de objectivos (níveis de vida, coesão social, contrato social), actores fundamentais e importância para o desenvolvimento do país?

3. Actores e provisão social

3.1 Quais as prioridades da instituição no que se refere à política social – sector social? Porquê?

3.2 Qual o papel que a instituição desempenha na promoção do bem-estar da população? (Exemplos de programas e respectivos resultados)

3.3. Qual a confiança que os cidadãos têm na instituição? Quais as instituições que oferecem mais garantias aos cidadãos no que se refere ao acesso aos serviços sociais e à luta contra a pobreza

3.4 Quais os serviços sociais disponibilizados pelas entidades estatais aos cidadãos? Como avalia esses serviços em termos de quantidade (são suficientes para as necessidades da população) e de qualidade? O acesso aos serviços está disponível para todos? Os serviços estatais são totalmente gratuitos?

3.5 Quais os serviços sociais disponibilizados pelas instituições internacionais aos cidadãos? Como avalia esses serviços em termos de quantidade e de qualidade? O acesso aos serviços está disponível para todos? Os serviços são totalmente gratuitos?

3.5 Quais os serviços sociais disponibilizados pelas ONG aos cidadãos? Como avalia esses serviços em termos de quantidade e de qualidade? O acesso aos serviços está disponível para todos? Os serviços são totalmente gratuitos?

3.6 Quais os serviços sociais disponibilizados pelo sector privado aos cidadãos? Como avalia esses serviços em termos de quantidade e de qualidade? Quem tem acesso aos serviços no sector privado lucrativo?

4. Famílias e estratégias

4.1 Numa situação de doença, perda de colheitas, ou outra que coloque em causa a sobrevivência das famílias, a quem é que estas recorrem habitualmente?

4.2 Qual o papel dos membros das famílias emigrados na melhoria das condições de vida dos seus parentes?

5. Coesão Social

5.1 Qual o nível de confiança dos cidadãos nas instituições estatais? Porquê? Qual o papel que a política social poderá ter na construção da nação?

5.2 Como caracteriza a identificação dos Guineenses com o seu país? Existe um sentido de pertença? Este sentimento tem evoluído de forma positiva ou negativa ao longo dos últimos anos? Qual o papel que a política social poderá ter na construção da nação?

5.3 Como caracteriza as relações inter-étnicas na Guiné-Bissau neste momento? Como é que estas têm evoluído nos últimos anos? Qual o papel que a política social (enquanto conjunto de medidas de promoção do bem-estar poderá ter nas relações inter-étnicas)

Perspectivas de futuro

6.1 Quais considera serem as questões prioritárias a dar resposta para melhorar a situação do país no que concerne aos níveis de bem-estar da população? Essas questões estão a ser tratadas pelas entidades estatais? Porquê? Qual o papel que os doadores internacionais deveriam assumir para melhorar os níveis de bem-estar dos guineenses? E o papel dos restantes actores sociais – famílias, sindicatos, ONG, sector privado?

6.2 Como é que avalia a capacidade/possibilidades de construção de consensos alargados, para a transformação da situação? Entre quem?

Guião de entrevista Nº2

(Sector da educação)

1. Bem-estar das populações – situação actual

1.1 Como caracteriza a situação social da Guiné-Bissau (acesso das populações aos bens e serviços de educação e segurança nesse acesso)?

1.2 Especificar o impacto e a evolução desde o conflito, no sector da educação

1.3 Especificar os impactos dos PAÊ no sector da educação bem como a sua relação com o conflito

1.4 Identificar os avanços conseguidos no período após a independência e anterior ao ajustamento

2. Actores e provisão social

2.1 Actualmente, quais os serviços de educação disponibilizados pelas entidades estatais aos cidadãos? Como avalia esses serviços em termos de quantidade (são suficientes para as necessidades da população) e de qualidade? O acesso aos serviços está disponível para todos? Os serviços estatais são totalmente gratuitos?

2.2 Quais os serviços de educação disponibilizados pelas instituições internacionais aos cidadãos? Como avalia esses serviços em termos de quantidade e de

qualidade? O acesso aos serviços está disponível para todos? Os serviços são totalmente gratuitos?

2.3 Quais os serviços de educação disponibilizados pelas ONG (nacionais e internacionais) aos cidadãos? Como avalia esses serviços em termos de quantidade e de qualidade? O acesso aos serviços está disponível para todos? Os serviços são totalmente gratuitos?

2.4 Quais os serviços de educação disponibilizados pelo sector privado aos cidadãos? Como avalia esses serviços em termos de quantidade e de qualidade? Quem tem acesso aos serviços no sector privado lucrativo?

3. Famílias e estratégias de acesso aos serviços de educação

3.1 Numa situação de ausência de estruturas / serviços de educação qual tem sido a resposta das famílias?

3.2 Qual o papel dos membros das famílias emigrados na melhoria das condições de vida /educação dos seus parentes?

3.3 Quais as instituições (formais e informais) nas quais os guineenses confiam (quais as que oferecem maiores garantias em termos de acesso à educação?

3.4 Qual o papel da educação na construção da cidadania? E nas relações inter-étnicas? Quais as questões que se colocam a este nível?

4. Perspectivas de futuro

4.1 Quais considera serem as questões prioritárias a dar resposta para melhorar a situação do país na área da educação?

4.2 Como é que essas questões estão a ser tratadas pelas entidades estatais? Qual o papel que os doadores internacionais deveriam assumir para melhorar os níveis educação? Qual o papel dos outros sectores da sociedade nesse processo (sindicatos, ONG, famílias, instituições privadas)?

Guião de entrevista Nº 3

(Sector da saúde)

1. Bem-estar das populações – situação actual

1.1 Como caracteriza a situação social da Guiné-Bissau (acesso das populações aos bens e serviços fundamentais de saúde e segurança nesse acesso)?

1.2 Especificar o impacto e a evolução desde o conflito?

1.3 Especificar os impactos dos PAE bem como a sua relação com o conflito?

1.4 Identificar os avanços conseguidos no período após a independência e anterior ao ajustamento?

Actores e provisão social

2.1 Actualmente, quais os serviços de saúde disponibilizados pelas entidades estatais aos cidadãos? Como avalia esses serviços em termos de quantidade (são suficientes para as necessidades da população) e de qualidade? O acesso aos serviços está disponível para todos? Os serviços estatais são totalmente gratuitos?

2.2 Actualmente, quais os serviços de saúde disponibilizados pelas instituições internacionais aos cidadãos? Como avalia esses serviços em termos de quantidade e de qualidade? O acesso aos serviços está disponível para todos? Os serviços são totalmente gratuitos?

2.3 Actualmente, quais os serviços de saúde disponibilizados pelas ONG aos cidadãos? Como avalia esses serviços em termos de quantidade e de qualidade? O acesso aos serviços está disponível para todos? Os serviços são totalmente gratuitos?

2.3 Actualmente, quais os serviços de bem-estar disponibilizados pelo sector privado aos cidadãos? Como avalia esses serviços em termos de quantidade e de qualidade? Quem tem acesso aos serviços no sector privado lucrativo?

3. Famílias e estratégias de acesso aos serviços de saúde

3.1 Numa situação de doença a quem é que as famílias recorrem habitualmente? Qual o papel dos familiares emigrantes no apoio em situações de doença?

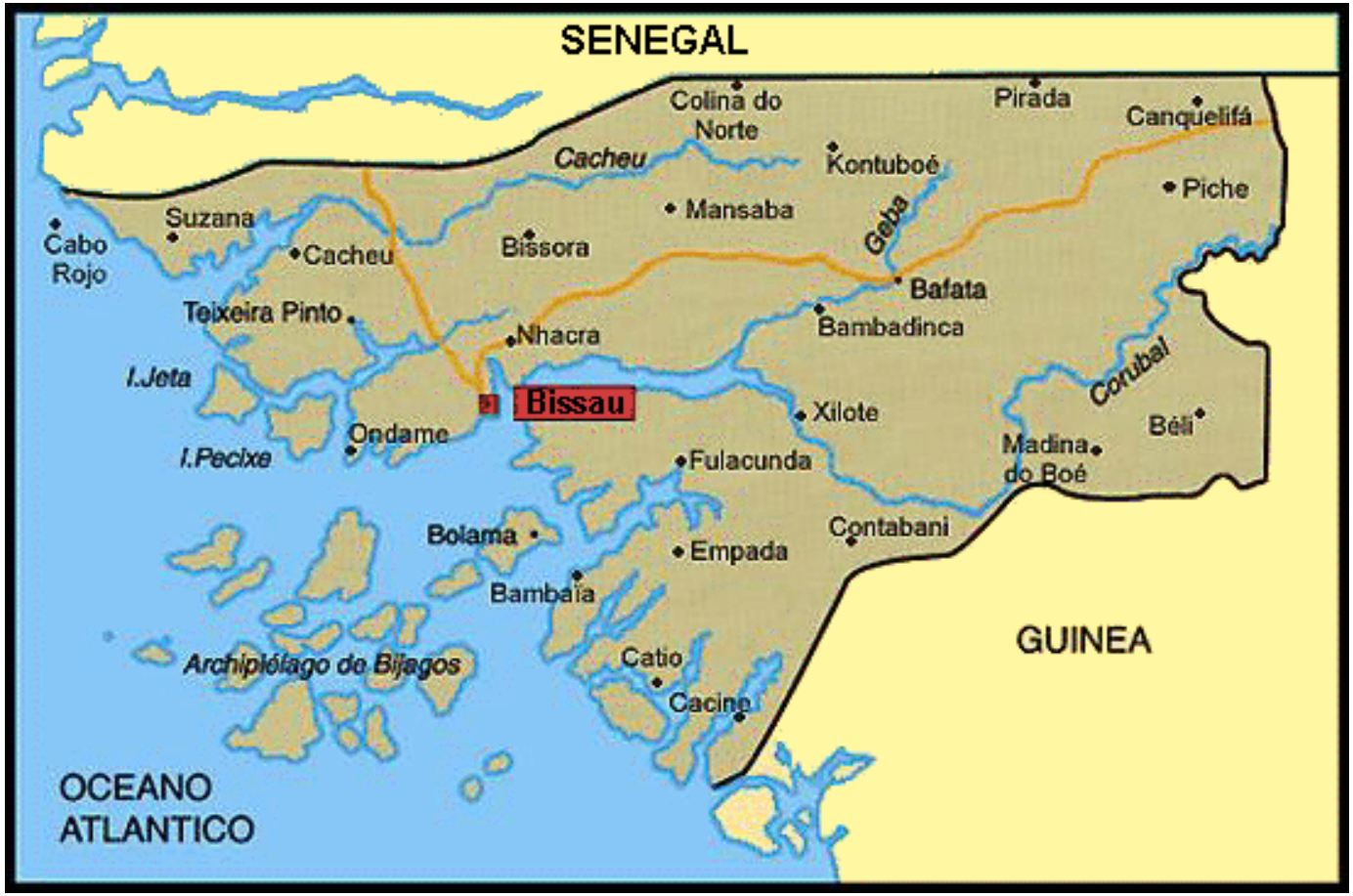
3.2 Quais as instituições (formais e informais) nas quais os guineenses confiam (quais as que lhes oferecem maiores garantias em termos de acesso aos bens e serviços essenciais, de saúde)?

4. Perspectivas de futuro

4.1 Quais considera serem as questões prioritárias a dar resposta para melhorar a situação do país no que concerne ao acesso à saúde?

Essas questões estão a ser tratadas pelas entidades estatais? Porquê? Qual o papel que os doadores internacionais deveriam assumir para melhorar os níveis de saúde?

Anexo A. 3 - Mapas da Guiné-Bissau



Senegal
Guinea-Bissau
Guinea
Atlantic Ocean
Kolda
Diana Malari
Bignona
Sédhiou
Tanaf
Bambali
Cassamance
Ziguinchor
Diattakounda
Diembéring
Oussouye
Kabrousse
Cap Roxo
São Domingos
Ignoré
Barro
Farim
Rio dos Cantombori
Rio
Gabú
Bafatá
Cacheu
Bissorã
Oio
Mansôa
Bula
Canchungo
Bambadinca
Xime
12°
Nhacra
Safim
Cumeré
Quinhámel
Bissau
Biombo
Enxudé
Fulacunda
Quinara
Ondame
Buba
Ilha Formosa
Bolama
Quebo
Ilha de Bolama
Arquipélago Dos Bijagós
Bubaque
Catió
Tombali
Ilha Rasa
Ilha de Orango
Cadiné
11°
Boké