

**INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO  
E DA EMPRESA ( ISCTE )**

**As políticas de ajustamento e o bem-estar das  
famílias,  
na cidade de Bissau, República da Guiné-Bissau,  
no período 1986-2001**

**Carlos Eduardo Machado Sangreman Proença**

**Dissertação apresentada no ISCTE para obtenção do grau de Doutor  
em  
Estudos Africanos Interdisciplinares em Ciências Sociais,  
na especialidade de Política e Relações Internacionais em África**

**Orientador: Professor Doutor Rogério Roque Amaro**

**Juri: Professor Doutor João Ferreira de Almeida (ISCTE)  
Professor Doutor João Gomes Cravinho (Universidade de Coimbra)  
Professor Doutor Mário Murteira (ISCTE)  
Professora Doutora Joana Pereira Leite (Universidade Técnica de  
Lisboa)  
Professor Doutor José Feliciano Fialho (ISCTE)**

**Lisboa 2003**

**À memória do Bartolomeu Simões Pereira,  
camarada ministro e amigo, que tanta falta faz ao seu país.**

*Povu i olonko  
ku su sigridu na barkafon di ba So  
olonko na tchon i un mimu  
dunu di tabanka i fiansa di renu<sup>1</sup>*

*Nelson Medina, Poeta Guineense, 2002*

---

<sup>1</sup> Este extracto de poema sintetiza o que aprendi sobre a “alma” do povo da Guiné-Bissau ao longo de quase duas dezenas de anos de trabalho nesse país.

## ABSTRACT

This research tried to clarify the effects on the households welfare of the governance on economics and social politics, specially stabilization and structural adjustment programs. The space is one African town in Guinea-Bissau, its capital, between 1986 and 2001.

Two models of knowledge as been used: - The first based on theories built by authors mainly from universities without a strong practical concern. - The second based on the urgency found when situations require answers from international structures public or non profit.

The methodology used begins with the asset that the well been in an African society must be analyzed giving a significant weight to its different components and that this cannot be accomplished with one single area of knowledge. Authors from economics, social psychology, sociology, anthropology and politics are fundamental to understand the importance of governance on the well been of households.

We conclude that the stabilization and structural adjustment programs are the cause of a clear loss of independence in this African country. To establish the relationship between the households strategies and the governance we define a typology of politics on African countries and another to the different middle time households strategies. The main national politics actors as the government, the parliament, the president the Courts of Justice and the international as the IMF, WB, both has a share in the process of change the country to a dependent territory in terms of the capacity of define and conduct an economics and social policy.

The households has different success strategies in economics activities specially with agriculture, non specialized work and private sector; those who preferred the commerce has dubious results; those that preferred the public administration or the public sector has the less success.

We verified that governance make a direct link between the households well being and the external conditions of definition of economics and social politics.

The conclusions about the households capacity of controlling the effects on the appropriation of resources of those politics based only on the consumption expenses, show us that is not enough to consider only this variable to analyze the evolution of well being.

The general conclusion is that even if Guinea-Bissau has a ensemble of social groups composed with about 32 racial groups with a very rich cultural and historical life, with a victorious fight for independence, with a large support from rural population to built a country based on resources enough to feed his population without military conflicts destroying people and structures, and an evolution from a only one party to a democratic political system, the country has much difficulty to give to his citizens the level of well being they want.



# **As políticas de ajustamento e o bem-estar das famílias, na cidade de Bissau, na República da Guiné-Bissau, no período de 1986 – 2001**

## **ÍNDICE**

***Agradecimentos***  
***Abreviaturas***  
***Sinais convencionais***  
***Índice de quadros e de gráficos***

**INTRODUÇÃO.....1**

**CAPÍTULO I - OS CONCEITOS BASE E A METODOLOGIA SEGUIDA...8**

- 1.1 O modo de construir conhecimento
- 1.2 O objecto de estudo
- 1.3 A unidade de análise da população: a família urbana africana
- 1.4 O conceito de Desenvolvimento
- 1.5 O conceito de Bem-estar
- 1.6 O conceito de Pobreza
- 1.7 O conceito de Recursos
- 1.8 O método, as fontes de dados e a metodologia utilizada para recolha de informação

**CAPÍTULO II - A ANÁLISE DO BEM-ESTAR E A SOCIEDADE  
GUINEENSE.....52**

- 2.1 A Teoria do Bem-estar
  - 2.1.1 O utilitarismo clássico
  - 2.1.2 Os neoclássicos
  - 2.1.3 O novo contrato social
- 2.2 As críticas e as propostas
  - 2.2.1 Críticas
  - 2.2.2 Propostas
- 2.3 O Estado na governação da sociedade guineense
  - 2.3.1 O Estado africano e a governação em geral
  - 2.3.2 O Estado em construção
  - 2.3.3 O Estado na Guiné-Bissau

- 2.4 Os grupos sociais em Bissau
  - 2.4.1 Os grupos sociais em geral
  - 2.4.2 Os grupos sociais na Guiné-Bissau
- 2.5 A formalização da função de bem-estar
  - 2.5.1 A formalização a partir das variáveis quantitativas
  - 2.5.2 A formalização a partir das variáveis qualitativas

### **CAPÍTULO III - A POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL NA ÁFRICA SUBSAARIANA.....121**

- 3.1 Visão geral da evolução do processo de condicionamento
- 3.2 As teorias e as estratégias de desenvolvimento
  - 3.2.1 O pensamento de base dualista
  - 3.2.2 O desenvolvimento por etapas
  - 3.2.3 O desenvolvimento equilibrado / desequilibrado
  - 3.2.4 As propostas neoclássicas
  - 3.2.5 As teorias estruturalistas
  - 3.2.6 A escola da dependência
  - 3.2.7 A teoria do sistema - mundo
  - 3.2.8 As novas teorias e estratégias
- 3.3 Os modelos e as estratégias de desenvolvimento do FMI e do BM
- 3.4 A tipologia das medidas de estabilização e ajustamento estrutural
- 3.5 Os resultados, as críticas e as alternativas
  - 3.5.1 Uma crítica genérica: o ritmo e a simultaneidade de medidas
  - 3.5.2 Os resultados e as críticas de síntese
  - 3.5.3 Os resultados e as críticas sectoriais
  - 3.5.4 Conclusões deste ponto
- 3.6 A articulação das políticas de estabilização e ajustamento estrutural com o bem-estar urbano

### **CAPÍTULO IV - A POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL E A GOVERNAÇÃO DA GUINÉ-BISSAU.....183**

- 4.1 A evolução temporal da governação nas políticas económicas e sociais
  - 4.1.1 O período das políticas coloniais, até 1974
  - 4.1.2 O período dos Planos de Desenvolvimento, 1974 - 1980
  - 4.1.3 O período das políticas de ajustamento de iniciativa nacional, 1980 - 1986
  - 4.1.4 O período das políticas de ajustamento por iniciativa FMI/BM, 1986 - 1998

- 4.1.5 O período da predominância de tendências caóticas na governação, 1998 - 2001
- 4.2 A evolução sectorial da governação nas políticas económicas e sociais
  - 4.2.1 O ajustamento da estrutura produtiva.
  - 4.2.2 A relação com o exterior ou resto do mundo
  - 4.2.3 A Administração Central e Local
  - 4.2.4 O sector empresarial do Estado
  - 4.2.5 O sector financeiro
  - 4.2.6 O sector agrícola e das pescas
  - 4.2.7 Os preços e rendimentos
  - 4.2.8 Os sectores sociais
  - 4.2.9 As políticas urbanas
- 4.3 As conclusões deste Capítulo

## **CAPÍTULO V - A EVOLUÇÃO DO BEM-ESTAR NA CIDADE DE BISSAU.....263**

- 5.1 O bem-estar segundo diferentes variáveis
- 5.2 O bem-estar segundo critérios quantitativos
  - 5.2.1 A definição dos níveis de bem-estar
  - 5.2.2 O bem-estar de acordo com o consumo
- 5.3 O bem-estar segundo critérios qualitativos
  - 5.3.1 A definição dos níveis de bem – estar
    - 5.3.1.1 O bem-estar de acordo com o IQD
- 5.4 As estratégias das famílias e o bem-estar
  - 5.4.1 As medidas de política de estabilização e ajustamento estrutural aplicadas - uma breve síntese
  - 5.4.2 A tipologia e a definição das estratégias familiares
  - 5.4.3 As estratégias das famílias e os efeitos das políticas económicas e sociais
    - 5.4.3.1 Estratégia centralizada na actividade agrícola
    - 5.4.3.2 Estratégia centrada na actividade agrícola e no trabalho indiferenciado
    - 5.4.3.3 Estratégia centrada no Comércio por grosso e a retalho
    - 5.4.3.4 Estratégia centrada na actividade na função pública e no sector público
    - 5.4.3.5 Estratégia centrada na actividade em empresas privadas e outras
- 5.5 Os recursos simbólicos - a religião e a etnia nas estratégias

- 5.6 Os recursos de consumo colectivo e as estratégias
- 5.7 Síntese dos efeitos das políticas económicas e sociais nas estratégias das famílias

**CONCLUSÕES.....344**

**BIBLIOGRAFIA .....358**

**ANEXOS**

**I – A metodologia dos inquéritos às famílias em Bissau**

- A.1.1 As limitações do sistema estatístico guineense e o enquadramento internacional dos inquéritos
- A.1.2 Nota sobre a metodologia do inquérito de 1980 - 81
- A.1.3 Inquérito às despesas familiares – 1986
- A.1.4 Inquérito ligeiro junto as famílias (ILJF) – 1991
- A.1.5 Inquérito ao consumo e orçamentos familiares (ICOF) 1993 - 94
- A.1.6 A metodologia dos inquéritos do Observatório do Bem-estar 1999 - 2001
- A.1.7 A adequação dos inquéritos à investigação e a fiabilidade dos dados

**II – Quadros estatísticos**

**III – Pequena cronologia sobre a história conhecida**

**IV – Mapas da Guiné-Bissau**

- A.4.1 Carta da colónia da Guiné, 1933
- A.4.2 Mapa étnico da Guiné-Bissau e Casamansa, 1969
- A.4.3 Zonas Libertadas, 1974
- A.4.4 Guiné-Bissau com os Centros Urbanos mais importantes, 1993
- A.4.5 Planta da Praça de Bissau, 1796
- A.4.6 Plano Director de Bissau, 1948
- A.4.7 Formação do esquema director da urbanização de Bissau, 1959
- A.4.8 Planta das zonas de circulação de Bissau, 1960
- A.4.9 Bissau e o Cinturão de Bairros Populares, 1973
- A.4.10 Área urbanizada de Bissau, 1990
- A.4.11 Bissau Central, 1993

## **AGRADECIMENTOS**

*Os meus agradecimentos vão acima de tudo para as muitas pessoas na Guiné-Bissau que me ajudaram directa ou indirectamente a realizar este trabalho. Desde amigos muito queridos já ausentes como o Bartolomeu ou o Albino, passando por outros que continuam a sua luta como o Pepito, o Batista ou a Filomena (que me obteve documentação que eu nunca conseguiria), esse povo africano ensinou-me mais sobre a vida do que todos os anos que vivi em Portugal.*

*Antes de mais quero referir a Fátima e o Pedro, que fizeram comigo todo este caminho – mon na mon -, cada um de maneira diferente e foram decisivos para eu conseguir nunca fazer prevalecer o virtual sobre a realidade.*

*Mas não quero esquecer os amigos europeus como os professores doutores Joana Pereira Leite, Almeida Serra, João Estêvão, Ennes Ferreira, Ribeiro Mendes, Jochen Oppenheimer, Mário Murteira, José Fialho, arq. Isabel Raposo, Adelino Torres (que teve a paciência de ler e anotar uma primeira versão), Francisco Nunes, Manuela Arcanjo, Sousa Pinto (na preciosa ajuda em conhecimentos de informática que não tenho) e vários outros, que pela simples presença ou pelo questionar do andamento da minha investigação, foram provocando ou angústias ou momentos de conversas/desabafos que me foram mais úteis e reconfortantes do que a maioria imaginará. O Professor Doutor José Pereirinha, enquanto meu primeiro orientador, é merecedor de agradecimentos pelo esforço que fez para conseguir que o meu projecto de tese se aproximasse daquilo que ele considerava dever ser a abordagem apropriada e pelo entendimento que fez a seu tempo de que os projectos que tínhamos eram diferentes. Quero também agradecer em especial ao meu segundo orientador o Professor Doutor Rogério Roque Amaro pela nova alma que soube fazer-me adquirir, com observações pertinentes até à última versão, ao fim de tantos anos de trabalho, e que me permitiu terminar esta tarefa.*

*Quanto a instituições, não quero deixar de citar em primeiro lugar o Instituto Superior de Economia e Gestão, (“Económicas”), que para além da equiparação a bolseiro, me proporcionou a possibilidade de várias deslocações à Guiné-Bissau. Ainda em Portugal, a Fundação Calouste Gulbenkian igualmente me apoiou numa das viagens necessárias e o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e de Empresa ao permitir-me o pleno acesso à sua biblioteca e ao acolher a apresentação da dissertação, foi fundamental para que conseguisse terminar.*

*Em Bissau gostaria de referir o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, e os seus directores de então, os Drs. Carlos Lopes e Carlos Cardoso, e o Instituto Nacional de Estatística e Censos (INEC) e o seu director na altura Dr. Francisco Costa. Todos foram de extrema utilidade ao conversarem comigo abertamente sobre a sua terra e gentes. Também os técnicos do INEC que trabalharam na organização da recolha de informação, sobretudo o Agostinho, o Dionísio, o*

*Umaru, o Celestino, o Lino e o Gino me deixaram uma saudosa amizade e me ajudaram a interpretar uma sociedade profundamente diferente da portuguesa.*

*Igualmente os amigos fora do circuito universitário, sobretudo todos aqueles que trabalham (ou trabalhavam) no Departamento de Cooperação do Ministério do Trabalho e Solidariedade (actual Ministério da Segurança Social e do Trabalho) e no ex - Instituto para a Cooperação Portuguesa, como o Manuel Correia, o Mário Ribeiro e a Maria João Magalhães, tiveram a sua importância.*

*Para finalizar quero expressar aqui o meu gosto pelo trabalho feito. Independentemente do julgamento que irá ser proferido sobre ele, a mim, pessoalmente, deu-me muito prazer fazê-lo e utilizar, na vida profissional e pessoal, aquilo que fui aprendendo no processo de investigação. E só por isso valerá sempre a pena ter existido.*

*Carlos Sangreman*

## **ABREVIATURAS**

AMGI – Associação Multilateral de Garantia de Investimento

AID – Associação Internacional de Desenvolvimento

BAD - Banco Africano de Desenvolvimento

BCEAO – Banco da Comunidade Económica da África Ocidental

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

*BM - Banco Mundial*

BNG - Banco Nacional da Guiné-Bissau

CAD – Centro de Apoio ao Desenvolvimento

CEA – Comissão Económica para África da ONU

CECEP - Comissariado de Estado da Coordenação Económica e Plano

CEPAL – Comissão Económica para a América Latina

CFA – Comunidade Francófona da África

CIDAC – Centro de Informação e Documentação Anti – Colonial (na fundação) ou  
Centro de Informação e Documentação Amílcar Cabral ( após – 1974)

CILSS - Comissão Inter Estados para a Luta contra a Seca no Sahel

CNUCED – ver UNCTAD

COMECON – Conselho Económico de Ajuda Mútua

CWIQ - Core Welfare Indicators Questionnaire

DENARP – Documento de Estratégia Nacional de Apoio à Redução da Pobreza

EUA – Estados Unidos da América

ECA - Ver CEA

FAO – Organização para a Agricultura e Alimentação

FLING – Frente de Libertação para a Independência Nacional da Guiné

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNUAP- Fundo das Nações Unidas para Actividades da População

FCFA – Franco da CFA

HIPC - Heavely Indebt Poor Countries

ICOF - Inquérito ao Consumo e Orçamentos Familiares

IDA – Ver AID

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDS – Institute of Development Studies

*ILJF - Inquérito Ligeiro Junto das Famílias*

ILO – Organização Internacional do Trabalho

IMF – ver FMI

INE – Instituto Nacional de Estatística de Portugal

INEC - Instituto Nacional de Estatística e Censos da Guiné-Bissau

LSMS – Living Standards Measurements Study

MAPT - Ministério da Administração Pública e do Trabalho da Guiné-Bissau

MCEPCI - Ministério da Coordenação Económica , Plano e Cooperação Internacional

MING – Movimento para a Independência da Guiné

NATCAP - National and Technical Cooperation Assessment Program

NEPAD – Nova Estratégia de Parceria Africana para o Desenvolvimento

NLTPS - National Long Term Perspectives Studies.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONG – Organizações não governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEC – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OUA – Organização de Unidade Africana

PAE – Programa de Ajustamento Estrutural

PAIGC – Partido para a Independência da Guiné e Cabo Verde

PANUREDA – Programme d' Action des Nations Unies pour le Redressement Économique et le Développement de l' Afrique

PASI - Programa de Acção Social e Infra-estrutural

PEE – Programa de Estabilização Económica

PG – Peso Guineense

PIP – Programa de Investimento Público

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Purchase Power Parity

PPC – Paridade de Poder de Compra

RSMS – Revised Minimum Standard Model



SDA – Dimensões Sociais do Ajustamento

SEE – Sector Empresarial do Estado

SFI – Sociedade Financeira Internacional

UE – União Europeia

UGREP - Unidade de Gestão das Privatizações

UNCTAD – Conferencia de Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

WB – World Bank. Ver BM

### **SINAIS CONVENCIONAIS**

- .. Dados não disponíveis
- (.) Menos de metade da unidade
- Não aplicável
- o Valor nulo

## ÍNDICE DE QUADROS E DE GRÁFICOS

### **QUADROS**

#### **Capítulo I**

I.1 – Conceitos de Bem-estar, Pobreza e Desenvolvimento.....43

#### **Capítulo II**

II.1 – Escala de consumo por adulto equivalente.....105

#### **Capítulo III**

III.1 – Objectivos, instrumentos, papel das instituições estatais e efeitos sociais e sectoriais das estratégias de desenvolvimento referidas ..... 145

III.2 - Medidas de estabilização e seus objectivos.....161

III.3 – Medidas de ajustamento estrutural e seus objectivos.....166

#### **Capítulo IV**

IV.1 – Estudantes, professores e escolas no ensino primário nas zonas libertadas, 1965 - 1972.....193

IV.2 – Infra-estruturas rodoviárias, de energia eléctrica, de saúde e de educação, 1964, 1974,1990,2000 .....194

IV.3 – Execução financeira dos projectos de investimento por sector, 1978 – 1980.....196

IV.4 – Dívida externa em % do PIB e total, 1978-1981.....200

IV.5 - Estudantes no ensino básico elementar,1976-1987.....202

IV.6 - Taxas de câmbio oficial e diferencial entre o peso guineense e o dólar dos EUA 1980 - 1986.....208

IV.7 - Funcionários públicos, civis e militares, do quadro e eventuais, índices e variação absoluta, 1977 - 2001.....209

IV.8 - Ordenação de sectores por investimento público, previsto e realizado, 1983 - 1986.....	211
IV.9 - Índices de preços no consumidor e no produtor, de salários e de crédito à exportação, 1983 - 1986 .....	212
IV.10 - Défices da Balança Comercial e do Orçamento do Estado, previstos e realizados, 1981 - 1985 .....	213
IV.11 - Estrutura da produção por sectores de actividade do PIB, 1986 - 1999....	228
IV.12 - Variação anual média da produção dos sectores com maior intervenção privada, 1986 - 1998 .....	229
IV.13 - Taxas de câmbio oficial e diferencial entre o peso guineense e o dólar dos EUA, 1987 - 1997.....	231
IV.14 - Evolução nominal das exportações e importações e défice da Balança de Transacções Correntes, 1987 - 1999.....	232
IV.15 - Dívida externa total, atrasados e serviços/ exportações, 1987 - 1999.....	234
IV.16 - Taxas de juro, por tipos de taxa, índice de preços no consumidor e deflator do PIB, 1987 - 1999.....	237
IV.17 - Evolução dos salários e vencimentos dos funcionários públicos, 1987 - 1999.....	241
IV.18 - Ordenação de sectores por investimento público, por Acordos, previsto e realizado, 1987 - 1993.....	242
IV.19 - Ordenação de sectores por investimento público, por Acordos, previsto e realizado, 1994 - 1999.....	242
IV.20 - Evolução da situação das empresas do Sector Empresarial do Estado, 1980 - 1997.....	244
IV.21 - Evolução do valor das licenças de pesca, 1988 - 1999 .....	247
IV.22 - Índices de preços no consumidor, no produtor e de salários, 1987 - 1999.....	249
IV.23 - Investimento público na educação, saúde, cultura, informação e assuntos sociais, em % do total, 1987 - 1999 .....	252

IV.24 - Taxas de escolarização no EBE ( 7-12 anos ) e de analfabetismo de adultos, 1980 - 2000.....	253
---	-----

## Capítulo V

V.1 – Distribuição percentual acumulada da população por níveis de despesa mensal por pessoa, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	266
V.2 - População abaixo da média de consumo de arroz, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	268
V.3 – Chefes de família por habilitações literárias, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	270
V.4 – Índice de preços no consumidor para Alimentação, Bebidas e Tabaco, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	277
V.5 - Despesa média por adulto equivalente mensal, por níveis de bem - estar, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	278
V.6 - Índice de Bem-estar, para a cidade de Bissau, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	279
V.7 - Índice de extensão, $P_0$ , dos níveis de bem - estar, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	280
V.8 - Índices de profundidade, $P_1$ , dos níveis de bem-estar mais baixos, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	283
V.9 – Índices de gravidade, $P_2$ , dos níveis de bem-estar mais baixos, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	284
V.10 - Características das famílias por nível de bem-estar baixo, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	286
V.11 – Características das famílias por nível de bem-estar médio, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	287
V.12 – Características das famílias por nível de bem-estar melhor, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	287
V.13 – Códigos de Habitação (paredes, cobertura e soalho) .....	291
V.14 - Valores de separação dos níveis de bem-estar segundo o IQD, 986,1991,1994,	

1998 e 2001.....	292
V.15 – Índice Qualitativo de Desenvolvimento, para a cidade de Bissau, 1986,1991, 1994, 1998 e 2001.....	292
V.16 - Indicador de extensão dos níveis de bem – estar, segundo o IQD, com alfa =1, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	293
V.17 - Indicador médio dos níveis de bem-estar mais baixos, segundo o IQD, com alfa = 2, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	295
V.18 – Indicador de gravidade dos níveis de bem-estar mais baixos, segundo o IQD, com alfa = 3, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	295
V.19 – Características das famílias por nível de bem-estar, segundo o IQD, por nível de bem-estar baixo, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	296
V.20 – Características das famílias por nível de bem-estar, segundo o IQD, por nível de bem-estar médio, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	297
V.21 – Características das famílias por nível de bem-estar, segundo o IQD, por nível de bem-estar melhor, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	297
V.22 - Pessoas nas famílias por estratégias familiares, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	306
V.23 – Níveis de bem-estar por estratégia familiar Agricultura, segundo o Consumo por adulto equivalente e segundo o IQD, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	308
V.24 – Chefes de família agricultores por habilitações literárias,1986, 1991,1994, 1998 e 2001.....	310
V.25 – Níveis de bem-estar por estratégia familiar Agricultura/Trabalho Indiferenciado, segundo o Consumo por adulto equivalente e segundo o IQD, 1986, 1991,1994, 1998 e 2001.....	311
V.26 – Níveis de bem-estar por estratégia familiar de Comércio por grosso e a retalho, segundo o Consumo por adulto equivalente,1986, 991,1994,1998 e 2001.....	314
V.27 – Chefes de família por sexo com actividade de comércio, 1986, 1991,1994, 1998 e 2001.....	316
V.28 – Níveis de bem-estar por estratégia familiar de Função Pública / Sector	

Público, segundo o Consumo por adulto equivalente, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	318
V.29 – Funcionários públicos e do Sector Público por habilitações literárias do chefe de família, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	320
V.30 – Níveis de bem-estar segundo o IQD por estratégia familiar Privado e Outro, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	322
V.31 - Pessoas nas famílias por religião e estratégias familiares, 1986 e 1991.....	325
V.32 - Pessoas nas famílias por religião e estratégias familiares, 1998 e 2001.....	326
V.33 - Pessoas nas famílias por etnia e estratégias familiares, 1986 e 1991.....	326
V.34 - Pessoas nas famílias por etnia e estratégias familiares, 1998 e 2001.....	327
V.35 - Acesso a água por tipos de acesso e bem-estar, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	333
V.36 - Acesso a iluminação por tipos de acesso e bem-estar, 1986, 1991 e 1994.....	336
V.37 - Acesso a iluminação por tipos de acesso e bem-estar, 1998 e 2001.....	337
V.38 - Estrutura da população por habilitações literárias, 1986, 1991,1994, 1998 e 2001.....	340
V.39 - Políticas de ajustamento e seus efeitos no bem-estar, por medidas tomadas e por estratégias das famílias de 1986 a 2001.....	343

## **Quadros do Anexo I**

A.I.1 Variáveis relevantes para a investigação inquiridas nos inquéritos

A.I.2 Inquéritos aos orçamentos familiares por data e por país

## **Quadros do Anexo II**

AII.1 Pessoas nas famílias por sexo do chefe de família ou Pessoas inquiridas e chefes de família por sexo, 1986, 1991,1994,1998 e 2001

AII.2 Pessoas nas famílias e famílias ou chefes de família por religião dominante na família e estatuto da habitação, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.3 Pessoas inquiridas e chefes de família por instrução e etnia, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.4 Pessoas inquiridas e chefes de família por escalões de idade, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.5 Pessoas nas famílias e famílias por materiais de construção da habitação 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.6 Pessoas nas famílias e famílias por acesso a iluminação, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.7 Pessoas nas famílias e famílias por acesso a água e a energia de cozinha, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.8 Pessoas nas famílias e famílias por acesso a saneamento e Pessoas nas famílias e chefes de família por sector de ocupação do chefe de família, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.9 Pessoas inquiridas por parentesco com o chefe de família, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.10 Pessoas nas famílias por estratégias familiares e sexo do chefe de família, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.11 Famílias por estratégias familiares e sexo do chefe de família, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

## **GRÁFICOS**

### **Capítulo I**

I.1 – Pirâmide de bem – estar.....33

## **Capítulo IV**

IV.1 – Estudantes do ensino básico elementar.....	202
IV.2 – Dívida externa 1987 – 1999 em milhões de USD.....	233

## **Capítulo V**

V.1 - Curvas de Lorenz, 1986,1991,1994,1998 e 2001.....	266
V.2 – População abaixo da média de consumo de arroz, em %, 1986,1991,1994,1998 e 2001.....	268
V.3 – Índice de extensão do nível de bem-estar baixo, segundo o consumo por adulto equivalente, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	280
V.4 – Comparação entre o índice de extensão do nível de bem-estar baixo, segundo o consumo por adulto equivalente e segundo o IQD,1986,1991,1994, 1998 e 2001.....	294
V.5 – Pessoas nas famílias por estratégias familiares, 1986,1991,1994, 1998 e 2001.....	307



## INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por objecto de estudo os efeitos dos programas de política económica e social de estabilização e de ajustamento estrutural<sup>2</sup> no bem-estar das famílias urbanas da capital de um país africano, a cidade de Bissau, na República da Guiné-Bissau, no período de 1986 a 2001.

O contexto mais geral em que a investigação se insere, respeita à evolução política, económica e social do país após a independência, em 1974. A antiga Guiné Portuguesa procurou organizar a sua economia a partir de uma governação centralizada, com intervenção significativa de instituições estatais da administração central<sup>3</sup>, nacionalização de empresas existentes ou criação de outras com o mesmo estatuto. A dinamização do processo de desenvolvimento coube ao Partido para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), que dirigira a luta de libertação contra o colonialismo e se tornou o partido único e o agente principal de toda a vida colectiva, social e económica do país. Os instrumentos privilegiados foram os Planos de Desenvolvimento, apoiados em investimentos de grande dimensão e na ajuda internacional de origem em países de diferentes ideologias políticas. O enquadramento político expressou-se na organização do partido único, com uma governação que se impunha ao Governo e à Assembleia Nacional Popular, com mobilização política da população para a produção, incentivo a formas cooperativas de organização empresarial no campo e na cidade, repressão à oposição e à actividade de comerciantes e empresários privados.

Os resultados negativos quanto ao objectivo traçado pelo partido e governo, de conseguir um melhor nível de bem-estar para a população, estão entre as origens de um golpe de Estado ( 14 de Novembro de 1980) liderado por uma parte dos militantes do PAIGC, sobretudo de origem guineense. O novo poder enveredou por um caminho de liberalização gradual da economia, mas também não conseguiu, até 1986, cumprir os objectivos de desenvolvimento a que se propunha.

A partir de 1986 a Guiné-Bissau aceita acordos propostos pelas organizações internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) -

---

<sup>2</sup>Como primeira definição discutida e completada no Capítulo IV podemos traduzir o "glossário" do relatório anual do Banco Mundial em 1988, onde se entende por estabilização as políticas incidindo em geral sobre a procura, com o objectivo de atingir níveis sustentáveis de défice orçamental e da balança de pagamentos, e reduzir a taxa de inflação, e por ajustamento estrutural as reformas de políticas e de instituições de nível macro-económico ( como a política fiscal e as alfândegas); estas alterações são concebidas para melhorar a eficácia da atribuição de recursos, expandir o crescimento potencial e aumentar a capacidade da economia resistir a choques externos.

<sup>3</sup> Não existiam instituições de poder local, similares aos municípios, excepto na capital.

com base num programa de política económica e social de estabilização e ajustamento estrutural, nos moldes conceptuais protagonizados por aquelas instituições, e acompanhados de regras de condicionalismo que ligavam os resultados conseguidos à libertação de sucessivas parcelas dos empréstimos contraídos.

Uma vez que um dos objectivos desse tipo de políticas consiste na redução da intervenção do Estado na economia e na sociedade em geral, a favor dos operadores privados, a transformação da governação do país no período de aplicação desses programas, foi profunda. O funcionamento dos ministérios e das instituições em geral passou por um processo de enfraquecimento, por falta de verbas e quadros e de esvaziamento das funções para as quais tinham sido organizados. A consequência mais evidente foi a existência simultânea de lógicas de funcionamento diferentes: por um lado a dos ministérios mais empenhados na implementação dos acordos com o FMI/BM, como as Finanças e o Comércio, por outro a de ministérios como o Plano e outras instituições com acção descentralizada, que preferiam defender a prevalência de objectivos de desenvolvimento social de longo prazo, que caracterizavam os Planos de Desenvolvimento, em lugar das medidas que visavam a estabilização dos equilíbrios macro-económicos de curto prazo e o ajustamento da economia orientado para o sector privado e para as formas individuais de organização da produção.

As alterações na governação também implicaram mudanças ao nível do sistema político, que levaram a eleições multipartidárias, e consequente saída do Governo e da Presidência de muitos responsáveis do PAIGC, em 1994 e 1999, iniciando-se uma recomposição de equilíbrios sociais, económicos e políticos completamente nova desde a proclamação da independência.

As dificuldades dessa transformação expressaram-se em progressos e retrocessos do bem-estar das populações até 1998, com a comunidade internacional a suspender a ajuda ao desenvolvimento entre 1991 e 1993. Nos anos de 1998 e 1999 estalou o primeiro conflito militar desde a guerra de independência, pelo que a evolução que se verificava sofreu os efeitos de uma guerra - sobretudo urbana e limitada em vítimas humanas guineenses, mas demolidora das estruturas e da confiança da comunidade internacional na governação saída das eleições posteriores à guerra.

As hipóteses a demonstrar são as seguintes:

- Que a implementação de políticas económicas e sociais de estabilização e ajustamento estrutural levou a que a governação do país se tornasse dependente da envolvente externa. Num processo gradual de abdicação de autonomia, no contexto do desenvolvimento económico, social e político dum país africano, como a Guiné-Bissau, as condições impostas pelas instituições internacionais e aceites pelo Governo local limitaram a capacidade interna de exercer a governação e, por consequência, de influenciar a evolução do bem-estar dos indivíduos.

- Que as estratégias de vida<sup>4</sup> das famílias em tal processo, decididas e postas em prática pelos núcleos familiares, se podem considerar como um dos elementos centrais de análise dos efeitos das medidas de governação no bem-estar da população.

- Que a análise feita com base na variável quantitativa do consumo das famílias não é suficiente para caracterizar a evolução registada e necessita de ser completada com a apreciação de variáveis qualitativas.

A metodologia seguida assenta no princípio de que o bem-estar numa sociedade africana se deve analisar atribuindo um peso significativo às múltiplas componentes que o compõem. Essas componentes podem ser classificadas umas como mais qualitativas, de que são exemplo a posse de habitação, a educação, a saúde; e mesmo variáveis que não podem ser sujeitas qualquer lei de mercado (como a pertença a uma religião, a diferença de estatuto social entre homens e mulheres ou entre classes de idade, as leis tradicionais de casamento, o estatuto social de uma etnia<sup>5</sup>, o acesso ao poder político); e outras podemos classificá-las como mais quantitativas, como o consumo e o rendimento.

A investigação apresentada procura estabelecer uma metodologia que faça a integração dos dois tipos de componentes na Teoria do Bem-estar, adaptando à sociedade urbana africana em análise os conceitos já utilizados em geral por diferentes autores. Essa metodologia implica a construção de funções quantificáveis e ordenáveis, que permitam a determinação de diferentes níveis de bem-estar para cada família e grupo social, mas que possam ser calculados de acordo com uma tipologia de componentes mais qualitativas, considerando desse modo esses aspectos do bem-estar.

Implica também a tentativa de construção de um indicador composto que considere variáveis quantitativas e qualitativas nas mesmas funções.

É essa complementaridade de indicadores que permite a tentativa de captar o significado de um fenómeno social no seu contexto sócio económico e cultural dos grupos sociais existentes na realidade urbana guineense e das estratégias de vida das famílias face às decisões da governação.

A análise do caso concreto da cidade de Bissau utiliza os dados dos inquéritos aos orçamentos familiares de 1986, 1991 e 1994, e dos inquéritos feitos no âmbito de um Projecto designado por Observatório do Bem-estar em três bairros da mesma cidade, para definir três níveis de bem-estar de forma a cumprir esses objectivos.

---

<sup>4</sup> Ou de sobrevivência. Pensamos todavia, que o termo “vida” exprime melhor a realidade investigada, como veremos nos Capítulos sobre o país escolhido.

<sup>5</sup> "Grupo humano que se formou ao longo do tempo, num território e tem características linguísticas e culturais comuns e relativamente estáveis, assim como a consciência da sua identidade e da diferença em relação a todas as demais formações similares, fixadas num nome de designação colectiva (etnónimo)" (JAO, M., 1995)

A contribuição que esperamos acrescentar aos actuais conhecimentos sobre os processos de desenvolvimento é, sobretudo, ao nível de instrumentos teóricos e empíricos de análise do bem-estar, adaptados à actual sociedade urbana da África Subsaariana, bem como algum contributo na compreensão dos efeitos das políticas de ajustamento em países desse continente.

Temos a ambição de conseguir produzir uma análise a partir de um quadro teórico de referência multidisciplinar, envolvendo sobretudo a Economia (a Teoria do Bem-estar e a política económica e social, com contributos da Economia do Desenvolvimento), e a Psicologia Social, no que respeita à matriz base de leitura da sociedade estudada. Para além disso, procurámos incorporar na investigação componentes de outras áreas, sobretudo de Sociologia e Antropologia Social, uma vez que acreditamos que é indispensável um conhecimento construído a partir de vários ramos do saber, para conseguir uma maior compreensão da realidade das relações sociais africanas do período em que vivemos.

O plano da dissertação inicia-se pelo esclarecimento das questões metodológicas que a condicionam, como sejam o modo de construir conhecimento que tomamos como referência, a definição desenvolvida do objecto de estudo, a razão da escolha da Guiné-Bissau no período de 1986-2001 e o tipo de família existente no país.

Completamos o Capítulo I procurando criar uma base conceptual coerente com o conhecimento já existente e tomando quatro conceitos como suportes da reflexão teórica que nos propomos efectuar: “desenvolvimento”, “bem-estar”, “pobreza” e “recursos”. A escolha de tais conceitos de base da investigação decorre da definição da própria temática abordada. Para os primeiros três traçamos a sua evolução sem problematizar, uma vez que se adoptamos as definições que se consideram dominantes na data em que escrevemos.

Terminamos com uma descrição das fontes utilizadas e uma referência à metodologia de recolha de dados.

Mas é também indispensável explicitar a forma de aplicação da Teoria do Bem-estar que permite esse tipo de análise numa sociedade como a da Guiné-Bissau, com uma importância significativa de variáveis não quantificáveis nas preferências das pessoas que a compõem. Para tal procedemos, no Capítulo II, a um breve *survey* da Teoria do Bem-estar, à definição do bem-estar individual, da família, de grupo social e da cidade, partindo da escolha de preferências familiares sobre um conceito lato de recursos, para formalizar funções de bem-estar *bergsonianas* ( que permitam obter resultados ordenáveis e comparáveis, utilizando a variável de síntese quantificável do “consumo por adulto equivalente”) e apurando níveis de bem-estar de acordo com as variáveis qualitativas que correspondem à tipologia de grupos sociais existentes na sociedade guineense, com utilização dos índices de Foster.

Procurámos construir um indicador composto qualitativo, o Indicador Qualitativo de Desenvolvimento, com as variáveis consumo, habitação e ensino/instrução - como alternativa à consideração apenas do consumo - numa formalização inspirada no Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD. Tais indicadores irão ser interpretados com um enquadramento da matriz de grupos sociais no país e da evolução da sua governação.

Para estabelecer a relação entre as estratégias familiares e as políticas de estabilização e ajustamento estrutural esclarece-se, no Capítulo III, a tipologia desses programas no continente africano em geral, os resultados e a evolução da sua concepção entre 1986 e 2001. Procurámos enquadrar essa tipologia na evolução crítica que essas políticas têm tido, bem como esclarecer quais as diferentes sínteses de conjuntos de políticas que constituem estratégias de prossecução do Bem-estar, adoptadas em momentos históricos distintos por países africanos.

A necessária especificação da governação na aplicação desses programas para a Guiné-Bissau deu origem ao Capítulo IV, onde procuramos explicitar as suas limitações, contradições e os efeitos lógicos previsíveis do modo como essas políticas económicas e sociais foram aplicadas no país entre 1986 e 2001, com algumas referências a períodos anteriores. Efectuamos uma análise do modo como o governo procurou pôr em prática os objectivos do desenvolvimento do país, sujeito aos condicionamento dos programas acordados com o FMI e BM, e como tal prática criou uma dependência completa do país em relação à sua envolvente externa.

No Capítulo V utilizaremos os resultados obtidos na análise efectuada em capítulos anteriores para estabelecer as ligações lógicas entre as políticas postas em prática e a evolução do bem-estar das famílias. Os inquéritos aos orçamentos familiares e informações recolhidas expressamente permitem que - seja entre 1986 e 1991 e entre 1994 e 1998, quando o bem-estar melhora, seja entre 1991 e 1994 e entre 1998 e 2001 quando se deteriora - se compreenda a razão das evoluções detectadas, utilizando como instrumento as funções de bem-estar, analisando os resultados segundo as variáveis qualitativas que definem grupos sociais de interesse, e segundo as estratégias familiares, baseadas na diversificação da actividade económica das famílias e segundo o indicador qualitativo construído. Comparam-se as conclusões conforme o indicador utilizado, concluindo-se que não há diferenças de tendência, mas sim de grau, na evolução do bem-estar.

Nas Conclusões de toda a investigação confirmamos as hipóteses enunciadas de que um dos resultados dos programas de ajustamento na Guiné-Bissau entre 1986 e 2001, foi a construção de um modo de governação que implicou, em todo o período, uma dependência pronunciada do bem-estar das famílias em relação às ajudas externas.

Igualmente verificamos que as estratégias prosseguidas pelas famílias, na medida em que podem ser detectadas pelos inquéritos, constituíram a forma da população se adaptar activamente à política implementada.

Finalmente, pela comparação entre o bem-estar medido pelos índices de Foster e o indicador composto referido, concluímos que o consumo não permite uma percepção completa da evolução verificada.

A conclusão geral da investigação realizada é que, apesar da Guiné-Bissau ter um tecido social composto de várias dezenas de etnias, com uma riqueza cultural e histórica variada e potencialmente importante na construção de uma identidade nacional, apesar de ter desenvolvido um processo de luta vitoriosa pela

independência, muito apoiado pela população sobretudo rural, para construir um único país a partir de dois territórios coloniais descontínuos, apesar de conseguir em geral alimentar a sua população com os recursos agrícolas, florestais e marítimos nacionais, apesar de não ter até 2002 registado guerras civis arrasadoras<sup>6</sup> dos recursos humanos, contrariamente a vários países da África Ocidental, e apesar de ter evoluído de um sistema de partido único para um modelo parlamentar multipartidário sem sobressaltos sociais de maior, o país tem conseguido com muita dificuldade corresponder às aspirações dos seus nacionais, esquecendo as suas referências históricas do tempo da luta pela independência, abdicando progressivamente da autonomia da governação e perdendo gradualmente os apoios internacionais que deveriam permitir um aumento sustentado do desenvolvimento geral do país e do bem-estar familiar similar àquele que qualquer guineense é capaz de desejar.

Os Anexos procuram contribuir para o esclarecimento da metodologia de recolha dos dados (Anexo I) e da história e geografia da Guiné-Bissau (Anexo III e IV). No Anexo II apresentam-se todos os quadros com os dados estatísticos das famílias e das pessoas obtidos nos inquéritos realizados no país, para as variáveis que são significativas para suporte da análise empírica.

A Bibliografia é apresentada organizada em fontes principais (o critério principal é a importância para a dissertação, ou seja, se os documentos têm uma maior valia em relação a outros, então são deste tipo de fontes) e em fontes complementares (aqueles documentos que têm menos importância para a dissertação; em geral resultam de análise de outros documentos, de uma reflexão sobre um conjunto de artigos de outros autores; mas também podem ser como os anteriores, mas com menos importância).

---

<sup>6</sup> A guerra civil de 1998 - 1999 como se verá ao longo deste trabalho teve efeitos destruidores limitados.

## CAPÍTULO I

### OS CONCEITOS BASE E A METODOLOGIA SEGUIDA

Este capítulo pretende explicitar as opções metodológicas tomadas no presente trabalho de investigação, nomeadamente, o modo de construir conhecimento, o objecto de estudo – tema, espaço geográfico e temporal –, a unidade de análise da população – a família urbana africana – e os conceitos teóricos base utilizados – desenvolvimento, bem-estar, pobreza e recursos. Pela importância na literatura sobre a temática onde se insere o presente trabalho, impõe-se desde já uma clarificação desses conceitos que serão utilizados em todos os Capítulos da investigação. Para os primeiros três pretende-se traçar a sua evolução mais do que participar no debate sobre os mesmos, uma vez que adoptamos as definições que consideramos dominantes na data em que escrevemos, pois concordamos que elas são adequadas à investigação que pretendemos desenvolver.

Explicita-se ainda o método escolhido para a comparação entre os três anos de que se dispõe de dados quantitativos, a metodologia de articulação entre esses dados e os inquéritos que proporcionaram informações mais qualitativas e as fontes utilizadas para recolha de informação.

#### 1.1. O modo de construir conhecimento

Esta investigação pretende ser elaborada recorrendo sobretudo a dois dos modos possíveis de construir conhecimento<sup>7</sup>:

- O primeiro desses modos – derivado da reflexão de autores apoiados na construção de teorias consistentes e lógicas, desligadas de exemplos concretos de aplicação das suas conclusões – é a investigação que em geral se localiza nas universidades. <sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Pois como afirma Buarque, C. (1986), “o conhecimento científico, tecnológico e artístico gerado na Universidade e Institutos de pesquisa não são únicos. Existem outras formas de conhecimento surgidas da prática de pensar e de agir dos inúmeros segmentos da sociedade ao longo de gerações...”. Boulding, K. (1974), considera três tipos de conhecimento: o quotidiano, o literário e o científico. Também foi utilizado de forma residual o modo de construção de conhecimento que sociólogos como Santos, B.S. (1995) e Bourdieu, P. (1980) apelidam de “senso comum” ou “sens pratique”, por recolha de opiniões de intervenientes muito variados sobre alguns aspectos abordados.

<sup>8</sup> No caso da Guiné-Bissau, no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP), com investigadores que obtêm os seus graus académicos em Universidades no exterior. Filho, W.T.(2002) faz uma análise muito completa da produção intelectual na revista do INEP.

- O segundo – derivado da premência de encontrar soluções para uma prática sempre exigente em cada momento – é o tipo de conhecimento que se gera na acção, sobretudo dos organismos públicos de execução nacionais e multinacionais e nas organizações não governamentais de desenvolvimento ou de ajuda humanitária.

A distinção rígida entre ambos sempre foi algo artificial, devido, por exemplo, ao facto de que, por um lado, os organismos públicos internacionais, desde a sua criação, procuraram recorrer frequentemente a investigadores vindos das universidades, e que, por outro lado, a investigação universitária sempre procurou confirmar ou infirmar com a prática as suas conclusões.

A novidade que nos parece decorrer, desde a elaboração do estudo da UNICEF “Ajustamento com rosto humano” em 1987, é a de uma maior e deliberada absorção dos investigadores produtores do primeiro tipo de conhecimento pelas organizações produtoras do segundo tipo. É raro o autor com obra significativa que não escreva em estudos financiados por organizações públicas nacionais ou internacionais, com maior incidência de estudos aplicados a casos concretos.

Em Portugal, Amaro, R. (1999), a propósito da luta contra a pobreza, faz uma breve análise de um universo de cerca de centena e meia de “trabalhos académicos” nos anos 90, e refere a combinação “entre reflexão teórica e análise empírica que não era muito tradicional na vida académica do passado.”

Santos, B.S. (1995), no seu “Discurso sobre as ciências”, ao procurar traçar as grandes linhas de um novo paradigma científico emergente, que sintetiza como “um paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente”, defende a sua elaboração a partir de uma pluralidade metodológica e de uma aproximação a “um conhecimento compreensivo e íntimo que não nos separe e antes nos una pessoalmente ao que estudamos.”

A consideração destes dois modos de construir conhecimento – um mais vocacionado para a elaboração teórica, outro para a reflexão sobre a realidade parece-nos a escolha que melhor se adequa aos objectivos da presente investigação e que se articula com o trabalho de Kuhn<sup>9</sup> sobre o progresso da Ciência por acumulação de conhecimentos, com novas teorias surgidas pela pressão de novos factos empíricos e com a necessidade de resolver os problemas surgidos por crises do conhecimento. Tal escolha corresponde a uma tentativa de uma aplicação, nesta investigação, do binómio investigação - acção tal como é referido por vários autores<sup>10</sup>.

## 1.2. O objecto de estudo

---

<sup>9</sup> Não se julga pertinente desenvolver esta articulação pois tal levaria a um desenvolvimento da temática epistemológica que não cabe no objectivo desta investigação.

<sup>10</sup> Veja-se para uma síntese Guerra, I. (2000)



O objecto de estudo desta investigação é a população de uma cidade da África Ocidental, num determinado período de tempo, na relação entre o seu bem-estar e as políticas económicas e sociais planeadas e executadas pelo Estado.

O espaço geográfico pelo qual optámos é a cidade de Bissau, capital da República da Guiné Bissau. Tal opção radica no facto de, tendo escolhido há algumas dezenas de anos, por opção pessoal, desenvolver a minha actividade profissional orientada para a África Subsaariana, a escolha da República da Guiné-Bissau para a investigação deve-se às características genéricas sociais e económicas do país serem similares à maioria doutros países africanos onde não existem recursos naturais que permitam uma acumulação rápida de capital, como petróleo ou minerais raros, nem uma maioria de recursos humanos com uma instrução formal de tipo ocidental.

A permanência nesse país, em actividade profissional durante cerca de dois anos, entre 1985 e 1987, foi a razão afectiva de peso para a escolha, de entre outros possíveis nas mesmas circunstâncias do continente africano. E o modo de construção do conhecimento sobre uma sociedade também passa por tudo o que se apreende mas não se racionaliza. E tal só é possível com uma vivência directa do país, da sociedade e genericamente das pessoas que a compõem.

A evolução da concentração da população residente na capital – 14.2 % em 1979, para 20.0 % em 1991, segundo os censos, e da estimativa de 24.0 % para 2000<sup>11</sup> – não espelha uma evolução muito acentuada face a taxas de concentração da população de outros países da África Ocidental, designadamente da Senegâmbia, onde todos os países têm valores superiores a 30 %, chegando o Senegal a 47 % em 2000.<sup>12</sup>

Segundo Silveira, J. (1989), Acioly, Jr. C. (1993) e por observação pessoal de algumas povoações no Norte e Leste em 2001 e 2002, os pequenos centros urbanos existentes na Guiné-Bissau, têm uma dinâmica de vida colectiva pouco diferente das aldeias, e apenas em Bissau existe a dimensão urbana<sup>13</sup>. As actividades económicas, os serviços públicos e os organismos da Administração Central, a Assembleia Nacional, ministérios civis e militares, estão localizados na capital. Se já era assim no tempo colonial, a independência apenas confirmou e continuou

---

<sup>11</sup> Não foi realizado o recenseamento de 2000, pelo que este número é uma estimativa com fonte na base de dados do Banco Mundial.

<sup>12</sup> Na África Subsaariana as cidades têm um processo de concentração de população acelerado, mas o continente ainda tem um nível agregado de urbanização baixo quando comparado com outras regiões. Segundo o Banco Mundial, Relatório do Desenvolvimento Mundial (2000/2001), só em 1999 a África Subsaariana teria atingido o nível da Ásia de Leste. As projecções para 2015 do Relatório do Desenvolvimento Humano, do PNUD, em 2000, mantém essa igualdade relativa, tendo apenas a Ásia do Sul uma percentagem de população a viver em cidades mais baixa que a África Subsaariana.

<sup>13</sup> Os Mapas A.4.1 e A.4.4 mostram os centros urbanos do país em 1933 e 1993.

essa característica, como se verá no Capítulo IV<sup>14</sup>. A concentração de serviços e actividades, a dispersão da população rural e as dificuldades de circulação rodoviária pela existência de múltiplos rios, que apenas se atravessam de jangada<sup>15</sup> ou piroga, dificultando as comunicações de qualquer género, leva-nos a trabalhar com a hipótese de que as medidas de política económica e social têm consequências mais mediatas sobre o bem-estar da população citadina e só num período posterior<sup>16</sup> sobre a rural.

A cidade de Bissau concentra, pois, as fontes de poder económico, político e social, as pessoas e instituições que escolhem e procuram aplicar as políticas de desenvolvimento para o país.

Concentra também a população que, de forma mais intensa, participa no processo de transição para um país mais próximo dos padrões dos países europeus que são a referência alvo generalizada na literatura, nos meios de comunicação e no discurso dos actores políticos no poder ou na oposição. Tal como afirma a equipa do INEP que elaborou os “Cenários Prospectivos” em 1995 – 1997, o aparecimento de centros urbanos dá origem a uma crescente desvinculação da população dos respectivos grupos étnicos e a uma assimilação de valores sociais e culturais do Ocidente em maior ou menor grau. (INEP, 1995).

O espaço temporal considerado tem início em 1986 e termina em 2001. A primeira data foi a da aprovação do primeiro Programa de Ajustamento Estrutural nesse país e do abandono de um modelo de política económica e social assente nos Planos de Desenvolvimento de médio prazo. A segunda corresponde ao ano mais recente em que há dados compatíveis com os anos anteriores, num período em que, a essa evolução de cariz mais económico e social, acresceram alterações na prática política vigente, com o afastamento, em parte violento e em parte por meio de eleições, do poder executivo, judicial e presidencial das pessoas do Partido que fez a luta pela independência.

Entre estas duas datas, a lógica governamental de prossecução do desenvolvimento foi profundamente alterada, mudando radicalmente a política económica e social aprovada e a metodologia da sua implementação. Por ser um período de grande mudança, constitui uma boa oportunidade para investigar os efeitos dessa política no bem-estar das populações e a reacção destas à nova lógica governamental.

---

<sup>14</sup> Lopes, C. (1982), afirma que, na altura em que escreve, a capital concentra 50 % dos investimentos e 80 % das verbas do Orçamento Geral do Estado.

<sup>15</sup>Pequenas embarcações tipo cacilheiro que levam uma dúzia de carros e 50 pessoas, com horários entre as 9 e as 18 horas, todas as meias horas, com frequentes avarias, faltas de combustível ou de óleo.

<sup>16</sup> Para o objecto da investigação não julgamos significativo e determinação mais exacta deste período.

Mesmo o conflito armado posterior, como o de 1998/1999, não retira importância ao estudo deste período, pois que nele podemos encontrar elementos explicativos da guerra que então se verificou, seja a nível económico, seja a nível do processo de construção do Estado guineense depois da independência.

O período imediatamente a seguir ao conflito armado - 1999-2001 - deve ser considerado com as devidas cautelas metodológicas, por ser muito actual, mas com a convicção de que, se o conflito completa um ciclo de afirmação da identidade nacional pós declaração de independência, o período que se inicia com as eleições presidenciais e legislativas de 1999 tem características próprias e marca o culminar dum processo de alienação do controle da Política Económica e Social pelas autoridades guineenses, iniciado em 1986.

O período de 1986 – 1993/4 inclui um conjunto de datas que na comunidade internacional marcam também uma mudança importante no modo de olhar o desenvolvimento e o bem-estar. Por exemplo:

- em 1987 é publicado o estudo “Ajustamento com Rosto Humano”, coordenado por Frances Stewart, Andrea Cornia e Richard Jolly para a UNICEF, dando eco mundial às críticas de vários autores aos efeitos sociais das políticas de estabilização e ajustamento estrutural como instrumento dominante de desenvolvimento;
- também em 1987 foi apresentado na ONU o Relatório Brundtland, “Our common future”, que coloca o desenvolvimento sustentável na agenda de todas as conferências internacionais posteriores;
- em 1989 cai o muro de Berlim, com a conseqüente evolução da política externa da URSS, que culmina o processo de colocação, na agenda internacional, da questão da governação como objecto de estudo, à qual se passaram a dedicar um número mais expressivo de investigadores universitários e organizações públicas nacionais e internacionais;
- a partir de 1990 inicia-se a publicação sistemática do Relatório do Desenvolvimento Humano, por uma equipa chefiada por Mahbub ul Haq, para o PNUD.

Esses anos são assim o período de viragem que determina as tendências do período posterior e se estende até aos nossos dias. O seu anúncio foi feito, entre outros, pelo surgimento do discurso de MacNamara, em Nairobi, em 1973 e subsequente edição pelo Banco Mundial, com uma equipa dirigida por Chenery, H.,B. da obra “Redistribution with Growth”, do trabalho da OIT em 1976 sobre as necessidades básicas, da obra de autores como Friedmann, J. (1992) sobre o empoderamento e de artigos de diversos autores e conferências internacionais (Estocolmo, 1972, Roma 1973) colocando a questão do ambiente da agenda internacional, etc.

### **1.3 A unidade de análise da população: a família urbana africana**

A família urbana africana constitui a unidade de análise para a investigação realizada. A justificação para considerarmos a família e não o indivíduo poderá encontrar-se no Capítulo II. Mas transcreve-se aqui a opinião de Adepoju, A. (1997): “os programas de ajustamento estrutural trouxeram a prova inequívoca que em África, é a família enquanto entidade – mais do que os indivíduos que a compõem – que define os tipos e os parâmetros de adaptação empregues por cada membro”.

O conceito de família é definido de forma distinta por diferentes ramos de conhecimento ou ciências sociais: a família como relação de parentesco, como unidade de consumo/produção, como grupo social, como unidade de residência, são ópticas diferentes, privilegiadas respectivamente pela antropologia, economia, sociologia ou demografia.

Privilegiando-se uma definição de família a partir das relações de parentesco, ou de alianças matrimoniais entre as pessoas que a compõem, teremos uma classificação<sup>17</sup> em -“família elementar” (nuclear ou restrita) formada por um homem, a sua mulher (ou apenas um deles) e seus filhos;

“família composta ou poligâmica” formada por um homem e mais de uma mulher, ou uma mulher e mais de um homem e respectivos filhos<sup>18</sup>.

“família extensa” formada por um homem e por uma mulher e pelas famílias constituídas pelos seus filhos ou por outros parentes.

Privilegiando uma definição a partir das relações económicas teremos<sup>19</sup> uma noção de família como um grupo de indivíduos que troca no mercado trabalho e iniciativa por bens e serviços de consumo, determinados racionalmente a partir da definição de preferências de cada um.

Klein, D.M. e White, J.M. (1996) na sua introdução às teorias da família apresentam uma definição como “grupo social que permanece por um período considerável de tempo quando comparável com outros grupos, é intergeracional, com relações biológicas e legais entre os seus membros que o ligam a outro maior”. Utiliza assim o critério do parentesco e da afinidade ligado a uma dimensão temporal que não encontrámos noutros autores.

---

<sup>17</sup> Fox, R. (1972), Augé, M. et al.(1975).

<sup>18</sup> Muitos textos referem a poligamia querendo na realidade escrever sobre a poligenia (1 homem e  $n > 1$  mulheres), já que a poliandria (1 mulher e  $n > 1$  homens) é extremamente rara. Vamos adoptar o mesmo procedimento.

<sup>19</sup>Ver autores como Alderman, H. et al.(1995), Bergstrom, T. (1993) ou Becker, G. (1991), que escrevem sobre os e modelos de família.

Partindo da noção de grupo doméstico como “conjunto de pessoas que partilham o mesmo espaço de vida (habitação, trabalho, lazer, consumo, etc.)” (Segalen, M.,1981), temos as seguintes categorias de estruturas familiares defendidas pelos historiadores e demógrafos do grupo de Cambridge<sup>20</sup>:

“sem estruturas” formado por pessoas que vivem em convivências, amigos, ou sozinhos.

“simples” formados por um casal só ou com os seus filhos.

“extensos” compostos pelo grupo “simples” acrescidos de parentes ascendentes, descendentes e colaterais.

“múltiplos” com vários núcleos conjugais e seus filhos.

Refira-se que nenhum destes autores considera os membros já falecidos da família como tendo um papel social concreto<sup>21</sup> e que todos afirmam a família como actor social activo na definição da evolução das sociedades onde se inserem.

Dos autores que escrevem sobre as relações familiares na África Sub Sahariana refira-se a definição de família feita pela Comissão Económica para África da ONU (1973) como “o conjunto de indivíduos que vivem em conjunto e têm uma alimentação e um orçamento comum”, com uma preocupação clara para a possibilidade de recolha de dados estatísticos.

Julgamos que ao colocar fora da definição as relações de parentesco, essa definição não abrange a realidade africana das populações urbanas, permitindo apelidar família um conjunto de indivíduos que apenas preenchem os requisitos referidos por estarem associados para uma actividade económica ou social, ou para simplesmente partilharem os custos de alimentação e residência, durante um período temporal em geral limitado, como é o caso de habitações de migrantes do campo na cidade, ou das casas de solteiros.

Outros autores como Adegboyega, O., Ntozi, J.P.M. e Ssekamatte-Ssebuliba, J.B. (1997) indicam as categorias de “famílias nuclear” e “família extensa”.

A “família nuclear” é composta de pais e seus filhos, biológicos ou adoptados, e corresponde ao tipo “família elementar” ou “simples” dos autores referidos anteriormente.

A “família extensa” é composta por famílias de três gerações (avós, pais, e filhos vivendo em conjunto), famílias de parentesco (famílias de três gerações que incluem outras pessoas consideradas parentes, como primos e sobrinhos) e famílias poligâmicas.

A tipologia utilizada por Lebris, E. et al.(1987) considera três categorias de famílias urbanas africanas: a “família elementar”, “alargada” e “extensa”<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Citação a partir de Saraceno, C. (1997).

<sup>21</sup> Referência feita por Ocholla-Ayayo, A.B. (1997) e que julgo ser pertinente para as famílias animistas.

<sup>22</sup> Tradução nossa do francês “élémentaire”, “élargie” e “étendue”.

Segundo esses autores a “família elementar”, pode ser simples, se for monogâmica, ou composta se for poligâmica. É o tipo de família constituída por um homem, a sua mulher (ou mulheres) e filhos, com orçamento e habitação<sup>23</sup> únicos, consumo europeizado maioritariamente monetário e escolarização dos filhos. Em geral tem outros parentes ou amigos na habitação comum, por períodos variáveis.

A “família alargada” engloba o conjunto de várias famílias elementares reunidas por laços de parentesco, com antepassado(s) conhecido(s) comum(s), cada uma vivendo na sua habitação e do seu orçamento. Os autores apresentam esta categoria como um compromisso entre as famílias “extensa” e a “elementar” de forma a manter a solidariedade familiar em espaço urbano.

A “família extensa” consiste num conjunto de famílias das restantes categorias ligadas por uma ascendência comum mais longínqua, que pode ser real ou mítica, e cuja solidariedade é expressa nos diferentes aspectos da vida. Tem um papel mais activo em cerimónias relacionadas com a morte, os casamentos e a divisão de propriedade. Os critérios base de organização e hierarquia são a idade e a relação de parentesco.

Noutra obra colectiva sobre a Tanzânia, Creighton, C. e Omari, C.K., et al.(1995), os autores incluem uma definição de família que defendem ser suficientemente geral para cobrir as formas e funções do conjunto de famílias : “uma entidade colectiva de um grupo de indivíduos unidos pela posse comum de activos<sup>24</sup> e um ou mais dos seguintes elementos: a) um orçamento comum originado em maior ou menor grau dos rendimentos do conjunto de indivíduos, b) instalações comuns de cozinha, c) uma residência comum”.

Os autores que conhecemos e se referem seguidamente, ao estudarem a família na Guiné-Bissau, consideram apenas dois tipos : a “família elementar” e a “família extensa”, tratando a família alargada como uma situação intermédia na evolução do tipo de família extensa para elementar.

A “família extensa” da época colonial na Guiné-Bissau, como é descrita nos trabalhos de Achinger G.(1986 e 1991), nas várias obras de António Carreira ou Augusto A. Silva sobre diferentes etnias<sup>25</sup> como os manjacos, brames, balantas, fulas, felupes ou sobre os balanta-brassa, (estes últimos Handen, D. L., 1985) dedicava-se a actividades económicas abrangidas pela designação de “modo de produção doméstico” (Meillassoux C., 1976), produzindo perto do nível de

---

<sup>23</sup> Independentemente do número de casas de que a habitação é constituída.

<sup>24</sup> Aqui como tradução nossa do termo inglês “endowments”

<sup>25</sup> Vamos utilizar a grafia dos nomes das etnias que Scantamburlo, L. (1999) propõe, uma vez que há autores que escrevem de forma diferente algumas dessas designações.

subsistência e atribuindo um valor simbólico à acumulação.<sup>26</sup> Eram famílias patriarcais, com o casamento exogâmico negociado independentemente da mulher, onde esta segue o marido para a sua comunidade, os parentes do homem têm direito aos filhos, e existe a poligamia e o levirato<sup>27</sup><sup>28</sup>.

O processo de concentração urbana no período da guerra colonial e de pós – independência fez-se sobretudo na cidade de Bissau, que, segundo os recenseamentos da População e da Habitação, passou de 12.034 pessoas em 1950, para 109.214 em 1979<sup>29</sup>, e 195.389 em 1991.

As características das famílias urbanas que as distinguem dos habitantes rurais, como se pode ver na análise dos recenseamentos feita por Ribeiro, R. (1986) ou Cardoso, C. e Imbali, F. (1993), são sobretudo uma menor dimensão familiar, uma maior mistura étnica nas famílias, (o que pressupõe maior independência da mulher no casamento), maior número de mulheres envolvidas em actividades económicas, maior diversificação de ocupações/profissões existentes nas famílias e um maior nível médio de instrução de crianças, jovens e adultos. Tal análise é coerente com outros autores, como Morgan, S.P. (1993) ou Goode, W. (1969) sobre os efeitos da urbanização na estrutura familiar em outros países africanos.

Concordamos com esses autores, quando afirmam que os dados dos censos demonstram que ainda existem, na capital, tipos diferentes de famílias, desde a “extensa” de origem rural (a viver sobretudo em zonas periurbanas de Bissau) até à família “elementar” composta por um casal e filhos menores ( em geral de funcionários do Estado ou de organizações internacionais, com instrução formal superior ), passando por formas de poligamia com tipos de habitação idênticas às do espaço rural ou adaptadas às condições de habitação urbanas, sobretudo na limitação do espaço circundante das construções.

A família poligâmica adaptada ao espaço urbano pode ser constituída por : um homem, que é o chefe de família, e membro masculino de dois ou mais casais com diferentes mulheres, habitando a mesma unidade de alojamento com os

---

<sup>26</sup> Para além do papel do gado bovino, similar a outras sociedades africanas encontramos exemplos como os Felupes que acumulam arroz a distribuir na altura do falecimento do proprietário. As quantidades distribuídas constituem, socialmente, a medida do seu prestígio enquanto cultivador.(Fontes orais)

<sup>27</sup> Levirato: obrigação/direito de um membro do casal que ficou só por morte do outro ser colocado sob a protecção de um parente. Essa protecção pode assumir a forma de casamento e existiram e existem variações nos povos que praticam este costume, já indicado na Bíblia.

<sup>28</sup> As diferenças existentes entre etnias serão referidas no Capítulo II.

<sup>29</sup> O recenseamento de 1970 tem sido considerado pouco fiável devido à guerra colonial.

respectivos filhos, com uma hierarquia definida entre as mulheres e comportamentos homem/mulheres fixados por costume <sup>30</sup>;

várias habitações onde habita uma mulher e filhos e onde o homem passa com uma periodicidade não definida e para cujo orçamento contribui também de forma não permanente nem suficiente ( aquilo que em Bissau se chama informalmente, caso haja duas casas/mulheres, como “a segunda casa” ou “casa dois”).

Para o presente trabalho, a definição de família que vamos utilizar corresponde a um conceito que apelidámos de “família estrita” onde se dá relevo aos critérios de parentesco, de habitação e orçamento comum e de reconhecimento por todos os membros do chefe de família.

Este conceito de “família estrita” engloba as pessoas com alianças legais, de jure ou de facto, homem com uma ou mais mulheres, ou homem/mulher sozinhos, com filhos, menores ou não, a viverem na mesma habitação e do mesmo orçamento, outros parentes e os não parentes, hóspedes ou tendo uma relação de parentesco não consanguínea com algum dos membros da família, existentes na habitação no momento do questionário, contanto que reconheçam todos o mesmo chefe de família.

Só a verificação destes critérios permite identificar a família urbana sem incluir as convivências para actividades económicas (onde não faz sentido falar de chefe de família) e as “casas de solteiros” ou de “migrantes”, ponto de passagem de grupos de conhecidos na sua migração para o espaço urbano, nem excluir os hóspedes que não têm parentesco com alguém da família, mas são uma presença permanente.

Juntamos assim o critério do parentesco, através de um núcleo central do chefe de família e dos seus parentes, com o critério da realidade de permanência junto desse núcleo de pessoas que podem ser ou não parentes mas que têm entre si uma relação social. O critério da dependência de um mesmo orçamento contribui decisivamente para que o espaço familiar seja onde se realiza uma parte importante da apropriação de recursos por parte das pessoas presentes.

Em relação aos autores que referimos neste capítulo, tal conceito está próximo da “família elementar”, e não exclui a “família extensa” que pode ser definida como conjunto de famílias restritas, que reconhecem a autoridade de um chefe de família.

O conceito de “agregado doméstico ou familiar”, utilizado nos recenseamentos de 1979 e 1991, difere do conceito de família elementar ou restrita apresentado, por considerar a relação de parentesco estabelecida entre os membros como o critério principal, e não o orçamento comum ( designado por “fogão” na Guiné-Bissau ) e a autoridade de um “chefe de família”. As consequências dessa diferença são a ausência, nos recenseamentos, dos hóspedes, como membros da família, seja qual

---

<sup>30</sup> Esta é a forma mais próxima da família rural, como se pode ver nos autores referidos e na bibliografia de cada referencia. Consulte-se também o Vol. IV do recenseamento da população e da habitação de 1979, na Guiné-Bissau, onde se faz uma discussão pormenorizada do tipo de famílias existente no país.



for o tempo que têm de permanência junto das restantes pessoas (são recenseados nos respectivas agregados de origem), e a separação em mais de uma família de parentes, por se utilizar a relação de parentesco do núcleo esposo/esposa(s) e filhos menores, como critério principal, independentemente da origem do orçamento de que dependem e da aceitação da autoridade de outra pessoa como “chefe de família”.

Os inquéritos aos orçamentos familiares utilizaram este conceito de família estrita em 1986 e o mesmo sucedeu naqueles que foram efectuados em 1999-2001. Em 1991 e 1993-94 o apuramento dos dados fez-se, para esta investigação, directamente a partir dos boletins de inquérito, uma vez que na identificação dos membros da família se utilizou o mesmo conceito<sup>31</sup>. Ficámos assim com o mesmo conceito base nos três momentos de recolha de dados.

De acordo com as características da sociedade urbana guineense, como veremos mais em pormenor no Capítulo V, julgamos que esta noção de “família estrita” corresponde melhor aos objectivos da investigação que realizámos do que o de agregado doméstico ou familiar utilizado nos censos oficiais ou de família definida pelo critério dos laços de parentesco.

Consideramos que essas famílias definem estratégias<sup>32</sup> na sua vida colectiva de todos os dias, consistindo em comportamentos dos seus membros, como resposta a elementos que podem ser ocasionais (como o estalar de um conflito militar), ou intencionais (como a aplicação de um programa de políticas económicas de medidas de estabilização e ajustamento estrutural). Tais estratégias podem ser prosseguidas por todo o grupo familiar, ou ser o somatório das opções dos seus membros individualmente, e assumir formas mais ligadas a aspectos simbólicos (como a ligação a membros da família com cargos políticos ou religiosos) ou económicos (como a organização familiar de uma actividade económica, a diversificação de profissões na mesma geração ou inter – gerações, a migração para trabalhar de todos ou de alguns membros e as respectivas remessas de poupanças, o associativismo sobretudo de mulheres, o aumento do número de membros a trabalhar em actividades formais sobretudo em espaço urbano, o aumento do trabalho infantil, a organização de pequenas bancas de venda muito perto da casa de habitação), ou outros (como a procura de níveis educacionais mais altos para alguns membros da família – em geral os rapazes -, a entrega de crianças a outras

---

<sup>31</sup> A classificação das famílias utilizada pelo Banco Mundial (1994) para análise dos boletins de 1991, parece-nos muito pouco adequada à realidade guineense, foi : tradicional (homem residente + esposa + filhos); família dirigida de jure por uma mulher (mulher divorciada, viúva ou separada legalmente + filhos + outros parentes); família dirigida de facto por uma mulher (mulher com homem ausente + filhos); poligâmica (homem + mais de uma esposa + filhos).

<sup>32</sup> É corrente na literatura que aborda questões da estratégia familiar utilizar o termo “estratégias de sobrevivência”. Parece-nos que no contexto da análise que pretendemos esse termo induz em erro, pois não se trata de sobrevivência física das famílias mas sim de melhoria de bem estar. Ainda que não sejam bem sucedidas não se coloca o problema de a sua vida física estar em causa.

famílias ou a outros parentes, o casamento), mas têm todas o objectivo de aumentar o bem-estar da família.<sup>33</sup>

Não consideramos a importância dos conflitos decorrentes de interesses individuais contraditórios no interior das famílias pois, ou esses conflitos são resolvidos recorrendo à hierarquia do chefe de família, ou os membros discordantes fundam novas famílias. No Capítulo II abordamos o processo revelador de preferências da família como unidade de análise.

As estratégias de aumento do acesso a recursos, através da diversificação de profissões dentro das gerações que convivem, correspondem melhor às alterações profundas na organização e conteúdo da política económica e social. De facto, uma característica base bem sucedida dessas alterações consistiu na liberalização da actividade económica, que facilitou a diversificação de ocupações/profissões (como veremos no Capítulo V). Essas estratégias implicam uma dispersão de pessoas por actividades diferentes dentro das famílias e o desenvolvimento de algumas redes de solidariedade dentro de cada profissão, que funcionam em simultâneo com as redes familiares tradicionais, que, como afirma Dozon, J.P. (1986) citado por Rodrigues, C. (2002), são sempre “o coração das sociedades africanas”.

## 1.4 O conceito de Desenvolvimento

O conceito de Desenvolvimento vai-se tornando público enquanto tal no século vinte com variações de conteúdo<sup>34</sup>. Embora anteriormente a palavra “desenvolvimento” seja utilizada comumente, podemos considerar que a obra de Schumpeter J. A. (ed. 1934), cuja tradução francesa teve o título de “Théorie du développement”, o discurso do Presidente Wilson, em 1918 e as referências na Carta constitutiva da Sociedade das Nações em 1919, são os primeiros marcos na construção do conceito de que pretendemos aqui traçar as tendências.

Como desde logo se articulam os conceitos de bem-estar e de desenvolvimento (e de sub desenvolvimento) citemos o artigo 22<sup>o</sup> da Carta (tradução nossa):

---

<sup>33</sup> Ver em Moser, C.N. (1998), um quadro síntese das estratégias das famílias em resposta a mudanças económicas. Outro exemplo de classificação de estratégias familiares é a tipologia de Cornia, G.A. (1987): 1. Estratégias para gerar recursos novos. 2. Para aumentar a eficiência dos recursos existentes. 3. Para recorrer a outros parentes e migração. Bürki, J-F. (2000) considera dois aspectos bases da definição de estratégias familiares: 1. Diversificação de áreas e modos de execução de actividades económicas. 2. Organização interna à família como a divisão de trabalho entre sexos e gerações.

<sup>34</sup> Riggs, F. (1984), afirma ter encontrado 72 definições de desenvolvimento.

“O bem-estar e o desenvolvimento desses povos <sup>35</sup> são uma missão sagrada da civilização”, e “o melhor método para realizar esse principio é confiar a tutela desses povos às nações desenvolvidas”, em mandatos que devem variar de acordo com “o grau de desenvolvimento do povo”.

Um memorando de 1938 da Sociedade das Nações utiliza a palavra desenvolvimento acrescentando-lhe o qualificativo “económico”. E especifica o padrão de referencia do subdesenvolvimento: “Os transportes e a distribuição não atingiram ainda um estado avançado de desenvolvimento. O uso do sabão é em geral desconhecido; a limpeza na preparação de alimentos não existe; a necessidade de limpeza pessoal é em geral ignorada, e onde tal não sucede são as condições materiais que faltam. A evacuação dos detritos e de excrementos é uma coisa quase desconhecida; as camas, as mesas, as cadeiras e as colheres não são utensílios de uso corrente e os utensílios domésticos consistem apenas nalgumas cabaças e vasilhas de barro. A ignorância das mulheres no que respeita aos cuidados a ter com as crianças é profunda. ... Há tradições que se opõem a todo o progresso.” Nesse mesmo texto encontramos a cada momento a correspondência entre desenvolvimento e progresso. Parecem expressar os autores dessa época a convicção de que a evolução do progresso feito em direcção ao padrão constituído pelo modelo europeu é o protótipo do progresso/ desenvolvimento.<sup>36</sup> O desenvolvimento surge como a ideia moderna do progresso<sup>37</sup>.

O período pós – IIª Grande Guerra, de 1939-1945, vê a prática da reconstrução da Europa ter um enquadramento concreto no Plano Marshall. J. M. Keynes não se interessa especialmente pelo desenvolvimento, prevalecendo na sua obra mais as preocupações de política de estabilização ou de conjuntura, do que de ajustamento estrutural ou de médio e longo prazo. O desenvolvimento é ainda um conceito que se aplica fundamentalmente aos países fora do espaço europeu e da América do Norte. Mas a literatura sobre o tema continua a expandir-se em boa parte com base na conceptualização keynesiana do papel do Estado como agente central do planeamento e da execução das políticas.

Note-se, no entanto, que não há uma clarificação da diferença de conceitos entre desenvolvimento e crescimento, mantendo-se para muitos autores a utilização de ambos os termos indiferentemente. Entre outros, Lewis, A.(1954), reconhece que o processo de desenvolvimento consiste em “alargar o leque de escolhas humanas” mas opta expressamente pela noção de crescimento económico quando afirma “O

---

<sup>35</sup> Os povos eram “aqueles que não são ainda capazes de se dirigir a eles próprios nas condições particularmente difíceis do mundo moderno”(artigo 22º)

<sup>36</sup> Na linha das teorias evolucionistas o termo progresso é mais antigo, existindo vários autores do século XVIII e XIX que se referem em abundância à evolução da humanidade através do progresso. (Adam Smith, Malthus, Ricardo, Stuart Mill, Marx, entre outros)

<sup>37</sup> Tal ideia poderá corresponder a uma modernização da dicotomia bárbaros / civilizados existente em muitas civilizações desde a antiga Grécia à chinesa, e da laicização da missão cristã de salvação das almas da época dos Descobrimentos portugueses e espanhóis ou da conversão de infiéis da expansão muçulmana. Mas não cabe neste texto tal debate.

nosso assunto é o crescimento, não a distribuição”; Rostow, W.W. (1960) perspectiva as etapas do crescimento económico; a definição de Higgins, B.(1959) toma desenvolvimento como um crescimento do rendimento total e per capita, com larga difusão pelos grupos profissionais, cumulativo e com uma duração de pelo menos duas gerações; a posição de Bruton, H.J.(1965) sobre a multidimensionalidade do conceito de desenvolvimento, realça a sua importância, mas defende que não é necessário procurar uma medida multidimensional pois o produto per capita é um substituto eficiente.

Coexistem com estas posições outros autores que defendem a necessidade de desenvolvimento por oposição ao crescimento, como Singer, H.W.(1965), que escreve “O problema dos PVD não é apenas o crescimento, mas também o desenvolvimento. Não é só o quantitativo que importa, mas também o qualitativo: melhorar a qualidade de vida das pessoas”.

Perroux, F. procura, com um conjunto de artigos sintetizados na revista “Tiers Monde” de Abril de 1966, estabelecer a diferença entre crescimento e desenvolvimento. O primeiro é apresentado como função da evolução de variáveis económicas e num quadro de alterações duradouras de estruturas e eventualmente de sistemas. O segundo é definido como “uma combinação de mudanças mentais e sociais duma população que a tornam apta a fazer crescer cumulativamente e duradouramente o seu produto real global”.

A encíclica “Populorum Progresso” de 1967, defende que “o desenvolvimento não se reduz ao simples crescimento económico. Para ser autêntico deve ser integral, isto é, promover todos os homens e todo o homem”. Seers em 1979, defende que desenvolvimento consiste na criação de condições para a “realização do potencial da personalidade humana”. 38

Se tomarmos a obra de Guilhaumont, P. (1985) sobre economia do desenvolvimento e os volumes organizados por Meier, G. e Seers, D (org.) (1988) sobre os pioneiros do desenvolvimento, encontramos as mesmas obras classificadas como abordando o crescimento ou o desenvolvimento, para todo o período das décadas de 50 e 60.

Na década de 70 essa distinção vai ganhando contornos mais definidos com posições como as de Morse D., director da OIT em 1970, “contra o PNB” ou as conclusões da Conferência Mundial sobre o Emprego da mesma organização em 1976, que inicia uma estratégia de desenvolvimento fundada no conceito de necessidades básicas, ou o trabalho de Organizações Não Governamentais como a Fundação Ford, a Fundação Dag Hammarskjöld com o relatório “What Now Another Development”, a Oxfam ou a Christian Aid. 39

---

<sup>38</sup> Ambas são posições pioneiras das definições de Desenvolvimento Humano na década de 90.

<sup>39</sup> As organizações que hoje se classificam como ONG existem desde os finais do século XIX (Caritas, Cruz Vermelha, Exército de Salvação), mas passaram a intervir claramente nos países em desenvolvimento depois da guerra 1939-45: Oxfam (1942), Catholic Relief Services (1943) CARE (1945), Ver além de Clark, J. já referido, Beigbeder, Y. (1992) ; em português Matos, R. (2001) e Ribeiro, M. ( 1995).

Nessa mesma década, tendo Chennery, H. como economista chefe e McNamara, R., como Presidente, o Banco Mundial procura associar ao conceito de crescimento o de distribuição, visto como potenciador de crescimento e não como inibidor.

Em Portugal, podemos encontrar no início dos anos 80 Murteira, M. (1982) com uma distinção muito clara dos dois conceitos: “A noção de crescimento económico é essencialmente quantitativa e refere-se ao aumento regular do produto nacional a preços constantes (ou o que é o mesmo a preços reais). Quanto ao desenvolvimento trata-se de uma noção qualitativa, bem mais complexa, e envolve a explicitação de juízos de valor. O desenvolvimento é um conceito normativo que traduz determinada concepção desejável da mudança social ou do processo histórico em dada formação social referenciada no espaço e no tempo.” Refere este autor ainda “três princípios base que se associam correntemente ao conceito de desenvolvimento”, em resumo:

- “a todos os homens e a cada homem sejam oferecidas condições para o pleno aproveitamento das suas capacidades, segundo as suas próprias aspirações.”

- “não discriminação entre indivíduos, qualquer que seja o sexo, a raça, a classe, a actividade, a região a que pertençam.”

- “autodeterminação ou independência do processo de desenvolvimento nacional em relação a instancias exteriores ao Estado”;

Em 1988 Guilhaumont apresenta um conjunto de critérios para distinguir crescimento e desenvolvimento:

<b>Desenvolvimento</b>	<b>Crescimento</b>	<b>e</b>
	Crescimento	Desenvolvimento
Indicadores	Produto ou Produto per capita	Produto per capita outros indicadores
Variáveis	Só quantitativas e sobretudo económicas	Variáveis económicas, sociológicas, outras
Método	Modelos matemáticos	Menos formalização mas sem exclusão
Aplicação	Países desenvolvidos	Países sub desenvolvidos mas tendência a generalizar-se

Em consonância com esses autores, Sachs, W. (1992), no seu “The development dictionary: a guide to knowledge as power” sintetiza na ideia de mudança sob imperativos normativos, a essência do desenvolvimento.

Em 1987, o Relatório Bruntland, elaborado para a ONU, com o conceito de desenvolvimento sustentável, e os autores do “Ajustamento com rosto humano”, elaborado para a UNICEF, reúnem um conjunto de contributos que vem afirmar a necessidade premente de olhar para as variáveis sociais do desenvolvimento, incluindo o ambiente, uma vez que as políticas de estabilização e ajustamento destinadas a estimular o crescimento não permitiram melhorar a qualidade de vida das populações de acordo com as expectativas iniciais.

Tais trabalhos abrem espaço na comunidade internacional para um vasto número de artigos, que vão desde a divulgação pública até às múltiplas comunicações em seminários universitários e aos papers internos de organizações internacionais, onde o conceito de desenvolvimento “com rosto humano” e os aspectos sociais e normativos da mudança se afirmam. Esta afirmação é feita em grande parte por oposição às opções pelo arrastamento provocado pelo crescimento económico, defendidas pelo FMI e pelo Banco Mundial, com base nas teses de Kuznets, S., (1955) da relação entre desigualdade e produto e de Kaldor, N. (1939) sobre a propensão à poupança dos diferentes grupos sociais.

A equipa que trabalhou no Relatório do Desenvolvimento Humano, elaborado pelo PNUD, partindo da necessidade de encontrar “uma medida (do desenvolvimento) que não seja cega aos aspectos sociais da vida humana como é o PNB” (Haq, RDH, 1999) publicam em 1990 o cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano<sup>40</sup>. Essa publicação, que se repete todos os anos desde então, vai determinar a evolução da definição de desenvolvimento a ponto de Chambers, R. (1997) se referir aos paradigmas da economia do desenvolvimento pós guerra de 1939-45 como sendo o “Keynes Consensus”, o “Washington Consensus” e o “Human Development Consensus”. Mesmo um autor que foi economista chefe no Banco Mundial como Stiglitz, J. (1998) defende a necessidade de um novo paradigma que substitua o “Washington Consensus” e que alargue os objectivos do desenvolvimento ao nível de vida das pessoas, à sustentabilidade intergeracional das opções tomadas<sup>41</sup>, aos efeitos distributivos e à promoção da democracia.

A definição, apresentada em 1990, de Desenvolvimento Humano como um processo para “alargar a gama de escolhas oferecidas à população que permitem que o desenvolvimento seja mais democrático e participativo ... essas escolhas devem incluir o rendimento, emprego, educação, saúde, ambiente, segurança, liberdade de participação nas decisões comunitárias” e cujo centro seja

---

<sup>40</sup> E é o herdeiro de tentativas como as do UNRISD (1970) ou de Morris com o PQLI (1979).

<sup>41</sup> Que segundo Pretes, M. (1997) acrescenta uma dimensão infinita ao conceito de desenvolvimento, pois torna o processo sempre inacabado.

“a expansão e utilização de todas as capacidades da personalidade humana”<sup>42</sup>, vai determinar toda a evolução do conceito na década seguinte.

Alguns dos autores dos relatórios anuais do Banco Mundial, como Thomas, V., Kaufman, D., Srinivasan, T.N. e Fischer, S., numa equipa dirigida por Summers, L.H., elaboram, em 1990 e 1991, dois relatórios com os temas Pobreza e Desafios do Desenvolvimento, respectivamente, onde tomam como desafios do desenvolvimento “melhorar a qualidade de vida”, pormenorizando a necessidade de definir estratégias sintetizadas em investimento nas pessoas, ajuda para um funcionamento em concorrência dos mercados, liberalização do comércio e do investimento estrangeiro e controle do déficit público e da inflação. Esboça-se nesses relatórios o conteúdo da posição do Banco Mundial, que se mantém toda a década de 90: o desenvolvimento tem uma dimensão social e outra política – alívio da pobreza, justiça social, liberdades civis e políticas, participação popular e descentralização – para além da dimensão económica (Cap.8).

Ao longo da década de 90 e nos primeiros dois anos da década seguinte, a comunidade científica vai detalhando o conteúdo das escolhas contidas na definição de Desenvolvimento Humano: eficiência, financiamento, políticas de reformas, globalização e informação, participação e governação, sustentabilidade e ambiente, segurança, género, desigualdade, pobreza, consumo, direitos humanos, novas tecnologias. Estas escolhas são temas de múltiplos artigos e dos Relatórios do Desenvolvimento Humano, mas sempre tornando muito claro que “sem crescimento económico nenhuma melhoria durável do bem-estar humano é possível” (ONU, 1991), e que “crescimento económico e desenvolvimento humano apresentam, assim, algum grau de independência no curto prazo. Mas no longo prazo o desenvolvimento humano ajuda o crescimento e este ajuda aquele” (ONU, 1996).

Clark, J. (1991) escrevendo sobre as ONG, considera que essas organizações defendem um conceito de desenvolvimento com sete componentes: infra-estruturas, crescimento económico, alívio da pobreza, equidade, ambiente, democracia e justiça social. Não há no entanto um conjunto de textos que permita seguir a sua contribuição para a evolução do conceito com a mesma clareza que têm as publicações do PNUD ou do BM, apesar do papel que, tanto as organizações internacionais, como os investigadores que escrevem sobretudo nas revistas universitárias, hoje reconhecem a estas contribuições.

Os autores ligados ao Relatório do Desenvolvimento Mundial, do Banco Mundial, foram assumindo uma posição que pretende reduzir o conceito de desenvolvimento à “melhoria da qualidade de vida” (sintetizada em melhor capital social, humano, ambiental, económico e financeiro), perspectivando as dimensões social e política referidas anteriormente em função dos aspectos produtivos e não da expansão da personalidade humana obtida pelo aumento do acesso e utilização de um número crescente de capacidades das pessoas. Se essa diferença já surge explicitada pelo PNUD no Relatório do Desenvolvimento Humano de 1996 e 1999,

---

<sup>42</sup> Esta última frase surge no volume de 1991 ao recordar a definição de 1990, embora na realidade não conste do volume desse ano.

o texto “The Quality of growth” de Thomas, V. et al. (2000 ) para o Banco Mundial e a intervenção, também nesse ano, do seu presidente Wolfensohn, J.D., em Bangkok, tornam muito clara a diferença entre as duas posições hoje presentes na comunidade internacional.

Em conclusão, o conceito de desenvolvimento, sempre como processo de mudança, evolui a partir de uma posição de maior dominância do crescimento económico para, ao longo da década de 90, um reconhecimento generalizado da articulação entre crescimento económico, os aspectos sociais e a personalização do desenvolvimento.

O desenvolvimento como desenvolvimento humano é, hoje, a definição dominante na literatura da área. A diferença que ainda permanece é entre a atribuição de uma maior prioridade dos aspectos sociais sobre os económicos e a personalização do desenvolvimento (PNUD) por um lado e, em alternativa, a igualização da importância dos aspectos sociais e económicos e uma menor atenção às dimensões pessoais em comparação com os grupos sociais (BM)<sup>43</sup>.

## 1.5. O conceito de Bem-estar

O conceito de Bem-estar é, segundo Pigou, A.C. (1920) “um estado de espírito” sendo os seus elementos constitutivos “estados de consciência”. Segundo Mishan, E., J., (1969), que pormenoriza a ideia de Pigou de que o bem-estar é algo que se situa a nível mental, teremos uma noção sinónimo de “satisfação” ou de “plena realização”. Retoma Mishan as características tipo que Bentham, J., (1791) utilizou para definir utilidade como “a propriedade de qualquer objecto de produzir benefícios, ..., prazer ou felicidade”.

Igualmente Ng, Y-K. (1979), utiliza a noção de felicidade para a definição de bem-estar. E Jordan, B. (1987) afirma que o bem-estar depende de factores “profundos e intangíveis” inerentes a cada ser humano. Para Marshall, professor de Pigou, a Economia “analisa aquela parcela das acções individuais e sociais que está mais claramente ligada à utilização dos requisitos materiais do bem estar” (citado por Mulberg, 1995). É esta preocupação com os componentes materiais do bem-estar que leva Pigou, em 1920, a afirmar “que os efeitos no bem-estar económico eram provavelmente equivalentes em direcção... ao efeito no bem estar total”.

Satisfação é um conceito primário, cuja definição só pode ser feita em termos pouco precisos como "prazer resultante da realização do que se espera, do

---

<sup>43</sup> Os documentos de síntese que a OUA produziu ao longo da sua história mantiveram o mesmo conceito de desenvolvimento sustentável na prioridade à luta contra a pobreza. Veja-se o Plano de Lagos, em Abril de 1980 e o documento da iniciativa NEPAD, de Outubro de 2001. Mas não pensamos que o nível de abrangência desse conceito seja o mesmo que o de Desenvolvimento Humano.



que se deseja" (Koogan, Larousse, 1979); ou também ser apresentado como sinónimo de alegria, contentamento, prazer (Larousse 1986).

Vamos tomar essa noção de satisfação como síntese das posições dos autores referidos para uma definição básica de bem-estar, uma vez que não há contradições entre elas.

O conceito de bem-estar evoluiu a partir de debates sobre o modo de comparar ou ordenar diferentes níveis de bem estar, de como as instituições podem decidir sobre quais as medidas mais adequadas para aumentar o bem-estar de uma população, da impossibilidade de decisões que sejam unânimes.

O critério ou óptimo de Pareto constitui a referencia de base para esse debate<sup>44</sup>. De acordo com esse critério existe uma definição eficiente (ou óptima) de recursos quando não é possível melhorar a situação de nenhum indivíduo sem que seja prejudicada a de qualquer outro. Ou seja, se é possível encontrar um nível de bem-estar onde um indivíduo esteja melhor sem que nenhum outro esteja pior, então o primeiro é preferível ao segundo. Mas em duas situações onde há unidades que melhoram o seu bem-estar mas outras o pioram, o princípio de Pareto não pode ser utilizado como critério de escolha de qual a situação preferível.<sup>45</sup>

Autores como Robbins, L. (1935), Bergson, A., (1938), Kaldor, N. (1939), Hicks, J.,(1941), Scitovsky, T. (1941), Little, I. (1957), Arrow, K.J. (1951 e 1969), Samuelson, P.(1947, 1966) e Rawls, J. (1971) intervieram no debate sobre o modo de escolher qual a melhor de duas ou mais situações de bem-estar social (a partir do debate sobre a comparibilidade da Utilidade interpessoal), qual a forma de compensação para correcção dos efeitos de uma distribuição de rendimento desigual, qual a formalização, possibilidade de agregação e comparação temporal de funções de bem-estar social, quais as opções normativas assumidas e qual a validade da avaliação subjectiva do bem-estar - mas sem abordarem de forma significativa o próprio conceito de bem-estar.

A emergência da noção de necessidades básicas (Chenery, H., B., 1974), o trabalho, que já referimos, da equipa que foi construindo o Índice de Desenvolvimento Humano, do PNUD, ao longo da década de 90, e a obra de Sen, A. (sobretudo 1981, 1984, 1987, 1992, 1999 e 2000), ao desenvolver o conceito de bem-estar ligado à ideia das capacidades humanas mais do que ao consumo ou rendimento, alargaram o seu âmbito a um conjunto de recursos muito mais vasto que as necessidades de consumo.

---

<sup>44</sup> Há inúmeras obras onde este critério é apresentado e discutido. Veja-se Boadway & Bruce (1984), por exemplo, ou, para a impossibilidade de utilizar o critério tendo em consideração informações qualitativas, o artigo de Sen (1970), comentado desde a sua publicação por diversos autores.

<sup>45</sup> A existência de informação qualitativa (como a importância da desigualdade, da existência ou não de liberdade de expressão, de prestígio, de poder político, etc.) também não permite a utilização do critério de Pareto, se for baseado apenas na satisfação originada pela utilidade.

Este último autor elaborou ao longo da sua obra uma crítica profunda ao conceito de Utilidade como meio de informação para a determinação do bem-estar, não só sob o ponto de vista de opções éticas, mas também sob o ponto de vista da capacidade da revelação racional de preferências permitir informação suficiente sobre o bem-estar e a pobreza. As suas propostas procuraram que o conceito de bem-estar tomasse em consideração não só as dimensões pessoais da satisfação física e mental individual, mas também as dimensões relacionadas com os valores éticos (liberdades e direitos), os processos e os resultados colectivos. Ou, como surge nalguns autores como síntese, que o conceito adoptasse uma perspectiva alargada de preferências, incorporando a capacidade de realizar aquilo que as pessoas pudessem escolher dadas as possibilidades disponíveis.

O conceito de bem-estar foi evoluindo por influência deste autor e do seu trabalho conjunto, já referido, com a equipa de Haq para o conceito de Desenvolvimento Humano, de acordo com as seguintes tendências:

a noção de “revelação de preferências” evoluiu para a consideração do acesso a um conjunto de recursos como “a totalidade de coisas a que uma pessoa pode ter acesso devido aos seus direitos”, com um exemplo empírico sobre a fome e a existência de meios alimentares para assegurar a sobrevivência, inacessíveis aos que morreram (Sen, A., 1983, 1984). Esta evolução levou à assunção da desigualdade de grupos sociais como critério prevalecente sobre a produção nacional;

esses recursos passaram a englobar elementos que vão desde a simples nutrição até a variáveis mais complexas como a participação e a possibilidade de aparecer em público sem vergonha (Sen, A., 1992, 1999) ;

uma atenção especial foi dada à consideração das liberdades fundamentais e dos direitos humanos como determinantes das “diferenças de bem-estar” (Sen, A., 1992), incluindo “o exercício e a valorização social das liberdades e direitos”, independentemente das culturas e costumes nacionais (Sen, A., 1984, 1987). A sua afirmação mais significativa, com base em trabalho empírico e tirando lições da história recente de países como a Índia, a China e o Botswana, continua a ser a de que nenhuma grande fome ocorreu em países com um regime democrático e uma relativa liberdade de imprensa (Sen, A., 1999):

outros autores como Dasgupta, P. e Weale, M. ( 1990) ou Dasgupta, P.(1993) fazem ainda uma distinção entre elementos constituintes e determinantes do bem-estar. Esses autores consideram que variáveis que garantem socialmente uma evolução do bem-estar, como a liberdade de escolha ou a existência de direitos humanos básicos, são exemplos do primeiro tipo. Elementos mais ligados ao acesso a recursos físicos, como a alimentação, habitação, água potável, educação, saúde, são exemplos do segundo.

O Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD de 2000 contribui para esta evolução, ao focar-se na relação entre o desenvolvimento humano e os direitos humanos.

Note-se que a literatura que procura definir os padrões de bem-estar a partir desta evolução conceptual ainda é muito limitada. Citemos quatro autores

que procuraram definir esses padrões - um na década de 70, outro na de 80, outro na de 90 e outro no início da actual.

Easterlin, R., A. (1974) procurou determinar as categorias que compõem a satisfação em países da África Subsaariana, América Latina, EUA e Europa Ocidental, ou seja, a essência do bem-estar na sua época: vida familiar, saúde actual, lazer, habitação, trabalho, inserção na comunidade, nível de vida económico, formação profissional, educação e pertença ao país actual.

Bonner, J. (1986) considera as dimensões do bem-estar como sendo consumo material, trabalho, família e amigos, liberdade, saúde e atitudes mentais.

Baulch, B. (1996) utilizou um gráfico triangular como representação do progressivo acesso a recursos, que foi sendo incorporado na evolução dos conceitos como desenvolvimento e pobreza.

Bürki, J-F (2000) lista um interessante quadro de respostas à questão “Quais as principais características que distinguem as famílias pobres das famílias ricas?” para pastores no Mali, camponeses em Madagáscar e Tibete, e cidadãos na Suíça, onde se podem constatar as diferenças de percepção da pobreza e da riqueza de cada região.

Na Guiné-Bissau, Imbali, F. et al. (1996), no exercício NLTPS, realizaram um conjunto de encontros com grupos, categorizados da seguinte forma: a) Partidos políticos, governo e os funcionários; b) Sector privado; c) Sociedade civil; d) Religiosos; e) Intelectuais e artistas; f) Militares. Esses encontros destinaram-se à recolha dos elementos que compõem as “aspirações dos guineenses”.

Embora esses cenários sejam sobretudo de âmbito nacional, procurámos organizar a partir da leitura que fazemos desses textos, o Gráfico 1, similar à pirâmide de Baulch, com os recursos daquilo que pode, na nossa opinião, ser a definição do padrão a que uma família guineense aspira.

A forma corresponde à ideia de que a pirâmide invertida permite uma melhor percepção do alargamento progressivo das opções sobre recursos.

## **GRÁFICO 1**

### **Pirâmide de bem-estar**

---

Recursos OAB + Vestuário + Habitação + RSFER + Emprego + Recursos Públicos  
+ Terra + Empoderamento

Recursos OAB + Vestuário + Habitação + RSFER + Emprego + Recursos Públicos  
+ Terra

Recursos OAB + Vestuário + Habitação + RSFER + Emprego + Recursos Públicos

Recursos OAB + Vestuário + Habitação + Recursos Sociais Fam/Etnia/Religião

Arroz + Outros Alimentos e Bens (OAB) + Vestuário + Habitação

Arroz + Outros Alimentos(OA) + Vestuário

Alimentação em arroz (Arroz)

Recursos OAB = Arroz + Outros Alimentos e Bens

Recursos Públicos = Acesso a água, electricidade, educação, saúde, justiça e direitos humanos.

RSFER = Recursos Sociais Família/Etnia /Religião

Terra = Recursos de capital físico para além da Habitação

Empoderamento<sup>46</sup> = participação na vida colectiva em liberdade. Ou seja: exercício de poder político seja a nível de tabanca, de bairro ou do país, e de acordo com as relações sociais mais tradicionais, ou por meio de debates, voto e participação em instituições públicas, mais de acordo com o sistema político europeu.

O conceito de bem-estar assume um carácter multi disciplinar que varia com o género, idade, cultura e outro contextos económicos e sociais, e aponta mais para a capacidade generalizada de criar bem-estar do que para um tipo de recurso em particular (Anand, S., e Sen, A., 2000).

O conceito foi-se abrindo à enorme variedade da experiência humana, social, psicológica, espiritual e material. Segundo Chambers, R. (1997) ao considerar componentes colectivas como a distribuição, equidade e sustentabilidade, o bem-estar torna-se um “bem-estar responsável por todos e para todos”.

## 1.6 O conceito de Pobreza

O conceito de Pobreza pressupõe um conjunto de opções normativas, de juízos de valor sobre padrões de vida, normas sociais, valores éticos, localizados no tempo e no espaço e tem uma história de séculos, em diferentes culturas e épocas.

A evolução que nos interessa é aquela que se relaciona com o desenvolvimento e com o bem-estar nos finais do século XIX e nos séculos XX e XXI, mas vamos referir resumidamente os séculos anteriores.

Segundo Lautier, B. e Salama, P. (1995) e Geremek, B. (1986) a primeira definição laica de pobres surge antes do século XVIII com a assistência pública para aqueles que não tinham culpa de ser pobres e a força para aqueles que eram os “maus pobres”. A Revolução francesa vê os pobres serem considerados cidadãos como as restantes pessoas, e o século XIX inicia o processo de elaboração de

---

<sup>46</sup> “Empowerment” em inglês. Parece-nos ser “empoderamento” com a composição em+poder+amento, ou em+poderar; (inspirado no termo castelhano) a tradução mais perto do significado em inglês, embora o termo “capacitação” também pudesse ser utilizado. Carmelo, da direcção de uma ONG espanhola, IEPALA, referia, em 1999, num Seminário de ONGs da CPLP e de Espanha, sobre a pobreza e o associativismo em África, que a prática das ONG naquele país é de traduzir “empowerment” como “empoderamiento”.

políticas sociais, considerando a pobreza como uma doença do corpo social que importa curar.

No final do século XIX e início do século XX, Booth, C. (1892,1897) e Rowntree, S. (1901) estudaram a pobreza em Inglaterra, nas cidades de Londres e de York, optando por um conceito relacionado com o mínimo alimentar necessário à manutenção física (pobreza primária) e com uma incapacidade de afectar optimamente os recursos disponíveis (pobreza secundária). Já Rowntree, em 1936, ultrapassava os limites que tinha considerado existirem nestas definições e incluía um conjunto mais vasto de bens e serviços como necessidades, para além da manutenção física. Esse conceito foi transformado num mínimo de calorias abaixo do qual se é oficialmente pobre nos EUA, desde 1965 e, na mesma época, na Índia, no Paquistão e no Bangladesh.

Atkinson, A., B., (1987) defende duas abordagens da pobreza que na realidade consistem em considerar dois conceitos distintos: a) a não satisfação do acesso aos vários recursos correspondentes a padrões de vida; b) o direito ao acesso a um nível mínimo de recursos, expressos através dos recursos económicos.

Note-se que autores como Sen, A.(1984) ou Jenkins, S. (1991), ao debaterem o direito ao acesso a um nível mínimo de recursos, associam a liberdade e a possibilidade de exercer capacidades alargadas, afastando-se portanto da expressão económica desse mínimo.

Townsend, P., com trabalho publicado desde 1962, formula a definição de pobreza enquanto privação relativa que se estabiliza ao longo do século XX: “a população pode dizer-se em situação de pobreza quando lhe faltam os recursos para obter os tipos de dieta, participar nas actividades e ter as condições de vida e conforto que são comuns, ou pelo menos largamente encorajadas e aprovadas nas sociedades a que pertencem” (Townsend, 1977), relacionando assim recursos económicos com outro tipo de recursos.

Esta noção de pobreza relativa multidimensional vai acompanhando as alterações que já referimos no conceito de desenvolvimento e de bem-estar no sentido de alargamento do leque de recursos considerados.

Esses recursos para o PNUD (1997) são “um nível decente de vida, liberdade, dignidade, respeito por si próprio e pelos outros”.

Dentro da multidimensionalidade da noção de pobreza Amaro, R (2001), sistematiza as suas dimensões como económica, social, cultural, política ambiental, referindo itens como “ar puro”, “relações sociais, familiares e afectivas”, “paisagens”, etc., numa procura de uma definição alargada a múltiplas componentes de bem-estar, sem hierarquizar a importância de cada uma.

A noção de pobreza relativa é complementada pelo trabalho de Sen, A. (1983, 1985) ao adequar a noção de pobreza absoluta (para além da definição vulgarizada

---

47 Townsend, P. desagrega esta variável “recursos económicos” em cinco componentes: rendimento em numerário, bens de capital, benefícios e regalias associados ao emprego, serviços públicos, rendimentos privados em espécie.

de privação de um mínimo que assegure a sobrevivência física) à noção de capacidades humanas proporcionadas pelos bens e serviços e que evoluem no tempo e no espaço: “ a pobreza “é uma noção absoluta no espaço das capacidades (...) muito frequentemente toma uma forma relativa no espaço dos bens ou características”.

As organizações internacionais evoluem do mesmo modo – o Banco Mundial, com a direcção de MacNamara nos anos 70 e a OIT na mesma década. Os relatórios do Banco Mundial de 1989 sobre África e os anuais de 1990 (Pobreza), 1991 (Desenvolvimento), 1995 (Desigualdade) e 2001 (Combatendo a Pobreza) são orientados para a colocação da solução do problema da pobreza em primeiro plano.

O Manual de Redução da Pobreza, de 1992, do Banco Mundial, coloca essa questão como "o critério pelo qual a eficácia do Banco será julgada" ( Introdução de Preston 1991, Presidente do Banco Mundial ) e subordina toda a concepção da recuperação e transformação das economias pobres a esse tema. Afirma mesmo que o condicionamento se deve passar a fazer com base em critérios de cumprimento de metas de gestão da economia de curto e de longo prazo e do cumprimento de metas ligadas à luta contra a pobreza. Aliás diferentes organizações avançaram com a mesma posição, como a OXFAM do Reino Unido.

No mesmo sentido aponta a intervenção de E. Jaycox, Vice-Presidente do BM para África, em 1992, sobre a prioridade a dar à formação de capacidades humanas locais a todos os níveis, com especial relevo para o fim da medida de demissão de funcionários públicos, fonte de distúrbios sociais e do aparecimento dos chamados novos pobres, com a conseqüente deterioração do nível de vida de uma parte significativa da população urbana, substituído por programas de formação e apoio à subida de produtividade e de rendimentos desses funcionários. Defende igualmente a maior participação de quadros locais a todos os níveis de decisão, afirmando que não autorizará estudos ou projectos que não incluam, nas equipas, executivos nacionais, aceitando recorrer a assistência técnica apenas e só de curto prazo.

A ONU, após a cimeira de Copenhaga, em 1995, oficializa uma definição de pobreza absoluta “concebida para aproximar o primeiro e o terceiro mundo” (Townsend, 2000) como “uma situação caracterizada por uma grave privação das necessidades humanas básicas, incluindo a alimentação, água potável, equipamento de saneamento básico, saúde, alojamento, educação e informação. Depende não só do rendimento, mas também do acesso aos serviços”

A pobreza global é caracterizada por “insuficientes rendimentos e recursos produtivos que garantam condições de vida sustentáveis, fome e má nutrição, doenças, acesso reduzido ou mesmo nulo a educação e a outros serviços básicos, mortalidade e morbidade crescentes resultantes de doença, sem casa ou habitação inadequada, ambientes inseguros e discriminação social e exclusão. É também caracterizada por falta de participação no processo de tomadas de decisões, na vida civil, social e cultural.” (ONU,1995). Note-se que não existe nestas definições uma referência clara às liberdades e direitos humanos.

As interrogações sobre o que é privação, no Relatório de 2000/2001 do Banco Mundial e o trabalho de autores como, por exemplo, Hagenaaars, A.J.M.

(1986), Hagenaaars, A.J.M. e Van Praag (1985) sobre duas metodologias de construção da definição de pobreza com base objectiva ou subjectiva, levaram a inquéritos sobre a pobreza direccionados directamente aos pobres, sem qualquer padrão ou tipologia prévia mas apenas com a solicitação das pessoas partilharem experiências de bem-estar ou de mal-estar<sup>48</sup>. Para a Guiné-Bissau conhecemos apenas um pequeno estudo com a metodologia subjectiva, de Gomes, A. (1994).

O estudo mais completo é Narayan, D. et al. (2000), sugestivamente intitulado “Voices of the Poor, Can anyone hear us?”, financiado pelo Banco Mundial, com entrevistas a pessoas em 60 países e deu as indicações definitivas para a realidade empírica das múltiplas dimensões da pobreza.

Exemplificando com os países da Africa Subsaariana incluídos, teremos componentes como:

- incapacidade de alimentar as suas famílias - como questão central no Gana, Uganda, e Gâmbia, e mencionada nos Camarões e na Zâmbia;
- impossibilidade de enviar os filhos à escola - no Uganda e Zâmbia;
- ausência de acesso a hospitais - no Benin, Etiópia, Camarões e Zâmbia;
- não possuir bens de capital (gado, carro, terra) - no Gana, Gâmbia e Quénia;
- não poder habitar em alojamentos de qualidade - na Zâmbia e Gana;
- não conseguir fazer – se ouvir - nos Camarões;
- não ter sempre direito de voto - no Rwanda;
- ser vulnerável e poder cair em pobreza - no Malawi, Quénia, Lesotho e Etiópia;

Nesse relatório o Banco retoma o texto de 1990, para afirmar a pobreza como uma privação profunda de bem-estar, referindo expressamente a definição de capacidades de Sen, A. e salientando as componentes materiais, educação, saúde, vulnerabilidade, exposição ao risco e falta de capacidade de fazer ouvir a sua voz.

Os investigadores que têm debatido as vantagens e defeitos da abordagem qualitativa e/ou quantitativa da pobreza e do bem-estar, como Chambers, R., Carvalho, S. e White H. (1997) Ravallion, M., Bourguignon, F., Sahn, D.E., e outros referidos nesta investigação, foram tipificando as metodologias objectivas em quantitativas e/ou qualitativas, enquanto as subjectivas assumiam uma autonomia enquanto métodos participativos, conhecidos pela sigla PPA. Mas qualquer das “escolas” defende a complementaridade dos métodos para análise de conceitos multidimensionais.

A União Europeia desde 1984 que adoptou uma definição multidimensional e relativa: “pessoas, famílias e grupos de pessoas cujos recursos (materiais, culturais e sociais) são tão limitados que os excluem do nível de vida minimamente aceitável do Estado membro onde residem”. No âmbito da discussão do Acordo de Cotonou (2001) essa definição levou a que o “objectivo central da cooperação seja a redução da pobreza e, a prazo, a sua erradicação” (artigo 19<sup>o</sup>) prosseguidos “através de

---

<sup>48</sup> Well – being e ill – being.

estratégias integradas que combinem elementos económicos, sociais, ambientais e institucionais” (artigo 20º).

O CAD da OCDE centra-se em 1990 – numa Declaração Política sobre a Cooperação para o Desenvolvimento nos anos 90 que antecede o “Manual da Ajuda ao Desenvolvimento” – na luta contra o subdesenvolvimento ligada ao crescimento populacional, à pobreza, à malnutrição, ao analfabetismo e à degradação ambiental.

Mas em 2001 o “Guidelines to Poverty Reduction” - que sucede historicamente ao Manual referido - procura estabelecer uma definição que perdure na literatura científica da área e foca-se na concepção multidimensional de pobreza como incapacidade de atingir as seguintes capacidades (pág.38 da versão inglesa) :

- Económicas: consumo e activos, como chave para a segurança alimentar, bem-estar material e status social.
- Humanas: saúde, educação, nutrição, água potável e habitação, como elementos básicos para o bem-estar.
- Políticas: direitos humanos e poder de fazer ouvir a sua voz.
- Socioculturais: participação comunitária, com dignidade.
- Protectivas: segurança e vulnerabilidade (equivalente ao risco de cair e possibilidade de sair da pobreza).

O PNUD (2000), na sua procura de elaborar uma síntese de políticas de combate à pobreza, tinha avançado com o conceito de governação como a ligação que falta (the missing link).

Note-se que tal evolução não se faz sem contradições. O FMI ainda conserva, em muitos documentos, a sua posição de que a decisão sobre a repartição dos custos da estabilização cabe aos governos nacionais, embora não possam pôr em causa os objectivos de recuperação dos equilíbrios macro.

Na prática não se encontram muitos exemplos de directivas operacionais desta evolução. Talvez a Conferência das Nações Unidas dos Países Menos Desenvolvidos (na revisão do Plano de Acção de 1981 e aprovação de um Plano para os anos 90s, em Paris 1990, transformado em Maio de 2001, em Bruxelas, num “novo Programa de Acção a favor dos países menos avançados para a década 2001 – 2010”) tenha produzido o documento que mais as retrata, ao transformar os apelos dos primeiros documentos para que os programas de ajustamento sejam flexíveis e incorporem esforços para proteger os pobres e os mais vulneráveis, em objectivos relacionados com o lançamento das “bases de uma parceria mundial reforçada”, assente em compromissos mútuos com metas quantificadas, em áreas como a governação, o reforço das capacidades humanas e institucionais, a integração benéfica dos PMA na globalização, o ambiente, o comércio mundial e o financiamento.

Mesmo a ONU, na revisão do PANUREDA feita em 1991, com a nova agenda para África, ou o Banco Mundial, com a aprovação do Comprehensive Framework Development apresentado pelo actual presidente Wolfenson em Bangkok, 2000, opta mais pela visão da necessidade de satisfação de necessidades básicas do que



por uma óptica de análise de um fenómeno mais global, como os níveis de vida dos pobres, que não se reduz à soma das partes.

Em conclusão, pela evolução detectada nos conceitos abordados neste Capítulo, podemos afirmar que o “desenvolvimento” é um conceito dinâmico, no sentido de se inscrever num espaço em movimento, de traduzir processos face ao seu oposto – o de sub desenvolvimento - numa evolução que não é nem contínua nem linear.

O “bem-estar” e a “pobreza” são conceitos antónimos. São também estáticos no sentido de traduzirem estados fixos no tempo. Podem alterar-se por processos que remetem para o conceito anterior.

O carácter multidimensional dos conceitos referidos implica que não há uma única disciplina que se possa apropriar da sua definição. E se historicamente a economia se apropriou dos conceitos de desenvolvimento, de pobreza e de bem-estar, a evolução desses fenómenos excluem a sua actual hegemonização por uma única disciplina.

As consequências de tal evolução também se espelham na aplicação semântica dos conceitos. Para a economia, o facto do conceito de desenvolvimento, enquanto categoria semântica, ter um determinado campo de aplicação, com relações implícitas com os agregados da macro economia e da contabilidade nacional, faz com que não tenha sentido dizer que uma pessoa, uma família ou um grupo social são ou não desenvolvidos, mas sim que uma região, cidade ou país é ou não desenvolvido. Em contrapartida, para uma concepção de desenvolvimento multidisciplinar já não é tão evidente essa limitação, podendo a sua aplicação percorrer um leque mais abrangente de estruturas e actores sociais.

São assim conceitos complementares que revelam diferentes aspectos da análise das sociedades e que pedem uma utilização rigorosa, para não se cair no risco de empregar um em sobreposição a outro, perdendo assim a possibilidade de uma análise mais rica em caracterização, explicação e propostas de intervenção.

A evolução histórica por que cada um passou, e que procurámos descrever sucintamente, desenrolou-se no sentido de um alargamento a diferentes dimensões da vida humana, aproximando progressivamente os espaços de intervenção de cada um, e tornando-os a todos como critérios/instrumentos necessários de análise, não sendo nenhum deles, só por si, suficiente. A sua evolução colocou-os numa situação de reforço mútuo que, como já referimos, aumenta a capacidade de compreensão e de formulação de intervenções dos diferentes agentes sociais.

## **1.7 O conceito de Recursos**

Consideramos uma definição, em sentido lato, de Recursos como sendo todos os elementos, físicos ou não, que podem ser apropriados ( ou seja, definidas preferências sobre eles ) em parte ou na totalidade, por uma pessoa ou por um grupo de pessoas.

Tal definição corresponde aos elementos do bem-estar referidos em publicações, onde se procura sobretudo uma definição da pobreza, num debate alargado a múltiplos especialistas (e, num caso, com recolha de dados em todo o mundo):

- os autores do trabalho financiado pelo Banco Mundial com o título “Voices of the poor, Can anyone hear us?”, tipificam esses recursos em duas categorias: bem-estar material (alimentação, habitação, propriedade, transporte, água, saúde, educação e emprego) e bem-estar psicológico (empoderamento, normas sociais e culturais/religiosas) (Narayan, D. et al., 2000, Capítulo 2).
- a equipa que elaborou o Relatório do Banco Mundial de 2000/1 – Combater a Pobreza - dirigida por Ravi Kanbur, que na análise da pobreza considera os recursos humanos, naturais, físicos e financeiros. Em especial no capítulo 1, com referência explícita ao trabalho de Sen, A. e aos resultados dos inquéritos e entrevistas em 23 dos países abrangidos pela obra referida, aos recursos ligados ao consumo e rendimento, acrescenta a educação, saúde e nutrição, a segurança/vulnerabilidade e o empoderamento. No capítulo 4 afirma que julgam existir um consenso crescente sobre o conceito de capital social que engloba os benefícios individuais e familiares acessíveis pela pertença a redes sociais e outras estruturas sociais<sup>49</sup> (World Bank, 2000/1).
- o debate, no seio do CAD/OCDE, de preparação da posição daquela instituição sobre a redução da pobreza, considera um conjunto de elementos: consumo individual, propriedade individual e familiar, segurança, consumo social, empoderamento, tempo livre (Guidelines for Poverty Reduction, OCDE, 2001).
- os autores que analisam estudos de casos, como N’Guembo, J., (1998), numa obra colectiva, onde analisando o bem-estar na cidade de Pointe Noire, República do Congo, afirmam que aquilo que dá sentido à vida do ser humano é a satisfação pelo acesso a um emprego seguro, habitação, educação, tratamento médico, segurança alimentar e pertença a um grupo.
- os autores do estudo financiado pelo Banco Mundial “The quality of growth” (Thomas, V. et al., 2000), que procuram analisar em que medida o capital humano, natural e físico contribuem para o crescimento e o bem-estar.

Consideramos portanto um conjunto de elementos, que chamamos Recursos em sentido lato - tais como alimentos, condições de habitação, vestuário, serviços de saúde, educação, profissão ou ocupação económica, saneamento, segurança, participação na vida comum, relações sociais proporcionadas pela religião ou pelos parentes, etc. -, que fazem parte dos bens e serviços que as populações consomem ou aspiram a consumir num determinado tempo

---

<sup>49</sup> "benefits by virtue of membership in social networks or other social structures."(Capítulo 4, Consultation Draft)

histórico<sup>50</sup>. Chamamos “quase - recursos” aqueles que são inatos ao indivíduo. O sexo de nascença, a etnia do pai e da mãe, certas deformações físicas, são recursos que têm significado social mas não tem sentido lógico afirmar que podem ser ou não apropriados pelas pessoas.

A composição desse conjunto depende da articulação entre os factores de produção e a tecnologia,<sup>51</sup> e dos valores socio-político-económicos dum tempo histórico e duma zona geográfica, podendo a sua origem, num determinado momento e espaço, ser a actividade individual ou colectiva, nacional ou exterior a essa zona.<sup>52</sup>

O conjunto de todos os recursos é formado por elementos quantificáveis e elementos qualificáveis. Os primeiros são aqueles para os quais é possível associar, a cada um individualmente, um par de valores constituído por um preço de mercado e uma quantidade de recurso disponível. Os segundos são aqueles a que não se pode associar nenhum par de preços e quantidades. Para alguns deles é possível associar categorias, uma escala de máximo e mínimo, ou uma escala qualitativa, que constituem o seu domínio. Por exemplo, graus de saúde, esperança de tempo de vida. Para outros pode estabelecer-se uma ordenação com sentido lógico.

Em conclusão, o desenvolvimento é o meta objectivo das políticas de estabilização e ajustamento prosseguido pelas instituições públicas e privadas e pelas famílias, através de uma procura de melhoria do bem-estar e, por consequência, de combate à pobreza, num processo de definição de estratégias de alargamento de acesso a recursos de todos os tipos.

Os conceitos referidos de desenvolvimento, bem-estar e pobreza, bem como o conceito de recursos, constituem a base conceptual da investigação que nos propomos realizar, uma vez que são as ideias ou conceitos de síntese capazes de serem expressos por qualquer dos agentes sociais envolvidos e de estabelecerem alguma articulação entre esses agentes e também entre o conjunto de outros

---

<sup>50</sup> Note-se que utilizamos aqui uma noção mais alargada de recursos do que “os recursos utilizáveis” que Debreu considerou em 1951. Não são apenas os utilizáveis no sentido de “estarem ao alcance, estarem disponíveis” mas sim utilizáveis porque existem nalgum local do mundo e as pessoas têm conhecimento de que assim é.

<sup>51</sup> Ou seja da função de produção. A tecnologia das pilhas, dos pequenos geradores ou dos painéis solares transportáveis e resistentes, permite hoje ter televisão a funcionar em locais onde nunca existiu electricidade. Tal facto altera os padrões de consumo de populações que passam a aspirar usufruir dos bens que vêm serem correntes noutros locais mais ou menos distantes. A tecnologia da saúde tem subido gradualmente a esperança média de vida, levando a que os planos de vida individuais se alterem.

<sup>52</sup> Desai, M. e Shah, A. (1988), sintetizam afirmando que os acontecimentos de consumo (consumption events) devem incidir sobre recursos determinados pelo tempo e cultura.

agentes externos de diferentes tipos com intervenção na definição de políticas económicas e sociais de estabilização e ajustamento estrutural.

Em síntese teríamos:

### QUADRO I.1

#### Conceitos de Bem-estar, Pobreza, Desenvolvimento e Recursos

<b>Conceito</b>	<b>Definição dominante anterior a 1990</b>	<b>Definição tendencialmente dominante em 1990-2002</b>
<b>Bem-estar</b>	Crescimento do rendimento ou Utilidade individual	Capacidades e oportunidades humanas individuais, colectivas e simbólicas
<b>Pobreza</b>	Privação de rendimento e do consumo/ despesa	Privação em capacidades e oportunidades humanas como conhecimento, longevidade, participação, autoestima, vida longa saudável.
<b>Desenvolvimento</b>	Processo de maximização do PIB per capita ou da eficiência económica dos recursos existentes	Desenvolvimento humano incluindo liberdade e direitos humanos num ambiente sustentado.
<b>Recursos</b>	Identificados a necessidades básicas e recursos naturais como água e terra arável	Necessidades básicas e recursos naturais mas também elementos sociais relacionados com o bem – estar colectivo.

## 1.8 O método, as fontes de dados e a metodologia utilizada para recolha de informação

### O método e as fontes de dados

A natureza do tema deste trabalho obriga a uma metodologia de investigação que assuma a interdisciplinariedade, tal como foi referido na Introdução, e proceda a uma definição cuidadosa do modo de medir ou pelo menos de avaliar a evolução registada, numa procura de uma contribuição para um equilíbrio difícil, entre as técnicas que privilegiam os aspectos qualitativos da investigação (com vocação para o estudo de caso de grupos sociais restritos, de famílias ou de pessoas com

influência na sua comunidade), e as técnicas que - procurando obter informação que permita inferir os resultados para universos mais latos e prever acontecimentos em momentos temporais diferentes -, privilegiam os indicadores quantitativos de raiz económica, utilizando as restantes componentes do bem-estar como ilustrativas, em análises com tendência para secundarizar o aspecto multidimensional do fenómeno.

A definição de bem-estar que apresentamos implica necessariamente a consideração de indicadores de natureza quantitativa e de natureza qualitativa, numa articulação entre ambos que permita analisar o objecto deste trabalho atendendo à sua complexidade real. Note-se que qualquer tipo de dados tem de ter uma organização tal que seja possível estabelecer uma associação a valores de escala e de progressão, de forma a conseguir apreender o sentido da variação temporal, social e espacial dos fenómeno em estudo.

Esta opção pretende também contribuir para uma superação da “oposição tradicional entre os métodos ditos quantitativos, como o inquérito por questionário, e os métodos ditos qualitativos como a entrevista”, segundo Bourdieu, P. (1993) ou Carvalho; S. e White, H (1997), quando associam a abordagem quantitativa aos inquéritos com amostras aleatórias e a entrevistas estruturadas para recolha de dados quantificáveis, e a abordagem qualitativa a entrevistas semi estruturadas ou interactivas para recolha de dados sobre atitudes, juízos, preferências, prioridades e percepções sobre um assunto. Ambos assentam em interações sociais e podem-se complementar, entrando no domínio da ficção quando ignoram os “constrangimentos de estruturas sociais” (Bourdieu, P., 1993) que as determinam.

Na presente investigação utilizamos o termo qualitativo com a acepção de não numérico, independentemente de corresponder a uma opção do entrevistado ou a um dado imutável. Por exemplo a etnia, não é quantificável mas não corresponde a nenhuma escolha ou juízo da pessoa que responde. Já a religião ou a educação dos filhos são escolhas ou preferências individuais e sociais, igualmente não quantificáveis.

O método de análise escolhido consiste na determinação dos níveis de bem-estar, em momentos temporais diferentes ao longo do período que já referimos no ponto 1.2, para cada família inquirida, de acordo com as estratégias que cada uma prossegue e tentando criar indicadores que permitam avaliar quais os efeitos das políticas económicas e sociais nas alterações verificadas.

Ensaia-se dois métodos para determinação dos níveis de bem-estar. Em primeiro lugar utilizou-se a propriedade dos índices de Foster<sup>53</sup> de serem decomponíveis, permitindo assim determinar o bem-estar segundo critérios quantificáveis e qualificáveis, procurando uma primeira articulação desses diferentes tipos de indicadores. Essa articulação consiste em cruzar os dados quantitativos contínuos

---

<sup>53</sup> Referidos em pormenor no Capítulo II.

com as variáveis discretas que exprimem o acesso aos recursos qualitativos. Por exemplo, considerando as despesas em alimentação como a variável que define o bem-estar das famílias, se cruzarmos os dados da sua despesa alimentar com a religião prosseguida por cada uma, obteremos níveis de bem-estar de acordo com as crenças religiosas da população inquirida. É uma metodologia de aplicação que articula os dois tipos de dados idêntica à preconizada por Sahn, D.E. (2001) e parte da tese de que cada grupo social pode obter diferentes níveis de bem-estar com acesso aos mesmos recursos.<sup>54</sup>

Por outro lado, tenta-se o mesmo tipo de articulação entre critérios, através da aplicação de uma metodologia inspirada nos trabalhos desenvolvidos para o Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD, de construção de um Índice Qualitativo de Desenvolvimento (IQD), mas procurando que tal indicador seja utilizável ao nível da família e não apenas ao nível nacional.

Se o primeiro método se inspira numa metodologia mais clássica de análise do bem-estar, a partir dos inquéritos aos orçamentos familiares, o segundo tem como inspiração as tentativas do programa Core Welfare Indicators Questionnaire (CWIQ) do Banco Mundial, que tenta definir uma metodologia que relacione a habitação com os níveis de pobreza, e que ainda se encontrava em 1998 em fase de experimentação em países da África Subsaariana, como o Gana e Cabo Verde. Pretende-se com o segundo método tentar ultrapassar a limitação de apenas referir como indicador qualitativo a habitação, como se pode ver no Boletim para o Gana do CWIQ, alargando os indicadores considerados a diversos tipos de recursos.

Consideramos que a metodologia proposta como primeiro método pode diminuir a importância dos recursos que tomámos na definição de bem-estar, empobrecendo nalguma medida esse conceito, pois a possibilidade de ser medido - ou seja de se estabelecer uma correspondência entre as variações que toma um elemento numa escala numérica - varia com a natureza dos próprios elementos. Faz sentido considerar uma escala para o consumo de vestuário, mas não para a religião professada. Mas não é por existirem essas dificuldades de medição que tais elementos devem deixar de ser considerados no conceito de bem-estar.

Na utilização da segunda metodologia esse efeito de empobrecimento não se verifica. Com efeito, ao construirmos um índice agregado ou composto (IQD), articulando diferentes indicadores (que podemos classificar de intermédios), procuramos obter uma expressão quantificada de componentes quantitativas e qualitativas do bem-estar. As opções a tomar nesta segunda metodologia incidem sobretudo sobre o padrão de recursos que constituem a referência da população no período histórico em estudo.

Para uma orientação na definição desse padrão vamos recorrer, não só aos inquéritos aos orçamentos das famílias já referidos, mas também a trabalhos

---

<sup>54</sup> Atkinson, A. e Bourguignon, F. em 1982 e 1987 foram, tanto quanto cita Sahn, D.E., os primeiros autores a explicitar esta opção.

efectuados, no período de 1998 a 2001, de construção de um “Observatório de Bem-Estar” nos bairros periurbanos de Quelele, Belém e Militar/Internacional, que utilizaram as definições de família, recursos e bem-estar idênticas à que tomámos nesta investigação.

Tais dados não permitem senão uma comparabilidade indirecta entre os resultados obtidos com os dois métodos, uma vez que se trata de uma amostra construída a partir de uma recolha exaustiva mas limitada a três Bairros e não a toda a cidade de Bissau. No entanto, permitem estabelecer uma metodologia de comparação entre os dois métodos, aplicável a todo o período.

## **A metodologia utilizada para recolha de informação**

Os dados a utilizar como fonte principal neste trabalho de investigação têm origem nos inquéritos aos orçamentos das famílias feitos em 1986, 1991 e 1993/4, pela então Direcção Geral de Estatística, hoje Instituto Nacional de Estatística e Censos (INEC), de Bissau, bem como os correspondentes inquéritos feitos pelas ONG Acção para o Desenvolvimento (AD), AIFA – PALOP e TINIGUENA no âmbito de dois Projectos (Observatório do Bem – Estar e Projecto de Desenvolvimento Integrado dos Bairros de Quelele, Militar e Belém), no período de 1998 – 2001, República da Guiné-Bissau. A descrição pormenorizada desses inquéritos, no que respeita ao seu interesse para o objecto de estudo, consta do Anexo I.55

Esses dados foram completados por trabalho coordenado por nós, de organização de recolha de informação junto das famílias inquiridas, em 1991, de uma variável simbólica não contemplada no inquérito desse ano. Essa recolha, planeada por nós e executada pelos inquiridores do INEC, em 1992, contribuiu para reforçar a comparabilidade dos dados no período em causa, esclarecendo dúvidas quanto a elementos recolhidos. O mesmo se fez em 1994 para a variável habitação do ICOF de 1993/94.

Todos os inquéritos, independentemente de outros tratamentos feitos por outras entidades, foram apurados pelo nós<sup>56</sup> a partir dos boletins de campo, expressamente para a presente investigação. Isso significa que as múltiplas decisões que se tomam nesses processos, na fase de crítica dos boletins de inquérito, a partir das dúvidas sobre o modo como são preenchidos, foram tomadas sempre do mesmo modo e pela mesma pessoa, criando uma comparabilidade de resultados pouco vulgar nestes inquéritos. Esse processo de crítica não conseguiu, mesmo assim, eliminar algumas incoerências como, por exemplo, o acesso a electricidade de 83 % dos inquiridos em 1994, comparada com os 17 % do recenseamento de 1991. Outras questões relativas à fiabilidade dos

---

<sup>55</sup> Em todo o texto desta investigação a referência aos dados será feita como 1986, 1991, 1994 e 2001.

<sup>56</sup> Que planeámos e dirigimos tecnicamente o inquérito às famílias de 1986, em Bissau.

dados, como a valorização a preços de mercado do autoconsumo e a metodologia de recolha de quantidades e preços, encontram-se tratados no Anexo I.

Para além das dificuldades de recolha de dados, devidas à resistência dos inquiridos<sup>57</sup> a responder, a maior limitação destes inquéritos aos orçamentos é a sua sub-representação dos extremos. Esta suspeita foi apresentada por autores como Townsend, P., (1977) ou Ravallion, M. (1992). Ou seja, as famílias com um acesso a recursos muito diminuto ou, pelo contrário, muito acima da média, têm tendência para recusarem responder aos inquéritos, uns por recusa de expor socialmente a sua pobreza, outros por recearem ser objecto de alguma represália em alturas de conflitos sociais.

Na experiência de direcção técnica do inquérito de 1986, em Bissau, houve recusa de respostas apenas de famílias cujo chefe estava ausente por um período mais longo. Nos relatórios respeitantes aos de 1991 e 1993/4 também não encontramos nenhuma referência a recusas de respostas, embora parte dos boletins de famílias com chefes de profissão militar tivessem sido eliminados do apuramento em 1991, por insuficiência de dados.

As taxas de amostragem dos inquéritos de 1986 e 1991 situaram-se em 1.4 % para o primeiro e 1.3 % para o segundo. No inquérito de 1994 foram utilizados meios técnicos e financeiros superiores aos restantes, e, para esta investigação, ainda o inquérito estava em curso, escolheram-se 100 boletins daqueles que já se encontravam preenchidos em finais de 1993. Não foi infelizmente possível completar o apuramento, pois os boletins não estão acessíveis, e ainda não se encontravam tratados antes do conflito militar de 1998 - 1999, por falta de verbas que pague o trabalho técnico necessário à correcção de erros na concepção informática da introdução de dados já repetida por duas vezes. Apesar do apuramento dos dados deste último ano, feito pelo autor, ter sido realizado directamente dos boletins (e portanto independente dos problemas informáticos), não foi possível obter informações para além desse número mínimo de 100 famílias. Aliás, ainda em 2002, a base de dados do Banco Mundial sobre a pobreza ainda inclui apenas dados provisórios sobre este inquérito, que nem sequer foram utilizados para actualizar o índice de preços no consumidor<sup>58</sup> ou para documentar o acordo de cooperação entre o Governo e a União Europeia assinado em Abril de 2002, com referências ao inquérito de 1991. Assim, apesar de se considerarem suficientemente representativos para a análise feita, procurou-se tratar os dados de 1994 com alguma prudência.

A dimensão das amostras é semelhante a inquéritos com a mesma metodologia realizados no Gana (1.1 % em 1987/88), na Costa do Marfim (1.3% em 1985/86), no Uganda (1 %) e Cabo Verde (2.4%), ambos em 1990-1993. Este último país reflecte já uma tendência de aumento da amostra, fruto de uma

---

<sup>57</sup> Vejam-se as recomendações no manual de formação de inquiridores do Recenseamento de 1990 em Bissau ou o Manual da Comissão Económica para África (CEA) de 1974.

<sup>58</sup> Informação verbal do INEC, 2002.



utilização crescente dos dados deste tipo de inquéritos na análise da pobreza, por parte das organizações internacionais.

Para os inquéritos de 1998 – 2001 inquiriram-se todos os moradores dos Bairros de Quelele, Belém e Militar, não se utilizando nenhum ficheiro base, mas sim os mapas da cartografia do INEC, actualizados para o Censo de 2000 (que não tinha ainda sido iniciado em princípios de 2003).

Os conceitos de Família utilizados e as variáveis inquiridas permitem afirmar que esses inquéritos produziram dados adequados ao trabalho de investigação pretendido: variáveis quantitativas comuns a esses inquéritos (como as despesas em bens e serviços de consumo alimentar e outro, tabaco, saúde, educação, habitação, cultura e distrações), permitem considerar uma variável como já foi explicitado neste capítulo; por outro lado, variáveis qualitativas, como as características das famílias (sexo, instrução, condições de habitação, profissão/ocupação do chefe de família, dimensão) ou simbólicas (como a etnia e religião dominante na família), permitem considerar alguns dos elementos não quantificáveis que incluímos ao explicitarmos o conceito de bem-estar.

Como fontes secundárias de informação utilizaram-se dados e estudos oriundos das mais variadas instituições, internacionais e guineenses, com especial relevo para aqueles que procuraram realizar investigação com base em recolha de dados junto das famílias de bairros da cidade de Bissau (existem estudos publicados em livro sobre Cupelon de Baixo, em 1985, e Bandim/Cuntum, em 2001), bem como teses de mestrado e doutoramento com temas sobre o país. De entre estas retivemos as elaboradas por investigadores guineenses dos quais conhecemos Mendy, P. (História da resistência), Lopes, C. (o Estado), Handen, D.L. (exercício de poder numa etnia), Imbali, F. (Estado e camponeses), Silva, A. (a mulher e o desenvolvimento), e Jao, M. (sistemas agrários).

Em Portugal refiram-se as apresentadas no Instituto Superior de Ciências de Trabalho e da Empresa por investigadores não guineenses (mestrado em educação, escolas populares, formação de quadros, qualificação de recursos, sistemas participativos e desenvolvimento comunitário, Estado; doutoramentos sobre sistemas agrícolas e sobre poder na etnia manjaco), mas também no Instituto Superior de Economia e Gestão (mestrado em aspectos económicos do ajustamento), na Universidade Portucalense (o Islão e os movimentos independentistas), na Universidade Aberta (escolas populares), na Universidade Lusófona (Estado e desenvolvimento), no Instituto Superior de Agronomia (sociedades rurais), no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (mestrado em educação, mudanças socioculturais, Estado); igualmente existem algumas teses de doutoramento fora de Portugal, como são exemplo Bordéus (educação),

Pennsylvania (a sociedade crioula), Califórnia (História) ou Alemanha (classes sociais, estratégias de sobrevivência)<sup>59</sup>.

No que respeita a organizações, este tipo de fontes secundárias, podem agrupar-se em três subgrupos:

As grandes organizações internacionais das Nações Unidas, como o PNUD, o FNUAP, a UNICEF, etc..;

As organizações de pequena dimensão como os serviços de cooperação holandesa ou canadiana e as Organizações Não Governamentais (ONG) do país ou estrangeiras<sup>60</sup>;

Os organismos da administração central do país que fazem recolha de informação, como o Ministério da Saúde, da Educação, etc..

Para o tema e o espaço que pretendemos investigar o maior óbice aos dados provenientes deste tipo de fontes é o grau de estimativas incorporado<sup>61</sup> e o facto de a maioria não se referir a dados da cidade de Bissau mas sim ao país ou regiões.

Considerámos ainda as fontes orais, resultantes da experiência empírica pessoal do autor, nas estadias no país, e de entrevistas não estruturadas feitas com as mais variadas pessoas em Bissau.

Tais informações foram objecto, desde 1986, de cuidadosas anotações num conjunto de fichas, tipo diário. Como se pode verificar em artigos de autores como Sanjek, R. (1990), Jackson, J. (1995), ou num manual tipo Guia Prático de Antropologia, Cultrix (1973), essas são o género de fontes mais utilizadas em ciências como a antropologia e a sociologia, e consideramos terem validade para a investigação do tema a que nos propomos.

De facto elas transmitem informações dificilmente passíveis de inquirição e fazem parte daquilo que é intuitivamente o conceito de bem-estar, como a sensação que se vive num mercado depois de revogada, na prática, a legislação de coacção sobre os comerciantes, a atitude das pessoas nas ruas, a preocupação em tornar a casa mais

---

<sup>59</sup> Devem também existir trabalhos de investigação na Universidade de Upsala, Suécia, onde trabalha Lars Rudebeck, o investigador europeu provavelmente com mais obra publicada em todo o mundo sobre a Guiné-Bissau. Mas não conseguimos obter essa informação.

<sup>60</sup> Com especial atenção para a Universidade de Upsala, Suécia, que financia várias obras sobre a Guiné Bissau.

<sup>61</sup> Em 1986/87, um estudo do autor para o Ministério do Plano da Guiné-Bissau demonstra que os dados das Nações Unidas para a Senegâmbia eram estimados a partir dos Recenseamentos da População e Habitação de cada país e dos dados dos Serviços de Estatística do Senegal. Em anos posteriores, o Projecto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de apoio ao INEC de Bissau foi melhorando consideravelmente a situação, no que respeita á Guiné-Bissau.

bela, etc., e que constitui um precioso auxiliar na interpretação de dados numéricos.

Um aprofundamento desta opção levaria a uma metodologia participativa. McGee, R. (2001) salienta que a diferença entre esses métodos e os inquéritos qualitativos residem sobretudo na capacitação da população que neles participa, derivada do processo de tomada de consciência dos problemas abordados. No caso dos inquéritos realizados no âmbito do “Observatório do Bem-Estar” utilizaram-se os resultados numa exposição e num processo de debate aberto à população, por iniciativa das organizações da sociedade civil dos bairros inquiridos, que teve por objectivo precisamente ser catalisador dessa tomada de consciência. No entanto, não se procuraram sistematicamente esse tipo de métodos para recolha dos dados.

## **CAPÍTULO II**

### **A ANÁLISE DO BEM-ESTAR E A SOCIEDADE GUINEENSE**

Este Capítulo pretende explicitar as opções tomadas pela presente investigação que permitem analisar os efeitos da política económica e social de ajustamento e estabilização sobre o bem-estar das famílias de um país africano, a Guiné-Bissau, no período 1986 - 2001, tomando como referência central o quadro teórico da análise do bem-estar.

Consideramos que os conceitos da Teoria do Bem-estar têm de ser articulados com uma dimensão interdisciplinar para permitir uma leitura mais completa da sociedade em análise, sob pena do resultado analítico se abstrair da complexidade do tempo, do país/cidade e da vida social e privada das pessoas concretas que constituem os intervenientes principais da situação objecto de estudo. Como consequência desta atitude metodológica, vamos partir da Economia do Bem-estar, procurar recolher contributos da Psicologia Social e recorrer a alguns autores da Sociologia e da Antropologia, se bem que de forma mais parcial, quando considerarmos necessário para uma análise mais completa do bem-estar no contexto de uma sociedade africana.

Uma vez que o Estado é o principal agente de concepção e execução de qualquer política económica e social, vamos também procurar esclarecer qual o conceito de Estado que se utiliza para enquadrar essa análise, quais as características específicas que assume no país referido e o modo como os indivíduos se agrupam para se inserirem nas relações sociais existentes na cidade de Bissau.

Terminamos o Capítulo com a formalização necessária ao tratamento empírico dos dados recolhidos, de acordo com as opções teóricas tomadas e com os conceitos de Estado e de grupos sociais. Escolhemos dois tipos de formalização para uma função bergsoniana do Bem-estar: a primeira, utilizando os valores de despesas de

consumo, apurados por variáveis qualitativas, com referência os índices decomponíveis, sugeridos por Foster, J., Greer, J. e Thorbecke, E. em 1984; a segunda, colocando indicadores qualitativos e quantitativos num índice inspirado no IDH do PNUD, que apelidamos de Índice Qualitativo de Desenvolvimento (IQD).

## **2.1 A Teoria do Bem-estar**

A Teoria do Bem-estar procura essencialmente definir critérios de escolha entre diferentes situações de bem-estar, de forma a poder proporcionar uma metodologia para tomada de decisões sobre políticas económicas e sociais que contemplem todas as possibilidades.

Não consideramos significativo para esta investigação tomar posição no debate sobre a característica normativa ou positivista da Economia em geral<sup>62</sup>. Mas assumimos que a Teoria do Bem-estar é uma área normativa da Economia, no sentido da economia substantiva de Polanyi, K. (1957), que reconhece que o homem é um ser moral com deveres para consigo mesmo e para com os outros, com uma noção daquilo que é errado e certo, de acordo com um código moral que exerce uma profunda influência nas suas decisões económicas. Esse código é um conjunto de obrigações, deveres e direitos, que influencia o comportamento das pessoas da sociedade em causa, e do qual explicitaremos alguns aspectos neste capítulo, sem pretender de forma alguma desenvolver exaustivamente esse tema.

Vamos agrupar as teorias desta área do conhecimento em três “escolas” que nos parecem ter significado para o tema da investigação, como se verá em pontos posteriores: o utilitarismo clássico, os neoclássicos e o novo contrato social.<sup>63</sup>

Veremos seguidamente as críticas de diferentes autores e o modo como estas “escolas” são questionadas pelos conceitos do capítulo anterior, de forma a podermos elaborar propostas que sejam aplicáveis a uma sociedade africana como a da Guiné-Bissau.

### **2.1.1 O utilitarismo clássico**

---

<sup>62</sup> Os trabalhos desenvolvidos pela equipa coordenada pelo Prof. Doutor Castro Caldas do ISCTE para o Projecto NORMEC, no Centro de Estudos Dinâmia, com financiamento da União Europeia, constituem uma boa fonte de informação sobre este debate, permitindo o acesso fácil à obra de diversos autores que nele têm intervindo ao longo de várias décadas.

<sup>63</sup> Note-se que, para outros temas de investigação, como a implicação de decisões públicas sobre o sector empresarial privado, sobre o mercado de trabalho, sobre os bens públicos, etc., a apresentação de uma síntese deste tipo pode referir as mesmas noções de base nas mesmas “escolas” mas com uma apresentação diferente apropriada às temáticas específicas.

Um dos autores desta “escola”, Sidgwick, H. (1907) define utilitarismo como “a teoria normativa que defende que o comportamento, sob circunstâncias dadas, é objectivamente correcto, se produz uma maior soma de felicidade”<sup>64</sup> do que em situações anteriores. A felicidade é o critério universal para escolha e pressupõe a possibilidade de medir e de agregar essa variável, tal como afirma ainda o mesmo autor, “esta afirmação pressupõe que todos os prazeres podem ser comparados entre eles e com todas as dores ... ou pelo menos serem grosseiramente ponderados e comparados em escalões uns com os outros”.

Bentham, J. (1791) utiliza para definir utilidade “a propriedade de qualquer objecto de produzir benefícios, (...), prazer ou felicidade” e rejeita a hierarquização de prazeres com base noutros critérios, exemplificando que, se proporcionar o mesmo prazer, plantar pinheiros é tão bom como escrever poesia.

Note-se que esta teoria fornece um processo completo de escolha entre situações diferentes de bem-estar, contanto que seja possível medir a felicidade, agregá-la e compará-la. Edgeworth, F.Y. (1881) sintetiza esta questão referindo que, se os recursos disponíveis a um conjunto de indivíduos ou grupos de indivíduos forem distribuídos de acordo com a capacidade para experimentar a felicidade, então é possível maximizar a soma total da utilidade.

O principal agente da definição dessa felicidade é o indivíduo, como o melhor dos juizes das suas necessidades e dos seus desejos. Mill, J.S. (1836) considera mesmo que não há razões para o “obrigar a fazer de outro modo”. Ou seja, que não vê razão, excepto impedir que outros sejam prejudicados, para haver outro processo de escolha que obrigue o indivíduo a ir contra a sua própria opinião.

Pensamos que é importante notar que estes autores, se tomaram o indivíduo como agente central do processo de escolha de utilidades, não deixaram de considerar a existência de decisões individuais a partir de considerações sobre a utilidade para um conjunto de outros indivíduos; um autor como Jevons, W. S. (1871), ao escrever que “o cálculo da utilidade procura defender os desejos ordinários do homem com o menor custo de trabalho...” explicita que o individual se defronta com uma hierarquia de motivos e sentimentos que o leva a tomar ou não em conta “o bem dos outros assim como o seu próprio bem” conforme as decisões que tem de tomar no momento. As decisões sobre o que apelida de bens inferiores <sup>65</sup> são definidas pela intensidade de satisfação dos desejos individuais, que podem ser preteridos por “motivos mais elevados”<sup>66</sup> que tomam em conta o bem-estar de outros, embora sem abdicarem do primado da decisão da utilidade individual sobre a colectiva.

---

<sup>64</sup> Tradução nossa.

<sup>65</sup> “comida suficiente e tudo aquilo que possa melhor satisfazer os seus desejos particulares” (Jevons, 1871)

<sup>66</sup> “segurança de uma Nação, o bem-estar de vastas populações...” (Jevons, 1871)

E para Adam Smith<sup>67</sup>, o indivíduo era social, com consciência, e fazia as suas escolhas (ou expressava as suas preferências) em concordância com um código moral de conduta observado pela maioria.

Os autores desta “escola” defendem que a organização social deve seguir o princípio da maior felicidade para todos, através da propriedade privada, do mercado e do mínimo de interferência estatal. A forma concreta escolhida depende apenas do critério da maximização da soma da felicidade do total da população.

### **2.1.2 Os neoclássicos**

Marshall, A. (1890) parte da impossibilidade de medir a felicidade ou a ética e da preocupação de considerar o “homem tal como é; não um homem abstracto ou “económico”; mas de um homem em carne e osso”, para se focar “nos requisitos materiais do bem-estar” (citado por Mulberg, J., 1995: pág.88), insistindo na função da economia, menos preocupada com aspectos normativos, e mais como ciência capaz de desenvolver conselhos de aplicação prática à política. Pigou, A., dá o passo seguinte ao considerar que a única parte do bem-estar social que lhe interessa é a que se pode “relacionar directa ou indirectamente com a capacidade de medição pecuniária”, embora não deixando de referir que os efeitos das políticas no bem-estar económico eram equivalentes ao efeito no bem-estar total. (Pigou, A., 1920).

Ao colocarem o ênfase da análise nos aspectos materiais possíveis de serem medidos por variáveis que se expressem em unidades monetárias, independentemente da felicidade ou ética envolvida, abrem caminho para os autores que referiremos seguidamente.

As opções desta “escola” vão ser determinadas por dois princípios base: O “princípio de Robbins” ou “princípio de neutralidade ética” ou “princípio da indiferença moral” e o “princípio de Pareto”.

Quanto ao primeiro, Robbins, L. (1935), defende que as decisões de escolha têm de ser baseadas nas manifestações pessoais de preferências, tomando, tal como Mill, J.S., o indivíduo como o melhor juiz das suas próprias necessidades e desejos, mas sem comparações interpessoais e com a determinação, pelas curvas de indiferença, de um equilíbrio onde são maximizadas as utilidades de cada um, independentemente de considerações éticas sobre a distribuição.

O segundo princípio desta “escola” é o chamado “princípio de Pareto” .<sup>68</sup> Utilizando as expressões desse autor, a economia política tem de escolher entre os melhores meios para alcançar uma “posição” P onde não é possível melhorar a situação de nenhum indivíduo sem que seja prejudicada a de qualquer outro. A

---

<sup>67</sup> Caldas, J.M.C. (2002).

<sup>68</sup> Pareto, V. (1909 ou 1916). Há inúmeras obras onde este critério é apresentado e discutido. Veja-se Boadway, R.W. e Bruce, N. (1984), por exemplo, ou para a impossibilidade de utilizar o critério tendo em consideração informações qualitativas o artigo de Sen, A. (1970), comentado desde da sua publicação por diversos autores.

partir dessa “posição” a comunidade ou pára, ou decide continuar com base em considerações exteriores à economia, como a ética, a utilidade social de quais os indivíduos que é aconselhável beneficiar e quais sacrificar. Para o nosso objecto de estudo este princípio teria como consequência afirmar que, se fosse possível definir um determinado conjunto de medidas de política económica e social e por meio delas originar um nível de bem-estar social onde uma família<sup>69</sup> esteja melhor e onde nenhuma outra esteja pior, então essas políticas tiveram um efeito positivo sobre o bem-estar.

Com base nesses critérios, a Teoria do Bem-estar neoclássica, enunciou dois teoremas fundamentais: o primeiro afirma que, se uma economia funcionar de acordo com as hipóteses do sistema de concorrência perfeita, então a afectação de recursos é o mais eficiente possível para esse nível de recursos (ou seja, essa economia maximiza o seu bem-estar); o segundo afirma que qualquer economia que funcione em concorrência perfeita pode atingir uma posição o mais eficiente possível, desde que exista uma forma de realizar transferências de rendimentos sem originar percas de bem-estar.

Ou seja, em duas situações onde há unidades que melhoram o seu bem-estar mas outras o pioram, o princípio de Pareto não pode ser utilizado como critério de escolha para maximizar o bem – estar de toda a população<sup>70</sup>, não fornecendo assim uma condição suficiente para escolhas, a não ser que exista uma forma de compensação para os que perdem.

Para procurar solucionar esta limitação surgem os testes ou critérios da compensação. A noção geral desses critérios consiste em afirmar que se não temos uma situação onde se possam ordenar diferentes níveis de bem-estar pelo critério de Pareto, então a nova situação será melhor se os beneficiados puderem, hipoteticamente, compensar os que perdem, colocando-os de novo no nível anterior e criando assim uma situação paretiana onde alguns melhoram e nenhum piora.

O primeiro autor a formular este critério foi Kaldor, N. (1939), afirmando que não é necessário para o economista provar que, como resultado da adopção de uma medida, ninguém na comunidade irá sofrer. Basta-lhe mostrar que, se todos os que sofrem podem ser compensados, então a nova situação seria socialmente melhor.

Hicks, J. (1941) depois de alguma discordância com a formulação anterior,<sup>71</sup> acaba por adoptar o mesmo critério, desde que, na nova situação, os beneficiados tenham a possibilidade teórica de compensar os prejudicados.

---

<sup>69</sup> Mais adiante se justificará esta passagem do indivíduo para a família

<sup>70</sup> Tal como Pareto já tinha afirmado como se pode ver atrás ao referir que a comunidade só pode escolher com recurso a outros critérios diferentes de outras áreas que não a economia.

<sup>71</sup> Hicks formalizará o critério da compensação em termos da possibilidade de indemnização dos prejudicados pelos beneficiados para a manutenção da situação inicial.

Scitovsky, T. (1941) defendeu que estes dois critérios podiam levar a contradições, pois se existir essa compensação então os que ganharam, num primeiro momento, ficarão a perder, num segundo, por terem de compensar os primeiros<sup>72</sup>. Propôs mesmo um critério de compensação em que a nova situação seria preferível “se os que ganham puderem pagar aos que perdem para aceitar a mudança, e simultaneamente os que perdem não puderam pagar aos que ganham para não realizar a mudança”, como referem Boadway, R.W. e Bruce, N. (1984), combinando ambos os testes anteriores numa realização simultânea em que é impossível a compensação nos dois sentidos (na síntese de Mulberg, J. 1995).

Samuelson, P. (1966) propôs um critério de compensação que superasse as limitações dos anteriores. Assim considera que, face a duas situações A e B, a segunda é preferível à primeira se for possível, através de compensações de soma fixa, atingir todas as distribuições de utilidade alcançáveis na primeira e algumas melhores.

Se fosse efectuada a compensação que referem, estaríamos numa situação em que o critério de Pareto nos permitiria escolher. Repare-se que os critérios de compensação se referem a situações hipotéticas. Ou seja, são formulados sem atender à possibilidade real de se saber quem são ou não os prejudicados e os beneficiários, de como se avaliam os prejuízos e os benefícios, quais as possibilidades reais dos mecanismos de compensação existirem.

Sendo estes os principais autores que intervieram no debate sobre o modo de escolher qual a melhor de duas ou mais situações de bem – estar social, não se encontra nenhuma conclusão firme para aplicação ao nosso objecto de estudo. Sobretudo porque a aplicação destes testes não se revela possível em situações com pessoas concretas em países com uma fraca capacidade institucional.

Face a essa indefinição, a alternativa é a concepção de uma função de preferências da sociedade que seja ordenável. Ou seja, para ordenarmos níveis diferentes de bem-estar, temos de obter uma função de bem-estar social, a partir das preferências expressas pelos indivíduos. Ou, mais precisamente, a partir das utilidades individuais obtidas a partir das preferências expressas. Essa função permitirá uma ordenação independente de compensações, permitindo uma escolha de políticas económicas e sociais.

A formulação inicial desse tipo de função foi feita por Abraam Bergson em 1938, tendo Paul Samuelson acompanhado esses trabalhos, a ponto de ser vulgar a referência à função Bergson - Samuelson. Como define Scitovsky, T. (1941), “é um tipo de função de utilidade colectiva que exprime as preferências de todos os indivíduos não só em relação ao seu próprio bem-estar como também em relação à situação da comunidade no seu conjunto e à distribuição de utilidades entre os seus membros”.

---

<sup>72</sup> Ver a demonstração da reversibilidade dos testes de compensação e das suas consequências para a escolha em política económica em Arrow, K.L. e Scitovsky, T. (1969) ou numa explicação mais simplificada em Mulberg, J. (1995).



A formalização genérica dessa função é a seguinte:

$$W = [ U_1 ( x_{11}, \dots, x_{1n}; v_{11}, \dots, v_{1m} ), \dots, U_s ( x_{s1}, \dots, x_{sn}; v_{s1}, \dots, v_{sm} ) ]$$

onde W significa o bem-estar, U utilidade, e x e v são os diferentes tipos de recursos 73, quantitativos e qualitativos, em número n e m, respectivamente, dos quais os 1 a s indivíduos extraem / obtêm Utilidade.

Repare-se que estas funções, completas e transitivas, permitem ordenar níveis de bem-estar segundo o critério de Pareto: se um indivíduo melhorar o seu bem – estar e todos os outros ficarem na mesma, então a função reflecte uma melhoria geral e a nova situação é preferível.

Se uns indivíduos melhorarem o seu bem-estar e outros piorarem, as duas situações podem ainda assim ser ordenadas, conforme o saldo final da amplitude das evoluções. Ou seja, a partir da função de bem-estar social, tem de ser possível ordenar numa escala qualquer número de situações de bem-estar resultantes da agregação das preferências individuais.

Arrow, K.J. em 1950 e 1951 enunciou um teorema que, partindo de dois axiomas (transitivo e completo) e cinco condições (domínio irrestrito, associação positiva dos valores sociais e individuais, independência de alternativas irrelevantes, soberania do cidadão, não ditadura) 74, demonstra que, se houver mais de duas alternativas expressas pelos indivíduos, não é possível encontrar um processo de definição de preferências que permita realizar escolhas de bem-estar satisfazendo todos. 75

O teorema de Arrow leva à impossibilidade de definir um processo de ordenação de níveis de bem-estar social que respeite, simultaneamente, as opções individuais e o objectivo de maximizar a eficiência na apropriação de recursos. Ou seja, todo o processo de definição de uma ordenação de bem – estar que possa ter expressão prática, ou é imposto a um conjunto de indivíduos que expressam outras preferências (e portanto não respeita o critério da “soberania do cidadão”), ou, para satisfazer todas as alternativas expressas, está a atribuir recursos a preferências que expressam diferentes níveis de racionalidade colectiva, não conseguindo assim maximizar a eficiência na apropriação de recursos. Os autores posteriores orientaram os seus trabalhos para formular critérios de ordenação

---

<sup>73</sup> Segundo o conceito de recursos apresentado no capítulo anterior e que será retomado mais adiante.

<sup>74</sup> Arrow veio reformular estas condições, mantendo as de independência de alternativas irrelevantes e de não ditadura e substituindo as restantes pela condição da “racionalidade colectiva” (que corresponde à de domínio irrestrito com as propriedades da função de bem-estar social de ser definida de forma completa e transitiva) e pelo princípio de Pareto. Juntando as restantes condições, tem como consequência que se todos os indivíduos preferirem uma alternativa então essa é a melhor.

<sup>75</sup> Demonstração em Arrow, K. J. (1951), ou em Mueller, D. (1979).

sacrificando alguma das condições do teorema de Arrow<sup>76</sup>, orientados pelo objectivo de tornar possível uma ordenação de estados de bem-estar.

Não temos assim uma teoria que permita uma escolha social completa. Ou seja, não temos um conjunto de proposições que permita inequivocamente escolher em qualquer situação aquela que origina um bem-estar superior a todas as outras.

Tal impossibilidade tem de ser ultrapassada, para podermos avaliar se as políticas de ajustamento e as estratégias de resposta das famílias originam situações de melhor ou pior bem-estar social.

### **2.1.3 O novo contrato social**

John Rawls repôs no debate a ideia de um contrato social, inspirando-se na obra de autores como Kant, Rousseau e Locke, pretendendo “generalizar e levar a um mais alto nível de abstracção a teoria tradicional do contrato social” (Rawls, J., 1971). A definição das regras aceites pelos membros de uma sociedade, ou contrato social, parte de uma situação original em que cada individual está sob um “véu de ignorância” sobre qual será a sua posição no contrato a aprovar. Rawls procura explicitar quais os princípios que os individuais estão dispostos a aceitar a partir dessa situação inicial e quais as instituições sociais e económicas que estarão mais aptas a colocar em prática esses princípios.

Os princípios identificados são o “princípio da liberdade” e o “princípio da diferença”<sup>77</sup>. O primeiro consiste na existência da máxima liberdade individual, contanto que não colida com a liberdade de outros, reconhecendo o direito inalienável à pessoa de tentar obter o seu próprio bem-estar de acordo com a sua definição de recursos, sem se submeter aos interesses da sociedade em geral, a não ser que tenha concordado com essa submissão num processo justo. O segundo afirma que as desigualdades sociais e económicas são aceitáveis se: a) as instituições existentes forem abertas a todos em iguais condições; b) tiverem como resultado uma melhoria do bem-estar dos mais pobres.

Nozick, R. (1974) crítica o segundo princípio com base nas diferenças de produtividade entre individuais e na injustiça decorrente para os mais produtivos.

Ambos os autores consideram que as instituições mais apropriadas para colocar em prática esses princípios são um sistema político de democracia constitucional, o mercado e a propriedade privada. Para Rawls o mercado em concorrência perfeita e as transferências sociais satisfariam o segundo princípio, sem limitar a satisfação do primeiro. Para Nozick o mercado e a propriedade privada são suficientes para garantirem as liberdades individuais e para conseguirem resolver as desigualdades sociais e económicas a favor dos mais desfavorecidos, sem necessidade de transferências, e dando uma recompensa justa aos dotados de mais talentos e capacidades.

---

<sup>76</sup> Ver por exemplo Inman, R. (1987) ou Mueller, D. (1979), para síntese deste debate.

<sup>77</sup> Também referido muitas vezes como “maximin”

Temos assim uma teoria de escolha social completa, onde a função das instituições é criar e manter condições legais que garantam a máxima liberdade de oportunidades aos individuais para tentarem maximizar o seu bem-estar, a partir de uma situação distributiva resultante de “talentos e capacidades naturais” e atendendo a outras circunstâncias sociais que eventualmente tenham a ver apenas com o acaso e a boa sorte. (Rawls, J., 1971).

Essas escolhas originam uma “sociedade bem ordenada”, ou seja, aquela concebida para aumentar o bem-estar dos individuais e regulada eficientemente por uma concepção pública de justiça (Rawls, J., 1971). A diferença entre duas situações mede-se pelo grau de capacidade das instituições cumprirem essas funções.

## **2.2 As críticas e as propostas**

Refira-se uma crítica em geral a todas as escolas. A predominância do modo de conhecimento mais assente na reflexão do que na realidade na análise do bem-estar, como já se referiu no Capítulo I, implicou algum afastamento da ligação desses autores à produção teórica com preocupações de operacionalização através da política económica e social. Quando a construção de conhecimento foi acompanhada de interrogações de como fazer, tal procura expressou-se na necessidade de medir, tanto quanto possível, em escalas contínuas e expressões numéricas a aplicação dos conceitos, aceitando implícita ou explicitamente a redução do todo que é a realidade àqueles elementos passíveis de se expressarem desse modo.

Para referir apenas um exemplo entre muitos possíveis, veja-se o conjunto de textos (e as respectivas extensas bibliografias) elaborado para uma conferência em Cambridge sob o tema “Culture and Public Action”, em Março de 2002, onde a contribuição de Sen, A., na sua preocupação com o papel da cultura na sociedade, afirma que apesar de existirem muitos contra-exemplos (a começar por Adam Smith, Stuart Mill e Alfred Marshall), a crítica de “indiferença comparativa” ou do esquecimento do papel da cultura no desenvolvimento é “numa extensão considerável, justificada”, atribuindo parte desse esquecimento à dificuldade de estabelecer padrões mensuráveis.<sup>78</sup>

### **2.2.1 Críticas**

Utilitarismo Clássico - uma primeira crítica a fazer à escola clássica, é a subordinação que faz de todos os princípios normativos como liberdade individual, justiça, solidariedade, etc., a uma noção vaga, infinitamente variável e difícil de definir, avaliar e ordenar, mesmo cardinalmente, como “a maximização da soma total de felicidade”. Essa opção leva a escolhas que podem exigir fortes restrições à felicidade individual presente, em nome de uma maior felicidade de gerações futuras, dando justificação a regimes totalitários e impedindo a influência da

---

<sup>78</sup> Traduções nossas.

dinâmica social derivada da existência de contradições e da sua superação a nível individual. Note-se que autores como Bentham pensavam o utilitarismo como uma teoria de reforma social. Rawls, na sua interpretação do utilitarismo clássico, refere que o individualismo, ao afirmar que o raciocínio de que cada pessoa procura maximizar o seu próprio bem-estar, pode corresponder, para uma sociedade, ao pensamento de “fazer progredir tanto quanto possível o bem-estar do grupo”. Mas uma das formas de organização social correspondente leva à contradição de sacrificar o indivíduo, com base numa definição de interesses sociais resultantes de um “conflito de todos os sistemas de desejos”.

No entanto, pensamos que a consideração do individualismo na definição de preferências também pode originar formas de organização caótica de competição pela apropriação de recursos a partir do indivíduo, grupo familiar restrito, alargado, étnico ou religioso, com pouco desenvolvimento num espaço nacional de uma identidade que ultrapasse esses grupos.

A teoria neoclássica do bem-estar - a crítica principal à escola neoclássica tem a ver com a impossibilidade de escolha completa com base apenas nos critérios enunciados, como já referimos. A solução dos testes de compensação, que procuram estender o critério de Pareto a situações onde uns individuais melhoram mas outros pioram o seu bem-estar, para além de não satisfazer diferentes autores, esbarra com a realidade de não haver organização institucional que realmente coloque o processo de execução dessas transferências em funcionamento com sucesso.

A crítica feita por autores da “escola do novo contrato social” afirma que os neoclássicos mantêm a incapacidade dos clássicos de distinguir entre pessoas. Também lhes apontam a crítica, já referida a propósito dos clássicos, de extensão mecânica à realidade social das escolhas feitas por um só indivíduo, defendendo instituições que funcionem segundo esse princípio. Refira-se no entanto que as opções dos neoclássicos, ao recusar a possibilidade de hierarquização das utilidades individuais, não dão origem a formas totalitárias de organização social, protegendo o indivíduo de uma forma que os clássicos não fazem.

Apesar do reconhecimento dessa diferença, os autores da “escola” do novo contrato social defendem que a função de bem-estar social, como função de utilidades individuais, é tão perigosa para a autonomia das escolhas individuais como o princípio do aumento da soma de felicidade dos clássicos, pois a diferença entre indivíduos constitui a “essência fundamental das sociedades humanas”. (Rawls, J., 1971)

Uma outra crítica prende-se com a ausência de consideração das origens e da forma como se definem as preferências dos indivíduos, tomando os neoclássicos as preferências como exógenas, ou seja tomando apenas em consideração a sua revelação e não a sua formação no seio da família. Como se o indivíduo fosse um ser não social que guiaria a sua vida unicamente pela razão (Bourdieu, P., 1979).

A consideração da formação de preferências foi assumindo importância no debate internacional de questões como as desigualdades de género, da violência doméstica, do trabalho infantil.

O modelo de referência de Becker, G. (1991) apresenta a família como uma unidade harmónica, com um patriarca altruísta que defende a maximização do bem-estar de todos os membros, funcionando como uma unidade de produção e consumo em simultâneo, a partir da defesa de cada membro individualmente dos seus próprios interesses individuais racionais, sujeitos a restrições orçamentais. Este autor defende explicitamente que a adopção de critérios económicos não se restringe a bens materiais e proporciona uma grelha aplicável aos comportamentos humanos.

Seguino et al. (1996) criticam essa teoria defendendo que ela é contraditória com a experiência concreta da vida das pessoas, onde as decisões nem sempre são tomadas racionalmente e nem considerando apenas opções construídas a partir de critérios económicos.

Sen, A. (1987) na mesma linha de pensamento, afirma que não tem justificação a hipótese da prossecução sistemática de interesses egoístas no interior das famílias.

Outros autores, como, Haddad, L. and Kanbur, R. (1990), Browning, M. et al. (1994) ou Strauss, J. and Duncan, T. (1995) procuraram, com modelos apelidados de “colectivos”, traduzir as diferenças de preferências, conflitos e desigualdades dentro de cada família. Esses modelos assumem que dentro das famílias existem regras de negociação ou de partilha que formam a base para as decisões sobre preferências expressas para o exterior. Essa expressão tem a forma de uma função agregada de utilidades dos indivíduos, ponderadas pelas funções de cada membro.

Novo contrato social - quanto à “escola” do novo contrato individual, o próprio Rawls aponta uma crítica significativa, quando escreve que a igualdade de oportunidades só pode ser realizada de forma imperfeita, “pelo menos enquanto a família existir” e as capacidades iniciais de cada indivíduo forem afectadas “por todo o tipo de condições sociais e de atitudes de classe”.

Mouffe, C. (1966), crítica esta escola por considerar que as suas conclusões, ao afirmar o primado do direito sobre o bem-estar, levam a sistemas com leis injustas. Para Rawls as leis são justas se forem constitucionais, mas não é claro em muitos casos se uma lei é ou não constitucional e portanto justa. Mas esta “escola” defende o cumprimento da lei, seja qual for, se não for declarada inconstitucional.

Outra crítica a esta escola, que nos parece estar na base das posições de Nozick já referidas, refere-se ao efeito na sociedade, a longo prazo, da prática de atribuir recursos àqueles que são os mais carentes na sociedade - o princípio da diferença – e portanto os mais incapazes de rentabilizar socialmente esses mesmos recursos. Tal originaria uma perda progressiva de capacidade global da sociedade em causa, ao optar sistematicamente por atribuições menos eficientes de recursos, tendo como resultado uma degradação gradual do bem-estar de toda a população.

Em síntese, julgamos que a crítica geral a fazer se relaciona com aquilo que nos parece ser alguma dificuldade das diferentes escolas em definir uma metodologia multidisciplinar, que considere, em simultâneo, a dimensão pessoal / individual e a dimensão social (família, etnia, identidade nacional) para construir uma metodologia de decisão que maximize o bem-estar de uma população atendendo à

sua composição familiar e à sua realidade social de inserção e interligação de conjuntos compostos por um número maior de populações.

### **2.2.2 Propostas**

Como já referimos na primeira página deste Capítulo, a Economia do bem-estar implica juízos de valor e opções normativas sobre modos de vida, que existem na sociedade ou aos quais se aspira individual e colectivamente, considerando "modo de vida" o conjunto constituído pelos bens e serviços de consumo, e pelos preceitos e regras que regem as relações económicas, sociais e políticas entre pessoas, consideradas individualmente ou em grupo<sup>79</sup>.

Boadway, R.W. e Bruce, N. (1984) iniciam o Capítulo 1 desse seu livro com a frase "A economia do bem – estar é a área (framework) na qual é avaliado o significado normativo dos acontecimentos económicos" (tradução nossa). Avaliação normativa no sentido em que, para considerar uma ordenação de estados de bem-estar, têm de estar explícitos os critérios de conteúdo moral que lhe servem de base.

Critérios como a liberdade, a desigualdade, a recusa da exploração do trabalho infantil, a solidariedade familiar, a exclusão social, são relativamente pouco debatidos na literatura da Economia do Bem-estar. Pensamos que isto é devido a não poderem ser considerados como verdadeiros ou falsos, no mesmo sentido de que acontecimentos factuais podem ser ou não validados, pois diferentes opções morais, não comparáveis entre si, implicam diferentes modos de considerar esses critérios sem que seja possível estabelecer uma ordenação.<sup>80</sup>

Por exemplo, a consideração de escalas em critérios como a solidariedade, a aversão à discriminação social ou à desigualdade, não permite ordenar níveis de bem-estar determinados a partir da satisfação proporcionada pela utilidade das preferências individuais, pois dois níveis de satisfação idênticos, mas com situações de desigualdade diferentes, terão uma ordenação distinta, conforme as escalas desses critérios. Sen, A. (1977) refere o exemplo de que, num sistema social marxista, duas distribuições idênticas de bem-estar da população podem dar origem a decisões políticas diferentes, em função da forma como o rendimento individual está relacionado com as relações de produção. Noutro exemplo, se considerarmos dois regimes distintos – um baseado num processo democrático com base no voto e outro num processo ditatorial sem qualquer eleição – e analisarmos o bem-estar da população em função do critério da liberdade individual, teremos necessariamente conclusões diferentes do que teríamos numa análise baseada apenas em níveis de consumo individual, ainda que esta última variável aponte para os mesmos níveis de bem-estar.

---

<sup>79</sup> Definição nossa a partir das enciclopédias da Larousse (1986) e Koogan e Larousse (1979).

<sup>80</sup> Como nota Ng, Y-K (1990), esta propriedade é devida à natureza conceptual dos critérios e não à impossibilidade física de comprovação empírica.

O debate sobre conceitos como egoísmo e utilitarismo, empenhamento<sup>81</sup> ou simpatia e do qual Sen, A. (1977) faz um pequeno survey, referindo autores de disciplinas como a sociologia, a ética ou a economia, conclui pela impossibilidade de manter a coerência teórica da disciplina se considerar esses conceitos, embora expresse um voto de que “a ordenação de preferências deve ser substituída por uma estrutura mais rica envolvendo conceitos relacionados com meta-objectivos” (tradução nossa).

A consideração de conceitos como a harmonia social, a reciprocidade, etc., não estão presentes nos conceitos da Teoria do Bem-estar. Ou seja, o conjunto de opções normativas, que autores como Kolm ou Temple (citados por Calkins, P., et al., 1993) defendem que as sociedades tradicionais americanas e africanas ainda possuem e são, em geral, objecto de estudo da antropologia e sociologia<sup>82</sup>.

Concretizam-se socialmente através da partilha de recursos em ocasiões especiais, como nas festas de iniciação ou nos funerais, na solidariedade para com indivíduos ou grupos sociais em situação de vulnerabilidade, na disponibilidade de qualquer família para acolher hóspedes por tempo ilimitado, no trabalho colectivo feito por todos os que são capazes mas cujos benefícios se repartem por toda a comunidade, na partilha de recursos de forma não selectiva entre membros da família alargada, etc..

Tais conceitos são coerentes com a assunção da Economia do Bem-estar como área normativa da Economia, mas não com o critério neoclássico da prossecução racional do interesse individual (princípio de Robbins) nem com a indiferença pela desigualdade, implícita no critério de Pareto e nos dois teoremas dele deduzidos que já referimos.

Se assumimos a Economia do Bem-estar como normativa e queremos desenvolver investigação numa sociedade onde tais conceitos têm significado social, haverá que adoptar critérios que os tenham em conta e examinar a sua aplicabilidade na situação que é o nosso objecto de estudo.

A proposta que fazemos para esses critérios é a seguinte:

### O Unitarismo Familiar

---

<sup>81</sup> comitment em inglês

<sup>82</sup> Para uma bibliografia interdisciplinar nesta área ver Bongfiglioli, A.M. (1992). Os iniciadores da antropologia e da sociologia estudaram desde o século XIX várias sociedades tradicionais, como os Nuer, os Kikuyu, os Ganda ou os Bambara na África Subsaariana, os naturais das ilhas Andaman, os Kabyla na Argélia, as castas indianas, os Bororo brasileiros, etc., contribuindo decisivamente para a consciência colectiva do papel deste tipo de valores no comportamento em sociedade. No caso da Guiné-Bissau o Boletim Cultural e a colecção de monografias do Centro de Estudos da Guiné Portuguesa, antes da independência, e a Soronda e a edições em livro do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa possuem vários exemplos de trabalhos do mesmo tipo sobre felupes, fulas, bijagos ou balantas.

Chamamos Unitarismo Familiar à opção normativa que consiste em considerar não o indivíduo como sujeito absoluto da definição de preferências (como as “escolas clássicas”, “neoclássicas” ou do “novo contrato social”), mas sim o grupo social onde o indivíduo está inserido, a família.

A designação atribuída a esta opção normativa procura salientar a unidade na revelação de preferências do grupo social com menos membros ( $\geq 1$ ), mas mais coeso e universal. Todos os outros grupos podem existir ou não numa sociedade concreta histórica, mas as famílias tanto quanto sabemos existem em todas. 83

As escolhas ou preferências manifestadas ou reveladas constituem, para cada família, os contributos mais eficientes para maximizar o seu bem-estar. Ou seja, considera-se que a unidade “família estrita”, cuja escolha e enquadramento social foram feitos no Capítulo I, é capaz de definir as suas preferências, de forma completa e transitiva.

Consideramos que as preferências se formam dentro do grupo familiar como consequência de dois factores:

o *habitus*, segundo o conceito de Pierre Bourdieu, ou seja a influência das estruturas económicas, sociais e simbólicas sobre os indivíduos, que se tornam um conjunto de saberes interiorizados e instintivos para o indivíduo, não como um sistema imutável de características “impressas” na mente de cada pessoa, mas sim como “um sistema aberto, que é permanentemente confrontado com experiências novas e portanto permanentemente afectado por essas experiências. É durável mas não imutável.” (Bourdieu, P., 1992) Altera - se a nível da família pela influência das experiências e opções individuais e de grupo numa evolução com dois sentidos : da família para o indivíduo e vice versa;

o *acordo social* estabelecido pelos membros da família entre si, no seio da própria família, de respeito pela liberdade de escolha dos outros membros e pela submissão à autoridade de um dos membros, o/a chefe de família, na solução de conflitos. Esse acordo, que pode variar ao longo do tempo, tem como consequência visível que a revelação de preferências é feita por um dos membros da família que assume face ao exterior o lugar de “chefe de família”. Note-se que a autoridade para resolver conflitos pode não ser sempre atribuída ao mesmo membro, numa divisão de responsabilidades pouco conhecida para além do saber de senso comum. O rompimento desse acordo implica a dissolução do grupo familiar.

Esta opção significa também que privilegiamos a formação das preferências como definição subjectiva das componentes do bem-estar<sup>84</sup>, em detrimento de uma

---

<sup>83</sup> Apenas os últimos resultados censitários parecem apontar para um aumento de pessoas a viver isoladas mas nos países europeus e na América do Norte, não na Ásia, África ou América Latina. (Ver site do FNUAP)

<sup>84</sup> Autores como Muffels, R. e Vriens, M. (1991), Desai, M. e Shah, A (1988), Hagenars, A. (1986), elaboraram estudos com metodologias subjectivas noutras zonas do mundo, assentes na definição individual de preferências.



definição feita por um observador externo, não estabelecendo com antecedência, em relação à recolha de informação, quais os elementos constitutivos do padrão de bem – estar de cada família.

Entendemos que esta opção pela expressão das preferências segundo o modelo unitário, mas com uma formação das mesmas intra familiar, decorrente de um acordo social influenciado pelas estruturas e relações de poder existentes na sociedade concreta em análise, se justifica na África Subsaariana referindo-se à família enquanto unidade – mais do que os membros que individualmente a compõem – de definição de bens e serviços de consumo, de estratégias de vida, de unidade fundamental de produção e de segurança social (Adepoju, A. 1997).

Para a Guiné-Bissau essa justificação radica no papel da família enquanto grupo social, já explicitado no Capítulo I, bem como na análise da sua evolução social e da sua organização estatal a desenvolver nos pontos seguintes deste Capítulo.

### A regra da maioria

Face à indefinição resultante do debate neoclássico, Ng, Y-K. (1979) considera que o critério ou regra da maioria continua a ser aquele que permite uma maior operacionalidade nas escolhas.

Esse critério pode ser formulado do seguinte modo<sup>85</sup>: para quaisquer duas alternativas X e Y, se pelo menos 50 % mais uma das unidades preferem X a Y, então a situação X é preferível a Y. Ou seja, se temos dois níveis de bem-estar e pelo menos metade mais uma das unidades prefere um deles, então esse nível é melhor para toda a sociedade. Esse critério requer que as diferenças positivas nas utilidades dos beneficiados tenham socialmente mais relevância do que as perdas dos prejudicados.

Pode articular-se com o processo de revelação de preferências, designado na literatura da área por "mecanismo de Clark - Groves", que consiste, na sua essência, na determinação do máximo de valor monetário que os indivíduos estão dispostos a pagar para usufruírem da utilidade resultante da apropriação de um conjunto de recursos. As preferências sociais são aquelas que forem definidas por maior montante. Esta última opção, se for ponderada pelo número de indivíduos<sup>86</sup> que revelaram essa preferência, proporciona um critério de escolha e é operacional para a comparação interpessoal das utilidades e portanto do bem-estar.

---

<sup>85</sup> Segue-se Ng, Y-K (1979), Capítulo 5. O artigo de Sen, A. (1969) contém também uma síntese e uma discussão de alguns aspectos da regra da maioria na teoria da escolha pública.

<sup>86</sup> Se não for ponderada pelo número de pessoas, teremos uma definição de preferências tendencialmente feita pelos indivíduos ou famílias que disponham de maiores meios de acesso a recursos.

Tal opção não satisfaz duas das condições do teorema de Arrow: o domínio irrestrito e a soberania do cidadão. Com efeito, a regra da maioria aceita que não é possível formar sempre uma escolha viável com qualquer conjunto de definição de preferências, e por isso há que escolher uma alternativa, ainda que não se respeite algumas das preferências expressas; por outro lado, também não respeita a livre escolha das unidades, uma vez que impõe uma alternativa a uma parte dessas unidades, apesar de não terem revelado preferências favoráveis.

Igualmente não aceita o critério de Pareto. Isto é, se numa nova situação apenas um elemento melhora o seu bem-estar e todos os outros permanecem na mesma, então essa não é uma melhor situação. É necessário que haja uma maioria a melhorar o seu bem-estar. A implicação prática desta opção pela regra da maioria é termos sempre um meio completo de escolha social entre alternativas de bem-estar<sup>87</sup>.

A crítica mais significativa à regra da maioria é a sua potencial compatibilidade com situações em que uma minoria vai piorando o seu bem-estar. Ou seja, a situação de deterioração do bem-estar de uma minoria não é valorizada.

### As limitações

Os juízos ou proposições anteriores estão sujeitos a restrições de dois tipos:

i) Conhecimento limitado - Consideramos que as famílias tomam decisões sobre preferências com base num misto de raciocínio lógico, ignorância e crença sobrenatural/religiosa, ou seja, com informação imperfeita. A implicação prática desse conhecimento limitado consiste na aceitação de que a escolha estratégica de preferências é feita de acordo com a vontade de inserção numa situação futura que as famílias julgam ser mais provável. Ou seja, as famílias têm de definir um conjunto de preferências e essa definição é feita de acordo com os recursos disponíveis, num momento em que ignoram se esse conjunto lhes proporcionará ou não no futuro uma maximização de bem-estar. Tal incerteza origina alterações na definição de preferências, com alguma frequência, na mesma família.

ii) Acordo social - Define-se como o conjunto de regras de vivência comum que cada indivíduo ou família estabelece, consciente ou inconscientemente, de vontade própria ou obrigado, com todos os outros, num país e num período temporal. Sen, A. (1973) defende que é da natureza “animal” do homem ser social e portanto a revelação das suas preferências toma sempre em consideração a existência da interdependência entre indivíduos. Price, C.M. (1977), refere-se a este tipo de limitação utilizando a frase: “ cada indivíduo maximiza o seu bem-estar dentro dos limites que lhe são impostos pelo sistema”. Pretende-se com esta limitação utilizar aquilo que nos parece ser a ideia principal da obra de Rawls, de que existe um acordo entre os membros de todas as sociedades, nos diferentes grupos sociais, que condiciona a actividade dos indivíduos, incluindo a da concorrência pelo acesso a recursos. Os autores da economia institucionalista salientam a complexidade dos vários contratos existentes em qualquer sociedade,

---

<sup>87</sup> Excepto quando temos o mesmo número de preferências para mais de uma alternativa.

exemplificando de forma esclarecedora com o acordo/contrato de duas pessoas para constituírem uma família (Hodgson, G., 1994), salientando que a incerteza e o conflito são tão importantes como a cooperação (Reis, J., 2001).

## **2.3 O Estado na governação da sociedade guineense**

### **2.3.1 O Estado africano e a governação em geral**

Para uma avaliação da relação entre o bem-estar das populações e as políticas económicas e sociais preconizadas e realizadas pelas instituições públicas, consideramos ser fundamental ter uma noção clara do conceito de Estado, das características específicas que assume num país como a Guiné-Bissau e do modo como os indivíduos se inserem nas relações sociais existentes na cidade de Bissau nos períodos considerados. A função deste ponto é o esclarecimento da primeira dessas questões.

Precisar o conceito de Estado permite definir os contornos das instituições estatais e compreender o seu funcionamento, enquanto entidades nacionais componentes do agente principal de governação enquanto entidades de concepção e aplicação das políticas de estabilização e ajustamento estrutural de forma centralizada.

Julgamos que os investigadores citados seguidamente são os mais pertinentes para explicitar um conjunto de conceitos e opiniões, que enquadram o modo como se considera essa entidade na África Subsaariana e na Guiné - Bissau em particular.

Esses autores partem da definição de Estado de Max Weber<sup>88</sup>, elaborada em termos dos meios específicos utilizados e não dos fins a que se destina, procurando a sua adequação à realidade africana. Para Weber, M. (1947, ed. 1967), o Estado é definido como “uma instituição política com uma “constituição” escrita, um direito estabelecido racionalmente e uma administração orientada por regras racionais ou “leis” e funcionários competentes”. E ainda em Weber, M. (1956 e 1967, ed. 1971) “uma “empresa política” de carácter institucional com uma direcção administrativa que reclama com sucesso o monopólio da força física legítima, para dominar um território”.

Concebem-se assim os meios de exercício de poder do Estado como o conjunto de instituições que ocupam o centro da governação, de entre aquelas que permitem aceder a posições de autoridade, tendo a especificidade de detenção do monopólio do uso legítimo da força.

---

<sup>88</sup> As citações são tradução nossa de edições francesas.

A governação surge-nos como um conceito que pretende sintetizar “o exercício do poder político para gerir os assuntos de uma nação” (Banco Mundial, 1989)<sup>89</sup> numa concepção mais ligada à construção de uma identidade nacional nas suas diversas dimensões sociais, económicas e políticas, e não só ao Estado. Por isso é que Mills, P-L. e Seralgedin, I. (1991) referem que a persuasão e a colaboração tendem a ser mais eficazes que a coerção para a prática da governação. Também com uma concepção abrangente Hyden, G. (1991) define governação como o acto de “promover e alargar os valores económicos e não económicos dos grupos sociais”.

Essa entidade a que chamamos Estado é o meio mais poderoso de exercer a governação e existe num espaço social formado por um conjunto de relações sociais de competição/solidariedade entre os agentes<sup>90</sup> e grupos de agentes. A posição de cada agente nesse espaço é definida pelo acesso a recursos económicos, políticos e sociais (incluindo os culturais), mas também aos recursos simbólicos capazes de originar prestígio, status e reputação.<sup>91</sup>

Bayart, J-F. (1989), ao definir o Estado na generalidade dos países da África Subsaariana, considera uma noção de autoridade que designa o conjunto de instituições envolvendo qualquer posição de poder<sup>92</sup> que permita a acumulação de capital, pela apropriação privada de recursos de diferentes tipos (como os militares, diplomáticos, culturais, tecnológicos e educacionais), para além dos económicos, seja dentro da legislação vigente, seja em acções de predador ou de cobrança de comissões por decisões de responsabilidade institucional.<sup>93</sup>

A noção de Estado "mais forte ou mais fraco" na terminologia de Sandbrook, R. (1987), depende da eficácia com que as instituições podem ser utilizadas para esses objectivos de apropriação.

---

<sup>28</sup> Outros autores utilizam uma definição menos abrangente. Boeninger, E. (1992) considera três dimensões (política, técnica e institucional) afirmando que governação é “o bom governo da sociedade”.

<sup>90</sup> Tratamos aqui "agente" como sinónimo de "actor", seguindo as definições de Touraine, A. (1992), que nos parecem poder-se juntar: "O indivíduo ou o grupo que modifica o seu ambiente social, as relações de que ele próprio é parte" e "através das quais se manifesta a lógica do sistema". (tradução nossa)

<sup>91</sup> Segue-se Bourdieu, P., (1989), Capítulo VI.

<sup>92</sup> O poder na África Subsaariana tem de definir-se com a especificidade de implicar alguma distribuição de recursos por parte de quem o exerce. O poder é também a possibilidade/dever/ obrigação de distribuir bens e serviços materiais ou simbólicos. Quanto maior é a posição de autoridade maior é a obrigação. Ver Martin, D-C. (1992) e a bibliografia incluída.

<sup>93</sup> Bayart, J-F. (1989), na altura em que escreve apenas considera a excepção da Tanzânia de Nyerere.

A sua separação da sociedade civil<sup>94</sup> não é nítida, no sentido em que os indivíduos que ocupam as posições de autoridade procuram a apropriação de recursos para si próprios e para a seu grupo social de apoio da mesma forma, quer estejam ou não nessas posições institucionais. Ou seja, adoptamos, com esta interpretação, o conceito de "sobreposição"<sup>95</sup> de J-F., Bayart, para a dicotomia Estado/Sociedade civil, que defende a ideia de que tais categorias não se distinguem muito nitidamente, nem tem interesse para a compreensão das sociedades africanas a consideração de uma distinção artificialmente definida, que faz esquecer a "profundidade do campo histórico" como afirma Bayart, J-F. (1996).

Com efeito, se considerarmos a governação, cujo conceito, em sentido lato, entendemos como abrangendo o exercício de poder político existente independentemente das instituições, isso é coerente com a definição de sociedade civil apresentada em nota neste capítulo. Ou seja, as entidades não estatais que intervêm na vida civil estão igualmente a exercer poder político mas fora do âmbito estrito das instituições do Estado.<sup>96</sup>

Nesta concepção Bayart, J-F., tem razão ao afirmar o pouco interesse da distinção Estado/Sociedade Civil para a compreensão das sociedades africanas, se bem que para a compreensão da governação em sentido estrito como o exercício de poder político pelas instituições com tutela do Estado e cujo orçamento depende do orçamento geral do país já nos parece útil a referida distinção.

A natureza dos Estados africanos foi objecto de uma tipologia por Killick, T. (1989), que pretende ser uma síntese de outros autores, em três categorias básicas:

- 1) Como agente racional visando a maximização do bem-estar social, seguindo o modelo europeu do welfare state;
- 2) Como Estado patrimonial, ou seja, como promotor da defesa dos interesses de um grupo de indivíduos mais ou menos alargado; pressupõe uma diferença entre um tipo de Estado onde o conjunto de instituições existentes dá acesso a recursos

---

<sup>94</sup> Há várias definições de sociedade civil. Tomamos aqui aquela que o Center for Civil Society da London School of Economics considera como uma definição base de trabalho: "Sociedade civil refere-se ao conjunto de instituições, organizações e comportamentos situados entre o Estado, o mundo empresarial e a família. Especificamente, isso inclui organizações voluntárias e não lucrativas, instituições filantrópicas, movimentos sociais e políticos, outras formas de participação, empenhamento e os valores e padrões culturais associados". A referência a movimentos políticos refere-se a áreas como os direitos humanos, o ambiente, o género, que não estão enquadrados no sistema político em senso restrito onde estão incluídos os partidos políticos.

<sup>95</sup> "Chevauchement" em francês. Uma boa e sucinta descrição da sobreposição Estado/sociedade civil pode ser vista em Cravinho, J.T.G. (1995), a propósito do Zaire.

<sup>96</sup> É o caso das ONG, Associações de Base de uma povoação, etc., na Guiné-Bissau.

apenas, ou principalmente, em função do poder pessoal de quem as ocupa no momento (patrimonialismo)<sup>97</sup> e outro tipo, onde as instituições são os principais veículos desse tipo de funcionamento (neo-patrimonialismo). Ou seja, se a ocupação formal de cargos nas instituições existentes, implica um maior acesso a recursos, temos um Estado do segundo tipo; se esse acesso só depende do poder pessoal dos indivíduos, sendo indiferente se ocupam ou não cargos nas instituições estatais, então a natureza do Estado é do primeiro tipo.

3) Como predador, tendo como único móbil a apropriação de recursos por quaisquer meios e utilizando, para tal, o monopólio da força. O tipo de Estado que Krueger, A. (1974) chama rent-seeking, e cujas traduções alternativas que conhecemos é a do Estado cleptocrata ou Estado de pilhagem ou saque. Alguns autores como Bayart, J-F, Hibou, B. ou Ellis, S. (1997) procuraram seguir a evolução, defendendo que esse tipo de Estado evolui para uma forma de Estado criminoso. Os exemplos mais referidos são o Zaire de Mobutu, a Libéria e a Nigéria do regime militar.

A entidade Estado é o resultado simbólico e organizacional da intersecção da posição de cada agente, ou grupo de agentes, em relação aos recursos materiais de cariz económico de que se podem apropriar e aos recursos de outro tipo capazes de influenciar as decisões de quem detém a autoridade legítima, do acesso à informação, instrução e educação, e da pertença a grupos simbolicamente significativos na sociedade em análise, segundo critérios como a etnia<sup>98</sup> ou a religião.

O modo como funcionam as instituições públicas é a resultante dessas relações de força entre agentes e grupos, que procuram atingir posições de hegemonia na governação, no sentido definido por Chabal, P. (1993) de equilíbrio relativo, permitindo a expansão do poder adquirido e a sua reprodução nas gerações seguintes.

Mais do que um instrumento de domínio de um grupo, o Estado africano é mais uma “arena”, onde os grupos sociais procuram maximizar a apropriação de recursos escassos, em detrimento relativo dos restantes, numa concepção dinâmica da construção do Estado através de um processo de articulação de interesses por meio de organizações formais e informais.

### **2.3.2 O Estado em construção**

---

<sup>97</sup> Veja-se para uma maior informação sobre estes conceitos, por exemplo, Jackson, J. e Rosberg (1982) em geral ou o artigo de Sandbrook, R. (1987) em Politique Africaine N<sup>o</sup>26.

<sup>98</sup> "Grupo humano que se formou ao longo do tempo, num território e tem características linguísticas e culturais comuns e relativamente estáveis, assim como a consciência da sua identidade e da diferença em relação a todas as demais formações similares, fixadas num nome de designação colectiva (etnónimo)" (Jao, M., 1993)

Na visão de politólogos ou sociólogos, estudiosos da realidade de países africanos em geral, como Hyden, G. (1985), Terray, E. (1987), Bayart, J-F. (1989 e 1996), Geschiere, P. (1991), Coulon, C. (1991), Chabal, P. (1993) ou da Guiné-Bissau em particular como Mettas, J. (1984), Lopes, C. (1985) e Handen, D.L. (1989) e do próprio Chabal, P. (1993), realçam, como característica genérica do Estado na África Subsaariana, o facto de decorrer ainda o seu processo de construção, no sentido de “processo histórico de conflitos em grande parte inconsciente e cheio de contradições, de negociação e compromissos entre os diversos grupos” (Bernan B.e Lonsdade, J., 1992, citado por Bayart, J-F.,1996). É um processo geral do continente africano do qual se ignora a evolução que poderá vir a ter num futuro indeterminado, e cujas formas específicas de organização são objecto de muitos debates mas de poucas propostas concretas alternativas ao modelo europeu, mesmo pela parte dos países africanos<sup>99</sup>.

Segundo autores como Médard, J-F. (1991), essa construção ainda está muito atrasada em relação à evolução por que passou a história dos Estados europeus. Isto se aceitarmos ser esse o padrão de referência, o que não é evidente face a análises de caso dos autores já referidos sobre a evolução pré-colonial, colonial e pós-colonial de diferentes países da África Subsaariana, e face ao debate, ainda inconclusivo, sobre a adequabilidade dos modelos de organização da governação europeia aos países da África Subsaariana. Aliás e muito significativamente, Chabal, P. (1993), espanta-se com o facto dos investigadores da comunidade internacional “persistiram em crer que o Estado africano pós - colonial evoluiria como os Estados noutras partes do mundo”. Cahen, M. (1994) faz um ponto de situação limitado e algumas propostas.<sup>100</sup>

Para a presente investigação, a consequência dessa construção estar ainda em curso, expressa-se na dificuldade das instituições públicas executarem os objectivos de funcionamento a que se propõem por lei. As instituições com funcionamento contínuo, com pessoal qualificado e financiamento certo surgem em Estados com um processo de organização mais amadurecido. Portanto, num Estado em construção, as decisões de governação sobre política económica e social são executadas por instituições de forma imperfeita e de acordo com o grau de desenvolvimento daquelas que têm responsabilidades em cada área. A passagem à prática dessas decisões é, por consequência, lenta e difícil, criando desilusões nas

---

<sup>99</sup> Consulte-se o texto da NEPAD (2001) que sintetiza um conjunto de questões chave de desenvolvimento, mas não questiona o sistema político.

<sup>100</sup> Vejam-se vários artigos sobre o tema em números de Politique Africaine, desde o início dos anos 80. Por exemplo Sandbrook R., “Personalité du pouvoir et stagnation capitaliste” no número 26, com o título temático genérico de “Classes, États, Marchés” (1987); Ou Bayart, J-F., “La problématique de la démocratie en Afrique noire” no número 43, Outubro de 1991. Ou o número 39, com o tema “L’ Afrique autrement”, 1990, e autores como Coulon, Mbembe, Médard, Darbon.

populações que têm como expectativa um aumento do nível de bem-estar proporcionado por essas instituições. Por outro lado, essa situação de um Estado em construção, leva a que a governação não se concentre nas instituições do Estado mas sim a que “os actores organizem facções para conquistar ou manter o poder nos diferentes escalões da pirâmide social”, acrescentando Bayart, J-F. (1989) que “essa competição é o sal da vida política”.

### 2.3.3 O Estado na Guiné-Bissau

Para caracterizar o Estado na Guiné-Bissau tomámos as posições de Médard, J-F. (1991), que se posiciona entre as categorias 1) e 2) referidas de Killick, e consideramos a sua natureza como uma mistura de patrimonialismo e de cultura institucional. Tal mistura implica que as posições de autoridade, decorrentes da existência de instituições, dêem acesso à apropriação de recursos, independentemente do indivíduo que a ocupa num determinado período de tempo.

Na Guiné-Bissau, os indivíduos que ocupam posições de poder estão profundamente interligados por relações de parentesco, por pertencerem às mesmas classes de idade<sup>101</sup>, étnicas, de solidariedade na luta pela independência, de amizade e de clientelismo, proporcionadores de uma governação complexa que permite uma sistemática distorção das regras e dá origem a legislação a favor do equilíbrio de tais teias de comportamentos<sup>102</sup>. A governação é exercida através de instituições funcionando como um rizoma, segundo a imagem sugestiva de Bayart, J-F. (1989), com múltiplas ligações “subterrâneas”, cuja compreensão ou consciência de existência é importante para se entender as relações sociais existentes no país que se pretende analisar.

Ou seja, nesse país a posição de domínio de uma instituição corresponde a um aumento do acesso a recursos, não se alterando os objectivos de apropriação por parte dos indivíduos, mas mudando os meios de que dispõem para o fazer. Esse conceito leva a uma confusão por parte de dirigentes e funcionários, entre os recursos públicos e privados, e entre o partido e o Estado. Quando Lopes, C.(1982), nas conclusões dessa sua obra, salienta os elementos de degradação do modelo que o PAIGC teorizou durante a vida de Amílcar Cabral, está, quanto a nós, a analisar o

---

<sup>101</sup> As *mandjuandadi* ou grupos de pessoas da mesma idade e sexo que fizeram a iniciação de passagem de jovem para adulto em conjunto, e que Koudawo, F. (2000) considera configurarem os jovens guineenses, a ponto de intitular a guerra de 1998/99 de “guerra de mandjuas”. Filho, W.T., na sua tese de doutoramento em 1998, tem todo um capítulo sobre as *mandjuandadi* onde debate a existência de grupos com esta designação mas com nomes próprios de cada uma e uma actividade social e política que iria muito para além da simples solidariedade adquirida por crescerem e terem realizado o *fanado* juntos. Ambos os autores discutem qual o peso que esta forma de sociedades sincréticas teriam na construção do Estado. É uma questão pouco abordada por outros autores e que não nos parece significativa para a investigação.

<sup>102</sup> Uma análise deste funcionamento na Guiné-Bissau pode encontrar-se em Cardoso, C. e Imbali, F.(1993).



processo que origina o tipo de Estado que referimos. O mesmo se pode afirmar da descrição de Ziegler, J. (1983) ou de Fadul, F. (2002) das condições de apropriação de recursos por parte de “muitos dirigentes” ou “da classe política”. Mesmo um guerrilheiro e político como Manuel do Santos, várias vezes ministro, pensa o Estado como a entidade a partir da qual é possível a um grupo apropriar-se de recursos.<sup>103</sup>

Dos autores que escrevem na revista do INEP, “Soronda”, em vários artigos de análise do Estado, refira-se Fernandes, R. (1994), que utiliza as noções de “bonapartismo de partido único” e “bonapartismo presidencial” para caracterizar o Estado antes e depois do golpe de 1980, procurando analisar a situação em que um grupo social, que apelida de classe burocrática, se apropria da governação e dos recursos do Estado através de entidades públicas (Ministérios, Empresas Públicas) e de entidades privadas.

A mesma posição era já expressa por Galli, R.E. (1989), ao escrever sobre a separação entre os camponeses e os funcionários que procuram enriquecer o Estado e a si próprios em simultâneo.

Chabal, P. (1993), escrevendo também na “Soronda”, vai ao encontro daquilo que afirmamos do Estado africano ao considerar que este só sobreviverá se mantiver uma profunda ligação à sociedade civil. Note-se que este autor defende que não deve haver classificações específicas para os Estados lusófonos, afirmando que as diferenças não são significativas em relação a outros Estados africanos.

A opinião de Forrest, J. B. (1993) é diferente. Defende a posição de que no período pós-independência o objectivo central dos quadros e dirigentes foi o de construir um aparelho de Estado capaz de “dominar e moldar a sociedade de acordo com as suas próprias preferências”. A incapacidade de organizar instituições capazes de executar as funções de um Estado segundo o modelo europeu (desde a recolha de impostos à execução das metas de política económica dos Planos de Desenvolvimento) originou aquilo que o autor chama de “Estado suave”<sup>104</sup>, com instituições de funcionamento deficiente face às suas responsabilidades, dependente de forças externas e procurando apenas a “sobrevivência institucional”.

Mas esse autor não conclui das suas análises que o Estado é um espaço de competição de grupos sociais, raciocinando sempre como se o PAIGC tivesse, de forma homogénea, tentado uma via de construção e, não tendo resultado, tivesse optado por uma via pluripartidária e aberta ao sector privado.

Autores com posições mais radicais como Mendes, J. (2001) ou Fadul, F. (2002) analisam a governação no país em todo o período 1986 – 2001 como uma tentativa

---

<sup>103</sup> Santos, M. (1989), confirma a articulação entre grupo e Estado quando afirma que o objectivo desse grupo está interessado “no seu próprio desenvolvimento e, assim, no do Estado.”

<sup>104</sup> Roque Amaro traduz nas suas aulas de mestrado “Soft State” por Estado Assistido. Mas julgo que essa tradução limita o conceito ao concentrá-lo na ajuda externa, quando o conceito de Forrest respeita a todo o funcionamento do Estado. Talvez a expressão de senso comum em São Tomé e Príncipe “leve leve” traduza melhor para português a ideia de Forrest.

permanente de um grupo que identificam como “classe política”<sup>105</sup>, exercer a governação apoderando-se em seu proveito, através do Estado e de outras instituições, dos recursos existentes e recorrendo a todos os meios legais ou não para o fazer.

Os estudos mais completos que conhecemos são o de Cardoso, C. (2002) sobre a elite política na Guiné-Bissau e o de Rudebeck, L. (2001) sobre a democratização do país desde a independência. O primeiro autor parte da tese que a governação foi exercida, pós-independência, pelo grupo social que “vinha das matas” numa “rápida ascensão social dos que outrora se encontravam na base da pirâmide social”. Esse grupo, com pouca preparação técnica, é posto em causa com a liberalização da economia e da vida política a partir de 1987-1991 e, segundo esse autor, ainda decorre o processo de substituição/integração do núcleo central dos elementos vindos da luta, qualquer que seja o partido em que se integram, por outros mais novos. Mas essa recomposição mantém as características de “ausência de uma cultura democrática” que dificultam o diálogo inter partidário, e portanto a governação, embora a competência técnica para gerir os recursos disponíveis seja tendencialmente superior. Tanto o segundo autor como outras fontes (como Fadul F., 2002 e Nóbrega, A.C., 2001) salientam o facto de se ter repetido depois da vitória eleitoral do Partido da Renovação Social (PRS) e de Koumba Yalá o processo de nomeação de pessoas pouco preparadas tecnicamente para cargos da administração. A junção dessa incapacidade com a detenção pelo mesmo partido de maioria na Assembleia Nacional origina uma governação que tenderá a repetir os erros do período a seguir à independência.

Pensamos que há uma relação directa entre a fraqueza do “Estado suave” e a incapacidade de procura eficaz de vias de desenvolvimento. É essa fraqueza, ou fragilização (Cardoso, C., 2002), que impossibilita uma evolução controlada, e que coloca as instituições como objecto de ocupação para apropriação de recursos.

O Estado guineense neste contexto foi sendo construído a partir da cultura política de base autoritária<sup>106</sup> e das instituições de herança colonial, das estruturas tradicionais que existiam no período anterior à independência e sobreviveram, e, até 1986-91, da ideologia partidária do grupo de pessoas que participou activamente no processo de independência.

---

<sup>105</sup> Nos anos 50 e 60 o termo seria “elites”(Ver Cardoso, C., 2002 para um resumo dos trabalhos nesta área na Guiné - Bissau)

<sup>106</sup> Mendy,P.(1996), utiliza o conceito de “política de unanimidade” para descrever esta cultura de base autoritária que “silenciou numerosas vozes dissidentes e conseguiu criar uma intensa atmosfera de medo e ansiedade”. Cardoso, C. (2002) considera dois factos históricos remotos na formação da elite guineense: 1) a implantação do Estado colonial; 2) a integração de uma camada de origem africana, mas não necessariamente indígena nas estruturas, instituições e dinâmicas sócio – políticas da colónia

A construção do Estado na Guiné-Bissau passou por uma fase de legitimidade dos governantes, no período que se seguiu à independência, sustentada pela sua participação na luta armada anticolonial e na mobilização da população, embora num processo de contínua erosão, segundo a nossa análise do Capítulo V deste trabalho. A articulação das instituições públicas com o partido que dirigiu a guerra foi feita a todos os níveis da hierarquia, sendo Presidente do Conselho de Estado o Secretário geral do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) que era também Presidente da República e Chefe do Estado Maior das Forças Armadas<sup>107</sup>. Nas aldeias (tabancas), as autoridades tradicionais passaram a ter um poder paralelo, sendo o comité do partido (ou só um delegado)<sup>108</sup> a primeira entidade/instituição do novo Estado.

O desenvolvimento e o bem-estar em geral da população<sup>109</sup> eram objectivos do PAIGC desde o início da luta pela independência, e o instrumento para concepção e aplicação das políticas que podiam levar a obter resultados positivos nessas áreas; era o partido, encarado como “força dirigente da sociedade”, capaz de exercer a governação e que “decide as orientações políticas do Estado e assegura a sua realização pelos meios adequados”(artº6, da Constituição).

No entanto, como veremos no Capítulo V, a pressão internacional em geral e, em especial, a dos parceiros financiadores do desenvolvimento do país, obrigaram à aprovação, em 1991, de legislação que permitiu a existência de outros partidos e de eleições multipartidárias para o Parlamento e Presidência, numa transformação do modo de exercer a governação em direcção a uma situação de partilha de poder com outras organizações partidárias, legalizadas, na sua grande maioria, a partir de 1991<sup>110</sup>.

Este processo levou a uma transformação radical do papel desse Estado/Partido na sociedade e interrompeu o processo de construção institucional seguido desde a independência como estratégia autónoma de desenvolvimento.

A dificuldade em articular essa transformação da governação com a sociedade do seu país, nomeadamente em planear e executar as políticas de desenvolvimento na cidade e no campo, surge-nos como o prolongamento, para os grupos sociais urbanos, do que tinha sido o “abandono dos camponeses” que Galli, R.E. e Jones, J. (1987) ou Jao, M. (1996) afirmam se começou a processar logo nos anos a seguir à

---

<sup>107</sup> O posto de Primeiro Ministro existiu a espaços intermitentes até 1991.

<sup>108</sup> “Dentro das novas regras de convívio social, o Partido passa a estar tão presente quanto as tradições “ (Lopes, C., 1982)

<sup>109</sup> Referido nos textos do PAIGC e na primeira constituição do país, de acordo com a terminologia da época, como um projecto político de “construção de uma sociedade liberta da exploração do homem pelo homem” (artº3).

<sup>110</sup> As datas de fundação e designações dos partidos podem encontrar-se no Anexo I.

independência, numa reprodução do funcionamento colonial. Essa dificuldade é a sua característica principal no período 1986-2001, embora os governantes procurem manter a natureza anterior do Estado, pelo processo de reforço institucional e pelas possibilidades de acesso a recursos através das instituições públicas, como se referiu anteriormente neste ponto.

A legitimidade dos dirigentes, dada pela participação na luta armada, não foi substituída pela do sucesso no objectivo de desenvolvimento, criando condições para um afastamento do Estado por parte das famílias, num processo de afirmação de valores de acesso individual a recursos, enfraquecendo os aspectos colectivos da identidade nacional, como afirmam Rudebeck, L. (1984), Cardoso C. e Imbali, F. (1993) ou Handen, D. (1987).

A existência desse tipo de Estado vai atribuir mais importância às estratégias de vida das famílias nos resultados das políticas aprovadas, do que noutra situação. Ou seja, devido à debilidade do exercício da governação através das instituições, a capacidade dos governantes de pôr em prática as medidas concretas aprovadas não é suficiente se as famílias desenvolverem acções mais ou menos directas para contrariarem os seus efeitos e, portanto, as estratégias das famílias tornam-se um elemento fundamental para entender os efeitos dessas mesmas políticas.

Para finalizar este ponto, note-se que não se julga necessário, no contexto desta investigação, considerar o conceito de Nação guineense e os debates associados.<sup>111</sup> Com efeito Amílcar Cabral, em 1972, atribuía à luta armada o nascimento da consciência nacional, num processo que sintetizava, numa frase muito citada: “Há 10 anos, nós éramos fulas, manjacos, mandingas, balantas, pepeis e outros. Somos agora uma nação guineense” (Cabral, A., 1972). A equipa coordenada pelo INEP, que elaborou os “Cenários Prospectivos” entre 1995 e 1997, afirma que a luta de libertação nacional reforçou a tendência de aproximação entre etnias, até porque consideram que mesmo as sociedades muçulmanas possuem um “fundo religioso e cultural animista” onde “as relações entre as classes de idade e o princípio de respeito pelos mais velhos a elas inerente tendem a prevalecer sobre as relações de classe” (INEP, 1995). A Guiné-Bissau enquadra-se assim no conceito de Estados de formação tardia<sup>112</sup>, que o historiador Émile M’Bokolo considera terem-se formado em articulação com as guerras de conquista europeias em África do final do século XIX.

A unidade das populações do país em torno da ideia de Nação foi-se construindo para a promoção de um objectivo, a independência nacional, sustentada historicamente pela contínua resistência até 1937, pela guerra contra o

---

<sup>111</sup> Um artigo elucidativo sobre o debate em geral pode ser Sardan, J.-P.O. (1987) e bibliografia citada. Ver também Abrams, P. (1977) e o conceito de "state-idea" como construção ideológica.

<sup>112</sup> “États tardifs”, M’Bokolo, E. (1992).

colonialismo até 1974 e ressuscitada de novo no conflito de 1998, face à entrada de tropas do Senegal e da Guiné-Conacry.

Essa história teria começado a originar uma identidade nacional que seria a base da Nação guineense e culminaria no processo sintetizado por Amílcar Cabral como referimos, funcionando a luta armada como catalizador .

Tal interpretação responderia à dúvida que Handem, D.L. (1989) coloca sobre a possibilidade de se desencadear uma luta nacionalista, se a nação era de facto inexistente. Lopes, C. (1982), não encontra outra motivação para a existência da Nação depois da independência senão a manutenção da unidade nacional. Cardoso, C. (1995) retoma a tipologia de Lepri para a formação da nação guineense apelando a uma “capitalização dessas heranças” “em prol da Nação em construção”. Não nos parece que tais posições tenham mudado desde então e as afirmações de unidade nos discursos institucionais mantêm-se.

Não é o processo descrito de alteração do papel do Estado que põe em causa a Nação multi-étnica guineense tal como aliás defende Dias, E.C. (1996) num pequeno mas elucidativo texto.

## **2.4 Os grupos sociais em Bissau**

A fim de conseguirmos obter uma fundamentação teórica para um modo de revelação das suas preferências, e portanto da utilidade e bem-estar, por parte das famílias, de acordo com os conceitos que explicitámos no Capítulo I, vamos recorrer sobretudo aos investigadores da Psicologia Social, pois julgamos que a evolução que traçamos daqueles conceitos, indo do individual para o colectivo, corresponde mais do que a qualquer outra ciência social ou ramo do conhecimento, ao processo psicológico de auto categorização que diversos autores dessa área estudaram.

Essa opção permite ainda que seja a própria família a explicitar a sua articulação com a sociedade guineense. Para estudarmos as consequências das políticas de ajustamento no bem-estar das famílias e as estratégias do seu comportamento é necessário conhecermos a forma como os indivíduos se inserem na dinâmica das relações sociais da sociedade urbana guineense, quais as categorias socialmente significativas e que comportamentos os grupos sociais têm para aumentar o seu acesso a recursos, com o objectivo de melhorar o seu nível de bem-estar, articulando com a noção de Estado e o funcionamento das instituições, vistas no ponto anterior.

### **2.4.1 Os grupos sociais em geral**

Segundo Balandier, G. (1982), entende-se que todas as sociedades possuem uma estratificação social, composta por agrupamentos de indivíduos. Essa estratificação

consiste na existência de grupos onde cada um tem uma identidade diferenciada e reconhecida pelos restantes como própria e que “são implicados de várias maneiras na estrutura social” (Merton, R.K., 1968).

Tal identidade fundamenta-se nas categorias ou características que são, do ponto de vista global da sociedade, suficientemente significativas para permitirem definir relações de hierarquia, desigualdade e solidariedade. O conjunto destas características define a posição e a função de cada indivíduo numa estrutura social particular e delimita o conjunto de direitos e deveres, de vantagens e de obrigações inerentes a essa estrutura. É portanto um conjunto de elementos que vai configurar as estratégias de vida prosseguidas pelos indivíduos, através de conflitos e de compromissos.

As categorias que permitem a caracterização de cada grupo podem ser diferentes em vários períodos. Concordamos com a ideia, defendida por Oakes, P.J. e Turner, J.C. (1989), de que a saliência ou importância de uma categoria depende sobretudo do seu significado social.

Karl Marx, no conjunto da sua obra, considerou as relações de produção e de propriedade como características dominantes ou com maior saliência, de acordo com a sua análise da sociedade europeia do século XIX. Balandier, G. (1982) defende a ideia de que em todas as sociedades, num momento temporal definido, há uma característica dominante, variando conforme a sociedade em análise. Julgamos essa tese válida no sentido em que, em cada sociedade definida histórica e geograficamente, existe uma característica de síntese: religião, etnia, nação, rendimento, consumo ou outras.

Para responder à questão de como inserir um indivíduo num determinado estrato social seguem-se as obras dos autores que trabalham sobre as teorias da identidade social<sup>113</sup> e da autocategorização<sup>114</sup>, ambos na área da Psicologia Social, sobretudo Tajfel, H. (1972) e Turner, J.C. (1982).

Se bem que qualquer desses autores pertença à chamada escola de Bristol, há diferenças entre ambos, sendo algumas delas significativas para a investigação em curso.

Com efeito, segundo a interpretação de Lima, M.L. (1986), Tajfel, H. estabelece uma diferenciação entre o comportamento do indivíduo ao agir em termos de si mesmo, e ao fazê-lo em nome do grupo.

Por seu lado, Turner, J.C. faz do conhecimento de pertença a um grupo, ou seja da autocategorização numa identidade social, a fundamentação para o

---

<sup>113</sup> A identidade social do indivíduo é o conjunto das autodefinições em termos de categoria de pertença (Amâncio, L., 1996). Ou "A consciência do indivíduo de que pertence a determinados grupos sociais juntamente com alguma valorização normativa dessa pertença", (Tajfel, H., 1972).

<sup>114</sup> Auto-agrupamento ou auto-classificação; definição pelo próprio de quais os grupos ou categorias a que pertence.

comportamento do indivíduo, seja em que circunstâncias for, fundindo assim a motivação individual e a de grupo<sup>115</sup>.

Turner, J.C. defende, assim, que os indivíduos ao atribuírem a si próprios uma pertença a uma ou mais categorias, constroem uma percepção da realidade, passando a actuar individual e socialmente a partir dessa representação, articulando os processos cognitivos individuais e sociais, mas sem subordinarem nenhum deles ao outro. Os indivíduos percorrem, desse modo, uma escala contínua cujos pólos são o comportamento interpessoal e o comportamento intergrupar

A posição dum dos autores mais significativos da chamada escola de Genebra, Doise, W. (1976/83), atribui um papel importante à categorização, considerando-a como um processo psicológico de estruturação do meio, “que esclarece o modo como, em variadas situações, uma realidade social constituída por grupos se constrói e afecta os comportamentos dos indivíduos que, por seu turno, interagem e corroboram esta realidade”.

Ou seja, a identificação individual com uma categoria social implica, por um lado, uma consciência de grupo ( componente cognitiva ), uma valorização pessoal desse grupo ( componente valorativa ) e um contexto social que atribua significado a essa categoria.

Note-se que a presença numa determinada categoria pode, na maioria dos casos,<sup>116</sup> ser alterada por comportamentos individuais ou de grupo. Tais processos de mudança são provenientes da relação entre a consciência de pertença a um grupo e a percepção que os seus membros têm, num período temporal, da relação de forças que caracteriza o espaço social em que estão inseridos. Se um grupo é percebido pelos próprios membros e pelos restantes grupos sociais como tendo características de valorização normativa inferior nas relações sociais (Tajfel, H. 1972), pode dar origem a tentativas de mobilidade intergrupar.

Cada indivíduo pertence simultaneamente a vários tipos de categorias. Essa diversidade permite aumentar a possibilidade de acesso a recursos onde a acção grupar é relevante. Mas, também, origina eventuais conflitos de interesses de diferentes categorias em relação a acções concretas. Poder-se-ia afirmar que a motivação principal de "satisfação pela apropriação de recursos" da acção individual e grupar tem implícita a permanente minimização das contradições decorrentes dessa pertença múltipla.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Amâncio, L. (1996) afirma que esta interpretação é atribuível a outra escola, a de Genebra, cujos autores que refere são sobretudo Doise, W. e Deschamps, J.C..

<sup>116</sup> O género e a etnia de nascença são categorias que não podem ser mudados por opção individual. Mas categorias como a actividade produtiva ou os níveis de relação com as instituições, são mutáveis e alteram-se conforme as estratégias individuais ou de grupo em diferentes contextos sociais.

<sup>117</sup> Nicolas, G. (1987), faz mesmo desse processo dinâmico de definição de acções individuais, o conceito central da sua definição de Estado como "nação de polarização variável".

Esta análise também é válida para as famílias. Ou seja, pode haver identidades diferentes dentro da mesma família e existirem conflitos de interesses, mas a motivação de acesso a recursos pela família, como uma unidade, implica que os seus membros reduzam ao mínimo essas contradições.

A importância (ou saliência) de uma categoria para este trabalho é determinada por dois critérios:

a) Acessibilidade ou eficácia<sup>118</sup> por parte do observador externo e dos indivíduos que nela se incluem; aqui se considera também o grau de consciência de pertença e de diferença ou de semelhança em relação a outras categorias.

b) Relevância na sociedade em análise. A determinação dessa relevância provém da definição do objecto da investigação, mas também da importância valorativa dessa categoria para as acções realizadas ( ou a realizar ) pelos agentes individuais ou em grupo, de acordo com a representação social dominante na população e no período temporal que se estuda.<sup>119</sup>

Em sociedades diferentes das africanas as características individuais, como a idade ou o sexo, podem ser comuns a subconjuntos da população sem que tal implique uma importância social, ou mesmo uma relação entre indivíduos.<sup>120</sup>

Cada grupo é constituído por diversas categorias ( ou subgrupos ), referidas a uma dimensão das relações sociais mais restrita, e em que a mesma categoria não tem o mesmo grau, ou importância, em todos os grupos. Essa importância é atribuída pelo próprio indivíduo e aceite ou não pelo investigador a partir da análise feita da sociedade em causa.

Colocamo-nos pois na posição de considerar que os grupos definidos pelo processo de autocategorização são constituídos por indivíduos que se atribuem a si próprios características comuns. Esses grupos podem ser ou não do tipo agrupamentos<sup>121</sup>, com hierarquia e objectivos definidos concretamente (como, por exemplo, a expansão da fé islâmica para o grupo do “clero” muçulmano), ou não terem qualquer organização, mas apenas interesses comuns (como são exemplo os pescadores artesanais, ou os funcionários públicos, quando não estão organizados em sindicatos).

---

<sup>118</sup> “Acessibilidade” no sentido de poder ser conhecido de forma objectiva, por parte de observadores externos e dos próprios indivíduos que fazem parte dessas categorias.

<sup>119</sup> Procura-se assim evitar a dicotomia entre grupos reflexivos (definidos pelos próprios sujeitos) e grupos nominais (definidos por um observador externo sem figurarem na consciência dos membros), referidos por exemplo por Vala, J. (1993), que nos parece contraditória com a autocategorização como metodologia de definição das categorias de identidade.

<sup>120</sup> Mcgrath, E. J. (1984) classifica as agregações feitas segundo este tipo de características de “artificiais”.

<sup>121</sup> No sentido definido por Geschiere, P. (1991)



## 2.4.2 Os grupos sociais na Guiné-Bissau

Os trabalhos de análise histórica de autores como Pélissier, R. (1989), ou Mendy, P. K. (1994), para a Guiné-Bissau, ou de analistas e historiadores da sociedade africana em geral, como Ki-Zerbo, J. (1972), M'Bokolo, E. (1992), Médard, J-F. (1987), Balandier, G. (1982), Vidrovich, C. (1985), Bayart, J-F. (1989), Copans, J. (1991), bem como outros citados ao longo deste trabalho, apontam como características históricas socialmente significativas das sociedades africanas, antes e durante a época colonial, as seguintes:

- o sexo, como categoria significativa no espaço familiar e de organização do trabalho doméstico e agrícola
- as classes de idade e as gerações, como significativas na organização do poder simbólico social, da guerra/caça, da divisão do trabalho e da riqueza
- a religião ( muçulmana, cristã, animista e as práticas sincréticas ), como o critério diferenciador do poder simbólico e social
- a etnia que em geral define as linhas de solidariedade a todos os níveis no acesso a recursos, desde os bens alimentares até ao poder social
- a linhagem, parentesco ou clan, como critério de organização e solidariedade familiar extensa e de organização de actividades económicas.

Análises desenvolvidas sobre estruturas sociais do país antes de 1974, podem encontrar-se sobretudo no conjunto de artigos contidos no Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, na maioria com base no Inquérito Etnográfico, organizado pelo Governo português em 1946, concretizando um processo que vinha desde 1918, e cuja metodologia se encontra descrita em Teixeira da Mota, A. (1947). No período pós-independência todo um conjunto de autores<sup>122</sup> (em maioria sociólogos), guineenses ou não, seguiram as análises feitas nos textos que constituem a obra legada por Amílcar Cabral<sup>123</sup>. A actualização dessas análises tem sido feita, de uma forma um tanto dispersa, em múltiplos artigos, estudos e trabalhos académicos, pelos investigadores, na maioria guineenses. A parte mais significativa deste trabalho encontra-se nos vários números da revista "Soronda" do Instituto

---

<sup>122</sup> O autor de referência é Carlos Lopes, com os livros "A transição histórica na Guiné-Bissau" (original de 1982, publicado em 1986) e "Uma leitura sociológica da Guiné-Bissau" (1988), e diversos artigos posteriores. Filho, W.T. (2002) elaborou uma resenha muito completa da produção científica da Soronda.

<sup>123</sup> Um autor com análise diferente é Lepri, J. (1986), com uma tipologia construída a partir da influencia histórica árabe e europeia.

Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP) de Bissau, editada desde Janeiro de 1986<sup>124</sup>.

Pensamos que as características principais da sociedade guineense, atendendo ao nosso objecto de estudo, se podem detectar a partir da análise da organização social e política tradicional, da religião, das etnias e das relações económicas que permitem a apropriação de recursos.

A análise dos grupos sociais guineenses, feita por Amílcar Cabral, toma como elemento fundamental a estrutura de organização social e política dos principais grupos étnicos, cuja distribuição no território se pode ver no Mapa 2 do Anexo IV. A classificação utilizada, de sociedades verticais (aquelas que têm uma hierarquia, ou seja, onde quem exerce a autoridade está definido em permanência) e horizontais (onde a organização é menos definida e quem exerce a autoridade para as questões consideradas colectivamente importantes e não rotineiras, fá-lo com objectivos de curto/médio prazo), parte da distinção entre uma organização hierarquizada do poder dentro das etnias como os Fulas, Mandingas, Manjacos, Mancanhas ou Brames, Pepeis e Beafadas, onde se incluem os que professam a religião muçulmana, por um lado, e as restantes etnias por outro, que limitam a hierarquia ao grupo familiar e de habitação em tabancas, como os Balantas, Baiotes e Diolas/Felupes<sup>125</sup>, de maioria animista. Os Manjacos e Pepeis estão num nível de organização intermédio.

Se utilizarmos, como fazem outros autores, nomeadamente Belchior, M. (1966), Dias, J.M.B. (1974) ou Nóbrega, A.C. (2001) a religião como critério principal, teremos etnias de maioria muçulmana e etnias de maioria animista.

### **As etnias animistas**

No seio das etnias com religião de maioria animista existem as duas formas de organização social e política:

- aquelas com um alto grau de descentralização na hierarquia social - mais acentuado entre os balantas, baiotes e felupes -, com grande peso da família extensa, com estratificação em grupos sociais diferentes para homens e mulheres e por níveis etários - as mandjuandadi. O chefe de aldeia é controlado/assistido

---

<sup>124</sup> Salientem-se, de entre os nomes constantes da bibliografia final deste trabalho, os investigadores Diana Lima Handen, Carlos Cardoso, Faustino M' Bali (também referido por Imbali), Peter Mendy, Raul Fernandes e Yussuf Sanhá. Nóbrega, A.C. (2001) tem na sua tese de mestrado toda uma parte com uma descrição das várias etnias bastante útil para se ter uma visão genérica do conjunto multifacetado da população do país actualmente.

<sup>125</sup> "No seu estado puro" como escreve Lopes, C. (1986)

por um conselho de anciãos e o seu poder inclui a organização de um sistema rotativo do trabalho que necessita de ser colectivo, como a faina agrícola do cultivo do produto de alimentação base, o arroz, em propriedades distribuídas às famílias, mas de pertença colectiva, sem poderem ser vendidas ou alugadas em parceria ou arrendamento.

- aquelas etnias com hierarquia social bem definida – manjacos, brames ou mancanhas, pepeis e bijagós – organizadas em regulados, com uma cadeia hierárquica que inclui o chefe de família – chefe de tabanca – régulo. O papel regulador deste último é assistido por um conselho de anciãos e relaciona-se com a exploração da terra, a justiça, as festas e cerimónias. Têm direito a prestação de trabalho por parte de outros elementos da população.

Como refere Handen, D.L.(1986), há ainda uma estratificação de poder que se estabelece pela idade, pela linhagem de descendência de antepassados reais ou míticos, e pelos direitos sobre a terra, com base em quem primeiro a desbravou ( os "donos de chão" ) 126. A terra "suscita o reconhecimento da legitimidade pelos vivos mas também pelos antepassados e pelos espíritos", com quem é estabelecido um pacto de protecção.127

Os grupos definidos pelos critérios da idade e do sexo têm atribuições sociais específicas128, o sistema é extremamente complexo, e inclui uma componente de partilha de rendimentos pela comunidade, adversa à acumulação individual.129 A relação entre sexos é poligâmica e o papel das mulheres é direccionado para a casa, a reprodução, a partilha do trabalho de cultivo do arroz e o rendimento do cultivo de hortas, cujo produto pode ser vendido no mercado, mas numa posição secundária em relação ao exercício do poder. É também sinal da diferença entre os dois sexos o prestígio social de ter filhos homens, garantia de que a família pode aumentar pelo casamento e por actividades económicas agrícolas ou outras que as mulheres por tradição não fazem. A espiritualidade animista assenta no culto dos

---

<sup>126</sup> Ver quadro de sistemas de produção por região e grupo étnico, actividades principal, importante, complementar e secundária, UNICEF (1993), com fontes IUCN (1990), Eyzaguirre, P.B. (1987), e Lifton, (1991) e as análises de Hochet, A-M. (1983).

<sup>127</sup>Handen, D. L. (1986).

<sup>128</sup> A cerimónias de passagem da idade jovem para a idade adulta (*fanado*) variam de etnia para etnia mas são um elemento fundamental para quem quer ter vida pública, sobretudo no campo (por exemplo candidatar-se a eleições num partido político inserido no actual sistema parlamentar ).

<sup>129</sup> Estas afirmações aplicam-se sobretudo ao grupo Balanta, mas genericamente os outros citados são do mesmo tipo. A única riqueza individual aceite socialmente é a posse de "bens" de prestígio: arroz, número de mulheres e gado bovino (Imbali, F.,1992). Veja-se Handen, D.L.(1985), sobre a etnia Balanta ou Dias, E.C. ( 1996) sobre os Mandingas ou Carreira, A.( 1947) sobre a vida social dos Manjacos e Mandingas, ou Silva, A.A. (1980) ou (1983) sobre o direito tradicional dos Fulas, Mandingas e Felupes, ou Lima, A.J.S. (1947) sobre a organização económica e social dos Bijagós, ou Moreira, J.M. (1948) sobre os Fulas do Gabú.

antepassados e de sacrifícios ( em geral animais ) aos espíritos que habitam a natureza animal, vegetal ou mineral – os irãs ou irans.<sup>130</sup>

A produção agrícola de arroz, aguardente de cana (importante para as cerimónias), o pescado artesanal, o carvão vegetal, a criação de gado caprino, suíno e bovino (este último como meio de possuir prestígio social e destinado à compra de mulheres e a cerimónias), o óleo e vinho de palma, a cultura da mancarra e do caju (castanha) para o mercado são as fontes de rendimento tradicionais, para além da fruta e da caça.

Os Pepeis e Manjacos dedicavam-se também à produção de óleo de palma, tecelagem e pesca. Os Bijagós, que até à época colonial viviam sobretudo da pilhagem, (tendo desenvolvido técnicas de guerra marítima mais avançada que qualquer outra etnia na zona), tinham uma organização social em função da constante ausência dos homens para acções de pirataria.

### **As etnias muçulmanas**

As etnias Fulas teriam sido as primeiras islamizadas (Niane, D.T., 1989) seguindo-se por acção daqueles no processo de dissolução do Reino do Kaabu<sup>131</sup>, os Mandingas e Sossos. Por acção destas três etnias sucederam-lhes os Beafadas e os Nalus, bem como etnias menos numerosas como os Saracolés, Jacancas e, em graus variados, parte dos Balantas (Manés e Cunantes), (Nóbrega , 2001).

No seio das etnias com organização política hierarquizada as famílias alargadas aos parentes dos chefes ou rei (ajudado por um conselho de anciãos e pelos dignatários religiosos que eram as pessoas com mais instrução), dispunham de poder, aceite pelas populações, de cobrar tributos, exercer a justiça, controlar o acesso à terra e obrigar a trabalho gratuito nos seus campos. Os nobres, os sacerdotes e outros altos funcionários, como os conselheiros reais, formavam um grupo social, com subcategorias. Os produtores artesanais e os guerreiros, organizados em comunidades ou semicastas<sup>132</sup> com significado social diferenciado<sup>133</sup> e hierarquizado, formavam outros.

---

<sup>130</sup> Veja-se Fonseca, D. (1997) ou o livro de ficção “Kikia Matcho, o desalento do combatente”, de Filinto de Barros, da Editorial Caminho, que transmite bem o ambiente mágico do país. Como não é fácil obter-se bibliografia actual sobre esta questão, são da época colonial os textos mais acessíveis: Quintino, F.R. (1949) ou Carreira, A. (1961 e 1967).

<sup>131</sup> Ndiane, D.T.(1989), Dias, E.C. (1996), Lopes, C.(1999)

<sup>132</sup> Pois tal não implicava os extremos de separação intergrupala de outros países.

<sup>133</sup> Onde havia as profissões mais honrosas que outras (Carreira, 1947).

O grupo menos importante no acesso ao poder era constituído pelos servos agricultores e os escravos.<sup>134</sup> Ao longo do período colonial, sobretudo com o fim da escravatura, evoluíram para uma maior orientação da produção agrícola para fins mercantis ( mancarra e outras culturas de rendimento ). Mantiveram também a criação de gado como actividade económica e social importante.

Artur Augusto da Silva ao estudar , em 1968, os costumes dos Mandingas, utiliza uma expressão bem significativa para distinguir as populações que seguem a religião muçulmana e os animistas quando escreve “os islamizados, (...), vivem numa simbiose de duas crenças, a lei é a vontade de Alá e aquilo que os nossos pais sempre fizeram, enquanto para os animistas a lei é somente aquilo que os nossos pais sempre fizeram” (Silva, A.A. 1968).

A posição das mulheres é similar à do grupo anterior. Apesar de uma legislação pós-independência muito favorável à institucionalização da igualdade de sexos, ainda hoje não houve tanta evolução como no início da independência o PAIGC pretendia<sup>135</sup>, claramente pela dificuldade de pôr em prática medidas que contrariam os costumes da maior parte das etnias.

O acesso a recursos passa por sistemas de exploração agrícola similares aos dos animistas, pela criação de gado (com significado social acrescido do gado bovino), e pelo comércio. Note-se que a atitude perante a acumulação e a riqueza individual é diferente entre os islamizados e os animistas, que já referimos. Nos islamizados, o indivíduo, tendo o mesmo tipo de obrigações para com a família alargada, não é ostracizado se acumular bens e riqueza pessoal contanto que continue a cumprir as funções de distribuição.

## **O espaço urbano ou a sociedade crioula**

Para além das etnias referidas, desenvolveu-se no espaço urbano ( sobretudo em Cacheu e depois em Bissau e Bolama ), desde os tempos coloniais, um outro grupo de população à qual não se pode atribuir nenhuma pertença étnica. Embora pequeno em número, é um grupo significativo em termos de acesso a recursos. É composto por aqueles elementos da população que estão mais perto do tipo de vida europeia e que começaram por ser apelidados pelos portugueses dos descobrimentos de "mestiços" ou "grumetes" e depois, já neste século, de "assimilados" ou "civilizados". Falam português ou crioulo, são cristãos, têm famílias oficiais monogâmicas e procuram dar aos filhos uma educação europeia. As origens étnicas são muito variadas, mas é nesse grupo que se incluem as pessoas de raça mista e cabo-verdianos. As suas estratégias de acesso a recursos fazem-se pela herança familiar, pela educação formal definidora da capacidade técnica de exercer funções médias e superiores nas instituições estatais, antes e depois da

---

<sup>134</sup> Hawkins, J.B., (1980), Lopes, C., (1986) Silva, A.A. (1980), Carreira, A. (1947) e Dias, E.C., (1996).

<sup>135</sup> Veja-se Galli, R. (1987) ou Handen, D.L. (1991 e trabalhos posteriores sobre a mulher no país).

independência, nomeadamente no funcionalismo, em organizações internacionais, profissões liberais, ou nos cargos de chefia ou de assessoria do governo. No espaço urbano devem ter-se também em consideração os comerciantes, com capacidade de acesso a fundos que lhes permitem realizar transacções de vulto, incluindo fundar empresas e concorrer às privatizações, como integrantes deste grupo. Considera-se ainda o grupo social constituído por aqueles empregados de comércio, operários das poucas e pequenas fábricas existentes, dos portos, e assalariados domésticos<sup>136</sup>, que, vivendo no espaço urbano, foram absorvendo o tipo de vida europeia, mas sem os níveis de rendimentos/consumo correspondentes.

As zonas urbanas vão-se assim constituindo como os espaços privilegiados de transformação das sociedades coloniais. Na Guiné-Bissau os padrões de bem-estar dos habitantes que migram das aldeias ( ou tabancas) para a cidade de Bissau, passam por um processo de alteração radical, seja no consumo de bens alimentares, vestuário, saúde ou outros, como o acesso a formação profissional formal ou informal, à informação pela televisão, jornais e revistas, seja no contacto com organizações internacionais e com as instituições públicas estatais, seja na influência que a hierarquia tradicional tem sobre diversos actos de vida como o casamento, a escolha de actividade económica, ou a frequência do ensino. Tal alteração leva a novas identificações com grupos de interesse que têm importância social no espaço urbano mas não no espaço rural, ou por não existirem ou por a lógica de constituição e exercício do acesso a recursos ser diferente.

Nesse espaço os critérios de actividade económica exercida e de nível de instrução, de qualidade de habitação, de vestuário e calçado, de posse de bens duradouros como fogão, frigorífico, carro, etc., vão-se tornando socialmente importantes em épocas sobretudo pós independências, onde o modelo de referência do bem-estar se vai alterando, conforme veremos para a Guiné-Bissau no capítulo IV deste trabalho. Esta análise leva-nos a considerar a pertença étnica e o acesso ao poder político como importante na definição de identidade social, uma vez que determinam múltiplos aspectos da vida social de cada família. O mesmo se pode afirmar para factores como a idade, o sexo, a actividade desenvolvida e, em menor importância, a religião<sup>137</sup> e a educação, como elementos de categorização significativos na sociedade em causa.

A independência sem a existência de qualquer período de transição pacífica, e a conseqüente transmissão de poder, nos diferentes níveis de administração, vai alterar as relações entre os vários grupos sociais, em prejuízo daqueles que tinham permanecido próximo do poder colonial<sup>138</sup>. Os acontecimentos históricos pós-independência do país (Anexo I – Pequena

---

<sup>136</sup> Amílcar Cabral, referenciava-os como assalariados e não como operariado, tipo classe operária europeia.

<sup>137</sup> Uma vez que não é uma característica claramente diferenciadora, excepto entre os dois grandes grupos islamizados por um lado e animistas por outro.

<sup>138</sup> Esses esperaram para ver "which way various cats were going to jump." Davidson, B. (1981).

cronologia) e a análise da evolução das políticas económicas e sociais seguidas, desenvolvida no Capítulo IV, demonstram que o grupo de dirigentes e membros do PAIGC considerou a luta de libertação como elemento legitimador dum regime de partido único sobrepondo-se ao elemento étnico de linhagem, como defende Lopes, C. (1986). A falta de capacidade de governação<sup>139</sup> do Estado leva a nova afirmação do grupo social urbano<sup>140</sup> como indispensável ao poder. O pouco sucesso das políticas económicas e sociais leva a uma fase de disputa de poder, que assume a forma pública de eleições multipartidárias e uma forma privada, de resolução mais ou menos violenta de contradições de poder dentro do próprio PAIGC.

O cerne do processo causador dessa alteração é constituído pela criação de condições de exercício de actividades, tendencialmente libertas dos costumes consuetudinários, reguladores das relações sociais entre os grupos e as pessoas. Como veremos no Capítulo IV, o ritmo e o modo como se efectuou a aplicação das orientações de política económica e social, levou a um desaparecimento do Estado da vida social e económica, não permitindo a transformação gradual do papel das instituições, mas sim ao desenvolvimento de elementos que as põem em causa.

Essa liberalização foi acompanhada por uma alteração de valores no sentido da aspiração a uma apropriação individual, de maior volume e qualidade, de recursos.

A elevada taxa de concentração urbana em Bissau no período 1979-1991, tem como efeito uma diminuição do peso, no bem-estar, das variáveis qualitativas que têm por base a família, a etnia, a idade, a religião e o sexo e uma acentuação das variáveis que dão acesso ao poder político e a condições de vida material,<sup>141</sup> como são as relações com membros do governo, funcionários de chefias ou de instituições internacionais, o tipo de cargo exercido ou actividade económica e educação formal.

O conceito de estratégias de grupo, especificado no Capítulo I, pode expressar-se na mudança de padrões culturais, na organização de acções colectivas<sup>142</sup>, etc., no sentido de alterar a conotação da identidade social do grupo.

---

<sup>139</sup> Para definição e discussão de conteúdo ver Proença, C.S. (1995), e bibliografia apontada.

<sup>140</sup> Ou seja o conjunto de pessoas com interesses próximos do terceiro grupo social definido anteriormente. Não sendo único na capital é, sem duvida aí, em Bissau onde a sua presença corresponde a um poder de acesso a recursos significativo.

<sup>141</sup> Como habitação, energia e água, serviços de educação e saúde, e bens de consumo de padrão europeu.

<sup>142</sup> Um exemplo estudado por Filho, W.T. (1998), e praticado frequentemente no espaço urbano, é o uso de rumores ou boatos como exercício de poder através da criação de pressões ou “factos” políticos. No limite podemos ter acções violentas de alteração da ordem estabelecida a favor de um grupo social.

As estratégias de vida das famílias no período de implementação das políticas de ajustamento são construídas a partir dum objectivo principal – maximizar o acesso a recursos que cada um considere fazerem parte do seu bem-estar – e através do comportamento dos grupos de pertença. Ou seja, os indivíduos, inseridos nas famílias, identificam-se<sup>143</sup> com grupos sociais pelo processo de autocategorização, e desenvolvem comportamentos sociais, através do prosseguimento de estratégias individuais e de grupo, procurando aumentar o seu acesso a recursos e, desse modo, o seu bem-estar.

Para analisarmos as estratégias de vida das famílias, através de um instrumento de informação como os inquéritos de que dispomos, teremos de escolher qual ou quais são os elementos desse comportamento referidos que são acessíveis, relevantes socialmente, e significativos para o objecto de estudo, embora tenhamos consciência que esse processo de escolha constitui uma simplificação analítica de uma realidade complexa. De facto, ela só pode ser globalmente compreendida se tivermos em conta que os diversos elementos contribuem em conjunto para estratégias de vida específicas, de acordo com a situação sócio/cultural, económica e simbólica, no momento histórico da sociedade em análise.

Como síntese dos pontos anteriores, podemos dizer que adoptamos uma formulação de bem-estar pluridimensional, o que obriga a uma investigação interdisciplinar, e a ter em conta um conjunto normativo de opções sobre a apropriação de recursos.

Essas opções diferem das actuais escolas de pensamento sobretudo por considerarmos a família, e não o indivíduo, como unidade de definição de preferências. Diferem também pelo grau de influência que acreditamos que as variáveis não económicas têm nessas escolhas num país da África Subsaariana onde o Estado e todo o sistema político ainda se encontra em construção. São Estados e sistemas, onde a primazia pertence a um “homem social”, inserido nas solidariedades e condicionado pelas contradições da realidade social e não a um “homem económico”, racional e socialmente virtual. Essa noção de Estado em construção leva-nos a valorizar a matriz étnica da sociedade guineense, bem como a realidade de um sistema político, onde a sociedade civil tradicional e moderna tem um poder, do qual as instituições estatais não podem abstrair-se.

## **2.5. A formalização da função de bem-estar**

De acordo com os pontos anteriores, onde se procurou delimitar a noção de Estado, os grupos sociais guineenses, as opções normativas e respectivas limitações, temos

---

<sup>143</sup> Como já se referiu, para a nossa investigação cada indivíduo faz essa identificação por um processo de atribuição a si próprio de categorias que se incluem em certos grupos sociais, quando responde ao inquérito.

Na vida social pode fazer essa auto - categorização por outros meios como as pessoas com quem convive, o modo de vestir, se fala português com os amigos e família ou só crioulo/língua étnica, a profissão que tem, etc.



de estabelecer as definições e fórmulas de cálculo para a função de bem-estar e para o Índice Qualitativo de Desenvolvimento, que nos permitam realizar em concreto a análise que constitui o nosso objecto de estudo.

Ou seja, vamos definir os instrumentos que nos permitam ter uma verificação quantificada dos efeitos da política de estabilização e ajustamento, deduzidos pela análise comparada da situação das famílias, no país e no período escolhido.

As variáveis definidas anteriormente são de dois tipos diferentes, quantitativas e qualitativas. Carvalho, S. e White, H. (1997) defendem que existem três modos de combinar ambos os tipos de variáveis de forma a aproveitar as vantagens de cada uma: - integrar as metodologias; - analisar os resultados de uma utilizando dados recolhidos com a outra; - juntar as conclusões obtidas com ambas num conjunto de recomendações políticas.

Procuramos com a presente investigação explorar a primeira. Nas conclusões juntaremos e compararemos os resultados de ambas, embora não seja objectivo deste trabalho elaborar recomendações políticas.

Chamamos quantitativas ao primeiro tipo de variável que pode ser expresso numa escala contínua, ou seja, os valores podem ser quaisquer num intervalo ] 0, +∞ [. O segundo tipo de variáveis, as qualitativas, é expresso numa escala discreta, ou seja as famílias pertencem ou não às  $n$  categorias de cada tipo de recurso qualitativo, mas não há escala numérica contínua entre categorias.

Como já foi explicitado no último ponto do Capítulo I, os dois métodos que queremos utilizar para determinação dos níveis de bem-estar apoiam-se, o primeiro nos índices de Foster e nas despesas de consumo, o segundo em critérios inspirados nos trabalhos desenvolvidos para o Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD e num conjunto de variáveis qualitativas e quantitativas.

A justificação para qualquer dos dois métodos tem a ver com a sua articulação com a complexa realidade social do país, cujos diversos aspectos a análise no Capítulo I e os pontos anteriores deste Capítulo procuraram iniciar e que será continuada nos Capítulos seguintes. Em geral, essa articulação expressa-se na hipótese de que existem em meio urbano, famílias cujos membros procuram ter um modo de vida onde os recursos de rendimento e consumo são os mais procurados, enquanto haverá outras famílias que consideram mais importantes os recursos de prestígio social, de religião, de educação das crianças, de honra e dignidade, de ligação à família alargada, etc., não necessariamente ligados à posse de rendimento ou consumo.

Nada nos permite, antes dos cálculos, afirmar que os resultados serão exactamente os mesmos. Ou seja, uma mesma família pode ter um nível de bem-estar diferente conforme a metodologia adoptada. Na literatura que consultámos é referido como exemplo extremo o estudo de Jodha, N. (1988) sobre a pobreza na Índia 144 onde os indicadores quantitativos apontavam uma deterioração do bem-estar enquanto indicadores qualitativos apontavam uma melhoria.

---

<sup>144</sup> Jodha, N. (1988), "Poverty debate in India: a minority view" in Economic and Political weekly, Novembro.

### **2.5.1. A formalização a partir das variáveis quantitativas**

A formalização que considera as variáveis quantitativas como tendo maior potencial de expressão do bem-estar para as famílias no meio urbano africano implica uma decisão de escolha sobre qual a variável que expressa melhor o acesso a recursos quantitativos e que permite estabelecer uma articulação com o acesso a recursos qualitativos. Escolhe-se uma e não mais de uma porque acreditamos que há uma característica dominante em todas as sociedades que se sobrepõe às outras, tal como referimos anteriormente citando Balandier, G. (1982). No espaço urbano dum país como a Guiné-Bissau a procura de meios para aumentar o bem-estar através do acesso a recursos de consumo é a característica dominante. Para além dessa justificação, é óbvio que a formalização feita com uma única variável tem variações mais fáceis de interpretar do que qualquer indicador composto.

Para uma formalização operacional, a variável a escolher tem de preencher as condições de:

- cumprir o objectivo da investigação, ao ser possível relacionar a sua evolução com as políticas económicas e sociais;
- ser passível de desagregação ao nível familiar;
- ser possível obter os respectivos dados sobre o país que se pretende analisar;
- poder estabelecer-se uma relação contínua, monótona entre essa variável e uma escala numérica, mesmo que se defina uma articulação entre elementos quantitativos e qualitativos de acesso a recursos.

Autores como Cohen, S.I. (1974) ou Glewe, P. e Van Der Gaag (1990) listam um conjunto de variáveis que, atendendo às suas definições mais generalizadas, poderiam preencher essas condições:

- Relacionadas com as despesas de consumo ou com o rendimento por pessoa ou por família, como o Rendimento real ou o Consumo;
- Relativas a outro tipo de recursos, como a Área de habitação por pessoa, a Educação média dos adultos na família, o Acesso a terra arável por pessoa ou família, a Habitação com uma ou mais das condições de água corrente, electricidade, casa de banho;
- Relativas ao aspecto físico das pessoas, como as calorias consumidas, o peso à nascença, a altura em diferentes idades. Refira-se que algumas destas medidas têm uma história longa de utilização, por investigadores em áreas sociais.<sup>145</sup>

Das variáveis listadas apenas as relacionadas com o rendimento e com o consumo são contínuas. As variáveis relativas ao acesso à terra, à educação, à habitação ou à saúde não nos parecem possuir o carácter abrangente requerido para poderem

---

<sup>145</sup> Por exemplo o consumo alimentar, com Both, C. (1892-97) ou Rowntree, S., de 1899 a 1950, para estudo da pobreza absoluta ( primária e secundária na sua terminologia).

reflectir os efeitos das políticas económicas e sociais, em geral, permitindo unicamente reflectir as políticas específicas de cada sector.

O acesso a terra arável, embora seja uma variável que pode contribuir decisivamente para um maior acesso a recursos, tem uma importância menor no espaço urbano. Como já referimos no ponto sobre etnias, na Guiné-Bissau tal acesso faz-se por um processo de direito consuetudinário que respeita aqueles que primeiro se instalaram na zona geográfica em causa<sup>146</sup>. Bissau está em zona de ocupação tradicional da etnia Pepel<sup>147</sup> e só os membros dessa etnia têm direito à ocupação dos terrenos de cultura, embora possam autorizar outras etnias a fazê-lo.

A habitação, em processo de concentração urbana, é um elemento importante do acesso aos recursos. Parece-nos todavia que permite uma distinção individual das famílias difícil de quantificar, pois se é um elemento fundamental no bem-estar e na afirmação social da família, pode não ter uma relação directa com os custos específicos das mesmas no período em análise. Com efeito, a habitação está mais relacionada com alguma acumulação ou aplicação de um excedente num período temporal, independentemente do nível actual do bem-estar da família no momento em análise.

O nível de educação média dos adultos numa sociedade da África Subsaariana, com percentagens altas de população analfabeta, não tem uma correlação muito significativa com o acesso a recursos, como se verá no Capítulo V para a Guiné-Bissau, e como se pode encontrar nos autores que estudaram países como a Costa do Marfim, o Gana, o Malawi ou o Mali por exemplo<sup>148</sup>. Esta variável tem, no entanto, um significado simbólico que ultrapassa claramente o consumo. Ou seja, o facto de uma família procurar que os seus membros tenham um nível de educação formal superior em relação à média nacional, prescindindo do rendimento que esses membros poderiam obter enquanto estudam, configura uma estratégia de acesso a recursos com uma perspectiva de médio prazo, de acumulação de capital humano e não numa perspectiva imediatista de consumo.

Das variáveis relacionadas com aspectos físicos da população parece-nos que as calorias consumidas reflectem apenas em parte a capacidade de acesso a determinados recursos. Têm sido alvo de um conjunto de críticas, centradas essencialmente na grande variabilidade dos parâmetros requeridos para um nível de saúde satisfatório conforme a idade, o sexo, o trabalho executado, a frequência e o estado de gravidez para as mulheres, etc., que só permitem uma fiabilidade

---

<sup>146</sup> Ainda em 1997 a Assembleia Nacional Popular recusou um diploma sobre a propriedade da terra com critérios de direito similar aos países europeus.

<sup>147</sup> Na Guiné-Bissau diz-se “chão Pepel”, “chão Manjaco”, etc..

<sup>148</sup> Ver estudos e artigos sobre a pobreza editados pelo Banco Mundial ou por autores como Kanbur, R. (1987) ou Boateng, E.O. et al. (1990).

aceitável caso existam inquéritos nutricionais específicos e comparáveis entre si, no país em análise.

Para as variáveis relacionadas com o rendimento, veja-se a experiência de Anand, S. e Harris, J.R. (1986), citada por Stern, E. (1991), na análise do Sri Lanka, onde concluíram que as questões sobre o rendimento das famílias diminuam a fiabilidade dos dados sobre orçamentos familiares, a ponto de optarem pela despesa em alimentação. Townsend, P. (1977) considera o rendimento uma variável insuficiente para traduzir a situação económica dos indivíduos, e cita a existência de dados, ao longo de vários anos, de apuramento de inquéritos às famílias europeias desde 1901, para constatar que o valor apurado de rendimentos é sempre menor que as correspondentes despesas, denotando a relutância na divulgação dessas informações por parte das famílias.

Julgamos que as variáveis relacionadas com o consumo permitem preencher as condições enunciadas, salientando-se o facto de poderem abranger todo o tipo de bens e serviços quantificáveis a que as populações podem ter acesso. A mesma posição é assumida por Deaton, A. and Case, A. (1987). Com efeito a noção básica de bem-estar, como satisfação por actos de consumo sobre recursos, articula-se mais com a despesa e menos com o rendimento, que pode ou não vir a originar consumo. Para estudar alterações ao longo do tempo, Kanbur, R. (1987), cita Anand, S. e Harris, J.R. (1985), Deaton, A. (1981) e Glewwe, P. (1986), em defesa da mesma variável.

Essas variáveis são ainda o resultado final da capacidade, positiva ou negativa, de acesso a todo o tipo de recursos quantitativos e qualitativos, seguindo a opção de considerarmos o acesso efectivo, e não potencial, para caracterizar o bem-estar.

Ou seja, os recursos quantitativos e qualitativos articulam-se entre si, potenciando-se e condicionando-se mutuamente, para criarem condições específicas de acesso das famílias. O consumo de bens e serviços quantificáveis está dependente do acesso a recursos qualitativos, não quantificáveis e vice versa.

A variável “despesas em consumo” surge assim como uma expressão relevante da utilização da disponibilidade de recursos pelas famílias.

Ernest Engel no século XIX, procurou determinar a relação entre as despesas em alimentação e o total. Observou que o crescimento da primeira era inferior ao da segunda e, portanto, a percentagem descia com o aumento de despesas totais. Poder-se-ia assim definir uma escala numa variável, sobre a qual pudessem ser definidos valores para níveis de bem-estar diferentes. Mas tal método não anula o problema das diferenças de consumo derivadas da composição etária e por sexo das famílias.

A consideração de uma variável de consumo coloca o problema da equivalência entre as unidades de informação<sup>149</sup>. Como os dados são recolhidos a nível de família estrita, existe um conjunto de pessoas dos quais se ignora o lugar na

---

<sup>149</sup> Veja-se Abel-Smith, B. e Bagley, C. (1977) para discussão desta questão.

distribuição dos recursos apropriados e partilhados pelo conjunto. Ou seja, a distribuição intrafamiliar é uma questão não estudada no país.

Os recenseamentos, que mostram a existência de uma estrutura etária em Bissau com uma maioria de famílias composta por crianças muito novas, jovens e adultos, levam-nos a considerar escalas de equivalência de consumo. Com base nas necessidades físicas alimentares por escalões etários e sexo, a Organização Internacional do Trabalho definiu uma escala<sup>150</sup>, que permite estabelecer uma correspondência entre a composição da família inquirida e um agregado hipotético constituído por adultos do sexo masculino. O único inquérito nutricional existente para a Guiné-Bissau, não permite definir uma escala específica para o país, dada a formulação das questões ter sido feita em termos sim ou não, sem quantidades nem preços. Vamos, por isso, utilizar uma escala já usada, por Marleau, D.(1989), a partir de inquéritos nutricionais em Conacry, capital dum país vizinho, a Guiné-Conacry, e que considera na sua concepção a definição da OIT.

**QUADRO II .1**  
**Escala de consumo por adulto equivalente**

Anos de idade	Valor da escala
0 – 3	0.25
4 – 10	0.5
11 – 20	0.9
21 – 60 (homens)	1.0
(mulheres)	0.8
+ 60	0.8

Assim, a partir do apuramento das despesas por família e da estrutura etária por sexos, obtemos uma variável de síntese do consumo “despesas familiares por adulto equivalente” que não altera o respeito pelas condições atrás enunciadas da despesa de consumo por família, mas corresponde mais exactamente aos recursos disponíveis em média para cada um dos seus membros.

Para a concretização da formalização, o primeiro passo consiste em encontrar uma função que associe um valor de “despesa familiar por adulto equivalente” a cada família, calculando assim uma medida monetária para o bem-estar dessa família.

---

<sup>150</sup> Essa escala encontra-se referida em inúmeras publicações. Por exemplo no volume de metodologia do Inquérito as Despesas Familiares 73/74, do Instituto Nacional de Estatística, Lisboa, Portugal. Partindo das mesmas considerações existem outras escalas, em geral constituídas a partir de inquéritos em zonas do mundo diferentes, como a designada “escala da OCDE” que atribui o valor 1,0 a um adulto, 0,7 aos restantes e 0,5 às crianças, não havendo qualquer razão substantiva para escolher uma entre as várias alternativas.

O segundo passo é incluir nessa formalização, em relação a cada família, as categorias dos diversos recursos qualitativos correspondentes a grupos sociais. A mesma família associa-se a diferentes tipos de recursos qualitativos diferentes; mas dentro de cada tipo de recursos, cada família associa-se a uma só categoria.

Ficamos assim com cada família classificada por recursos qualitativos e com um valor numérico de medição do seu bem-estar. Se atribuirmos diferentes níveis de bem-estar a diferentes intervalos de variação do valor numérico que encontramos no primeiro passo, podemos estabelecer, para cada tipo de recurso quantitativo, a que níveis de bem-estar pertence cada família em relação às restantes.

A definição do número e das designações dos diferentes níveis de bem-estar será discutida no Capítulo V.

Mas mesmo sem realizarmos neste capítulo essa definição, vamos exemplificar o método que descrevemos utilizando a denominação e o número mais generalizados na literatura da análise da pobreza : os Muito Pobres, os Pobres e os Não Pobres. Se a família A tiver um valor de despesa adulto equivalente dentro do intervalo de menores valores então será “Muito Pobre” de acordo com os recursos quantitativos.

A classificação de cada família dentro dos vários tipo de recursos qualitativos permite verificar qual a estrutura de níveis de bem-estar das famílias. Por exemplo, se tomarmos o sexo do chefe de família ficaremos a saber qual a distribuição pelos diferentes níveis de bem-estar dessas famílias de acordo com facto de o seu chefe ser homem ou mulher.

O esquema seguinte ajuda a esclarecer o que se afirmou:

1º Determinação do bem-estar por cálculo da variável quantitativa “despesa familiar por adulto equivalente” das famílias A, B, ...

Não pobre ...	Pobre B, ...	Muito pobre A, ...
------------------	-----------------	-----------------------

2º Classificação por variável qualitativa “sexo do chefe de família” numa das categorias M ou F e mantendo o nível de bem-estar encontrado em 1º

Masculino(M)

Não pobre ...	Pobre B, ...	Muito pobre ...
------------------	-----------------	--------------------

Feminino(F)

Não pobre ...	Pobre ...	Muito pobre A, ...
------------------	--------------	-----------------------

Temos assim uma formulação do bem-estar familiar como ponto de partida para a definição da nossa função de bem-estar social, considerando os dois tipos de variáveis – quantitativo e qualitativo.

Consideramos as utilidades familiares como argumentos da função de bem-estar geral do primeiro ponto deste capítulo, definidas sobre recursos. A anonimidade da função resulta de considerarmos que os actos de consumo praticados sobre o mesmo tipo de bens originam sempre o mesmo bem-estar, independentemente do indivíduo.

Ou seja, a possibilidade de agregação de utilidades, seja na família, no grupo social ou em mais de um grupo, implica a aceitação de que “qualquer indivíduo experimentando uma unidade de prazer durante uma unidade de tempo ‘conta por um’ ” (Edgeworth, F.Y., 1881). Essa constitui a hipótese base sem a qual não é possível construir qualquer função. As propriedades em pormenor para essa agregação são definidas mais adiante neste ponto.

A função tem que ser monótona para permitir a aplicação do critério ou regra de ordenação de diferentes níveis de bem-estar, como vimos anteriormente.

Para o conceito de bem-estar familiar (WF) vamos considerar a família estrita definida no Capítulo I. Essa definição considerava “o conjunto de pessoas, ligadas por laços de parentesco ou não, que vivam na mesma habitação, constituída por uma ou mais construções, que tenham acesso a recursos, alimentares e outros, a partir de um único orçamento e de um só conjunto de relações sociais, e que reconheçam a autoridade de um dos seus membros, indicado expressamente como chefe de família pelos restantes”.

As características dessa definição salientam que existe um acordo sobre a atribuição de um poder de decisão maior a um dos membros da família sobre os recursos apropriados.<sup>151</sup> Salientam também que todos os membros da família estão dependentes de um orçamento comum, que pode ser constituído por contributos de diferentes membros, mas é totalmente gerido por critérios únicos, sob a autoridade atrás referida de um dos membros. Estes são os pontos base da definição de família, porque consideramos que, no espaço urbano de Bissau, habitar ou não na mesma construção não é significativo para que um indivíduo se considere como membro de uma família.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> Ver por exemplo Sen, A. (1983) ou Schultz, T. (1989), citados por World Bank (1990). Não nos parece que os agregados com processos de decisão um adulto  $\Rightarrow$  um voto, tenham significado estatístico num país da África Subsaariana.

<sup>152</sup> Nos inquéritos surge muito a situação em que os rapazes, a partir da entrada para a idade adolescente, têm as chamadas “casas de rapaz” ou “de solteiro”, reproduzindo aliás práticas de várias etnias do espaço rural.

O bem-estar de Grupo Social (WG) define-se como a satisfação sentida pelo conjunto de membros de diferentes famílias, que se reconhecem como tendo uma identidade social comum, resultante do bem-estar familiar de cada uma, no mesmo período de tempo.

O conjunto de famílias pertencentes a um grupo social determina-se pelo processo de autocategorização, como vimos no ponto anterior neste capítulo. Ou seja, cada família define quais as categorias das variáveis qualitativas em que se considera incluída, de acordo com a tipologia dos critérios de determinação dos grupos sociais.<sup>153</sup>

Então para o bem-estar das famílias (WF), se considerarmos  $f(x)$  a função cumulativa de distribuição das famílias associada à apropriação de  $x_i$  recursos quantitativos (despesa familiar média adulto equivalente), monótona, não decrescente e contínua no intervalo

$x_i \in ] 0 , +\infty [$  teremos:

$$W_F = W(F, U_F) = \int_0^{+\infty} (U_F) f(x) dx$$

com  $U_F = U(x_i)$  sendo  $x_i$  a variável de recursos familiares quantitativos despesa adulto equivalente.

Para o bem-estar dos grupos sociais (WG) teremos  $g(v)$  a função discreta associada à distribuição das famílias, podendo assumir valores correspondentes a qualquer das  $v$  categorias de cada recurso qualitativo ou grupo social.

Sendo uma função discreta, surge na função de bem-estar como um índice, querendo indicar que, conforme o grupo social, assim se terão as categorias para as quais se agrupam as famílias com o bem-estar correspondente:

Temos, para além das propriedades referidas, de considerar as seguintes:

$$W_G = W(W_F, G) = \sum_{v=1}^m (W_F) \cdot g(v)$$

---

<sup>153</sup> Note-se que há neste processo uma delimitação imposta externamente, que consiste na consideração dos critérios escolhidos previamente pelo investigador, de acordo com uma análise da realidade da Guiné-Bissau. Por exemplo não é inquirido se existe ou não algum parente no governo ou em postos de chefia de empresas ou outras instituições; esse critério pode ser considerado importante no acesso a recursos pela família e pelo grupo social, mas não foi inquirido por se considerar que poderia desencadear reacções negativas e inviabilizar as restantes respostas.



1. As funções, WF e WG têm de ser homotéticas ou quase homotéticas. Ou seja tem de haver uma transformação linear homogénea crescente e monótona, tal que:

$$\lambda f [WG \text{ ou } WF (x)] = WG(\lambda x) \text{ ou } WF (\lambda x),$$

com  $\lambda > 0$  e  $\delta f$  em ordem a WG ou WF ser superior a 0, com x recursos quantitativos, despesa adulto equivalente tal que  $x \in ]0, +\infty [$ .

Esta propriedade permite conceber a função bem-estar de Bissau (WB) como uma função composta por transformações monótonas das funções de bem-estar Familiar e de Grupo.

2. As funções agregadas têm de ter uma existência lógica. Ou seja a possibilidade matemática de agregação não implica que seja possível realizar qualquer tipo de combinações com as funções de nível anterior. As funções que apresentamos estão integradas numa análise de um país e a sua existência lógica justifica-se pela a análise de alguns aspectos da sociedade guineense feita neste Capítulo e no Capítulo IV.

3. As funções agregadas têm de evoluir de acordo com a evolução das suas componentes. Por exemplo, se o bem-estar de todos os indivíduos piora, o bem-estar Familiar também deve deteriorar-se.

Partindo das propriedades referidas, a escolha da formalização detalhada depende dos dados disponíveis, da definição de bem-estar, dos juízos de valor ou proposições normativas e do problema em análise.

Quanto aos dados disponíveis temos os preços de recursos consumidos, e, quando se trata de variáveis quantitativas, as quantidades associadas a esses recursos; temos também informação sobre os recursos expressos em variáveis qualitativas, que permitem determinar os grupos sociais de interesses.

A despesa requerida pode ser expressa por uma função que associa a cada recurso x apropriado por um acto de consumo, uma verba de despesa. Ou seja associa a cada utilidade derivada da apropriação desse recurso uma escala numérica monetária.

Mas pela definição de Recursos quantitativos e qualitativos, dada no Capítulo I, apenas os recursos quantitativos x se podem associar com um valor numa escala numérica.

$$\text{Temos portanto} \quad dex = de(UF, p)$$

com  $UF = U(x_i)$  e p o vector de preços de recursos quantitativos<sup>154</sup>.

---

<sup>154</sup> Os bens públicos têm, para as famílias, um preço como qualquer outro bem. É preciso pagar pela educação, pela saúde, etc.. E esta metodologia não permite que se considere bens como as estradas, a segurança, a não ser indirectamente na análise global de enquadramento da vida das famílias.

A função despesa é côncava e homogénea de grau 1 em  $p$ , e crescente em  $U$  e  $p$ . Por definição, permite obter a partir dela uma função inversa que faz corresponder a cada nível de utilidade um valor de despesa para cada vector de preços.<sup>155</sup>

Teremos assim a função inversa da anterior, com os índices com o mesmo significado

$$UF = DE (dex)$$

Essa formulação permite-nos associar a utilidade usufruída por cada família a uma verba monetária. Ou seja, obter um valor para o bem-estar de cada família, de acordo com as definições e limitações já referidas neste capítulo.

Note-se que na função despesa apenas temos os recursos quantitativos, pelo que a identidade dessa função com a Utilidade definida sobre os dois tipos de recursos (quantitativos e qualitativos) não é verdadeira.

Como não faz sentido lógico dizer que ser de religião animista implica maior utilidade ou bem-estar do que ser muçulmano, para preferências definidas sobre os mesmos recursos, tudo o que podemos fazer é determinar o bem-estar das famílias que compõem cada grupo social cujos elementos se identificam com uma daquelas religiões, utilizando as funções de bem-estar com base nas variáveis quantitativas. Se quisermos utilizar o critério simbólico da religião, para definir grupos sociais, e se duas famílias tiverem o mesmo nível de bem-estar medido pela função despesa, mas com religiões diferentes, não podemos afirmar que são idênticos ou que uma tem um nível superior à outra.

De acordo com essas opções, a função bem-estar familiar teria a seguinte formalização:

$$W_F = \int_0^{+\infty} [DE(de_x)] f(x) dx$$

A caracterização do nível de bem-estar existente para uma família faz-se pelo montante monetário despendido para obter os recursos preferidos, a um maior valor correspondendo uma Utilidade superior e logo um bem-estar também superior. Está assim assegurada a completa mesurabilidade e comparabilidade interunidades, respeitando-se as propriedades indicadas anteriormente para a agregação de utilidades.

A família de índices, sugerida por Foster, J., Greer, J. e Thorbecke, E. (1984) e pelos artigos de Foster, J. e Shorrocks, A.F., (1988) na continuação do trabalho de Sen, A. (1976 e 1981), está de acordo com as propriedades enunciadas. Está também de acordo com o nosso objecto de estudo, no aspecto de que queremos analisar os efeitos da política económica e social no bem-estar das famílias, de

---

<sup>155</sup> Veja-se por exemplo Deaton, A. and Muellbauer, J. (1980) ou Boadway, R.W. e Bruce, N. (1984).

acordo com as estratégias seguidas por estas, inseridas em grupos sociais de interesses. Esse objectivo implica a necessidade de agregar e decompor em grupos sociais exclusivos, o bem-estar social das famílias. Além de que Foster, J. e Shorrocks, A.F. relacionam esses índices com as funções de bem-estar monótonas, simétricas e comparáveis mesmo com diferentes dimensões da população.<sup>156</sup>

Esses índices permitiriam então a seguinte formalização para a medição do

$$P_{\alpha} = \int_0^z \left( \frac{Z_z - E(x)^j}{Z_z} \right) f(x) dx$$

bem-estar familiar:

com  $\alpha \geq 0$  e sendo  $j$  as famílias inquiridas,  $f(x)$  a função cumulativa de distribuição das famílias associada à apropriação de  $x$  recursos quantitativos (despesa familiar média por adulto equivalente) e  $E(x)$  a função despesa.

O valor da despesa por adulto equivalente que separa os níveis de bem-estar, está representado por  $Z_z = \{0, +\infty\}$  para os anos 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001, pois como já se referiu o número desses níveis para a Guiné-Bissau será explicitado no Capítulo V.

Na formulação de Foster, J., Greer, J. e Thorbecke, E. (1984), o parâmetro  $\alpha$  é interpretado como “um indicador de aversão à pobreza”. Ou seja, os autores consideram que, ao elevar a potências crescentes, a distância relativa entre cada família e o valor de separação do nível de bem-estar imediatamente superior,  $Z_z$ , exprimem a ideia duma maior atenção colectiva ao afastamento médio do conjunto de famílias de um nível superior de bem-estar. Quanto maior for o parâmetro  $\alpha$ , maior é a importância que é atribuída pela sociedade que adopta essa medida, aquelas famílias que estão mais afastadas do bem-estar imediatamente superior.

Assim, para esta investigação, utilizaremos  $\alpha = 0$ , ou seja o indicador “índice de contagem ou de extensão”,  $P_0$ <sup>157</sup>, que calcula a percentagem de famílias<sup>158</sup> que se encontra num determinado nível de bem-estar, em relação ao total da amostra. Como  $P_0$  é insensível à média da despesa dentro de cada nível de bem-estar, sendo indiferente se o conjunto de famílias está muito perto do nível superior ou muito longe, utilizaremos também  $\alpha = 1$ , ou seja o indicador “índice de intensidade”,  $P_1$ , que considera o número relativo de famílias e a sua despesa média dentro de cada nível de bem-estar. Quando pensarmos ser necessário para a

---

<sup>156</sup> A demonstração encontra-se em Foster, J., Shorrocks, A.F. (1988).

<sup>157</sup> Na análise da pobreza utiliza-se este indicador designando-o por H de Headcount.

<sup>158</sup> Referem-se sempre as famílias pois é essa a unidade de análise, mas este tipo de cálculo tem de ser sempre normalizado pelo número de pessoas em cada família. É essa normalização que é feita ao calcular-se as despesas por adulto equivalente para a determinação dos níveis de bem-estar.

interpretação das evoluções verificadas consideraremos  $\alpha = 2$ , que equivale a procurar dar maior atenção nessa análise às famílias com menos despesa por adulto equivalente, como já foi referido.

Para considerarmos o cálculo com as variáveis qualitativas, teremos, de acordo com a definição de bem-estar de grupo social (WG), que vimos antes neste ponto:

$$P_{\alpha} = \sum_{v=1}^m n_v P_{v, \alpha}$$

sendo  $n$  a proporção de pessoas nas famílias com nível de bem-estar familiar  $WF$  medido por  $P_{\alpha}$  e  $v$  a variável qualitativa que define o grupo social  $G$ . Ou seja, a medida de bem-estar de grupo social é a soma das medidas de bem-estar familiar das famílias que se identificam com esse grupo social através da apropriação das  $v$  categorias do recurso qualitativo correspondente.

Esta medidas que se vão utilizar na análise empírica são aquelas que nos parecem corresponder melhor a uma definição da sociedade através de uma matriz de grupos sociais e dos juízos de valor que adoptámos. Ficamos assim com um conjunto de resultados que incorporam parcialmente as questões quantitativas e qualitativas criando condições para uma abordagem contextual dos dois tipos de dados (Sahn, D.E., 2001).

Note-se que temos plena consciência de que a escolha de diferentes níveis de separação originam distribuições diferenciadas e valores das medidas apontadas também distintos. Portanto a análise elaborada é significativa para os níveis escolhidos e só para esses.

### **2.5.2 A formalização a partir das variáveis qualitativas**

A formalização de um índice composto a partir de variáveis escolhidas por critérios dificilmente quantificáveis numa escala contínua, permite considerar na análise as diferentes dimensões do Bem-estar e da Pobreza que incluímos na definição destes conceitos no Capítulo I. Corresponde à consideração de que as famílias reflectem a hierarquia social histórica de diversos bens que têm uma componente simbólica, como a religião, a etnia, o sexo, a educação de raparigas, a habitação, etc.

Seguimos por um lado Rawls, J. (1971) no pressuposto de ordenação social de diferentes tipos de bens, por outro a noção de Sen, A. (1983) e de outros autores, que referimos no Capítulo I, de que o conceito base para a definição de Desenvolvimento e Bem-estar é o de capacidades não limitadas a qualquer tipo de recursos.

O que se julga possível construir é um índice composto a partir de uma metodologia inspirada no IDH do PNUD, mas adaptada ao objecto de estudo desta investigação. Esse índice a construir a partir de variáveis contínuas e discretas, corresponde a uma articulação com a evolução, referida no Capítulo anterior, dos conceitos de Desenvolvimento e Bem-estar, no sentido de uma crescente abrangência de recursos, na evolução do bem-estar individual para colectivo, e na maior capacidade do conceito macro de Desenvolvimento para se referir à família, num processo de alargamento a diferentes dimensões da vida humana e de reforço mútuo, que aumenta a capacidade de compreensão e de formulação de intervenções dos diferentes agentes sociais.

As variáveis que compõem o IDH do PNUD, que procuram expressar “três elementos essenciais da vida humana” que são “a longevidade, o conhecimento e um padrão de vida adequado” (RDH, vários anos), só em parte são decomponíveis por famílias e grupos sociais; a esperança média de vida e o PIB per capita (em Paridade de Poder de Compra), pela sua natureza e metodologia de cálculo, são dados macro, não tendo lógica a sua redução ao espaço micro da família; a alfabetização de adultos e as taxas de escolarização brutas do ensino primário, secundário e superior podem efectivamente ser adaptadas para obtenção de valores a nível familiar.

Anand, S. e Sen, A. a partir do trabalho “Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective”, construíram para o Relatório do Desenvolvimento Humano de 1997 outros índices, como a “Medida da Privação de um Nível Digno” ou o “Índice da Pobreza Humana”, com variáveis como a probabilidade à nascença de não ultrapassar os 40 anos, o analfabetismo de adultos, uma média ponderada da população que não usa fontes de água melhorada, a percentagem de pessoas sem acesso a serviços de saúde e das crianças menores de cinco anos com peso deficiente, moderado ou severamente.

A própria equipa coordenadora do IDH elaborou índices ajustados a certas variáveis como o sexo, a participação ou a desigualdade, embora mantendo a formulação de cálculo metodológico base e o seu carácter nacional.

Shakarishvili, G. (2002) procura conceber um índice de pobreza segundo a metodologia do IDH, com dados recolhidos a nível das famílias, e portanto permitindo o cálculo tanto a esse nível, como de grupos sociais e nacional. No entanto parte de uma matriz de variáveis que pretende abranger dimensões materiais (rendimento, habitação e acesso a água), humanas (saúde e educação) e sociais (igualdade de género, prevenção de conflitos, capital social) da pobreza, desdobradas em vários indicadores cada, tornando a recolha de dados, o cálculo e sobretudo a interpretação das variações do índice, complexas e pouco operacionais.

As variáveis escolhidas para um índice que corresponda aos objectivos desta investigação têm de cumprir as condições já referidas neste Capítulo, com uma modificação na última, ficando do seguinte modo:

- cumprir o objectivo da investigação, ao ser possível relacionar a sua evolução com as políticas económicas e sociais;
  - ser passível de desagregação ao nível familiar;
  - ser possível obter os respectivos dados sobre o país que se pretende analisar;
- poder estabelecer-se uma relação monótona entre esse índice e uma escala numérica.

De entre as variáveis já referidas no ponto anterior como o acesso à terra, à educação, à habitação ou à saúde, parecem-nos ser de considerar a educação e a habitação.

A justificação para a escolha da variável relativa à educação, como a alfabetização de adultos, utilizada também no IDH, pode encontrar-se nos volumes e textos do RDH do PNUD. Por outro lado, se recorrermos aos relatórios dos últimos cinco anos da UNESCO, da UNICEF e de alguns estudos do PNUD (como *Overcoming Human Poverty* (2000) ou os textos preparatórios que acompanharam a elaboração, em 1997, pela equipa do IDH, de um Índice de Desenvolvimento Humano por sexos), podemos justificar a oportunidade de considerar uma variável que traduza o envio das raparigas à escola, que surge na literatura sobre o género e o Desenvolvimento como um elemento indutor de outras evoluções de dimensões variadas, desde o número esperado de filhos até à reorganização da economia interna ao espaço familiar. Ambas são encaradas como construção de capital humano e como um elemento fundamental da maior capacidade das famílias acederem a recursos.

Quanto à qualidade da habitação, se como elemento importante para o bem-estar é inquestionável, já o seu tratamento como variável levanta basicamente duas questões.

Em primeiro lugar, a qualidade da habitação pode ter sido adquirida em momentos diferentes de bem-estar em relação ao inquirido. Ou seja, uma família pode ter melhorado a habitação, acrescentando quartos, cozinha, espaço comum, numa altura em que as suas disponibilidades monetárias o permitiam ou quando teve acesso aos materiais e mão de obra; caso essas disponibilidades não se mantenham a habitação pode passar a corresponder a um nível passado e que não tenha nada a ver com o momento presente.

Ou seja, embora não tenha custos, no período em análise, a família continua a utilizar os recursos que consistem em ter uma casa com condições melhoradas, que conseguiu obter noutro período qualquer da sua existência.

Assim tal variável representa um bem-estar de um tempo que pode não ter nada a ver com aquele que se analisa.

Em segundo lugar, os diferentes componentes da habitação, como tecto, paredes, chão, portas, janelas e acesso a saneamento, não são em geral inquiridos com

pormenor nos inquéritos às despesas familiares, mas sim nos recenseamentos da população e habitação realizados, em princípio, em cada dez anos. Não é assim possível estabelecer uma correspondência unívoca entre os resultados dos Censos e dos restantes inquéritos a nível de cada família em concreto.

Tal como no ponto anterior, onde procurámos articular variáveis quantitativas com qualitativas, vamos tentar aqui fazer o mesmo com o nível de bem-estar (W) obtido a partir das variáveis quantitativas de consumo, estabelecendo alguma articulação entre as duas metodologias.

Temos consciência que a concepção de índices ou funções onde as variáveis qualitativas têm ponderadores numa escala numérica não contínua, como se pode encontrar em Calkins, P. (1993) ou na análise da pobreza em Madagáscar por Razafindrakoto, M. e Roubaud, F. (2001) leva a um debate sobre a validade dessa escala, que enfraquece a unanimidade das conclusões da análise, quando se procura encontrar uma ponderação de variáveis desse tipo com uma lógica analítica que não seja apenas matemática. Ravailon, M. (1998) discute como determinar o peso de variáveis do bem-estar individual que não é revelado pelo comportamento do mercado, como a dimensão e a estrutura familiar, sem chegar a conclusões práticas e generalizáveis. Note-se que Haq e a restante equipa que calcula o IDH sempre procuraram minimizar esta questão, utilizando uma metodologia relativamente simples na determinação de ponderadores.

Assim aquilo que pensamos construir é um índice composto por três variáveis, das quais duas qualitativas:

1<sup>a</sup> A variável educação (E) a partir da média dos “Adultos Alfabetizados” (E1) e de “Raparigas dos 7 aos 12 anos a frequentar o ensino” (E2).

2<sup>a</sup> A variável qualidade da habitação familiar (H) medida pelo tipo de materiais usados no tecto (H1), no chão (H2) e nas paredes (H3).

3<sup>a</sup> O nível de bem-estar (W) obtido a partir das variáveis quantitativas de consumo.

A conjugação destas variáveis permitirá a construção de um índice ao qual chamaremos Índice Qualitativo de Desenvolvimento (Bem-Estar, Habitação, Educação) – abreviadamente IQD - com valores para cada família.

Tal índice permite estabelecer uma ordenação de cada família ou grupo de famílias por diferentes valores do índice.

Tal como no ponto anterior consideramos que os actos de apropriação de recursos originam sempre o mesmo tipo de bem-estar, independentemente da família que o pratica.

Tomando definições idênticas às do ponto anterior, teremos para o Índice Qualitativo de Desenvolvimento familiar, para  $f = 1, \dots, f$  famílias, um índice cumulativo de distribuição das variáveis W, H e E - Bem - Estar, Habitação e Educação - monótonas, não decrescentes e contínuas nos domínios indicados com a formalização:

$I_{QD}(WHE)_f = I_f (W_f, H_f, E_f)$

com

$$I_f = \left( \frac{k_w W_f + k_h H_f + k_e E_f}{k_w + k_h + k_e} \right)^{1/\alpha}$$

sendo  $k_i$  ( $i = w, h, e$ ) os ponderadores das variáveis  $W, H, E$ , e  $\alpha = 1, 2, 3$  com o mesmo significado que já referimos no ponto anterior atribuído na formulação de Foster, J., Greer, J. e Thorbecke, E. (1984), como parâmetro de “aversão à pobreza”.

Para as variáveis  $W, H, E$  vamos seguir a metodologia do Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD, que permite transformar as variáveis discretas em contínuas num domínio considerado, e calcular um índice composto como  $I_f$ .

Assim teremos:

$$\text{Variável} = \frac{\text{valor .observado} - \text{valor .min}}{\text{valor .máx} - \text{valor .min}}$$

Para a variável  $W$  teremos como domínio os valores da “despesa da família por adulto equivalente” entre o mínimo da amostra e o valor a determinar com os 10 % das famílias com essas despesas mais elevadas. Tal metodologia corresponde a uma das formulações utilizadas na literatura sobre a determinação de “linhas de pobreza” separadoras de níveis de bem-estar que discutiremos em detalhe no Capítulo V.

A sua determinação tem a seguinte formalização:

$$W_f = \frac{DE(x)_f - MinDE(x)}{DE(x)_{d+} - MinDE(x)}$$

com  $D(x)_{d+}$  a despesa mensal por adulto equivalente média dos 10 % das famílias com maior despesa e  $D(x)_f$  a despesa mensal por adulto equivalente da família  $f$ .

Para a variável  $E$ , composta a partir da percentagem na família dos “Adultos Alfabetizados” ( $E_1$ ) e de “Raparigas dos 7 aos 12 anos a frequentar o ensino” ( $E_2$ ), teremos como domínio o mínimo de zero correspondendo à ausência de adultos alfabetizados e de raparigas a frequentar o ensino, e o máximo de 100 correspondendo a uma frequência de todos os membros.



A sua determinação tem a seguinte formalização para família f:

$$E_f = \left( \frac{k_{e1} * E_{1f} + k_{e2} * E_{2f}}{k_{e1} + k_{e2}} \right)$$

com  $E_f$  o indicador para a família f e  $k_{ei}$  os ponderadores.

Para a variável qualidade da habitação familiar (H) medida pelo tipo de materiais usados no tecto (H1), no soalho (H2) e nas paredes (H3), teremos como domínio o mínimo de três correspondendo a uma situação de uma família que tivesse uma habitação, com cobertura de palha, paredes de adobe e soalho de terra batida, e um máximo de 18 correspondendo a uma habitação com cobertura de telha, paredes de tijolo e soalho de mosaico. A justificação para estes padrões e respectivos ponderadores encontra-se no Capítulo V.

A sua determinação tem a seguinte formalização:

$$H_f = \left( \frac{k_{h1} * H_{1f} + k_{h2} * H_{2f} + k_{h3} * H_{3f}}{k_{h1} + k_{h2} + k_{h3}} \right)$$

onde  $k_h$  são os ponderadores e  $H_{if}$  são os indicadores H1 H2 e H3 da família f.

Para determinação do Índice Qualitativo de Desenvolvimento de grupo social g, teremos  $I_{Dg} = I_g (W_g, H_g, E_g)$  com a agregação dos índices familiares, se  $n_j$  for o número de pessoas desse grupo social nas  $g = 1, 2, \dots, v$  categorias mutuamente exclusivas e  $n$  a população total, de tal forma que

então:

$$I_g = \left[ \sum_{g=1}^v \frac{n_g}{n} \left( \frac{\sum_{g=1}^v n_g * I_{fg}}{\sum_{g=1}^v n_g} \right) \right]^{1/\alpha}$$

Temos assim uma metodologia concebida essencialmente a partir de variáveis qualitativas, que entra em conta com as variáveis quantitativas e permite ordenar qualquer situação de bem-estar familiar ou de um conjunto de famílias.

### **CAPÍTULO III**

## **A POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL**

### **NA ÁFRICA SUBSAARIANA**

Pretendemos com este capítulo definir uma tipologia para as medidas de política de estabilização e ajustamento estrutural, adoptadas na África Subsaariana, no período de 1986-2001, a que se refere esta investigação. Temos consciência da variedade de problemas e opções nos diferentes países em África que aprovaram esse tipo de programas e procuramos encontrar algumas linhas comuns dentro dessa diversidade.

Vamos também explicitar a evolução que a concepção dessas políticas teve desde 1980/81, de acordo com balanços, críticas e procura de alternativas com origem em diferentes instituições ou investigadores, exemplificando com diferentes países.

Para um melhor enquadramento dessa evolução fazemos algumas referências a autores que marcaram a Economia do Desenvolvimento, sem que, no entanto, tenha lugar neste trabalho nenhum *survey* exaustivo das diferentes correntes de pensamento nessa área.

Estabelecemos assim o quadro geral em que se inscreveram as políticas seguidas na Guiné-Bissau, que serão abordadas no Capítulo seguinte.

#### **3.1 Visão geral da evolução do processo de condicionamento**

Os conceitos de estabilização e ajustamento estrutural foram, nos anos 80 e 90, objecto de inúmeros textos oriundos de áreas de conhecimento muito diversas que procuraram precisar os seus contornos conceptuais, seja no sentido mais genérico como sinónimo de desenvolvimento<sup>159</sup>, seja num sentido mais restrito de políticas económicas e sociais, que se vai desenvolver neste capítulo.<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> “A essência do desenvolvimento é o ajustamento estrutural, ...” (Streeten, P., 1987).

<sup>160</sup> Note-se que esses conceitos têm uma história que remonta à reconstrução europeia do pós-guerra 1939-45, e à necessidade de evitar o proteccionismo exacerbado dos anos vinte e trinta, como afirma Toye, J. (1995).

A sua utilização enquanto instrumentos de concepção de políticas económicas e sociais, com os objectivos, metodologia de concepção e implementação liderada por duas organizações internacionais - o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, em geral denominado por Banco Mundial - pode localizar-se na aprovação, por esta última instituição, dum mecanismo de “empréstimos destinados a apoiar as alterações significativas nas políticas e nas instituições dos países em desenvolvimento que possam reduzir os défices das contas correntes a proporções que permitam a sua gestão no médio prazo, enquanto se mantém o máximo esforço possível de desenvolvimento”, (tradução nossa) como se pode ler no relatório anual de 1981 daquela instituição.

O “condicionamento” é o conceito chave no modo de relação entre o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), por um lado, e os Estados Africanos, por outro. Aprovado em 1952, por essas organizações - por imposição dos EUA, contra a opinião dos restantes membros<sup>161</sup> -, consiste genericamente na prática de condicionar o acesso aos empréstimos a medidas de política económica aprovadas e postas em prática pelo país requerente.

Este conceito só foi incluído nos estatutos do FMI em 1969 e as directivas que permitiam uma aplicação real e normalizada são-no só em 1979<sup>162</sup>.

Até 1974, o acesso aos fundos das organizações fez-se pela relação com as quotas pagas pelos países que solicitavam os empréstimos. Mas, nesse ano, o FMI facilitou o acesso a maiores fundos, caso fosse implementado um programa de estabilização com um horizonte de aplicação de um a três anos, o que na prática continuava e oficializava a tendência de aprovação de processos que permitissem o alargamento de acesso aos fundos, já manifestada anteriormente. São disto exemplo a *Compensatory Financing Facilities* em 1963 e 1975 e a *Oil Facility*, destinadas a compensações de défices da Balança de Pagamentos devidos a preços de matérias primas e petróleo.

A tendência para alargar o período de utilização dos empréstimos, e portanto permitir intervenções estruturais nas economias em crise, continuou com a criação

---

<sup>161</sup>Em Bretton Woods, New Hampshire, o plano Keynes que se opunha ao plano White dos EUA referia expressamente no prefácio sobre o FMI e BM: “deveria existir a menor interferência possível nas políticas nacionais internas (...) nos domínios da política interna a autoridade do Conselho Directivo da Instituição teria de se limitar a recomendações ou quanto muito a impor condições para uso por prazos mais alargados das facilidades que oferece a Instituição”. (citado por Vries, M., 1985).

<sup>162</sup> Desde os finais do século XIX pelo menos que a exigência de garantias por parte do país que pedia um empréstimo a outro ou a outros é prática corrente. Em geral a exploração de minas, dos correios, de linhas de transportes foram o penhor mais utilizado. O não pagamento levou a ameaças de invasão, chegando no caso das dívidas da Alemanha à França, à tomada por esta das minas do Ruhr, e, no caso da Grécia, a uma administração internacional, etc.. Em Portugal discutiu-se a venda das colónias como forma de pagamento da dívida.

de diferentes fundos, dos quais os mais recentes são o “Fundo para Ajustamento Estrutural”, de 1986, no seguimento do Plano Baker<sup>163</sup> e o “Fundo de Facilidade Alargada para Ajustamento Estrutural” (FFAAE), de 1987, reformulado em 1993, para intervir nas acções de médio/longo prazo, em acções conjuntas com o BM. No final de 1999, o FMI e o BM começam a concretizar a ligação condicional destes empréstimos aos Planos de Redução da Pobreza, transformando a FFAAE em “Facilidade para a redução da pobreza e do crescimento”, e substituindo o documento de análise da política económica, que justificava as medidas de estabilização e ajustamento, pelos Planos Nacionais de Redução da Pobreza.

Até aos finais dos anos setenta, o BM, procurou apoiar projectos de médio/longo prazo de acordo com os seus estatutos. A insuficiência deste modo de canalizar os fundos da ajuda ao desenvolvimento, face aos problemas dos países, sobretudo na África Subsaariana, levaram, a partir de 1979 – 1980, à possibilidade de empréstimos para ajustamento sectorial e estrutural, cuja definição, no relatório de 1981 do BM já referimos. Tais empréstimos estiveram desde logo condicionados ao acordo sobre um programa de estabilização; o ajustamento estrutural surgia como apoio a essas mudanças e o ajustamento sectorial como a sua pormenorização a nível dos sectores estratégicos de actividade, tornando operacionais experiências com empréstimos condicionados a sectores de actividade, como as da Índia (anos sessenta), ou da Zâmbia, Quénia e Tanzânia, nos anos setenta.

Mosley, P. (1995), faz uma diferença entre o condicionalismo do FMI, orientado de forma rígida para a criação de condições que permitam aos países o pagamento da dívida externa, e o do BM, que procuraria assegurar a rentabilidade económica dos fundos dum modo mais flexível.

O sistema de condicionamento estendeu-se assim às medidas de curto prazo ou estabilização, e de médio/longo prazo, ou de ajustamento estrutural. Passou também do nível macro económico para o micro e passou a englobar a organização institucional do Estado envolvido.

Após 1989 foi-se desenvolvendo a ideia de que os aspectos políticos deviam também fazer parte desse sistema. Só no ano de 1990 vários chefes políticos europeus e dos EUA, bem como recomendações das principais organizações internacionais, passaram a incluir a “boa governação” nos pacotes de políticas<sup>164</sup>.

---

<sup>163</sup>O Plano Baker consistia em três pontos enquadrados numa óptica de ajustamento com crescimento: a) Adopção de políticas de ajustamento estrutural por parte dos países devedores para acederem a empréstimos. b) Concessão coordenada de novos empréstimos pelos bancos comerciais. c) Concessão de novos empréstimos pelas instituições internacionais públicas.

<sup>164</sup> Ver Moore, M. (1993) para uma lista de discursos, só no ano de 1990, de políticos europeus como M. Thatcher, D. Hurd, Mitterand, dos EUA ( McNamara ) e de organizações internacionais como o Banco Mundial, a OUA, a ONU, a OCDE e o Parlamento Europeu sobre o que é e a necessidade de inclusão do critério da Good Governance.

Note-se que a expressão mais visível desse critério é a obrigatoriedade de realização de eleições periódicas, com multipartidarismo e liberdade de apresentação de candidaturas à presidência, com uma assembleia proporcional ao resultado eleitoral, e o partido mais votado a constituir governo, segundo o chamado modelo de Westminster<sup>165</sup>.

Esse critério eleitoral não figura na definição do Banco Mundial de “boa governação” pois os seus estatutos impedem-no de utilizar critérios políticos (Artigo IV, Secção 10 dos Estatutos), referindo aquela instituição, nos relatórios anuais de 1992 e 1994, quatro dimensões para esse conceito :

- capacidade e eficácia da gestão no sector público;
- responsabilização das instituições públicas;
- constituição e legislação que consagre a independência do poder judicial;
- transparência da administração pública.

A articulação progressiva da acção das duas instituições foi sendo aprofundada ao longo dos anos, a ponto de, em 1999, o actual presidente do Banco Mundial afirmar que a responsabilidade pelos aspectos sociais e estruturais do desenvolvimento (BM) e pela estabilização macroeconómica (FMI) são como as funções de respirar (inspirar e expirar)<sup>166</sup>. As contrapartidas<sup>167</sup> e a acção fiscalizadora que as duas instituições exercem, ao fazerem depender da avaliação da eficácia das políticas acordadas, a libertação de novas "tranches" dos empréstimos concedidos, fez com que países e, em menos escala, a banca privada, articulassem cada vez mais a concessão de fundos ou a renegociação de dívidas, com os pareceres emitidos pelo BM e FMI.

Stiglitz J.E. (2002) faz uma análise muito negativa do condicionalismo, para concluir que, em muitos casos, essa prática torna menos provável o reembolso da dívida pois as medidas que preconiza enfraquecem no curto prazo a economia e agravam as condições de vida das populações. Refere mesmo que as condições impostas pelo FMI incidiam por vezes expressamente sobre aspectos políticos da vida dos países, como o estatuto do banco central. Os críticos ao condicionalismo afirmam ainda que a fungibilidade dos fundos não permite controlar os efeitos da concessão de empréstimos da forma como o FMI exige, pois a concessão desses empréstimos vai libertar fundos para outros fins não controláveis e permitir aos países aceder a outros créditos com condições de concessionalidade diferentes, criando probabilidades não previsíveis de evolução na economia.

---

<sup>165</sup> Que originou o aumento de países com eleições multipartidárias de 76 países em 1990 para 117 em 1995.(Kanbur, R. e Squire, L., 1999)

<sup>166</sup> Wolfensohn, J. D. (1999).

<sup>167</sup> De apoio directo à Balança de Pagamentos, a importações básicas, ao financiamento do investimento público, aos incentivos ao sector privado e de apoio à obtenção de outros empréstimos.

### 3.2 As teorias e as estratégias de desenvolvimento

As políticas de ajustamento ( estabilização e ajustamento estrutural ) são a resultante da evolução histórica das estratégias<sup>168</sup> originadas pelas diferentes teorias da economia do desenvolvimento do pós guerra, sobretudo a partir do seu confronto com a realidade dos resultados previstos e alcançados e das alterações que organizações internacionais, como as diversas agências da ONU, a OCDE e em especial o Banco Mundial, foram inserindo na concepção das políticas económicas e sociais e da articulação entre as medidas de estabilização e de ajustamento estrutural.

A teoria da modernização colocou a questão do desenvolvimento como parte de um processo de transformação mais geral da sociedade, como afirma Lerner, D. (1968).

Na prática isso implica a consideração de outras variáveis na análise, para além das económicas. Ao longo de vários anos, autores como Max Weber (1864 – 1958), Robert Redfield (1897 - 1958), Samuel Eisenstadt (1923 -) ou Bert Hoselitz (1913 - ), em sucessivas obras sobre os processos de transformação das sociedades tradicionais em modernas/desenvolvidas, defenderam que a evolução da sociedade ocidental (Europa e América do Norte) era o modelo que os restantes países iriam seguir, com o conjunto de relações sociais a funcionar como um organismo vivo, formado por componentes interdependentes e com variáveis padrão cuja tipologia de evolução permitia determinar o caminho de todos os Estados ainda não desenvolvidos<sup>169</sup>.

Influenciou, em diferentes dimensões, escolas como as do “desenvolvimento equilibrado” ou o “estruturalismo”, que veremos adiante neste ponto, mas não pensamos que se possa afirmar terem a maioria dos autores conotados com a “teoria da modernização” defendido que uma determinada via de políticas económicas e sociais seria a correcta para a transformação que referem.

Essa influência teve igualmente origem nas críticas apoiadas sobretudo na defesa que a tradição e a modernidade não têm de ser incompatíveis, que não há nada que permita assegurar que os países menos desenvolvidos seguirão a evolução da Europa e América do Norte, que a influencia externa não pode ser esquecida ou minimizada e que sem democracia não há modernidade. (por exemplo Samuel Eisenstadt e Samuel Huntington, respectivamente em 1974 e 1984)

---

<sup>168</sup> Definidas por Murteira, M. (1982), como “o enunciado das orientações prioritárias e dos correspondentes meios ou instrumentos da política económica que o poder político pretende seguir e utilizar na condução do desenvolvimento do país”.

<sup>169</sup> Podemos encontrar uma boa síntese das teorias da modernização, por exemplo, em So, A.Y., Parte I.

As teorias da economia do desenvolvimento, que constituem o núcleo central que influenciou ou influencia a definição de estratégias e políticas, foram e têm sido formuladas por vários autores<sup>170</sup> com diferentes classificações.

Julgamos ser aquela que apresentamos uma das mais generalizada:

- 3.2.1 o pensamento de base dualista;
- 3.2.2 o desenvolvimento por etapas;
- 3.2.3 o desenvolvimento equilibrado/desequilibrado;
- 3.2.4 as propostas neoclássicas;
- 3.2.5 a teoria estruturalista;
- 3.2.6 a escola da dependência;
- 3.2.7 a teoria do sistema - mundo
- 3.2.8 outras teorias e estratégias

### **3.2.1. O pensamento de base dualista**

Esta escola parte das teses de Lewis, W.A.,<sup>171</sup>(1954) e de outros autores como Fei, J.C.H. e Ranis, G (1964), Mynt, H. (1964), Jorgenson, D.W. (1966), Higgins, B. (1968) e Harris, J.R. e Todaro, M.P. (1970), sobre o desenvolvimento baseado na migração do factor humano do campo/sector tradicional para a cidade/sector moderno, (passando eventualmente pelo sector informal) condicionada pela diferença entre o acesso a recursos num e noutro sector, num processo de expansão do segundo.

O capital necessário para um nível de investimento que mantivesse esse processo de crescimento viria da acumulação interna do sector moderno. Note-se que o corolário da manutenção da elasticidade da oferta de trabalho complica a continuação da diferença de bem-estar nos dois sectores. Ou seja enquanto o mundo rural/tradicional se mantiver com um nível de produtividade baixo e excesso de mão de obra, será possível criar condições para a migração de trabalhadores para o mundo urbano/moderno e, conseqüentemente, obter mão de obra para os sectores industriais, designadamente pelo diferencial da remuneração do trabalho assalariado.

Está igualmente implícito que a evolução se faz pela redução/transformação do sector tradicional/rural segundo um modelo exterior ao país, num processo de convergência que será percorrido por todos os países. Ou seja, os modelos de vida de referência são os europeus e norte americanos e consideram que o sector tradicional nada tem a contribuir, excepto como reservatório de mão de obra que espera a sua vez para entrar no mundo moderno.

Essas teorias deram forma a estratégias autocentradas de um desenvolvimento virado para o mercado interno e utilizando os recursos

---

<sup>170</sup> As datas que se citam são pontos de referência pois a maioria destes autores escreveu ao longo de vários anos, que não se justifica detalhar.

<sup>171</sup> Oman C. P. e Wignaraja, G. (1991) considera Boeke (1953) como o primeiro autor a utilizar o raciocínio dualista para analisar as políticas coloniais da Holanda.

financeiros e humanos nacionais<sup>172</sup>, estratégias apoiadas na concentração de investimento em indústrias com grandes necessidades de mão de obra, mas também na modernização da agricultura (Johnston, B.F. e Mellor, J.W., 1961; Schultz, T., 1964, Ruttan, V.W. 1984) e na qualificação da mão de obra (Tinbergen, J., 1965).

A concepção dualista, fácil de aplicar a diferentes sectores e em diferentes épocas, e de grande aceitação ética, sustenta um conceito de desenvolvimento enquanto crescimento resultante de uma evolução estática ou dinâmica de dois sectores definidos em termos económicos e sociais e marca todas as teorias posteriores.

### 3.2.2 O desenvolvimento por etapas

Esta escola está de acordo com a ideia, que julgamos dominar o pensamento da economia do desenvolvimento desde do século XIX, de que o padrão alvo de bem estar prosseguido pelos vários países é o mesmo e que é possível percorrê-lo num percurso por etapas, que são, de forma geral, as mesmas em todas as partes do mundo. Nesse século os principais autores que escrevem sobre o desenvolvimento são List, F. (1789 - 1846), Hildebrand, B. (1812 - 1878), Karl Marx (1818 - 1883) e Sombart, W. (1863 - 1941). Bücher, K. (1847 - 1930) elabora uma definição de fases de desenvolvimento de raiz espacial : economia familiar → economia urbana → economia nacional, a que Schmoller, G. (1838 - 1917), acrescenta a economia mundial. Aliás Figueiredo, A.M. e Costa, C.S. (1986) atribuem a Adam Smith a primeira concepção do desenvolvimento por etapas, com a orientação do capital primeiro para agricultura, depois para as “manufaturas” e finalmente para o comércio externo.

Procurando “uma alternativa à teoria da história moderna de Karl Marx” <sup>173</sup>, Rostow, W.W. publicou em 1960 “As etapas do crescimento económico, um manifesto não comunista”, cujo resumo (que consta do próprio livro), se tornou um dos textos mais divulgados em todo o mundo sobre crescimento/desenvolvimento, pela sua potencial compreensão, independentemente do nível de instrução do ouvinte.

Esse autor, procurando, aliás, antever desde logo o que se passaria quando se atingisse a saturação de bens de consumo duradouro, sistematizava as sucessivas etapas de crescimento em:

- a sociedade tradicional
- condições prévias para o impulso inicial (take-off)
- o impulso inicial (take-off)

---

<sup>172</sup> Incluindo na Guiné-Bissau colonial, onde o plano de desenvolvimento de 1973 faz referência expressa a uma análise dualista. (Junta Colonial do Ultramar, 1973)

<sup>173</sup> Rostow, W.W. (1960). Para além da expressão clara dessa intenção o capítulo X do livro é dedicado à comparação entre “as sete propostas marxistas” e as etapas de crescimento.



- o caminho para a maturidade
- a era do consumo em massa.

A divulgação destas teses coincide temporalmente com os processos de independência de uma maioria dos países africanos, anteriores colónias belgas, inglesas e francesas, e influencia o pensamento sobre as estratégias a seguir para o desenvolvimento nesses países.

As críticas e posições diferentes em relação a estas etapas vieram sobretudo de Hirschman, A.O. (1958 e 1981) e de Gerschenkron, A. (1962). Opõem-se essencialmente à concepção mecânica das fases de crescimento/desenvolvimento por onde os países todos passariam e à aceitação de que o modelo europeu/norte americano seria padrão de referência.

Nurske, R. (1952) ao raciocinar sobre o conceito que apelidou de “círculo vicioso de pobreza” defendeu que a ausência de poupança, e portanto de investimento, nos países menos desenvolvidos implicava a necessária intervenção externa, pois não era possível entrar nas etapas de desenvolvimento só com os recursos internos.

A concepção do desenvolvimento por etapas foi igualmente formulada por outros autores como Colin, C. (1940), com a ideia de que o processo de desenvolvimento implicava a transferência da força de trabalho do sector primário para o secundário e finalmente para o terciário, ou os autores que procuraram padrões de desenvolvimento a partir de dados estatísticos, como Kuznets, S. (1955), Hoffman, W.G. (1958) ou Chenery, H. e Taylor, L.J. (1968).

Mas foi a simplicidade da formulação das etapas da obra de Rostow, W.W., que foi determinante, pelo debate que suscitou sobre “o impulso inicial” necessário para as fases seguintes e que, apesar de tomar como referência a uniformização evolutiva dos autores da teoria da modernização, se expressou na opção por diferentes estratégias de desenvolvimento de obras posteriores.

### **3.2.3 O desenvolvimento equilibrado / desequilibrado**

Este pensamento é preconizado por autores com opções intervencionistas, keynesianos e neo-keynesianos, que partiam da ideia de que o mercado não tem capacidade para atingir o pleno emprego de factores e muito menos de realizar uma distribuição de rendimentos que evite o aprofundamento da desigualdade de bem-estar.

Os autores que defendem o “desenvolvimento equilibrado” tomaram como base a ideia, da teoria da modernização, de que o desenvolvimento se faz em toda a sociedade em simultâneo, e defendiam a necessidade de um motor para lançar e sustentar de forma equilibrada os processos de desenvolvimento. Esse motor consistiria no investimento industrial, sobretudo em bens de capital, canalizado para diferentes sectores, com o objectivo de permitir a complementaridade entre empresas e permitir a inovação em sectores chave da economia, em infraestruturas, em formação de recursos humanos e em capacidade institucional (sobretudo financeira). Este investimento diversificado em bens económicos de capital é completado por investimento em bens de capital social.

Por exemplo, essa teoria foi expressa pelo termo *big push*, por Rosenstein-Rodan, P.N. (1943)<sup>174</sup> e por Nurske, R. (1952).

As estratégias de desenvolvimento decorrentes dessas teorias (Kuznets, S., 1957, Gerschenkron, A., 1952) assentam na capacidade do Estado promover de forma planificada a industrialização com base em investimentos protegidos por legislação alfandegária (pelo menos na fase inicial de crescimento das empresas), e na geração de poupança interna ou externa, transformando economias de base agrícola, com baixa produtividade e tecnologia, em economias de base industrial com alto nível de produtividade.

Hirschman, A.O. (1958) critica esta estratégia pela necessidade de capital, implícita no investimento simultâneo em vários sectores, de que não dispõem os países menos desenvolvidos, embora defenda que não deve haver demasiadas diferenças na proporção de crescimento entre sectores. A resposta de Ragnar Nurske, ao reconhecer a crítica, coloca esta estratégia como possível, praticamente apenas para os países que, em geral pela descoberta de petróleo no seu território, passam num curto espaço de tempo a dispor de recursos de capital muito abundantes. Fora deste quadro tal estratégia só seria possível, num país em concreto, com ajuda externa direccionada aos diferentes sectores.

O desenvolvimento desequilibrado foi defendido por Hirschman, A.O. (1958) com base na ideia de que só em desequilíbrio a economia se transforma. Esta teoria leva a estratégias de investimento em sectores segundo uma hierarquia ou prioridades. Segundo esse autor os sectores industriais permitem um maior conjunto de ligações a outras actividades, como produtores de bens intermédios, a montante ou a jusante da sua posição e devem por isso ser prioritários. O crescimento de uns arrastará os restantes.

As teorias de Perroux, F. (1967) sobre a concentração de investimento em pólos geográficos nacionais ou regionais atractivos para investidores e trabalhadores, ou as indústrias motrizes (metalurgia, electricidade, produção de maquinaria), de Myrdal, G. (1957) com o conceito de “causalidade cumulativa”, são também um desenvolvimento desse raciocínio de investimento em sectores capazes de induzir crescimento noutros.

O multiplicador keynesiano<sup>175</sup> e as teses do seu autor sobre a necessidade de intervenção estatal para obviar a um equilíbrio macroeconómico sem pleno emprego dos factores capital e trabalho, o crescimento equilibrado a longo prazo induzido pelo coeficiente capital produto de Harrod, R.F. (1939) e Domar, E.D. (1947), ou a relação marginal capital/produto de Kalecki, M. (1954 e 1976), o papel do progresso técnico/ inovação na função de produção desenvolvido por Kaldor, N. (1939)<sup>176</sup>, inscrevem-se também no conjunto de teorias que originam opções

---

<sup>174</sup> Que se pode pensar como uma estratégia para o *take – off* de Rostow, W:W. (1960).

<sup>175</sup> Keynes nunca expressou na sua obra nenhum interesse especial pelos países menos desenvolvidos e a sua influencia, como afirma Hans W. Singer foi sobretudo numa atitude mental de vários teóricos do desenvolvimento.(citado por Hunt, D., 1989).

<sup>176</sup> E pelos neoclássicos como Solow, R. (1957)

estratégicas<sup>177</sup> por uma industrialização através de um planeamento estatal, com uma fase de substituição de importações e outra de promoção de exportações.

A substituição de importações, com orientação da produção para o mercado interno, fixação de quotas alfandegárias de forma a proteger da concorrência externa as indústrias nacionais (pelo menos até estas serem capazes de competir no mercado internacional) e abertura condicionada ao capital estrangeiro, originou estratégias de protecção de indústrias que se revelaram incapazes de ultrapassar o funcionamento sem protecção estatal.

Mas esse mesmo protecção também levou a que países como o Brasil e o Japão fossem capazes de desenvolver sectores industriais e comerciais. Com efeito a estratégia denominada “promoção de exportações” procurou incentivar os produtores a incluírem cada vez mais tecnologia nos produtos destinados à exportação e a diversificarem a produção de acordo com o mercado internacional, deixando pouco a pouco a estratégia de especialização primária, que vários países africanos procuraram depois da independência. Esta estratégia foi a base para a política económica dos países asiáticos que tiveram um crescimento económico positivo, bem como alguns países da América Latina e África.

Há assim uma confrontação entre as duas estratégias, uma orientada pelas necessidades ou aspirações das populações do país, outra orientada para a competitividade externa e para um mercado constituído pelas populações com maior poder de compra e cujos padrões de aspirações podem, eventualmente, nada ter em comum com o país.

E, se houve e há países que procuram articular as duas estratégias, em ambas as desigualdades entre níveis de bem-estar de diferentes grupos sociais são resolvidas pelo crescimento da economia, havendo mesmo autores que defendem que essas diferenças são necessárias para que exista um nível alto de poupança, pelo menos no período inicial de industrialização (por exemplo Simon Kuznets, ou Nicholas Kaldor).

As posições socialistas do crescimento são atribuídas a Preobrazensky, E. (1922) ou a Mahalanobis, P. (1963), com um sector produtor de bens de consumo e outro produtor de bens de capital, onde o investimento neste último constitui o motor da evolução económica, pressupondo uma planificação centralizada em lugar dos mecanismos de mercado. Nesse mesmo conjunto de teorias Fieldmann, G. (1957) teorizou a articulação entre um sector socialista e outro privado, com crescente influência do primeiro, numa estratégia de investimento em bens de capital e intermédios, igualmente com base num Plano, centralizado no aparelho de Estado.

A estratégia “revolução verde” assenta na subida da produtividade da agricultura, seja por uma melhoria de sementes, e maior utilização de fertilizantes e pesticidas, seja por uma crescente melhoria das técnicas de irrigação, e um investimento na inovação desse sector, que constitui o motor do processo de desenvolvimento. Só por esta via se irá impedir que a actividade agrícola se

---

<sup>177</sup> E tal como as teses de Marx sobre o papel da classe operária, no desenvolvimento.

desenvolva apenas como garante de uma segurança alimentar, a baixos preços para a mão de obra urbana. Esta estratégia teve uma primeira fase, nos anos 60, quando vários países africanos julgaram poder basear o seu desenvolvimento na agricultura. Mas, segundo Amin, S. (1990), como essa estratégia implicaria sempre alguma forma de reforma agrária, poucos realmente tentaram, seja na forma de apoio ao sector privado, seja sob a forma de explorações estatais.

Essa estratégia teve duas consequências importantes: o desenvolvimento de formas de cooperativas ou associações de agricultores e a incorporação de preocupações ambientalistas. Estas últimas articularam-se com outras estratégias, sobretudo a partir do Relatório Brundtland, em 1987, como componente indispensável que permita procurar o bem-estar presente sem comprometer o bem-estar das gerações futuras, questão que será referida adiante.

### 3.2.4 As propostas neoclássicas

Estas propostas partem do trabalho “dos fundadores da Economia adaptando-o todavia aos novos condicionamentos da ideologia económica da época” (Murteira, M., 1982). Referem-se às teses de Heckscher, E.F. e Ohlin, B.G. sobre comércio internacional e do seu impacto sobre o crescimento da produtividade (Krugman, P., 1979), ao equilíbrio geral de Walras, L. (1874) e às teses de Marshall, A. (1890) sobre o equilíbrio parcial, à maximização do bem-estar económico e a sua relação com os princípios de maximização do lucro por parte das empresas e de maximização da utilidade por parte dos consumidores.

O papel do Estado é de facilitador da actividade em sistema de mercado, cujo mecanismo de formação de preços é suposto afectar os recursos disponíveis de forma mais eficiente que os sistemas de planeamento. Parece-nos que há, da parte destes autores, a ideia que o Estado, ainda longe do modelo europeu e norte americano, é um claro obstáculo ao desenvolvimento, independentemente da capacidade, naquele tempo concreto, das suas instituições. O resultado é a prescrição de estratégias similares para realidades sociais muito distintas numa convergência que So, A.Y. (1990) pensava detectar no início dos anos 90 como tendência para a década seguinte e que não pensamos ter-se verificado.

Os autores, como Solow, R.M. (1957) e Meade, J.E. (1972), que realizaram trabalho empírico a partir da função de produção do tipo Cobb - Douglas, partindo da tese neo clássica do pleno emprego de recursos, realçam o factor produtividade como elemento chave das diferenças de *output* de um mesmo conjunto de *inputs*, seja a nível micro económico seja a nível macro.

Mesmo teorias mais recentes de crescimento económico defendidas por autores como Romer, P.M., (1986) colocam o motor principal do crescimento na evolução da capacidade técnica dos países a partir do avanço do nível geral de conhecimentos.

Tais trabalhos levam a estratégias de crescimento que se articulam com o pensamento dualista, no sentido da política económica procurar deslocar/concentrar recursos nos sectores e actividades com maior produtividade.

Para esses autores, se essas condições institucionais de funcionamento da economia com grande mobilidade de capital e trabalho estiverem preenchidas, o

crescimento é uma consequência lógica. Mesmo as falhas do mercado nos sectores sociais não justificam a intervenção do Estado, pois a sua ineficácia é ainda mais gravosa, segundo Lal, D. (1986).

O *big push* referido anteriormente coloca-se aqui mais como mudança estrutural importante de que como um volume de investimento físico e humano. As estratégias originadas nestas ideias orientam-se também para assegurar as condições de equilíbrio de funcionamento da economia e para atribuir ao Estado o papel referido de “guardião” da actividade dos agentes privados.

As teorias neo-liberais ( Balassa, B. 1971, Kruger, A., 1974, Bauer, P., 1981, Little, I.M.D., 1982, Lal, D., 1986), bem como, no período de 1960 até hoje, da chamada Escola de Chicago, dominada pelo pensamento de Stigler, G.J. e de Friedman, M., acentuam as teses de que o excesso de intervenção estatal é a causa central do fraco crescimento dos países menos desenvolvidos e do agravamento das consequências económicas, fruto das falhas do sistema de mercado, pela distorção dos preços, por práticas de “rent seeking” (Kruger, A. 1974, Colander, D.C. 1984 e Bhagwati, J.N. 1988 ), ou de outras formas de apropriação de recursos por parte dos grupos sociais dirigentes do Estado.

As estratégias “economia aberta” e “monetarista” colocam-se na posição de acreditarem nas vantagens provenientes da abertura das economias nacionais, independentemente da sua estrutura produtiva, fazendo da concorrência internacional um motor de desenvolvimento. A formação de preços pelo mercado, sem distorções por via de subsídios ou legislação, e o papel dos preços relativos na distribuição de rendimento e na eficácia da afectação de recursos produtivos, implica que o Estado mantenha um perfil de garante desse funcionamento. A diferença entre as duas estratégias coloca-se na óptica de ajustamento estrutural para a primeira, e de estabilização para a segunda, bem como na escolha de instrumentos de política.

Outros autores, como Chenery, H. et al. (1974) procuram conciliar estas posições com as preocupações dos aspectos sociais do desenvolvimento. As estratégias decorrentes incidem sobretudo no crescimento económico com industrialização de empresas de diferentes dimensões, com criação de emprego, melhor qualificação da mão-de-obra, medidas destinadas a facilitar o acesso a bens materiais, direitos humanos e participação das mulheres.

Refira-se ainda as teses de Schumpeter, J.A. (1934) para justificarem um processo de desenvolvimento assente nas capacidades individuais, dos empresários e gestores privados, de realizarem poupança e promoverem o investimento com inovação, que, apesar de não se poderem enquadrar em nenhuma escola, serviram de referência aos defensores da liberdade de exercício da actividade económica.

### **3.2.5 As teorias estruturalistas**

Estas teorias têm origem nos trabalhos de Prebish, R. (1984, síntese pelo próprio autor), Singer, H.W. (1950), Seers, D. (1969), Sunkel, O. (1958) e Myrdal, G. (1957) e da Comissão Económica para a América Latina (CEPAL) da ONU desde os anos 40 e 50.

Os estruturalistas procuram uma visão interdisciplinar do desenvolvimento, defendendo a diferença entre este conceito e o de crescimento, e afirmam que as estratégias de política económica e social têm de atender à articulação entre instituições e grupos sociais, num quadro de deficiências estruturais que dificulta a afectação de recursos aos sectores produtivos, a transformação das instituições, dos hábitos sociais e das mentalidades individuais. A principal estratégia proposta pela CEPAL assentava no planeamento da industrialização, com o Estado a ter um papel importante como complemento da actividade privada, num processo de desenvolvimento equilibrado que atendesse à realidade económica, social e cultural dos países.

A sua posição face ao comércio internacional, cujos ganhos considerava serem enviados em benefício dos países industriais, por via da deterioração dos termos de troca, levam-nos a defender que a estratégia a adoptar deve conter medidas de restrição às importações, enquanto for necessário proteger as indústrias nacionais no seu processo de atingirem níveis de produtividade competitivos, ou para preservar o equilíbrio da balança comercial. Esta tese de defesa da estratégia de substituição de importações, (conhecida pela designação "Singer-Prebisch"), foi contrariada pelo trabalho de Lewis, A. (1978) sobre a diferença entre a produção do sector primário para subsistência e para exportação por um lado e os termos de troca favoráveis aos produtores com maior produtividade, por outro, não sendo importante o país onde se localizavam. Esta última posição leva a estratégias de promoção de exportações, com o papel do Estado a recair na subida de produtividade agrícola para os produtores de bens de exportação.

### **3.2.6 A escola de dependência<sup>178</sup>**

Os autores de referência desta escola são Baran, P. (1962), Furtado, C. (1964), Frank, G. (1967), Emmanuel, A. (1969), dos Santos, T. (1970), Amin, S. (1970), Cardoso, F. H. (1977). O desenvolvimento e o subdesenvolvimento são vistos como resultantes de uma exploração dos países da periferia de baixa produtividade e produção monolítica, pelos países do centro do sistema capitalista mundial, que dominam a inovação técnica e o capital, exploração realizada sobretudo através da troca desigual de produtos. Assim recusam a ideia das etapas ou fases do processo de desenvolvimento, afirmando que a relação centro-periferia implica uma permanente exploração e uma troca desigual sempre a favor dos mais industrializados.

Em vários livros e artigos Samir Amin, sobretudo depois de 1970, defende que a estratégia para uma evolução para um capitalismo periférico não dependente se encontra na concepção de políticas de "desconexão" do sistema por parte dos países da periferia, formando alianças inter-regionais e planeando uma industrialização diversificada, aut centrada no mercado interno dos países da zona, com investimento de origem nacional e tecnologia independente, virada para a substituição de importações e produção própria de bens e serviços.

---

<sup>178</sup> Que alguns autores apelidam de paradigma neo-marxista, Hunt (1989).

Fernando Henriques Cardoso faz parte de uma escola que alguns autores apelidam de “nova dependência” e defende que a decisão das políticas de desenvolvimento deve considerar a dependência externa dos países mas também as suas estruturas internas; esse autor não pensa as limitações estruturais como um factor inamovível mas considera que todo o processo está em aberto e que a dependência é compatível com o desenvolvimento, embora com constrangimentos tecnológicos e de capital.

### **3.2.7 A teoria do sistema-mundo**

A economia mundial enquanto sistema único constitui uma escola que tem o seu ponto central na concepção da predominância das relações económicas entre agentes, para além dos Estados. O seu autor de referência, Wallerstein, I. (1974 e 1979) tem fortes afinidades com a teoria da dependência, considerando também uma noção de zonas de divisão internacional de trabalho de periferia e de centro, mas acrescentando uma terceira, designada de semi-periferia, e não identificando esses espaços com unidades políticas tipo Estado. O mesmo autor, em 2002, reclama para a teoria do sistema-mundo a primeira concepção da globalização, acrescentando que não há nada de novo nas actuais formulações. Os autores de matriz mais sociológica contestam essa posição, considerando que a escola do sistema-mundo ainda utiliza demasiado a economia como a disciplina central de análise da expansão do capitalismo mundial a outras áreas da sociedade<sup>179</sup>.

De acordo com McMichael, P. (1996), essa expansão criou uma situação onde os mecanismos de condicionalismo, em especial a partir da chamada crise da dívida dos finais da década de 70, início da década de 80, permitiram um avanço claro na predominância das estratégias de desenvolvimento globais sobre as estratégias nacionais. Ou seja estaríamos num período em que a definição de uma estratégia de política económica e social por um país, para os seus nacionais, é menos importante do que as teses dominantes nos países com maior poder político e recursos financeiros.

### **3.2.8 As novas teorias e estratégias**

Como em todas as épocas há várias teorias e estratégias que a comunidade científica nas universidades, nas organizações públicas nacionais e internacionais e nas organizações não governamentais, investiga e publica em artigos e livros, ou, cada vez mais, simplesmente na *internet*. Desses ensaios só um número reduzido terá continuidade na investigação e na prática.

Neste ponto referiremos algumas dessas teorias e estratégias, escolhendo as que nos parecem ter potencialmente maior aplicação prática na África Subsaariana.

---

<sup>179</sup> Ver por exemplo So, A. Y. (1990) para uma boa exposição dessa escola e Skair, L. (1999) para uma súpula destas críticas.

Vamos, assim, referir:

- i) O desenvolvimento sustentável
- ii) As necessidades básicas
- iii) A participação ou empoderamento<sup>180</sup>
- iv) O desenvolvimento humano

#### i) O desenvolvimento sustentável

O “Desenvolvimento sustentável é desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades” (Bruntland, 1987). A ONU, ao promover as Conferências sobre o Meio Ambiente de Estocolmo, em 1972, de Nairobi, em 1982 e do Rio de Janeiro, em 1992, procurou aprovar Planos de Acção que pressionassem a definição nacional de estratégias defensoras do meio ambiente. Investigadores como Forrester, J.W., Meadows, D. e Timbergen, J. coordenaram equipas que publicaram para o “Clube de Roma” vários estudos que defendiam, em síntese, que, mantidos os níveis de industrialização, poluição, produção de alimentos e exploração dos recursos naturais, os limites do desenvolvimento do mundo seriam atingidos, no máximo, dentro de 100 anos.

O conceito, embora se tenha configurado, no início da sua utilização, sobretudo pela análise dos efeitos da actividade económica no meio ambiente, foi englobando, em particular depois do Relatório Bruntland, em 1987, as várias dimensões do bem-estar que podiam inspirar medidas de estratégia concretas. Medidas como a limitação do crescimento populacional, a garantia da existência de condições de produção alimentar a longo prazo, a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas, a diminuição do consumo de energia e o desenvolvimento de tecnologias que admitem o uso de fontes energéticas renováveis, a utilização de tecnologias ecologicamente adaptadas, etc.. Esta dimensão nacional era complementada com convenções internacionais no mesmo sentido. Pensamos que este conceito foi sendo incorporado em estratégias que tomam outras noções como base, tornando-se um elemento indispensável mas não a chave para a definição de políticas económicas e sociais.

#### ii) As necessidades básicas

Concretizam-se na estratégia apelidada de “Luta contra a Pobreza”, “Necessidades Básicas” ou “Redistributiva”, por referência ao livro “Redistribution with Growth”, de Chenery, H.B. et al. (1974) que retomava algumas vozes pioneiras na Índia vinte anos antes, para centrar o processo de desenvolvimento no capital humano, com o Estado a promover uma industrialização apoiada em tecnologia mão de obra intensiva, crédito e investimento em áreas onde as pessoas com menos rendimentos podem ter acesso e promovendo também uma política fiscal com taxas progressivas e serviços públicos de base.

---

<sup>180</sup> Ver nota número 40 do Capítulo I.



As necessidades básicas mínimas definidas no Relatório do director geral da OIT, de 1976, incluíam tanto bens materiais como a habitação, alimentação, vestuário, serviços públicos de saúde, água, saneamento, transporte publico, educação, como bens não materiais e com características mais políticas, como a igualdade de direitos humanos, o direito a emprego remunerado e a participação nas decisões.

Expressava-se também a necessidade de uma nova ordem internacional com desarmamento mundial.

### iii) A participação ou empoderamento

Podemos considerar que a estratégia da "participação ou empoderamento" se inicia com o desenvolvimento comunitário na década de 60<sup>181</sup> como estratégia de mudança social nos países menos desenvolvidos. Os autores dessa época tinham a preocupação de articular a industrialização com os aspectos culturais dos países recém independentes, partindo da tese de que as sociedades tradicionais tinham que se querer transformar para que tal realmente acontecesse.

A estratégia do empoderamento, cujo autor de referência é Friedmann, J. (1992) concebe os processos de desenvolvimento partindo das populações para os técnicos e para estruturas de planeamento e execução das estratégias. As pequenas organizações de base, com maior sensibilidade aos problemas das populações, devem participar num processo de definição de prioridades que não sejam de afirmação de um grupo à custa de outro. As suas limitações são a nível de ausência de uma perspectiva macro, de conjunto de formulação de políticas económicas e sociais. É uma estratégia que valoriza a convicção de que a população mais desfavorecida tem capacidade para definir as variáveis e os processos para atingir um nível socialmente satisfatório de bem estar.

Kanbur R. e Squire, L. (1999) afirmam que a apropriação dos objectivos dos projectos pela população alvo constitui um factor chave para o sucesso de empréstimos de ajustamento, mas não tiram dos exemplos que referem nenhuma conclusão no sentido da definição de uma estratégia global.

### iv) O desenvolvimento humano

Como já se referiu em pormenor no Capítulo I desta investigação, o PNUD promoveu, a partir de 1990 e anualmente, com a participação alargada de uma equipa de consultores (onde se incluíram investigadores como François Bourguignon, M. Desai, Amartya Sen, Hans Singer, Francis Stewart, Paul Streeten), a edição (coordenada por M., ul Haq e R., Jolly), de Relatórios do Desenvolvimento Humano, contribuindo para este tipo de estratégia, ao promover a noção de um desenvolvimento humano centrado na erradicação da pobreza, "não através de ajudas mas da atribuição de poder" (Speth, J.G., Prefácio ao Relatório do Desenvolvimento Humano, 1996).

---

<sup>181</sup> Em Portugal por exemplo Sousa, A. (1963), Silva, M. (1965) ou Belchior, M. (1966).

O alargamento do âmbito do conceito de desenvolvimento não coloca em causa o princípio da vantagem de abertura ao comércio internacional, com preços formados pela oferta e pela procura, mas salienta o papel da acumulação em capital humano e debate se o nível de intervenção do Estado deve ser o de principal agente de planeamento, apenas “market friendly”, ou o de garante indispensável da existência de condições para os pobres aumentarem as suas possibilidades de escolhas e capacidades (Sen, A. 1983 ou 2003 por exemplo), através de correcções normativas da distribuição que o mercado realiza.

É essa estratégia que se expressa em Documentos Nacionais de Redução da Pobreza elaborados na segunda metade da década de 90 e início do século XXI, e da qual podemos fazer uma síntese (a partir de relatórios de organizações internacionais como o CAD da OCDE, o Banco Mundial, o PNUD, o FIDA, a OIT, a CNUCED, etc., e de textos com origem em organizações estatais em países com forte presença na cooperação internacional como a Noruega, a Holanda ou o Reino Unido), de qual o conteúdo comum das estratégias nacionais de redução da pobreza:

- aumento das oportunidades dos pobres através do crescimento económico direccionado para os mais vulneráveis
- melhoria das capacidades dos pobres para aproveitarem essas oportunidades através de um maior acesso a activos humanos, físicos e financeiros
- aumento da “voz dos pobres”, ou seja, que o imperativo ético do empoderamento dos pobres seja claramente assumido
- redução da vulnerabilidade dos mais pobres pela construção de redes de segurança social.

Pensamos que podemos considerar também dentro desta estratégia os esforços de autores como Thorbecke, E. (1995), que procura elaborar uma síntese para apresentar uma proposta de estratégia de desenvolvimento de longo prazo, apoiada na modernização simultânea da agricultura, indústria e comércio, no investimento em recursos humanos e na reforma das instituições públicas. Ou os esforços do conjunto de autores, reunidos em 1995 e 1996 pelo Secretário Geral da OCDE, com o objectivo de tentar explorar conceitos novos, como economia plural ou sociedade activa (OCDE 1996).

## **Conclusão**

Como conclusão deste ponto, podemos afirmar que as tentativas de evoluir, na teoria e na prática, têm tido uma origem activa diversificada em vários tipos de instituições, seja nas públicas internacionais ou nacionais, seja nas organizações não governamentais e universidades. Parece-nos que o Banco Mundial se assumiu ao longo do tempo como o espaço central onde esse debate se realiza. Algumas agências da ONU dão em permanência uma contribuição importante, como o PNUD, a OIT, a CNUCED, a FAO ou a UNICEF, para além da União Europeia ou do CAD da OCDE. Participam também influentemente alguns organismos

nacionais de cooperação, como o DFID inglês e os correspondentes holandeses e noruegueses, universidades como a de Sussex e a London School of Economics, no Reino Unido, o MIT e a Universidade de Chicago, nos EUA e organizações privadas internacionais, como a ONG OXFAM, a Amnesty International ou a Dag Hammarskjöld Foundation.

Para conseguirmos uma tipificação de estratégias de desenvolvimento decorrentes destas teorias ou conjuntos de teorias<sup>182</sup>, elaborámos um quadro de síntese, com recursos a fontes de Griffin, K. (1989), Oman, C. P. e Wignaraja, G. (1991), Friedmann, J. (1992), Mengisteab, K. (1996), Pieterse, J.N. (1998).

Note-se que se tem plena consciência da utilidade de uma síntese, mas também da dificuldade de conceber um quadro que reflecta escolas/teorias que suportaram diversas estratégias (como a industrialização por exemplo) e com algum enquadramento das diferentes experiências dos países africanos. Por exemplo, a experiência da *ujamaa* de Nyerere na Tanzânia, e a planificação central do MPLA em Angola, correspondem a estratégias classificadas como Socialistas, mas a realidades muito diferentes, seja pelos recursos de base de cada país seja pelo contexto das relações de força dos grupos sociais, que, no segundo caso originaram muitos anos de luta armada, enquanto no primeiro permitiram realizar uma transição de uma estratégia para outra, com programas de ajustamento estrutural, sem conflito armado.

Parece-nos igualmente que não tem cabimento, num quadro resumido como o apresentado, autonomizar estratégias de separação ou isolamento em relação à economia mundial - seja na sua versão mais radical da desconexão, preconizada por Samir Amin, como já se referiu, seja na versão mais moderada de uma prioridade à integração regional, que levou ao estabelecimento na Nigéria, em 1991 da "Comunidade Económica Africana" - mas que têm até agora, pouca expressão económica e política, se bem que continuem a ser defendidas por diversos autores. Consideramos que a estratégia "Auto centrada" sintetiza os elementos significativos dessas opções. <sup>183</sup>

A Nova Estratégia de Parceria Africana para o Desenvolvimento (NEPAD) procura desde 1996 orientar-se por uma estratégia que nos parece poder ser em parte expressa pela designação de "desenvolvimento humano", alterando vários aspectos isolacionistas da anterior, e assumindo a questão da boa governação, do fim da corrupção e da solução pacífica de conflitos como componentes essenciais de um acordo global.

---

<sup>182</sup> Pensamos que a discussão sobre se as teorias enunciadas constituem ou não diferentes paradigmas levar-nos-ia a questões que estariam algo afastadas do objecto de investigação.

<sup>183</sup> Veja-se a bibliografia sobre o debate em torno da integração africana em Torres, A. (1998), ou a obra sobre o desenvolvimento auto centrado, de Mengisteab, K.(1996)

Procurámos, ainda, elaborar o quadro seguinte com uma sistematização de objectivos, instrumentos, papel do Estado e efeitos previsíveis nos sectores de actividade, da indústria e serviços por um lado e na agricultura por outro, mais pormenorizados do que no texto deste ponto, embora seguindo uma ordem de apresentação correspondente.

O objectivo é procurar concretizar as diferentes características de cada escola/teoria de forma a permitir que exista um enquadramento mais claro da política económica e social seguida pela República da Guiné-Bissau, cuja análise faz parte do objectivo da presente investigação.

**QUADRO III.1**  
**Objectivos, instrumentos, papel das instituições estatais e efeitos sociais e sectoriais das estratégias de desenvolvimento referidas**

ESTRATÉGIA	OBJECTIVOS CENTRAIS	INSTRUMENTOS PRINCIPAIS	PAPEL DAS INSTITUIÇÕES ESTATAIS	EFEITOS SOCIAIS	EFEITOS NA INDÚSTRIA E SERVIÇOS
AUTO-CENTRADA	Criar uma dinâmica interna sem perder os benefícios das externas, mas defendendo-se das suas influências. A segurança alimentar é o objectivo central.	Todas as medidas que com- corram para a orientação da produção e integração dos sectores modernos e tradicionais utilizando as capacidades e as necessidades internas como principal motor para atingir os objectivos.	Aumentar o seu papel na definição das políticas internas de ajustamento, de forma a desenvolver uma economia de mercado mas com um Estado intervencionista na formação de capital e na protecção social. Criar as condições de justiça, segurança, democracia e bem-estar social.	A preocupação com as necessidades internas leva a uma melhoria dos níveis de bem- estar, diminuindo a pobreza. A promoção de um ambiente político democrático, com um alto grau de descentralização, permite uma ligação à sociedade e reforça o poder directo das populações.	regionais, sem tarifas ou barreiras alfandegárias, seja no comércio de bens ou serviços de transportes e comunicações. As pequenas e médias empresas têm algum grau de controle pelo Estado. As pequenas e médias empresas têm algum grau de controle pelo Estado. As pequenas e médias empresas têm algum grau de controle pelo Estado.
INDUSTRIALIZAÇÃO  - Substituição de importações - Promoção de exportações	Acelerar a taxa de crescimento do produto interno bruto. A substituição de importações procura que o mercado interno seja fornecido por indústrias nacionais. A promoção de exportações procura o efeito de "arrastamento" ou com base em secto-	Políticas proteccionistas da produção para o mercado interno e política industrial de apoio a indústrias estruturantes (bens de capital e intermédios) e que permitam substituir importações. Políticas de incentivo fiscal e de	Papel activo de planeamento e controle de todo o processo de crescimento. Escolha das indústrias a apoiar, os sectores ou as zonas geográficas ou pólos de industrialização.	Crescimento desigual entre áreas industrializadas, em geral urbanas e o resto do país. Espera-se que os grupos sociais com menos recursos beneficiem deste crescimento, por arrastamento, sem recurso a medidas específicas.	Crescimento protegido dos produtores de bens de capital, do mercado interno e externo. A indústria é o sector de acumulação de

	res/indústrias chave com inten- sas ligações a montante e jusante do processo produtivo ou com base em "pólos geográficos" de concentração de investimento.	crédito a indústrias orientadas para a exportação.			
<b>ESTRATÉGIA</b>	<b>OBJECTIVOS CENTRAIS</b>	<b>INSTRUMENTOS PRINCIPAIS</b>	<b>PAPEL DAS INSTITUIÇÕES ESTATAIS</b>	<b>EFEITOS SOCIAIS</b>	<b>EFEITOS NA INDÚSTRIA E SERVIÇOS</b>
SOCIALISTA	Aumentar o bem-estar da população, de forma igualitária, e com a prevalência de critérios colectivos sobre os individuais em todas as decisões políticas e económicas.	Plano Central com objectivos quantificados de produção e de investimento. Política de câmbios e de preços definidos administrativamente .	Detém a propriedade das em- presas de maiores dimensões e importância económica. Apoa cooperativas e limita as activi- dades do sector privado.	Distribuição igualitária mas com forte compressão do consumo, pois as poupanças são orientadas para o investimento.	Nacionalização de empresas e organização de uma industria- lização obedecendo a critérios políticos e não de mercado. Baixa pr inovação na industria.
<b>MONETARISTA</b>	Melhorar o funcionamento dos mercados pela formação livre de preços e manutenção dos equilí- brios macro económicos de curto prazo, com controlo da inflação.	Políticas monetárias e cambiais, controlo de crédito interno, reformas fiscais, reforma orça- mental e reformas financeiras. Incentivos à poupança e ao investimento.	Papel passivo de proporcionar ambiente estável para o sector privado de iniciativa individual ser o motor do crescimento.	Favorece quem tem poupanças, produz eficientemente e tem iniciativa económica. Não apoia medidas sociais específicas.	Crescimento dos privados. Privatização de empresas pú- blica redução da rigidez do mercado de trabalho.
ECONOMIA ABERTA	O mesmo que a anterior, com relevância para a integração de todos os países na economia mundial.	Política cambial, liberdade comercial e medidas que facilitam o investimento externo (capital e trabalho) como	Papel activo de remoção de obstáculos às relações com o exterior e apoio à produção de bens	Favorece quem produz bens ou serviços competitivos com o exterior. Os produtores estão	Crescimento dos produtores de bens exportáveis, que são o sector de capital, e empobrecimento dos produtores de bens internos não com as importações.

		moto- res do crescimento. Ajustamento estrutural das economias e instituições ao funcionamento de mercado.	exportáveis.	sujeitos permanentemente à concorrência com produtos de outros países e o número de falências e desempregados podem variar muito.	
REVOLUÇÃO VERDE	Aumentar a oferta interna de bens alimentares em especial cereais, como meio de baixar o custo do trabalho e criar condições para aumentar a poupança e o investimento.	Política agrícola e políticas proteccionistas em relação à importação de bens alimentares.	Papel activo de proporcionar o ambiente e infraestruturas de apoio à investigação, linhas de crédito e outras medidas de apoio ao desenvolvimento da produção agrícola.	Diminuição da pobreza rural devido a melhor nutrição e mais emprego, trabalho intensivo.	Crescimento das indústrias que têm como matérias primas produtos ou produzem para esse sector bens de capital ou intermédios.
<b>ESTRATÉGIA</b>	<b>OBJECTIVOS CENTRAIS</b>	<b>INSTRUMENTOS PRINCIPAIS</b>	<b>PAPEL DAS INSTITUIÇÕES ESTATAIS</b>	<b>EFEITOS SOCIAIS</b>	<b>EFEITOS NA INDÚSTRIA E SERVIÇOS</b>
REDISTRIBUTIVA ou NECESSIDADES BÁSICAS	Melhorar a distribuição de rendimento e riqueza com prioridade às medidas que permitem a afirmação da personalidade física, mental e social dos grupos de baixo rendimento para incremento do seu padrão de vida.	Intervenção directa nas medidas de distribuição, mudança na composição da despesa pública e na criação de legislação para aumentar o papel da sociedade civil.	Criação de instituições de articulação entre o Estado e a Sociedade Civil. Políticas para garantir a segurança alimentar e a qualidade do ambiente.	O aumento de emprego é considerado o elemento chave. Melhor distribuição de rendimento. Crescimento do PIB per capita. Mais acesso dos pobres à posse da terra.	Positivos nos produtores de bens e serviços considerados como base. Crescimento dos que podem produzir com factores nacionais ou re
PARTICIPAÇÃO ou EMPODERAMENT	Centra-se na melhoria de acesso às instancias de decisão política a	Medidas organizacionais e legais que fortifiquem a	Promover uma democracia participada, com poderes para gerir	Tendem a aumentar as redes sociais, de apoio mútuo, informação, acção	Proliferação de micro projectos, de formas de produção cooperativas com preocupações ambientais. Rigidez nos despedimentos no mercado de trabalho, maior poder e pouca atracção do investimento externo.

As políticas de ajustamento e o bem-estar das famílias na cidade de Bissau, República da Guiné-Bissau, no período 1986-2001

O	<p>todos os níveis. Desde as comissões de rua ao parlamento ou instituições correspondentes. Tal acesso é considerado decisivo para orientação da política económica e social.</p>	<p>aquisição de poder das famílias, do nível micro da casa para o macro das acções sociais e politicamente relevantes. Métodos participativos designados como "de baixo para cima".</p>	<p>problemas desenvolvidos localmente, com organizações comunitárias, com coordenação e reflexos nacionais numa articulação entre a sociedade civil e as instituições do Estado.</p>	<p>colectiva política, social e económica. As solicitações da população extravasam o sistema parlamentar.</p>	
DESENVOLVIMENTO HUMANO	<p>Aumentar as capacidades e as possibilidades de escolhas que permitam a cada pessoa desenvolver a sua personalidade, em simultâneo com o crescimento do bem-estar colectivo com especial atenção aos mais pobres.</p>	<p>Medidas de promoção do crescimento económico que garanta emprego. Manutenção de legislação do trabalho que proteja os trabalhadores. Acesso dos mais pobres a bens básicos (nutrição, saúde, educação e habitação e emprego).</p>	<p>O Estado tem um papel de interventor amigável para com o mercado e para com a sociedade civil, assegurando a promoção dos direitos do homem aprovados pela ONU, bem como das minorias nacionais e imigradas, da justiça, da segurança e como produtor de bens públicos.</p>	<p>Positivos com maior distribuição de bem-estar e criação ou consolidação de uma rede de segurança social para os mais pobres.</p>	<p>As questões ambientais, de igualdade de género, de condições actualização de salários tornam-se elementos da produção.</p>



As políticas de ajustamento e o bem-estar das famílias na cidade de Bissau, República da Guiné-Bissau, no período 1986-2001

### 3.3 Os modelos e as estratégias de desenvolvimento do FMI e do BM

O FMI baseia a sua leitura teórica da concepção das políticas de estabilização nos modelos que desenvolveu a partir dos estudos de J.J. Polak e E. W. Robichek, nos anos 1950s e 1960s, tomando como base os modelos *keynesianos* de economia aberta e a importância do equilíbrio entre rendimento e consumo, entre poupança e investimento, e entre impostos e gastos públicos para a sustentabilidade da evolução da economia dos países alvo. Esta concepção analítica, conhecida como “a óptica monetária de análise da Balança de Pagamentos”, editada em dois livros, quase simultâneos, pelo Departamento de Investigação do FMI (vários autores com edição de Rhomberg R.R. e Heller, R.H. 1977) e pelo Departamento de Economia da Universidade de Chicago (vários autores com edição de Frenkel, J.A. e Johnson, H.G., 1976) e ainda com trabalhos desenvolvidos pela London School of Economics, procura relacionar as alterações do mercado monetário com o sector externo, e as políticas de retoma dos equilíbrios referidos com a balança de pagamentos<sup>184</sup>, utilizando como instrumentos principais o crédito interno e a variação na disponibilidade de divisas. Foi tomada como base para a definição da estratégia de desenvolvimento que se designou no ponto anterior por “monetarista”, pela chamada “escola de Chicago” cujo autor mais conhecido é Milton Friedman.

Tomando como hipóteses de base as características económicas de uma pequena economia aberta, com um sistema de câmbios fixos nominalmente, define como objectivos centrais a melhoria da balança de pagamentos e uma taxa de inflação aceitável, como base para a manutenção do emprego e do rendimento real (segundo o FMI).

As funções principais de comportamento são :

- a procura de moeda como função estável, com a simplificação de depender apenas do rendimento nominal, e com uma velocidade de circulação constante
- a procura de importações como função do rendimento nominal
- a oferta de moeda dependente do crédito bancário interno e das reservas do sistema bancário sobre o resto do mundo
- a equação de equilíbrio da balança de pagamentos articula as alterações nas reservas em divisas com a conta corrente e alterações na detenção de títulos sobre o exterior.

Não existe mercado de capitais interno, não são considerados explicitamente a poupança e o investimento. As exportações e os fluxos monetários externos são

---

<sup>184</sup> Consulte-se para uma descrição mais completa dos modelos desenvolvidos na óptica da análise feita pelo FMI (1977), ou autores como, Polak, J.J. (2001), Tarp, F., (1993), cap.3, Khan, M., Montiel, P. e Haque, N.U. (1991), sendo esta última uma organização de textos de diferentes autores .

exógenos. O equilíbrio do modelo é obtido pela igualdade entre oferta e procura de moeda.

Os instrumentos de política económica privilegiados são a política cambial e o controle da concessão de crédito interno, seja aos privados seja ao governo, pois as suas variações levam a alterações, no mesmo sentido, da oferta de moeda, da sua procura e do rendimento.

Se a economia estiver abaixo da sua capacidade produtiva o efeito deve ser o de fazer crescer a produção, com pouca alteração de preços; se não houver capacidade disponível (ou se existir capacidade potencial mas não disponível), o efeito far-se-á sentir a nível do aumento de preços, de importações e consequente deterioração dos níveis de reservas.

Esta formulação aponta claramente a importância do crédito interno na política económica que privilegia o sistema monetário como área de intervenção. Em Bissau isso corresponde a não haver capacidade para usar os recursos físicos se não muito lentamente, e por conseguinte os fluxos externos vão directamente para o consumo. Os preços sobem mas mais importante do que isso a capacidade usada não cresce e quando os fluxos param o consumo e o bem estar medido por ele caem por aí abaixo. É igualmente a sua principal limitação, quando aplicado a países com um sistema financeiro e monetário pouco significativo. Como veremos em capítulos seguintes, a economia da Guiné-Bissau assenta fundamentalmente nas actividades agrícolas e piscatórias, e nos fluxos de ajuda externa, com uma parte significativa do consumo proveniente de produção doméstica, sem criação de excedentes. Uma política económica que considere como principal instrumento a oferta de moeda e a regulação da taxa de câmbio apenas consegue cumprir objectivos em sectores limitados das actividades económicas, dadas essas características.

O seguinte esquema adaptado de Mills, C.A., e Nallari, R., (1992: 81) 185, resume o modelo descrito:

Objectivos:

Aumentar as reservas de divisas

Aumentar o nível geral de preços moderadamente

Aumentar a actividade do sector privado através de empréstimos concedidos pelos bancos internos

Variáveis endógenas:

Rendimento nominal

Oferta de moeda

Importações

Variáveis exógenas:

Produto real

Nível de preços das importações

Nível de preços de bens e serviços internos

---

<sup>185</sup> Aliás como faz Sowa, N.K. (2001)

Exportações  
Pagamento de juros sobre a dívida pública e privada externa  
Transferências externas para o governo e para o sector privado

Instrumentos de política :

Controlo da concessão de crédito interno aos privados  
Controlo dos empréstimos concedidos ao governo  
Taxa de câmbio

Parâmetros:

Velocidade de circulação da moeda  
Proporção de bens importados no índice geral de preços  
Propensão marginal a importar  
Elasticidade de resposta das importações a variações nos preços relativos.

Note-se que o modelo se manteve basicamente o mesmo desde a década de 50. A evolução registada incidiu sobretudo na divisão do crédito em privado e governamental. Tal facto não significa que os programas de políticas apoiados pelo Fundo não se fossem tornando mais complexos e adaptados a transformações como as que se deram no sistema cambial mundial. Mas o Fundo nunca considerou necessário fazer referência a outro quadro teórico.

Quanto ao Banco Mundial nunca encontramos como posição oficial da instituição o apoio a uma escola de pensamento da economia do desenvolvimento em particular.

Autores como Stewart, F. (1991), Leslie, W. (1987), Havnevik, K.J. (1987), entre outros, afirmam que a instituição adopta medidas oscilando entre a escola neoclássica e estruturalista. Hibou, B. (1998) afirma que os doadores em geral não reflectem a aplicação de qualquer teoria económica e regem as suas acções pela introdução das normas liberais, de procura de simplicidade nos processos e de isolamento/separação dos elementos políticos nas relações de cooperação.

Julgamos que, para o objecto da presente investigação, o modelo de Mead-Salter-Swan ou modelo de economias dependentes permite uma análise mais precisa e viável face aos dados existentes, sem ter a pretensão de explicitar todas as variáveis envolvidas nas medidas de política económica e social.

Diferentes autores referem este modelo por designações diferentes: Addison, T. e Demery, L. (1990) utilizam o primeiro título; Dornbusch, R. (1980) opta pelo segundo, referindo-o como “modelo de Salter”, e outros autores utilizam a designação de “modelo australiano”.

Julgamos que o modelo é um ponto de partida aceitável para a análise do tema desta investigação, atendendo, por um lado, à análise da política económica guineense feita no Capítulo IV, por outro lado, às experiências de análise empírica doutros países citados no presente capítulo. Aliás o Banco Mundial num estudo elaborado em 1996, considera explicitamente<sup>186</sup> o modelo inspirado nos trabalhos

---

<sup>186</sup> Os estudos não vinculam a instituição, não constituindo posição oficial.

de Wilfred Salter, 1959, Trevor Swan, 1968 e Robert Mundell, 1965 e 1991, como base para a análise macroeconómica dos países referidos nessa obra.

O modelo considera uma pequena economia aberta, sem possibilidade de influenciar o preço mundial de qualquer produto ou serviço que exporte ou importe.

Classifica os bens e serviços sobre os quais recaem as actividades económicas em dois tipos : os tradables<sup>187</sup> (ou tradeables como escreve Seralgeldin, I., 1989) - os bens e serviços que podem ser trocados entre o país e o resto do mundo e cujos preços são determinados pelo mercado mundial; e os não tradables - bens e serviços cujo preço é definido pelo mercado interno. A distinção encontra a sua justificação na natureza dos bens, nas políticas económicas e sociais praticadas e nos custos dos transportes. Os bens e serviços atravessam a fronteira, num ou noutro sentido, se o seu preço no consumidor for competitivo em relação à produção local do mesmo tipo, incluindo substitutos próximos.

Note-se que um bem ou serviço pode alterar a sua classificação : o arroz na Guiné-Bissau passou de interno a transaccionável, seja pela insuficiência de produção ( e logo a necessidade de importação), pela comercialização na cidade de Bissau ( o que levou em certas ocasiões a ser transaccionável na capital, mantendo-se interno no campo ), ou por ser utilizado pelas populações fronteiriças para troca por moeda convertível ( sobretudo o CFA no Senegal ) ou por produtos de consumo não agrícola ( quando a escassez de produtos no campo era grande e o preço oficial do arroz era definido por critérios políticos pelo Governo ).

Há, assim, bens e serviços que são sempre incluídos numa categoria de um modo claro: a castanha de cajú na Guiné-Bissau, cultura de exportação que o mercado interno consome em pequenas quantidades, é sempre para comércio externo; a produção hortícola da cidade ou os serviços públicos de nível intermédio são praticamente sempre vendidos nos mercados locais. Mas um grande número de bens e serviços podem ser de uma ou outra categoria conforme a situação em que são formados os preços pelos quais chegam ao consumidor. Além do arroz já citado, refira-se por exemplo o ensino primário: em princípio é claramente um serviço interno; mas se parte dos professores, os livros e diferente material didáctico tiver origem noutros países, o seu custo já não depende só do mercado interno mas também de preços exógenos ao país. Temos, portanto, uma certa indefinição nessa tipologia. O que dificulta a aplicação prática da concepção teórica de mercados para os diferentes tipos de bens e serviços, como faz Dornbusch (1980).

---

<sup>187</sup> A tradução que vamos utilizar é a do livro de Dornbusch e Helmers, Economia Aberta, pela Fundação Calouste Gulbenkian (1991), pág.47, como "internos" para não *tradables* e "transaccionáveis" para *tradables*, embora não nos pareçam exprimir correctamente o significado dos termos em inglês. Para tal necessitaria haver sempre uma referência ao "exterior" para os *tradables* e "interior" para os não *tradables*.

A resposta está, quanto a nós, em considerar que existem muitos bens e serviços cuja formação de preços podem ter parte de ambas as categorias. 188

O modelo assume o pleno emprego obtido pela flexibilidade de preços e salários<sup>189</sup> para se manter na fronteira de possibilidades de produção. Compara equilíbrios estáticos em períodos temporalmente diferentes, considerando os preços fixos, e adaptando-se assim aos dados disponíveis.<sup>190</sup>

O modelo atribui preços,  $P_x$  e  $P_m$ , aos “transaccionáveis” de exportação e de importação, respectivamente. Aos “internos” o preço correspondente é  $P_n$ . A taxa de câmbio é fixada nominalmente pelas autoridades do país.

Os preços  $P_x$  e  $P_m$  são exógenos em parte; noutra parte dependem das medidas de política económica e social, designadamente de impostos positivos ou negativos sobre exportações ou importações, e da taxa de câmbio.  $P_n$  depende do mercado interno, que pode ser influenciado pela política económica e social praticada, sobretudo a política monetária e fiscal. Podemos então definir os preços relativos  $P_x/P_m$ ,  $P_n/P_m$  e  $P_x/P_n$ .

Como a nossa investigação se dirige para o bem-estar do consumidor final, podemos considerar que esses preços se referem a bens e serviços de consumo final.

Não há restrições à mobilidade sectorial de trabalho no curto ou longo prazo nem de capital no longo prazo, o que significa que a estrutura ou composição do produto e das importações pode variar, e que as empresas procuram trabalho em função da tecnologia, do stock de capital existente e do salário real atendendo a  $P_x$  ou  $P_m$ , conforme o tipo de produção da firma. Também significa que as famílias se deslocam de umas actividades para outras procurando maximizar os salários, ou, mais precisamente, o acesso a recursos que essas actividades proporcionam. Essa particularidade é adequada a um país como a Guiné - Bissau, onde a qualificação da mão de obra é muito baixa<sup>191</sup> e é fácil a mobilidade entre actividades que se processam de acordo com essas baixas qualificações generalizadas.

O modelo equilibra-se com um conjunto de valores de preços relativos que igualam a oferta e procura no mercado de bens e serviços, no mercado monetário e no de trabalho.

O esquema seguinte resume o que foi dito:

---

<sup>188</sup> Seguindo os trabalhos de autores como Devarajan, S. e De Melo (1987), com análises do Senegal, Camarões e Costa do Marfim, citado por Addison, T. e Demery L. (1989).

<sup>189</sup> Addison and Demery (1990) analisam a hipótese de rigidez no salário do sector formal e flexibilidade no informal.

<sup>190</sup> Os autores de referência em geral podem encontrar-se em Dornbusch, R. (1980).

<sup>191</sup> A qualificação proveniente da instrução formal clássica ou técnica, pois para as actividades cuja produtividade depende da experiência e da adaptação das técnicas de produção ao clima e terreno, (como por exemplo o cultivo do arroz) a qualificação informal assegura uma alta eficiência.

Objectivos:

Alterações na estrutura de produção e consumo

Variáveis endógenas:

Salário nominal

Preço dos bens internos

Força de trabalho no sector  $i$

Produção de bens e serviços internos

Produção de bens e serviços de exportação/importação

Despesa em bens e serviços internos e externos

Variáveis exógenas:

Capital no sector  $i$

Preço de bens e serviços de exportação

Preço de bens e serviços de importação

Parâmetros:

As elasticidades da procura de trabalho em função da percentagem de força de trabalho nos diferentes sectores de actividade.

Pensamos que a apresentação simplificada deste modelo contribui para a compreensão da lógica das medidas de política que foram aprovadas pelo Governo guineense e para a tipologia que procurámos estabelecer no ponto seguinte.

Note-se que não existem nestes modelos variáveis directamente relacionadas com o bem-estar das famílias ou grupos sociais. Supõe-se que o mercado de trabalho constitui o mecanismo implícito de acesso a recursos por parte desses agentes socio-económicos.

Como veremos no Capítulo V, o modo como vamos definir as estratégias de comportamento das famílias, face aos efeitos das políticas de estabilização e ajustamento estrutural, atende a essa particularidade do modelo.

### **3.4. A tipologia das medidas de estabilização e ajustamento estrutural**

A evolução que as medidas de operacionalização destes conceitos registaram, desde os anos 80, pode ver-se pelas três gerações de programas de ajustamento que, em 1990, instituições internacionais como o BAD, PNUD e BM, consideravam:

A primeira geração, entre 1981-84<sup>192</sup>, em países como a Costa do Marfim, Senegal e o Quénia, centravam a concepção de medidas de política monetária e fiscal, com o objectivo de reduzir a procura agregada, incidindo na diminuição de despesas governamentais, aumento de impostos e restrições salariais, como forma

---

<sup>192</sup> Países como o Togo e Madagáscar tiveram programas anteriores. Mas, nos finais dos anos 70, a sistematização das políticas económicas e sociais não tinha uma definição que se possa comparar com as das datas aqui referidas.

de combater práticas expansionistas financiadas por empréstimos do resto do mundo, acima da capacidade de pagamento dos países.

A segunda geração, entre 1984-1986, corresponde à concepção dos programas com inclusão de medidas de alívio dos efeitos sociais perversos do ajustamento na Guiné-Bissau, no Gana e na continuação do já existente no Senegal. O foco dos programas deslocou-se para o crescimento global e para a necessidade de melhorar a atribuição de recursos, procurando uma estrutura com maior peso dos bens passíveis de serem transaccionados internacionalmente.

Cresceram as medidas de alteração das políticas comerciais e cambiais e de reformas institucionais, visando o aumento da eficácia do sector público.

A terceira geração, que pensamos estender-se de 1986 até 1989/90, é associada ao programa dos Camarões e de Madagáscar, com os objectivos de combate à pobreza e melhoria do bem-estar de grupos sociais definidos, a par do aumento da eficácia e do crescimento económico duradouro.

Acrescentaríamos uma quarta geração, a partir de 1990/91, caracterizada pela ligação do condicionalismo a critérios políticos de “boa governação” e democracia parlamentar, e, sobretudo a partir de 1997, explicitamente ao combate à corrupção. Em simultâneo, esta última geração de programas vê o critério “melhoria do bem-estar através da redução da pobreza” tornar-se o objectivo de síntese mais referido no discurso das chefias das instituições. A decisão de tornar a estratégia de luta contra a pobreza como dominante vai adquirindo uma expressão cada vez mais significativa nos programas concretos. O que tem implícita a aceitação das críticas feitas aos programas, como veremos mais adiante neste Capítulo.

Esta classificação é indicativa da evolução registada na concepção dos programas, no sentido de uma maior atenção às variáveis sociais. Madaris, A. (1995), avança mesmo a tese de que as preocupações de terceira geração só surgem porque as medidas de política económica e social dos programas não obtiveram resultados aceitáveis de acordo com as previsões. Aliás Husain, I. (1995) confirma-o, ao afirmar que, até 1987, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) consideravam as questões sociais como resolúveis pela evolução das variáveis económicas, e que a maior alteração qualitativa de sempre, na concepção genérica de crescimento económico, pelo FMI, foi a crescente preocupação com a pobreza.

Note-se que esta evolução não é assumida em bloco pelos programas aprovados por qualquer das instituições. Williamson, J. (1999) que tinha, em 1990, utilizado pela primeira vez a expressão Washington Consensus para as políticas seguidas pelo FMI/BM para a América Latina, defendia que ele se tinha concretizado ao longo do tempo, com base em temas que pouco tinham de social. No entanto, de entre as dez medidas que o seu artigo original considerava como



síntese do pensamento oficial dessas instituições, a segunda<sup>193</sup> consistia na “reorientação das prioridades das despesas públicas para áreas com mais rentabilidade económica, e com potencial para melhorar a distribuição de rendimento, tais como cuidados de saúde primária, educação básica e infra estruturas”.

Uma das críticas mais generalizadas feitas aos programas de ajustamento na década de 80 era que o núcleo central das políticas preconizadas obedecia a um padrão fixo, não atendendo à diversidade dos países onde se aplicavam. Aliás essa crítica é repetida por Stiglitz, J.E. (2002) vinte anos depois, embora a aplique fundamentalmente ao FMI e não ao BM.

A análise de programas feita por diferentes autores leva à conclusão de que não há nenhuma medida que surja em todos os países, mas existe um conjunto que está presente na maioria, dando, só em parte, crédito à crítica referida.

Addison, I., Demery, L. et al (1990) defendem que há basicamente 3 tipos de linhas de actuação, decorrentes da análise teórica explicitada no ponto anterior, que os governos procuram seguir: 1) financiar as contas correntes com o exterior pela injeção de fluxos de capital; 2) reduzir o défice até ao nível previsível de disponibilidade de capitais externos; 3) incentivar a expansão das exportações e a substituição de importações como meios de conseguir uma balança de pagamentos viável.

Outros autores como Mengisteb, K. e Logan, B.I. (1995) identificam três grupos de medidas: a) de combate à inflação, com o fim dos preços subsidiados e a redução da despesa pública; b) alterações institucionais, como privatizações, formação livre de preços, taxas de juro e de câmbio e liberalização de importações; c) alterações na composição da despesa, como desvalorização, e promoção de exportações.

Como estas tipologias são pouco operacionais, autores como Tarp (1993), Toye (1995), ou o Banco Mundial (1996), indicam um número de 8 -10 medidas comuns à maioria dos programas.

Toye, J. (1995), sobre um período de 1980-86, identifica nove medidas que surgem em mais de 50% dos programas: reforço da capacidade de gestão do investimento público, liberalização das importações, incentivos às exportações, reformulação do orçamento público ou do sistema fiscal, rentabilização das empresas públicas, revisão dos preços agrícolas, das prioridades do investimento público e dos incentivos à indústria e aumento do apoio à produção agrícola.

Vamos de seguida definir uma tipologia de medidas de estabilização e ajustamento estrutural, com base nesses autores e ainda nos quadros síntese de análise de programas de ajustamento, designadamente de Mosley, P. (1995), de Stewart, F. (1994), de Stern, E. (1991) e de Khan, M.S. e Knight, M.D. (1981).

---

<sup>193</sup> Sendo as restantes: disciplina fiscal, reforma fiscal, liberalização financeira, criar competitividade com a taxa de cambio, liberalização comercial, liberalização do investimento directo estrangeiro, privatizações, abolição de barreiras ao comércio externo e garantia dos direitos de propriedade individual.

A metodologia utilizada pretendeu reter as medidas preconizadas pela maioria dos programas e organizá-las numa grelha próxima da apresentação mais generalizada dos dados das Contas Nacionais. Procura-se assim facilitar a análise dos seus efeitos, aumentando a compatibilização com os elementos disponíveis no sistema estatístico do país.

Os objectivos genéricos dos programas de condicionamento no que respeita a medidas de estabilização são definidos geralmente como :

a) Melhorar os défices da Balança de Pagamentos, tornando-os compatíveis com o pagamento da dívida externa e com os orçamentos nacionais.

b) Reduzir a inflação.

c) Assegurar condições para o crescimento/desenvolvimento da economia de forma estável e continuada.

Note-se que a alínea c) surge em programas mais recentes e denota preocupações que ultrapassam o curto prazo, dentro do pensamento de diversos autores<sup>194</sup>, que vêem o período pós-ajustamento como uma realidade muito longínqua.

Estamos assim em presença de objectivos que são satisfeitos, em princípio, com medidas de política económica monetária e fiscal, mas que, face às situações concretas em cada país, assumem contornos mais diversificados. As medidas de estabilização articulam-se com as de ajustamento estrutural ou de longo prazo, agindo umas sobre as outras, nuns casos aumentando as possibilidades de sucesso noutros tendo efeitos contrários.

Diga-se como pano de fundo geral que as medidas de estabilização vêm a sua eficácia dependente do grau de funcionamento de diferentes instituições, ou do ponto até onde se revela possível as medidas de ajustamento estrutural alterarem, em pouco tempo, essas instituições. Estas últimas dependem em boa parte do sucesso das políticas de estabilização, sem as quais os seus efeitos se tornam de difícil previsão.

O QUADRO III.1 faz uma listagem das medidas de política económica de estabilização e dos seus objectivos, por área de actuação.

A alteração do regime da dívida por reescalonamento, perdão parcial ou total constitui um requisito importante para o sucesso das medidas que se referem adiante. A partir da chamada iniciativa Brady<sup>195</sup>, em 1989, tornou-se oficial uma situação já com muitos defensores: a) em zonas do mundo como a África

---

<sup>194</sup> Ver por exemplo, Malima, K. (1995) e outros participantes no Seminário sobre ajustamento promovido pelo Ministério da Cooperação Holandesa.

<sup>195</sup> Secretário de Estado norte americano num discurso no FMI, onde defendeu a necessidade da comunidade internacional encarar a realidade da insolvência de diversos países.

Subsaariana, com uma dívida maioritariamente pública, uma parte significativa dos países endividados não tem possibilidades de pagar; b) a atitude a assumir pelos países credores deve-se alterar no sentido de dar prioridade à prevenção de tais situações, pela via do apoio ao desenvolvimento.

Os objectivos das medidas de ajustamento estrutural geralmente são definidos com menos precisão:

- a) Aumento da eficiência global dos recursos utilizados.
- b) Alteração de modo duradouro do rácio poupança/investimento.
- c) Alteração da estrutura da produção de modo a dar prioridade aos bens e serviços comercializáveis externa e internamente em mercados monetarizados.

O FMI, ainda no encontro com o BAD, em 1985, no Quênia, mantinha posições rígidas quanto às variáveis a utilizar como instrumentos de estabilização ( taxa de câmbio, défice fiscal, taxa de juro, controle de crédito, etc.), defendendo que deviam ser os governos a preocupar-se com os aspectos sociais, em geral, e a distribuição de rendimento (apelada de pobreza relativa), em especial.

Ao longo do período entre 1986 e 1991 assiste-se à afirmação pelo FMI de alterações no sentido de passar a considerar, na concepção dos programas de estabilização, um maior peso das reformas estruturais ( e portanto maior articulação com o BM), maior atenção ao crescimento económico (logo às questões de longo prazo), maior atenção ao objectivo do alívio da pobreza e à protecção do ambiente<sup>196</sup>.

O Fundo desenvolve a noção de “crescimento de alta qualidade” (Camdessus, 1990) como um crescimento que:

- a) pode ser sustentado e não entra em colapso ao primeiro choque externo;
- b) é acompanhado por equilíbrios internos e externos bem como por níveis adequados de investimento, incluindo em capital humano, de forma a lançar as bases do futuro crescimento;
- c) é acompanhado de políticas que protegem o ambiente;
- d) é acompanhado por políticas que têm por objectivo reduzir a pobreza e melhorar a igualdade de oportunidades.

Em IMF (1995), vemos a definição, por parte do FMI, de uma estratégia coerente com aquele conceito de "crescimento económico de qualidade", assente em quatro áreas:

- a) políticas de estabilização destinadas a conseguir uma evolução macro-económica estável e sustentada;
- b) políticas estruturais destinadas a criar um ambiente orientado para o mercado do comércio e investimento em geral;
- c) políticas sociais sólidas, incluindo redes de segurança social para proteger os pobres durante os períodos de reforma da economia, cobertura de custos das

---

<sup>196</sup> Vejam-se três documentos elucidativos: os textos do seminário FMI/BAD, realizado no Botswana, em 1991, os Occasional Paper, n.º45 de 1986 e o n.º58 de 1988, sobre os efeitos dos programas do Fundo sobre a repartição de rendimento e sobre a pobreza.

despesas sociais básicas e medidas no mercado de trabalho geradoras de emprego;

d) boa governação, através de instituições responsáveis, legislação transparente e participação activa de todos os grupos sociais.

Nos documentos consultados, para a Guiné-Bissau, no período 1986-1993, essas preocupações não surgem explicitamente, como veremos no Capítulo IV. Prevalece sim a óptica, da primeira geração de programas, da necessidade absoluta de repor os equilíbrios macroeconómicos, mesmo que os grupos vulneráveis vejam o seu nível de vida deteriorar-se.

### **QUADRO III.2** **Medidas de Estabilização e seus Objectivos**

<b>MEDIDAS</b>	<b>OBJECTIVOS</b>
<b>Sector externo</b>	
Desvalorização; eliminação dos subsídios às importações e redução dos impostos sobre as exportações; liberalização legal das importações.	Obter uma taxa de câmbio real; aumentar a competitividade externa; diminuir as importações e aumentar as exportações; diminuir as despesas públicas em subsídios e aumentar as receitas dos impostos.
<b>Administração Central e Local</b>	
Despedimentos e reforma de funcionários excedentários; bloqueamento de novas contratações e contenção dos aumentos salariais de funcionários	Reduzir as despesas públicas; aumentar a eficiência dos serviços; diminuir a procura para consumo final.
Redução dos investimentos públicos	Reduzir as despesas públicas
Aumento do preço dos serviços públicos para cobrirem uma percentagem maior de custos	Reduzir as despesas públicas e a procura para consumo final
<b>Sector empresarial do Estado</b>	
Redução de efectivos	Aumentar a rentabilidade do sector
<b>Sector financeiro</b>	
Limitação de concessão de crédito ao Governo, empresas públicas e sectores privados não exportadores.	Controlar a inflação, diminuir a procura de bens de consumo importados.
Aprovação de taxas de juro reais dos depósitos e dos empréstimos bancários.	Incentivar a poupança privada e rentabilizar a banca.

<b>Preços e comércio</b>	
Liberalização da actividade comercial; fim dos preços subsidiados e dos preços definidos com critérios políticos.	Restabelecer o mecanismo da oferta e da procura; diminuir as despesas públicas em subsídios e a procura de bens de consumo final.
<b>Mercado de trabalho</b>	
Contenção dos aumentos salariais	Reduzir a procura de bens de consumo final.

Quanto ao Banco Mundial, a partir de 1987, os programas de ajustamento estrutural passam a considerar os efeitos sociais das medidas preconizadas. Sem pôr em causa o tipo de medidas macroeconómicas já referidas, o BM concebe o programa “Dimensões Sociais do Ajustamento” (SDA)<sup>197</sup> (onde se enquadra o Programa de Acção Estrutural e Infra-Estrutural (PASI) da Guiné-Bissau, negociado em finais daquele ano), com base numa avaliação de resultados feita em estudos, como World Bank (1988), onde se afirma que, em 33 países africanos com empréstimos para ajustamento, os indicadores sociais não registaram progresso nenhum entre 1980 e 1985 (a esperança de vida à nascença passou de 46 para 48 anos, a taxa de mortalidade infantil não se alterou, as calorias médias absorvidas diminuíram e, para os países com dados disponíveis, as despesas por pessoa em saúde e educação baixaram).

Tais resultados foram confirmados com os estudos de casos de países africanos, com e sem programas de ajustamento, apoiados pelo Banco, UNICEF e PNUD, como o já referido “Ajustamento com rosto humano” (1987). Os relatórios do BM, de 1989, sobre África, e os anuais de 1990 e 1991 (cujos temas centrais são respectivamente a Pobreza e o Desenvolvimento) são orientados para colocar a erradicação da pobreza em primeiro plano.

O Manual de Redução da Pobreza (Poverty Reduction Handbook) de 1992, do Banco Mundial, coloca essa questão como "o critério pelo qual a eficácia do Banco será julgada" (Introdução de Preston 1991, Presidente do Banco Mundial) e subordina toda a concepção da recuperação e transformação das economias pobres a esse tema. Afirma mesmo que o condicionamento se deve passar a fazer com base em critérios de cumprimento de metas de gestão da economia de curto e de longo prazo e do cumprimento de metas ligadas à luta contra a pobreza.<sup>198</sup>

---

<sup>197</sup> Juntamente com o BAD e a ONU, para "atenuar os efeitos indesejáveis do ajustamento para que os pobres e os desfavorecidos não sofram demasiado e que no longo prazo participem plenamente no relançamento do crescimento"(Jaycox, E.V.K, Banco Mundial, 1990, Prefácio).

<sup>198</sup> Este Manual concentra as metodologias de análise da pobreza que consideram os pobres como objecto de análise e não como parte interessada em participar em todas as fases de construção de medidas, que terminem com a situação onde se encontram. Pode encontrar-se um texto sobre a utilização pelo Banco Mundial de uma metodologia mais participativa em Robb, C.(1999).

Assim, no Relatório Anual (World Development Report) de 1991, os objectivos estratégicos a atingir são o crescimento económico e a erradicação da pobreza. Para tal o relatório considera dever-se articular quatro áreas com a mesma prioridade:

formação de capital humano ( investimento em educação e saúde básicas, combate à pobreza, apoio à nutrição e planeamento familiar);

estabilidade macroeconómica ( vista sobretudo com os objectivos de estabilização do défice da Balança de Transacções Correntes e da inflação );

ambiente propício à actividade do sector privado ( legislação liberal do trabalho, poucas limitações à actividade das empresas, apoio em infra-estruturas, investigação e, dum modo geral, um funcionamento das instituições no sentido de aliança com o sector privado e não de concorrência ou repressão<sup>199</sup>);

integração internacional das economias ( abertura ao comércio internacional de capitais, bens e serviços, trabalho e tecnologias, sem entraves ao investimento estrangeiro).

No relatório anual de 1996 sintetiza-se esta evolução como “uma concepção integrada, combinando a estabilização macroeconómica e o ajustamento estrutural, com níveis apropriados de despesas públicas nos sectores sociais, mecanismos para aumentar o nível de competências e as capacidades institucionais e políticas de protecção social”, como meio mais seguro de promover o crescimento e reduzir a pobreza ( World Bank, 1996: 24, nossa tradução ).

Esta estratégia, chamada pelo BM "market-friendly", traduz uma inflexão, seja na prioridade atribuída aos sectores sociais e à governação, seja nalgum alargamento, mais qualitativo que outra coisa, do papel do Estado. No relatório anual de 1997, com o Estado como tema central, esse papel é explicitado, referindo-se a importância dos aspectos sociais a par dos económicos<sup>200</sup>, embora não se vislumbrem consequências concretas para as opções do condicionalismo.

Uma avaliação dos programas do Banco, feita por um grupo de trabalho da própria instituição, em 1993, afirma<sup>201</sup> que “a redução da pobreza é muito raramente um tema central nos programas de assistência estratégica aos países (Country Assistance Strategy-CAS) “ e “mesmo quando o processo de operacionalização se inicia com uma análise da pobreza, o enfoque nesse aspecto perde-se na implementação”. Essa avaliação considera que os CAS não foram capazes de implementar programas de empréstimos que pusessem em prática o objectivo de reduzir a pobreza. Note-se que tal posição não significa que o BM considere que os programas de ajustamento tenham sido causa da diminuição do

---

<sup>199</sup> É também de acordo com esta lógica que o sector informal e organizações não governamentais ou outras associações de base comunitária vão adquirindo importância na utilização dos fundos do Banco a partir de finais da década de 80.

<sup>200</sup> World Bank (1997). O IDS de Sussex, dedicou o seu “IDS Bulletin” de Abril de 1998 à análise das posições do Banco Mundial sobre o papel do Estado expressas neste relatório.

<sup>201</sup> World Bank (1997), tradução nossa.

bem-estar dos pobres (World Bank, 1997, referindo-se a estudos do próprio Banco de 1994). O CAS tornou-se, a partir de 1997, o documento central onde se expressa a evolução da análise e das posições sobre condicionalismo do Banco Mundial para cada país.<sup>202</sup>

Essa evolução pautou-se por um acréscimo de importância atribuída, na análise do país, a itens especificamente sociais como pobreza (Madagáscar e Níger), a participação da mulher (Peru) ou a descentralização ( Madagáscar e Uganda). Mas o próprio Banco continuou, em 1998, a considerar que as prioridades dos seus programas se concentram em três áreas: gestão macro-fiscal, infra-estruturas e desenvolvimento rural, mantendo, no entanto, as afirmações que, como já referimos, fazia em 1993, sobre as dificuldades de considerar áreas como a pobreza, o género, o ambiente, a governação e a corrupção e referindo que apenas poucos CAS abordam explicitamente as ligações entre a política social e a económica e o apoios do Banco<sup>203</sup>.

Estes documentos definidores da prática da instituição reflectem as posições do actual presidente do Banco que, em Janeiro de 1999, defendia a necessidade da concepção de uma grelha global<sup>204</sup>, que articule as medidas económicas e financeiras com as estruturais, sociais e humanas, numa participação articulada entre os governos nacionais, centrais ou locais, as instituições multilaterais e bilaterais, a sociedade civil e o sector privado.

Essa posição do Presidente do BM reflectia um conjunto de posições tomadas em conferências internacionais, sobretudo a partir de Copenhaga 1995, e levou o BM, sobretudo a partir do Relatório de 2000/2001 (cujo tema é “O ataque à pobreza”), a articular os CAS/CDF com os Documentos de Redução da Pobreza de cada país. O próprio Banco sintetizava em dois pontos as prioridades de acção: 1) construir um clima para o investimento, empregos, e crescimento sustentável; 2) investir nas pessoas pobres e dar-lhes poder (empowering) para participarem no desenvolvimento.<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> A partir do documento interno Enhancing the Board's Discussion of Country Assistance Strategies, de Abril de 1997. Um estudo do Banco Mundial, apresentado em Praga em Setembro de 2000 teve como objectivo a síntese deste e doutros documentos posteriores e de experiências significativas na prioridade às questões sociais e em especial à luta contra a pobreza.

<sup>203</sup> World Bank (1998), onde refere o CAS do Senegal, elaborado em 1998, como exemplo de uma boa, mas insuficiente, tentativa de análise destas questões.

<sup>204</sup> “Overarching framework”, Wolfensohn, J.D. (1999). Tal concepção resultou nos documentos “Comprehensive Development Framework”(CDF), cuja articulação com os Documentos de Redução da Pobreza tende a substituir os CAS.

<sup>205</sup> World Bank (Janeiro 2001).

Note-se que esta nova orientação é muito recente. Foi apenas em finais de 2001 que o FMI e o BM divulgaram os primeiros estudos conjuntos dos efeitos que tal estratégia pode ter na redução da pobreza.

Para o nosso objecto de estudo, esta descrição da avaliação e evolução na concepção dos programas de ajustamento, no que respeita aos sectores sociais, permite ter uma melhor noção das transformações do programa ao longo do período de 1986-1999, e do papel do condicionalismo na relação entre as políticas praticadas e o bem-estar das famílias.

Realce-se no entanto que, no período que estamos a analisar, a tendência ainda é muito conservadora a nível da concepção concreta das medidas preconizadas para a estabilização e ajustamento estrutural. Ou seja, se é possível encontrar documentos que revelam a evolução que o FMI e o BM foram efectuando ao longo do período, não é verdade que essa evolução seja transmitida ao mesmo ritmo aos programas dos países. Mantêm-se as Políticas Macroeconómicas de Crescimento, as Políticas Sectoriais e a Política Comercial como eixos centrais e, como resultado da evolução analisada, é agora acrescido, ao mesmo nível, um conjunto de “Políticas tendo por objectivo impedir toda a marginalização no interior do país no período de crescimento económico” (em CNUCED, 2002, Cap.5, pág.18, veja-se um gráfico extremamente elucidativo), onde estão incluídos os sectores sociais.

As medidas preconizadas constam do QUADRO III.3 e excluem áreas como a ecologia, o género, a participação dos governos e das populações nas decisões e a governação. Estas áreas surgem pouco nos programas e são ainda tratadas como capítulos muito marginais.

A governação surge enquadrada nas exigências de condicionalismo, que veremos num ponto mais adiante deste capítulo e a pobreza urbana é considerada de forma mais sistemática somente nos programas pós-1991/92.206

### QUADRO III.3

#### MEDIDAS DE AJUSTAMENTO ESTRUTURAL E SEUS OBJECTIVOS

MEDIDAS	OBJECTIVOS
<b>Sector externo</b>	
Liberalização completa das importações e das exportações; liberalização das taxas de câmbio; reformulação das taxas alfandegárias; elaboração de legislação para	Deixar que o sistema de mercado e as vantagens comparativas funcionem; rentabilizar sectores capital

<sup>206</sup> Green, R. e Faber, M. (1994), consideram a pobreza global como uma área tão marginalizada como as restantes. Mas pensamos não ser correcto para um período mais recente, pós-1992.



atrair investimento estrangeiro.	intensivo como os extractivos; estruturar o sistema fiscal.
<b>Administração Central e Local</b>	
Aumento da produtividade dos funcionários; desburocratização; alteração do leque salarial; reforma fiscal; alteração das prioridades orçamentais e do investimento público.	Racionalizar as instituições e serviços estatais; incentivar os técnicos qualificados; aumentar a eficiência do Estado; diminuir e alterar a acção do Estado na economia.
<b>Sector empresarial do Estado</b>	
Reforma, encerramento ou privatização das empresas públicas	Rentabilizar o sector e diminuir a acção do Estado na economia.
<b>Sector financeiro</b>	
Crédito selectivo aos privados; liberalização da banca	Incentivar o investimento privado produtivo; atrair capital privado para a banca.
<b>Mercado de trabalho</b>	
Liberalização da legislação; supressão qualquer indexação salarial.	Assegurar a mobilidade do trabalho e a acção do mercado.
<b>Sector social</b>	
Investimento em capital humano a nível básico; Combate à pobreza sobretudo urbana.	Racionalizar a educação, saúde, nutrição, acesso a água e energia.
<b>Sector industrial e mineiro</b>	
Formação e incentivos a empresários e trabalhadores	Aumentar a produtividade; alterar a estrutura da produção.
<b>Sector agrícola e pescas</b>	
Aumento de preços no produtor de bens sobretudo exportáveis; incentivos a estruturas privadas de escoamento da produção com preços livres; redução de subsídios a fertilizantes e outros bens intermédios.	Melhorar os preços relativos entre o sector urbano e rural; reforçar a capacidade de produção agrícola como base do desenvolvimento e aumentar a acção do sistema de mercado.

### 3.5. Os resultados, as críticas e as alternativas

A literatura de análise e debate sobre os resultados, críticas e alternativas a estas políticas é extremamente vasta<sup>207</sup>, seja pela diversidade de temas, seja pela dificuldade de realizar uma interpretação dos dados estatísticos que seja consensual entre os diferentes investigadores, existindo sobre os mesmos elementos opiniões divergentes e acusações de manipulação da metodologia de análise para obter as conclusões pretendidas. Por exemplo Shatz, S.P. (1994) faz uma comparação interessante entre dois artigos escritos a partir dos mesmos dados mas com conclusões diferentes. As acusações de manipulação de dados partiram sobretudo da Comissão Económica para África da ONU (CEA) em relação ao relatório do Banco Mundial (1989).

Como o nosso objecto de estudo consiste na relação entre estas políticas e o bem-estar das famílias vamos cingir-nos aos aspectos com influência mais directa nesse tema, pois não se justifica uma pormenorização de análise dos resultados de todo o tipo de medidas.

O processo de definição e avaliação da aplicação dos programas de ajustamento é realizado pelo FMI e pelo BM, funcionando os acordos obtidos com estas instituições como referência para as restantes. Existe alguma competição entre a União Europeia, o PNUD e as instituições referidas, no sentido de adquirirem mais importância na definição e controle dos processos de ajuda pública ao desenvolvimento. Mas pensamos que, no período em análise, os intervenientes principais foram o FMI e o BM, com contributos importantes de outras organizações ou agências da ONU, como a UNICEF ou a Comissão Económica para África (CEA), que serão referidas.

A análise dos resultados das políticas de estabilização e ajustamento na África Subsaariana, praticadas com o recurso permanente ao condicionamento, tem sido feita por um conjunto de instituições que inclui os próprios FMI e BM, e por autores isolados, reclamando-se ou não de alguma escola de pensamento económico. As organizações de referência para este conjunto de análises críticas e propostas são a Organização de Unidade Africana (OUA), em 1981, com a aprovação do Plano de Lagos para o desenvolvimento de África 1980-2000, que, embora não realize nenhuma avaliação de programas de estabilização e ajustamento, constitui um quadro conceptual ao qual outras organizações fazem referência, procurando operacionalizar as linhas estratégicas aí propostas (alívio da pobreza e melhoria do nível de vida do povo, desenvolvimento auto-sustentado, integração nacional e regional<sup>208</sup>).

---

<sup>207</sup> Veja-se para um quadro de recensão de estudos por países, o artigo de White, H. (1996). Uma pesquisa por um motor de busca na Internet com base em palavras como ajustamento/estabilização/África devolve um número enorme de referências.

<sup>208</sup> Ou como Onimode, B.,(1992) sintetiza: 1.Auto suficiência em produção alimentar numa base regional. 2) Redução geral da pobreza.3) A realização do desenvolvimento e crescimento sustentáveis.

### 3.5.1 Uma crítica genérica: o ritmo e a simultaneidade de medidas

Uma primeira questão referida por várias organizações e autores é o ritmo de aplicação das medidas e a simultaneidade das políticas de estabilização e de ajustamento estrutural. Ambas são função umas das outras, dependendo as de curto prazo do nível atingido pela capacidade potencial da economia do país e da evolução do modo de funcionamento das estruturas e instituições. As de longo prazo só terão eficácia se a recuperação dos desequilíbrios de conjuntura o permitirem.

Essa articulação constitui um aspecto importante dos programas, na medida em que se pretende uma realização eficiente. Assim, no que refere à sequência das medidas, a passagem de uma concepção da política económica tipo "estabilização agora, desenvolvimento depois", para um cadinho ("melting pot") "estabilização + ajustamento estrutural", implica a análise cuidadosa dos efeitos mútuos e dos resultados da aplicação simultânea. Se é de facto reconhecido que ambos os tipos de políticas económicas foram implementados ao mesmo tempo, em diferentes países 209, não deixa de ser verdadeiro que a articulação entre eles ainda tem muitas incógnitas. Por outro lado no que se refere ao ritmo de aplicação das medidas, esse é o grande ponto de discórdia nas negociações entre governos e instituições internacionais como o FMI e o BM.

Refira-se como exemplos de medidas que podem ter efeitos contrários ao pretendido:

a contradição entre as altas taxas de inflação resultantes da liberalização e do fim dos subsídios aos preços e a necessidade de aumentar a poupança dos particulares como forma de financiar o investimento;

a contradição entre a contracção das despesas públicas, que reduz as dotações para sectores como a educação, a saúde e a justiça e a necessidade de formação de capital humano, que é uma prioridade estrutural.

Por outro lado, medidas estruturais, como aquelas que procuram alterar os preços relativos produtor/consumidor, criam dificuldades adicionais aos grupos urbanos sujeitos a despedimentos, por via da racionalização do aparelho de Estado.

As taxas de câmbio reais, ainda que sejam atingidas progressivamente pela desvalorização e o fim dos subsídios à importação e conseqüente aumento de preços, vão levantar problemas às importações de bens intermédios retardando o ritmo do investimento. Tal não se passaria se a evolução das exportações fosse compensatória. Mas, de facto, a cada descida ainda que temporária do volume da produção exportável ou dos preços internacionais, a capacidade para adquirir bens ao exterior sofre atrasos recuperados com muita dificuldade.<sup>210</sup>

---

<sup>209</sup> World Bank (1996): Congo, Costa do Marfim, Quênia, Nigéria, Togo, Uganda, Zimbabwe, para citar só os da região da África Subsaariana. Edwards, S. (1992), inclui uma extensa bibliografia sobre a questão.

<sup>210</sup> Vejam-se os artigos de Faini, R. (1994), num estudo da UNICEF, ou Faini, R. et al. (1991).

### 3.5.2 Os resultados e as críticas de síntese

Dos autores que consultámos refira-se Joseph Stiglitz pelo significado de ter ocupado o posto de Economista Chefe do Banco Mundial e, sobretudo depois de 1998, ter publicado um conjunto de textos onde critica globalmente o FMI e o BM pelos resultados obtidos com as políticas de estabilização e ajustamento estrutural, acusando, sobretudo o FMI, de não ser capaz de encontrar políticas económicas que sejam adaptadas ao nível de capital humano, físico e financeiro dos países menos desenvolvidos<sup>211</sup>. Cite-se ainda Elbadawi, I.E. e Ndulu, B.J. (2001) que constróem um quadro com as taxas médias de evolução do PIB per capita para as décadas de 60,70,80,e 90, com classificações dos países da Africa Subsaariana em cinco grupos não exclusivos:

- todos os países da região
- os países que estão na zona CFA
- os produtores de petróleo
- os produtores de minerais
- os que tiveram guerras civis.

A conclusão a que esses autores chegam é que, qualquer que seja o grupo, a década de 70 teve taxas de PIB per capita positivas de crescimento, mas a última década tem sempre taxas negativas. E apenas os produtores de petróleo e de minerais têm taxas positivas na década de 80.

A década que se inicia com o ano 2000 apresenta, para os dois primeiros anos, taxas positivas e as perspectivas para o ano 2002 são também favoráveis, mas é cedo para tirar conclusões, pois existem países com evoluções muito díspares, salientando –se a República da África do Sul pela positiva e o Zimbabwe pela negativa. (ECA, 2002)

As organizações internacionais fazem também em geral uma avaliação negativa: o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), sobretudo a partir dos estudos sobre “O ajustamento humano”, editados em 1987, mas também a Comissão Económica para África da ONU, a Conferencia para o Comércio e Desenvolvimento da ONU (UNCTAD) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A CNUCED (2002) aponta duas causas centrais para essa avaliação negativa, que nos parece estarem subjacentes a todas as posições das várias organizações que atribuem maior importância a uma ou a outra:

a) os programas de ajustamento falharam em grande parte devido às autoridades locais não estarem suficientemente empenhadas e não terem poder suficiente sobre os objectivos e medidas preconizadas;

b) em muitas áreas – agricultura, comércio, financiamento, empresas públicas, privatizações – as medidas adoptadas são incapazes de promover o crescimento económico e reduzir a pobreza em situações onde esta é generalizada.

---

<sup>211</sup> Stiglitz, J., (2002) é, até ao momento, a obra com mais impacto mediático. Se consultarmos o site do FMI ou do BM podemos encontrar várias respostas de técnicos dessas instituições às teses do autor.

Uma avaliação simples, feita apenas a partir das tendências da evolução da pobreza nos países em desenvolvimento na África Subsaariana, confirma essa conclusão negativa. Efectivamente de acordo com os dados do Banco Mundial, “Indicadores de desenvolvimento no mundo 2001”, e tomando como critério (ou linha de pobreza) a percentagem de pessoas a subsistir com menos de 1 dólar por dia, (PPA de 1985), passa de 61,9 % em 1985 – 1989 para 64,9 % em 1995 - 1999, com uma diminuição do consumo diário médio de 0,64 para 0,59 USD nos mesmos períodos.

Uma avaliação mais elaborada terá de entrar em consideração com o facto de que muitos programas são interrompidos por períodos mais ou menos longos, e que, para a maior parte dos países, só são executadas um número de medidas inferior ao previsto. A CNUCED (2002), a partir de uma classificação da execução dos Programas de Ajustamento Estrutural dos países receptores feita pelo Banco Mundial em 1997, para o período com programas de ajustamento quando comparada com o período anterior, tira as seguintes conclusões :

- nos países classificados de “insuficiente” a pobreza aumentou claramente
- nos países classificados como “fracos” a pobreza aumentou mais de 2 %
- nos países classificados como “bons” a pobreza baixou mais de 0,5 %
- no período posterior aos programas a pobreza continuou a subir nos primeiros, estacionou nos segundos e nos terceiros.

Concluiu-se assim que não parece haver efeitos muito significativos dos programas de estabilização e ajustamento nem positivos nem negativos, em percentagem, já que, em número absoluto de pessoas, a pobreza aumentou em todos os países. Aliás um estudo interno ao FMI (Kochhar et al., 1999) tira como conclusão síntese que as políticas estruturais de crescimento são “pouco visíveis se for tomado em conta as políticas macroeconómicas, a acumulação de capital humano, a situação inicial e os choques exógenos.”

### **3.5.3 Os resultados e as críticas sectoriais**

As políticas que tinham por objectivo a redução da procura originaram o congelamento ou redução nas taxas de crescimento de salários reais, com a parte das remunerações no PIB a decrescer, em quinze dos vinte e nove países analisados pelo Banco Mundial (1994).

Se procurarmos avaliar o efeito dessas medidas na nutrição através da taxas de desnutrição infantil teremos ou acréscimos ou estagnação (UNICEF, 1987, Vol. I). A mesma fonte refere o Serviço Católico de Ajuda, no período 1981 – 1985, para relatar a crescente desnutrição infantil ou pós – infantil (entre 1 e 4 anos) em dez países da África Subsaariana, incluindo a Guiné –Bissau. Em anos de más colheitas, devido a pragas ou a diminuição de pluviosidade, podemos dizer que a redução das despesas públicas e subsídios aos preços acentuou a desnutrição, provocada pela baixa produção interna.

As medidas que tinham como objectivo a melhoria dos rendimentos dos agricultores, através da alteração nos preços relativos aos produtores de bens transaccionáveis, não tiveram efeitos positivos em nove dos vinte e nove países

analisados pela Banco Mundial em 1994,<sup>212</sup> aos quais podemos acrescentar o Uganda depois de 1994/1995 (Belshaw, D. e Hubbard, M., 1999)

As políticas de diminuição da despesa pública nas áreas sociais originaram uma queda nas verbas da saúde no Gana<sup>213</sup>, na Nigéria, no Uganda, na Zâmbia, um acréscimo no Burundi, Zimbabwe, Burkina Faso, Camarões, Quênia, Madagascar e Malawi e uma estagnação no Botswana e no Níger<sup>214</sup>. O FMI (1998), para os países com programas de ajustamento suportados por essa instituição, considera como positiva a evolução das despesas em saúde per capita, no Lesoto, Etiópia, S. Tomé e Príncipe, Burkina Faso, o Benin, Madagascar, Níger, Moçambique, e Serra Leoa, tendo os restantes países, citados por essa fonte, uma evolução negativa (Tanzânia, Quênia, Burundi, Mali, Zimbabwe, Costa do Marfim, Zâmbia, Ruanda e Congo).

Ou seja, as próprias instituições que promovem o condicionamento avaliam efeitos contrários em diferentes países, não permitindo tirar conclusões sobre esses cortes em áreas sociais.

Para as despesas de educação<sup>215</sup> somente o Burkina Faso, Camarões, Gana, Quênia, Zimbabwe e Burundi, têm aumentos percentuais positivos. O balanço da evolução das taxas de escolarização no ensino primário é igualmente escasso; Cornia, G.A. (1993) constata que este indicador não acompanhou em todos os casos a diminuição das despesas de educação, tendo sido positiva entre 1982 e 1988 para cinco dos vinte e quatro países que estudou - Malawi, Mauritânia, Senegal, Uganda e Zâmbia.

O FMI (1998) regista, para o período 1986-96, que só o Senegal, a Etiópia, Burundi, Benin, Mali, Níger, e Burkina Faso, tiveram valores positivos, enquanto para a Tanzânia, Quênia, Zimbabwe, Lesoto, Madagascar e Serra Leoa a evolução é negativa. Refira-se ainda a Nigéria e o Zaire, como países onde a taxa de escolarização e o número de professores caiu de forma notória. No caso da Tanzânia a queda das verbas do orçamento geral do Estado para a educação baixam bruscamente a partir de 1984/85, reflectindo as alterações que o país experimentou quando o modelo alternativo de estratégia de desenvolvimento (1967-84) falhou e foram aprovados programas de ajustamento dentro das normas das instituições internacionais.

Note-se que encontramos para o mesmo período países onde as despesas de saúde diminuíram, mas as de educação aumentaram ou estagnaram, como no

---

<sup>212</sup> World Bank (1994): Gana, Nigéria, Burkina Faso, Benin, Togo, Tanzânia, Mali, Madagascar, Níger, Moçambique.

<sup>213</sup> Com reaparecimento de doenças endémicas como a febre amarela.

<sup>214</sup> Este último entre 1981 e 1989, em termos reais, segundo Dorosh, P. (1994); o Banco Mundial em 1994 citando Sahn (1992) refere um acréscimo para as despesas de saúde do Níger de 36,7 % entre 1980 e 89.

<sup>215</sup> Pinstrup-Andersen, P. Jaramillo, M, e Stewart, F. (1987)

Malawi, no Togo, ou no Senegal (1980 – 90)<sup>216</sup>, devido a opções diferentes na prioridade interna atribuída aos sectores, nos cortes nas despesas públicas. Estas diferenças também indicam que os governos dos países, com programas de ajustamento, podem ter algum papel na sua definição. Veremos no Capítulo IV qual a acção do governo da Guiné - Bissau na definição de prioridades dos programas aprovados. Tshishimbi, B., Glick, P. e Thorbecke, E. (1994) fazem uma análise significativa das opções políticas tomadas no período dos programas de ajustamento do Zaire, com Mobutu como presidente, atribuindo a esses comportamentos o aumento persistente da pobreza, particularmente na zona urbana de Kinshasa, e o falhanço dos programas no país sejam quais forem as medidas que se analisem.

Os países com programas de ajustamento apoiados pelo FMI no período de 1986 a 1996, onde o conjunto de indicadores de despesas de saúde e educação per capita, taxas de escolarização e taxas de mortalidade infantil tiveram uma evolução positiva são, segundo o FMI (1998), apenas a Etiópia, o Benin e o Burkina Faso.

No caso do Gana, em toda a década 1980 – 89 os índices de crescimento dos salários reais mantêm-se inferiores a 100, com excepção de 1985 - 1986, indicando uma alteração negativa na capacidade de consumo/acesso a recursos pelos grupos sociais mais dependentes dessa fonte de rendimento. As medidas tomadas no âmbito do PAMSCAD<sup>217</sup> atenuaram essa queda a partir de 1987, mas sem conseguirem repor o poder de compra face à inflação, daqueles que ganhavam o salário mínimo, e conseqüentemente, agravando a distribuição de rendimento. No mesmo intervalo de tempo, a existência de crianças com peso abaixo da média tem uma forte correlação com as flutuações de preços de bens alimentares, sobretudo entre 1982 e 1987 (Alderman, 1991), embora a taxa de mortalidade infantil registre melhorias significativas. E note-se que o Gana conseguiu, a partir de 1983, inverter a tendência de descida de despesas em saúde e educação, tornando-se um caso de relativo sucesso, na manutenção de bem-estar em simultâneo com políticas de ajustamento.

Os estudos/artigos que têm dados para analisar a evolução da pobreza ao longo de um período de tempo, pelos índices de Foster, são poucos. Refira-se o Uganda que passa de 55,6 % de pobres em 1989/1990 para 66,1 % em 1993/1996<sup>218</sup> ou a Costa de Marfim onde os muito pobres evoluem de 10 % para 14,1 % (Grootaert, C., 1993). A mesma evolução se encontra no Quênia entre 1981 e 1992, para o mesmo grupo de muito pobres.<sup>219</sup>

### **3.5.4 Conclusões deste ponto**

As conclusões deste ponto podem ser sintetizadas nas alíneas seguintes, cujas fontes são não só os estudos das organizações citadas mas também o FMI e o

---

<sup>216</sup> Rouis, M. (1994).

<sup>217</sup> PAMSCAD : Projecto para aliviar as consequências sociais do ajustamento.

<sup>218</sup> Appleton, S. (1996).

BM ou autores como Killick, T., Bacha, E. e Green, R. 200 e mesmo outros como Husain, I., Tanzi, V., em geral mais próximos das posições de apoio à acção daquelas instituições.

1. A descida da procura global no curto prazo tem uma componente forte, que é a queda do consumo privado e conseqüente abaixamento do nível de vida da população, cuja expressão mais imediata é a degradação da sua nutrição (até porque os preços dos bens alimentares sobem mais que os restantes). Os grupos sociais que mais sentem esse efeito são os agricultores pobres, as famílias rurais que emigram para os centros urbanos, os trabalhadores não especializados, mulheres e crianças de poucos rendimentos, os despedidos da função pública e as famílias que, vivendo no mundo rural, não praticam agricultura, ou seja todos aqueles que têm, devido aos baixos rendimentos e/ou por viverem longe dos centros urbanos, pouco acesso aos serviços públicos de saúde, educação, justiça e saneamento, à posse de terras e de bens e, em muitos países, aos mercados formais.

2. A diminuição dos gastos públicos vai afectar os cuidados de saúde, acontecendo em muitos casos, por exemplo, um retorno a práticas tradicionais anteriores ao estado actual da medicina, com conseqüências como o aumento da mortalidade infantil, das mortes por parto, etc.

3. A diminuição de gastos públicos no sector da educação vai agravar a queda das matrículas no ensino primário e o declínio da qualidade do mesmo, seja por dificuldade de recrutamento de professores, pela carência de material didáctico ou pelo mau funcionamento geral do sistema educacional. Isso é agravado pelo facto de nas situações de crise económica a frequência das aulas diminuir, pois que os alunos são orientados para actividades mais imediatamente rentáveis. Para além da regressão no processo de aumento do nível de formação da população e portanto do seu capital humano, pode assistir-se, nos países de forte influência árabe, a um recrudescer das escolas madrassas que não têm despesas em instalações, material ou professores que se comparem às de inspiração europeia.

4. Os efeitos sobre o rendimento das famílias incluem uma melhoria do rendimento das famílias dos grupos sociais ligados aos sectores exportadores/ importadores, em detrimento daqueles orientados para o mercado interno e incluem também uma evolução para pior, no curto/médio prazo pelo menos, da situação dos grupos mais vulneráveis. Quanto à repartição funcional, a parte do rendimento que vai para os lucros aumenta, embora não haja dados suficientes para o confirmar. Tais efeitos são agravados pela descida dos salários reais e pelo desemprego que cresce no curto prazo, nos centros urbanos, devido à contracção da economia.

---

<sup>220</sup> Que Mullei, A.K.(1992), citando o Centro Africano de Estudos Monetários afirma realizarem uma “síntese neo-estruturalista”.



### **3.6 A articulação das políticas de estabilização e ajustamento com o bem estar urbano.**

Os efeitos das políticas de estabilização e ajustamento no bem-estar dos diversos grupos sociais são complexos e diferentes, conforme as características das famílias que os compõem. As várias dimensões do bem-estar, explicitadas no capítulo II, são objecto de influências contraditórias das medidas de estabilização ( em geral recessivas) e de ajustamento ( em geral expansivas ). Como se afirmou no ponto anterior, a simultaneidade dos dois tipos de medidas introduz dificuldades adicionais de avaliação.

Não pensamos que os modelos descritos sejam instrumentos rigorosos para uma análise do impacto das políticas de ajustamento nos grupos sociais urbanos, mas pensamos serem suficientes para se estabelecerem encadeamentos lógicos de medidas de política → comportamentos → consequências.<sup>221</sup> Vamos procurar estabelecer essas articulações e esclarecer quais as suas especificidades para o espaço urbano.

Podemos considerar que as famílias urbanas desenvolveram estratégias centradas apenas no mercado de trabalho, para terem acesso a recursos passíveis de apropriação.

Possuem também um nível de produção geradora de recursos, destinado a autoconsumo e, em parte, ao mercado, assente na posse ou no direito ao cultivo de terra e nos animais para alimentação.

Retomando a grelha de medidas de estabilização e ajustamento e o balanço dos resultados macroeconómicos globais, que referimos nos pontos anteriores, vamos procurar explicitar os efeitos dos programas sobre as famílias.

No conjunto de medidas de estabilização, a desvalorização, a eliminação dos subsídios às importações e a redução dos impostos e taxas sobre as exportações, articulam-se com a contenção da procura, através de medidas como as referidas para a Administração Central e Local e para o sector empresarial do Estado. O fim dos subsídios aos preços de bens de consumo, a limitação ao crédito e aos aumentos salariais pretendem diminuir o nível de consumo privado visto como gerador de inflação.

A tendência para aumento de preços de bens transaccionáveis, e consequente atracção de recursos, poderá afectar de forma muito diferenciada esse tipo de bens. Não só pela sua natureza, mas também devido às fontes de divisas formais ou informais que permitem a sua transacção. Note-se que o efeito descrito pode variar de grau conforme a eficácia das medidas tomadas; por exemplo, a resistência à contenção dos salários poderá originar uma menor contracção da procura e portanto um acentuar do aumento de preços dos bens internos, Pn.

A lentidão de resposta na deslocação de recursos de um tipo de bens para outro poderá levar a uma maior incidência sobre as medidas de contracção da procura, para mais quando os sectores de exportação têm uma proporção de

---

<sup>221</sup> Seguimos nesta posição autores como Kanbur (1987, 1991 ), Demery and Addison (1990) ou Azam (1995).

actividade agrícola grande, como acontece nos países da África Subsaariana. Ou seja, este tipo de medidas, para atingir o efeito citado, tem de ser prolongado no tempo e complementado por medidas de incentivos a empresários e trabalhadores desses sectores, apoio a construção de infra-estruturas e condições para a concessão de crédito selectivo, referidas no Quadro II.3 das medidas de ajustamento estrutural deste capítulo. Tem igualmente lógica uma subida do desemprego e descida na produção global, decorrente do processo de uma maior contracção dos sectores produtores de bens internos em comparação com a expansão pretendida dos produtores de bens para o exterior, pelo menos nos primeiros anos de aplicação das medidas que temos vindo a referir.

Quanto mais incipiente for a estrutura produtiva, maior lentidão haverá na alterações da composição da oferta, e maior será o efeito negativo das medidas de redução da procura, sobre o consumo das famílias.

A deslocação de recursos implica também um movimento de oferta de trabalho por parte das famílias dirigindo-se cada vez mais aos sectores produtores de bens transaccionáveis em detrimento dos internos, com formação de salário, num processo do tipo descrito pelo modelo de Harris, J.R. e Todaro, M.P. (1970).

Como o índice de preços no consumidor é composto de bens e serviços dos dois tipos, o efeito no consumo real é ambíguo pois depende da composição do cabaz das famílias.

Se as medidas incidem fortemente na redução da procura, então as famílias, cujos salários e restantes fontes de rendimento reais são baixos ou que se tornam baixos, sofrem uma deterioração do bem-estar.

As limitações à concessão de crédito têm efeitos contraditórios: por um lado limitam a tendência para o aumento de preços, por outro restringem a deslocação de recursos para sectores produtores de bens de exportação ou importação - seja por aumentarem a dificuldade de acesso a crédito formal, seja porque as taxas de juro do sector informal mudam mais facilmente e aumentam como consequência da restrição no acesso ao crédito formal.

Um dos tipos de medidas com mais efeito no bem-estar das populações são as relacionadas com a liberalização. Nos Quadros III.2 e III.3 deste capítulo são referidas, como medidas de estabilização ou de ajustamento estrutural, o fim ou diminuição das restrições às importações e exportações, a livre circulação no território para comércio, e a fixação de preços na actividade bancária.

Tal conjunto de medidas induz uma deslocação de recursos para o tipo de bens cujos preços relativos sejam mais favoráveis, em princípio dirigida para os exportáveis e menos para os importáveis e para aqueles que se destinam ao mercado interno. Mas pode originar um aumento de recursos para os bens e serviços internos, por via do aumento de acesso a mercados e a preços livres com a liberalização do comércio, o que pode ter efeito directo nas famílias que dispõem de capacidade de pequena produção, em geral alimentar, para vender no mercado. Este efeito pode servir de paliativo se o processo de deslocação de recursos for lento, quando comparado com a contracção da procura. Haveria assim uma subida do rendimento nominal das famílias.

Como considerámos no modelo, o principal recurso das famílias urbanas é o trabalho. O efeito das medidas descritas processa-se em dois momentos: quando já

estão em vigor as restrições a salários e despedimentos no sector público e administração, ou seja, numa parte significativa da produção de bens e serviços internos, mas ainda não há um deslocamento de recursos para os produtores de bens de exportação e importação; e quando já existe deslocamento para esses sectores, ainda que parcial, e dependendo da composição dos factores de produção.

As famílias evoluirão nesse processo, a partir de expectativas sobre a continuidade e coerência do Estado como promotor das medidas de política, definindo estratégias que passam por deslocamento de trabalho para o sector mais rentável, e procura de quaisquer fontes de recursos formais ou informais pelo menos no processo de transição, como forma de combater a perda de bem-estar ou para atingir níveis esperados do mesmo. Neste processo, as famílias cometem erros de decisão, decorrentes de informação imperfeita, de sinais pouco consistentes dos promotores dessas políticas económicas e sociais e de evoluções imprevistas.

O segundo momento referido espelha as dificuldades de mobilidade entre sectores, apesar da existência de incentivos, sobretudo da adaptação das unidades produtoras a uma procura muito mais diversificada e à diminuição do investimento público. O efeito mais imediato é uma pressão sobre os preços dos bens importados. Tal subida de preços fará baixar o rendimento real das famílias, cujas fontes de receitas não acompanharão a evolução. Medidas de restrição das despesas públicas e de aumento da cobertura de custos dos serviços por parte dos utentes, como forma de equilibrar o défice orçamental do Estado, levam em geral a uma deterioração dos sistemas de saúde, saneamento e educação. Tal processo vai afectar as famílias que não dispõem de outro modo de aceder a esse tipo de bens e serviços, sendo previsíveis os danos decorrentes na formação de capital humano, com diminuição da produtividade do trabalho e da manutenção, por prazos longos, de um nível baixo de qualificação da mão de obra.

Os efeitos referidos têm especificidades próprias no espaço urbano. Com efeito, podemos considerar que a intervenção dos programas de estabilização e ajustamento estrutural no meio urbano teve, por parte do Banco Mundial,<sup>222</sup> uma primeira fase nos anos 70 em que considerava o povoamento ( no sentido de “human settlement” ) como o problema central a resolver, com medidas de regularização da situação legal dos habitantes dos bairros degradados e de construção de infra-estruturas de saneamento e serviços públicos<sup>223</sup> e uma segunda fase que permanece a partir de 1986 centrada na gestão urbana.

Esta última fase foi enquadrada em quatro pontos, por Stern, E. (1991):

1. consideração dos projectos urbanos no conjunto das medidas de reforço/reforma institucionais;

---

<sup>222</sup> Outras organizações como a ONU, e diversas das suas agencias como a OMS ou FAO, também tiveram intervenção no meio urbano. Mas vamos pormenorizar para o BM por ser a instituição com maior influência da definição dos programas de ajustamento estrutural na África Subsariana como vimos nos pontos anteriores.

<sup>223</sup> O texto base é sobretudo Urbanisation Sector Working Paper de 1972 e Habitat, politique sectoriel de 1975, Banco Mundial, Washington, D.C., EUA.

2. reforço da atenção a fontes de financiamento local para os municípios;
3. apoio à organização e financiamento de serviços urbanos como o acesso a água, transportes públicos, electricidade, saneamento e recolha de lixo;
4. apoio à promoção de formas de participação comunitária nos serviços urbanos e infra-estruturas.

Estes objectivos prosseguem a estratégia de tornar as cidades viáveis economicamente, aliviar a pobreza urbana e proteger o ambiente nesses espaços .  
224

A avaliação da prática dos programas decorrentes dessas definições das políticas de ajustamento acentua o balanço em geral negativo dos seus efeitos sociais, com a redução de investimentos públicos e o aumento de preços do acesso à educação e à saúde a originar uma evolução negativa na qualificação da mão-de-obra e consequente produtividade, com a transferência de problemas do baixo nível de bem-estar rural do campo para a cidade, com a migração interna das populações.

A redução dos efectivos da função pública e do sector empresarial do Estado e a incapacidade das actividades económicas nas cidades proporcionarem trabalho à sua população crescente, leva a altos níveis de desemprego e consequente crescimento da criminalidade.

A definição livre dos preços de todo o tipo de bens nacionais e importados, o fim dos subsídios e da distribuição de géneros a funcionários e militares torna as consequências da inflação mais gravosas para as famílias dependentes de salários.<sup>225</sup>

Na Guiné-Bissau, como veremos mais detalhadamente no Capítulo IV, a concepção de programas de ajustamento estrutural só considerou estes aspectos na aprovação de um projecto – o PASI – cujas actividades foram sobretudo de construção e reabilitação de infra-estruturas urbanas, de saneamento, de construção de escolas e centros de saúde, e remoção de veículos abandonados, mas que não foi sequer enquadrado nos documentos que fazem a definição mais geral dos programas acordados entre o governo e as instituições multilaterais<sup>226</sup>.

---

<sup>224</sup> De acordo também com o programa para 1986-1999 , “Cidades, Pessoas e Pobreza” do PNUD e do Centro das Nações Unidas para o Povoamento Humano (UNCHS).

<sup>225</sup> Vejam-se por exemplo Rakodi,C.(1997, Cap.II), Osmont,A. (1995, Cap.6), Stren (1989 e 1992), Addison, T., Demery, L., et al. (1990) ou os relatórios à Fundação para a Ciência e Tecnologia da equipa do projecto de investigação sobre a Urbanização Acelerada em Luanda e Maputo, Oppenheimer, J., Raposo, I. et al. (2002).

<sup>226</sup> Independentemente de existirem componentes de incidência urbana noutros projectos como o Projecto de Reabilitação de Infra-estruturas, vocacionado para os transportes.

Assim, e apesar do Banco ter financiado um estudo muito completo sobre o sector da habitação em 1990, feito pela CESO (1990), pelo menos no caso de Bissau a evolução descrita, de incremento de atenção à realidade urbana, por parte das instituições como o BM ou o PNUD, teve apenas expressão nesse projecto, para além de algum apoio ao loteamento de bairros.

Teremos assim de considerar as políticas dirigidas a todo o país, e os seus efeitos na cidade de Bissau, para procurarmos discernir quais foram as estratégias de comportamento das famílias urbanas.

Registe-se ainda que existem outros projectos de cooperação com preocupações espaciais em Bissau, mas financiados por países como a Suécia ou a Holanda ou por ONGs, e apenas pontualmente pelo Banco Mundial, em articulação com as comissões de moradores, ONGs nacionais, com o Ministério guineense das Obras Públicas, Construção e Urbanismo, ou a Câmara de Bissau. Estes projectos têm uma lógica que não toma em conta as políticas que se referem neste capítulo, seja na definição de prioridades, seja no acesso a financiamentos e procuram continuar a prática de intervenção em bairros populares como Míndara, ou Cupilom de Cima, com base nos Planos de Desenvolvimento anteriores a 1986 - 1987.

Note-se que, antes da independência, os bairros referidos se situavam na periferia do núcleo urbano colonial, mas que no período 1986 - 1993 já estavam no interior da área ocupada por Bissau. Aliás o processo de expansão da cidade continua. E, entre 1990 e 1993, outros bairros iniciaram processos semelhantes, como o de Quelele, que em 1990 era parte de Cuntum, entre o bairro da Ajuda e o aeroporto ( Mapas 4 , 5 e 6)

Em 1991, o processo de elaboração de um Plano de Gestão Urbanística da Câmara de Bissau corresponde às preocupações com a gestão e as infra-estruturas da segunda fase dos programas do Banco Mundial sobre o espaço urbano, mas os aspectos sociais estão ausentes.

## **CAPÍTULO IV**

### **A POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL E A GOVERNAÇÃO DA GUINÉ-BISSAU**

Neste capítulo analisamos as políticas económicas e sociais de estabilização e ajustamento estrutural na sua articulação com a governação guineense. Analisamos como foram concebidas, aprovadas e postas em prática na Guiné-Bissau, no período de 1986-2001<sup>227</sup>, de forma a explicitar aquelas que vão ser objecto de relacionamento com o bem-estar das famílias a ser feito no Capítulo V.

Elaborámos uma classificação da história recente guineense, de acordo com o objecto deste trabalho, em cinco períodos:

- 1) as políticas coloniais, até 1974
- 2) os Planos de Desenvolvimento, 1974 - 1980
- 3) as políticas de ajustamento de iniciativa nacional, 1980 - 1986
- 4) as políticas de ajustamento de iniciativa FMI/BM, 1986 - 1998
- 5) a predominância de tendências caóticas na governação, 1998-2001.

Procuramos compreender e analisar a evolução do exercício da governação, no país, nesses períodos, na sua relação com a envolvente externa e na forma como foram afectando o bem-estar das famílias.

Para tal desenvolvemos uma análise mais detalhada das políticas sectoriais mais significativas para esse processo, designadamente o ajustamento da estrutura produtiva, as relações com o exterior ou resto do mundo, a administração central e local, o sector empresarial do Estado, o sector financeiro, o sector agrícola e pescas, os preços e rendimentos, os sectores sociais e para terminar as políticas urbanas.

A conclusão final salienta o efeito, positivo ou negativo, no bem-estar da população das políticas seguidas, procurando especificar para o espaço da cidade onde desenvolvemos a presente investigação.

Temos consciência de que a compreensão da realidade actual da Guiné-Bissau implica uma noção da evolução da sua história desde o século XV, quando a maioria das etnias já existia com o nome e língua actuais<sup>228</sup>, passando pelo período colonial, a luta pela independência e as diferentes etapas de afirmação do

---

<sup>227</sup> Apesar de já estar fora do período em análise, vamos incluir algumas referências cuja data é de 2002, que permitem compreender melhor acontecimentos decorridos em anos anteriores.

<sup>228</sup> Tanto quanto é possível saber pelos documentos dos portugueses e árabes da época. Veja-se bibliografia do Anexo III. O conflito militar em Casamansa deu também origem a investigação histórica que produziu um número de obras significativas para o passado guineense (ver como melhor exemplo o catálogo da Khartala). O mesmo se pode dizer da investigação feita a partir da documentação existente na Gâmbia como se pode ver na introdução de Niane, D.T. (1989)

actual poder. Embora uma investigação histórica não seja um dos objectivos do presente trabalho, para uma introdução a esse conhecimento elaborámos o Anexo III com uma pequena nota sobre a história conhecida, recorrendo aos autores dessa área científica, bem como uma cronologia.

#### **4.1. A evolução temporal da governação nas políticas económicas e sociais**

Vamos caracterizar os tipos de política económica e social, que diferentes governos procuraram implementar no país, e fazer uma avaliação sintética dos resultados globais em termos do cumprimento dos objectivos previamente definidos.

Escolhe-se uma periodização<sup>229</sup> de acordo com os objectivos deste trabalho e com a cronologia histórica apresentada no Anexo III.

A justificação desta periodização utiliza como critério principal o modo e as entidades que definem a governação do país, quanto à estratégia da política económica e social existente, no que respeita ao papel do Estado, do mercado e da participação das populações na concepção dessas políticas:

**Período das políticas coloniais, até 1974** - corresponde ao período com imposição de políticas de desenvolvimento pela potência colonizadora, acompanhadas de domínio administrativo e militar do país, portanto com o Estado colonial a definir a estratégia e os instrumentos sem qualquer participação das populações, nem sequer através de um mecanismo de governação como a representação parlamentar<sup>230</sup>.

**Período dos Planos de Desenvolvimento, 1974 - 1980** - a concepção de política assenta nos Planos de Desenvolvimento, plurianuais, com o Estado e as instituições públicas em geral a centralizarem todo o processo de concepção e execução prática das medidas de política económica e social. É um período onde o PAIGC, recentemente vitorioso da luta pela independência, procurou estabelecer as

---

<sup>229</sup> Outros autores utilizam diferentes periodizações. Por exemplo Uli Schiefer na sua tese de doutoramento, em 1986, ou Lars Rudebeck em conferencia no ISEG, 1996. No entanto outros consideram uma periodização idêntica ou muito semelhante à que utilizamos ( Barata, N.C. 1985; UNICEF, 1993; Cabral, V., 1996; PNUD, 1997 ). Refira-se ainda a periodização para a abertura política ao multipartidarismo feita por Koudawo, F. (1994 e 2001) para quem queira aprofundar esse processo. Jao, M. (1996) cria também uma periodização com interesse para analisar as relações entre o poder tradicional e o poder político, segundo o modelo parlamentar.

<sup>230</sup> Não consideramos que os deputados eleitos pelas “províncias ultramarinas” fossem representativos.

fundações da governação do país, adaptando a sua organização às instituições existentes e vice – versa.

Neste período, a participação da população é realizada através das análises sectoriais e regionais feitas pelas delegações do Commissariado/Secretaria/Ministério do Plano, e com uma organização com conotação fortemente partidária<sup>231</sup>. O Plano final é o resultado de trabalho técnico e político de síntese. Os poucos documentos que vimos (e as queixas que ouvimos) de todo este processo não nos permitem fazer uma ideia fiável sobre a representatividade dos diagnósticos das regiões nessa síntese.

**Período das políticas de ajustamento de iniciativa nacional, 1980 - 1986** - inicia-se um processo de alteração da governação anterior, no sentido de diminuir o papel do Estado na economia e aumentar o do sector privado, mas com uma concepção e prática essencialmente nacional, de transformação relativamente lenta das metodologias das políticas económicas e sociais planeadas do período anterior, em políticas que podemos apelidar de estabilização ou de ajustamento estrutural, com uma metodologia de concepção que, embora mantivesse a consulta às regiões, acentuou o trabalho de análise sectorial e de síntese com grupos de trabalho de técnicos dos Ministérios e expatriados em Bissau, diminuindo a participação das estruturas do próprio Ministério do Plano fora da capital e das populações em geral.

**Período de ajustamento de iniciativa FMI/BM, 1986 - 1998** - a transformação iniciada no período anterior acelera-se e a concepção das políticas económicas e sociais passa a ser feita de acordo com os padrões preconizados pelas organizações internacionais, FMI e BM, com perda crescente de intervenção nacional e de articulação com as metodologias anteriores a 1980. Com o insucesso da governação no período anterior, a participação dos técnicos nacionais ou expatriados no país diminui a favor das equipas de missões do BM e do FMI que se deslocam por períodos curtos e se apoiam na delegação local do BM<sup>232</sup> e em técnicos expatriados, colocados no Banco central guineense pelas próprias organizações internacionais e que fornecem os dados mínimos para um enquadramento e acompanhamento dessas políticas<sup>233</sup>.

A participação mais alargada nessa concepção fica confinada à aprovação parlamentar, com base na Constituição, Lei Eleitoral e Legislação Complementar

---

<sup>231</sup> Segundo fontes pessoais. Nunca conseguimos acesso aos boletins de inquérito e relatórios parciais das diferentes regiões. Foi-nos dito na Delegação do Ministério do Plano, em Bafatá, que eram enviados os originais para Bissau sem se fazerem cópias por não existirem fotocopiadoras. Mas foi com este processo que o país independente realizou as primeiras operações estatísticas.

<sup>232</sup> Que chegou a ter delegado residente passando depois a ser acumulada com a do Senegal.

<sup>233</sup> A partir da entrada para a UEMOA os dados são essencialmente fornecidos pelo BCEAO e pelo Ministério das Finanças guineense.



(STAPE, 1994), a partir das primeiras eleições pluripartidárias. Entre 1986 e 1994 a participação popular perde o carácter que teve no período anterior e resume-se à aprovação pelo Congresso do PAIGC de orientações sobre o acordo ou desacordo com as propostas das organizações internacionais.

**Período de predominância de tendências caóticas nas políticas de ajustamento, 1998 - 2001** – com o conflito militar de 1998 e o tipo de governação implantado depois das eleições legislativas e presidenciais de Novembro de 1999, entra-se num período com um ritmo muito alto de sucessão de governos, de mudanças de ministros e de estabelecimento de novos equilíbrios entre grupos sociais no acesso aos recursos, que tem necessariamente efeitos na execução da política económica e social. Essas características, quanto a nós, diferenciam esse período dos anteriores, prolongando-se até 2002. A designação de “caótica”, decorre da imprevisibilidade na execução das políticas, devido às constantes substituições dos titulares das pastas ministeriais, e do facto da capacidade institucional depender cada vez mais da pessoa que está à frente do Ministério.<sup>234</sup>

A participação da população mantém-se dentro do sistema parlamentar, com excepção do período do conflito de 1998-1999.

#### **4.1.1. O período das políticas coloniais, até 1974**

Não se pode afirmar ter havido uma linha de concepção e prática constantes de medidas da parte das autoridades portuguesas no sentido de aproximarem o nível de bem-estar das populações do país dos padrões do colonizador.

Num período abrangido pelos séculos XV a XIX as medidas tomadas procuraram assegurar condições para o comércio de mercadorias e escravos, referido no Anexo III, num território sobre o qual reinavam os chefes das diferentes regiões, englobando ou não várias etnias, com graus de organização diversos, e em relacionamento frequentemente conflituoso entre si e com os europeus (Mendy, P.K., 1996, ou Pélissier, R., 1989).

Em finais do século XIX, a Conferência de Berlim (1886), levou à necessidade de Portugal demonstrar a ocupação efectiva do território perante os outros países europeus com colónias na região da Senegâmbia (Reino Unido e França).

---

<sup>234</sup> Essa imprevisibilidade tem uma componente sistémica articulada com o modo de pensar animista segundo autores como P-S. Handy, P-S (1994), Cheikh Anta Diop, na sua análise do “esgotamento” da civilização ocidental, ou no desafio de E. Kodjo, (1988) quando escreve “África tem uma concepção global da vida e da existência que determina um tipo diferente de relação do tempo com o espaço, da integração da morte na vida, do indivíduo no grupo, do corpo na alma, da arte na acção, do trabalho na pessoa, da cultura na natureza, em resumo, dessa sabedoria que consagra uma dupla leitura objectiva e subjectiva da realidade”.

Essa necessidade levou às guerras de "pacificação" no início do século XX, que terminaram com a derrota das chefias locais.

Segundo os relatórios de Teixeira da Mota de 1954, publicados no Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, somente depois de 1926 passou a haver na potência colonizadora estabilidade política suficiente para que a legislação sobre os territórios africanos fosse aprovada e cumprida.

O conjunto de legislação dos anos 1920 e 30 demonstra que se procurou estruturar a administração com a criação ou reforço de serviços<sup>235</sup> como as Alfândegas, Registo Civil, Agricultura e Florestas, Veterinária, Indústria, Telégrafo e Correios, Obras Públicas e Minas, Saúde, Justiça, Instituto de Seguros, etc..

Pensamos poder considerar que, a nível de concepção, houve dois momentos em que a governação portuguesa aprovou medidas de política económica e social para o território, orientadas para um reforço dos recursos físicos e humanos da região, embora não se afastando nunca do objectivo mais geral de manutenção da relação de dependência colonial. Os pressupostos destas medidas eram de raiz dualista. Ou seja, consideravam a existência de dois sectores económicos, um urbano, mais desenvolvido e outro rural, mais atrasado. Era neste último que era necessário ter objectivos de governação capazes de modificarem os processos de produção agrícola de baixa produtividade, como o elemento essencial do desenvolvimento. Tal elemento era mesmo mais importante que as infraestruturas existentes ou a capacidade das instituições cumprirem os objectivos para que tinham sido criadas.

Os dois momentos referidos situam-se, primeiro, nos anos dos mandatos dos governadores Vaz Monteiro (1941-45) e Sarmiento Rodrigues (1945-49) e, segundo, no período que se inicia com os trabalhos de Horta, P. (1965) para o III<sup>o</sup> Plano de Fomento Português, passando pelos artigos de Mendes, F. (1969-1971), no Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, sob o título genérico "Problemas e Perspectivas do Desenvolvimento Rural na Guiné" e vai até ao programa conhecido pelo título "Por uma Guiné Melhor" do governador António Spínola, elaborado entre 1972 e 1973.

No primeiro momento, as medidas dos governadores orientavam-se para o apoio à agricultura, com a introdução de sementes melhoradas de arroz, alfaias agrícolas e tracção animal. Procuraram obrigar as populações a cultivar produtos que fossem comercializáveis externamente por Portugal, diversificando a produção e criando uma dúzia de estações agrícolas experimentais, as granjas. Procuraram ainda controlar as queimadas e obrigar a uma plantação sistemática de árvores, como meio de aumentar a produção de madeira. O primeiro desses governadores chegou mesmo a conceber uma estratégia de desenvolvimento assente em três pontos:<sup>236</sup> a) construção de grandes unidades agro-industriais de processamento

---

<sup>235</sup> Da qual é bem significativo a referência ao número de funcionários públicos em diferentes anos no Anuário Colonial: de 312 em 1924 para 1501 em 1950.

<sup>236</sup> Monteiro, R.V., 1944, Relatório do Governador, Colónia da Guiné, Arquivo Colonial Português, citado por Galli, R.E. e Jones, J. (1987).

de óleo de palma, descasque de arroz, tratamento de algodão e fabrico de álcool e açúcar de cana; b) grandes plantações de borracha e árvores de fruto; c) plantações médias para produção de arroz e cajú.<sup>237</sup>

A prática desses governadores foi limitada pelo Orçamento de que dispunham e pelo pouco tempo de mandato. As intenções de investimento público presentes nos discursos de Sarmento Rodrigues, respeitantes a áreas como transportes fluviais, portos de mar, obras hidráulicas, etc., limitaram-se, segundo o próprio<sup>238</sup>, à construção de 37 postos sanitários e à ampliação do Hospital de Bissau com Maternidade e Serviço de Combate contra a Doença do Sono, à criação do Museu da Guiné Portuguesa e do Centro de Estudos da Guiné Portuguesa em Bissau, que editava o Boletim Cultural. Foi igualmente deste período a ampliação do campo de aviação de Brá, futura Base Aérea, do aeroporto de Bissau e de campos de aterragem, construção de centrais telefónicas e estações radio-telegráficas noutras vilas, como Bafatá, Mansoa, Canchungo<sup>239</sup> e Catió.

Foi também neste período 1958 – 1960, que Mário Oliveira e a equipa da DG de Obras Públicas e Comunicações do Ministério do Ultramar, elaboraram o 1º Plano Director da cidade de Bissau<sup>240</sup>.

A actividade económica foi organizada através da concessão de monopólios de comércio e produção a firmas como a Casa Gouveia<sup>241</sup> (ligada à CUF- Secção África), a Sociedade Comercial Ultramarina (ligada ao BNU), Mário Lima, Ed. Guedes Lda., Aly Souleimane, Barbosa e Comandita e aos franceses da CFAO, SCOA e Nouvelle Societé Commercialle Africaine, e através de facilidades de comércio e produção a famílias como os Nozolini, Pereira Barreto, Carvalho de Alvarenga, etc..

---

<sup>237</sup> O cajúeiro já existia no país, mas é Sarmento Rodrigues que ordena a constituição de plantações em Bolama e Quinhamel neste período.

<sup>238</sup> Sarmento, R. (1952)

<sup>239</sup> Algumas povoações da Guiné - Bissau tiveram um nome diferente do actual nalguma parte do período colonial. Se consultarmos o mapa muito detalhado incluído no Relatório do Governador Luís Viegas, de 1936, e compararmos com os trabalhos da Junta de Investigação do Ultramar de 1972 e 1973 verificamos que apenas a "Canchungo" foi dado o nome de "Teixeira Pinto" e a "Gabu" o de "Nova Lamego". Depois da independência os nomes originais foram repostos.

<sup>240</sup> Veja – se o Anexo IV para ter uma ideia do ordenamento da cidade.

<sup>241</sup> Com instalações industriais no Ilhéu do Rei de descasque de arroz e mancarra e estaleiro naval, bem como “casas de comércio” em Bissau, Apilho, Bafatá, Bambadinca, Bassarel, Bedanda, Begene, Binar, Binta, Bissorã, Bolama, Bramesco, Bula, Cabedu, Cacheu, Cacine, Cadique, Cafine, Calequise, Catio, Chegue, Dassalame, Empada, Encheia, Farim, Geba, Mansabá, Mansoa, Gabu, Olossato, Paunca, Pelundo, Porto Gole, Salancar, Sonaco e Canchungo.

No segundo momento referido, desde 1965 a 1973, Picado Horta, descreveu a Guiné como uma economia profundamente desarticulada entre um sector de subsistência tradicional e outro de mercado ou monetarizado. A estratégia preconizada partia da necessidade de integração progressiva dos dois sectores, apoiando-se em pólos de desenvolvimento agro-industriais, agrícolas e industriais<sup>242</sup> e num esperado efeito de arrastamento desses pólos sobre o sector tradicional (Junta de Investigação do Ultramar, 1972). As medidas concretas deveriam ser a formação de empresas agrícolas capitalistas e cooperativas na pecuária, crédito à produção agrícola e centros de desenvolvimento regionais articulados com uma planificação central e estatal (Horta, P., 1965).

Essa estratégia é também o resultado de uma alteração na ideologia colonial, que não pretendemos desenvolver nesta investigação, mas que pode ser ilustrada em extractos de Belchior, M. (1966).<sup>243</sup> Segundo esse autor a atitude dominante na época poderia sintetizar-se em “Estimo este homem na sua dupla qualidade de meu irmão, filho do mesmo e amoroso Criador, e de membro da comunidade nacional a que pertença. Os seus costumes, esses, são obviamente atrasados, revelando um estado de barbárie lamentável, mas eu tudo farei para que ele abraçe os meus hábitos de viver, de pensar e de sentir.” Continua afirmando que era necessário adoptar outras ideias e métodos, tais como: “Tomemos como princípio inflexível que a ajuda material que lhes levarmos diga respeito a necessidades que eles verdadeiramente sintam, e não àquelas que nós pensamos que eles devem sentir. (...) Aliás o nosso auxílio não deve tomar o aspecto de uma dádiva. É de uma colaboração que se trata. A dádiva faz protegidos ou tutelados. A colaboração implica trabalho em comum para os membros das duas culturas, essa, faz associados, companheiros e amigos. O desenvolvimento comunitário, método particularmente válido para promover o progresso das regiões subdesenvolvidas e portanto também da África Negra, não faz mais do que apoiar-se nos dois princípios a que acabámos de aludir: escolha pelas populações em causa das obras a realizar e conjugação de esforços entre as mesmas populações e a administração pública em todas as tarefas a empreender.”

O trabalho de Horta, P. (1965) é o ponto de partida para a concepção de uma política de desenvolvimento que toma forma no III<sup>o</sup> Plano de Fomento português e nos estudos elaborados para o governador António Spínola.

Para os territórios então denominados províncias ultramarinas, o documento da Junta de Investigações do Ultramar, de 1972, concebido durante o mandato desse governador, ilustra os objectivos do III<sup>o</sup> Plano referido, ao definir uma

---

<sup>242</sup> Bissau, Bafatá como pólos agro-industriais e industriais, Canchungo como pólo agro-industrial, Catió como pólo agrícola e Bolama e Bubaque para unidades de pesca, extracção de óleo de palma e turismo, (op.cit: 54 ).

<sup>243</sup> Que, embora a obra não tenha editor, supomos ter sido publicado pelo ISCSPU, ex – Escola Superior Colonial, onde este e outros autores debatiam a ideologia do regime em relação às colónias; o autor dedica o livro ao ISCSPU. Segundo Nóbrega, Á. (2002) este autor teria sido o inventor da ideia dos Congressos dos Povos da Guiné.

estratégia de desenvolvimento baseada em cinco pontos: apoio à iniciativa privada; defesa da função social do capital; valorização do factor trabalho; ordenamento territorial e sectorial; intervencionismo ponderado.

Salientava esse documento que "de outro modo, será de reacear que as acções decorrentes de uma política de fomento possam conduzir a formas anti-sociais de evolução", revelando uma consciência clara do contexto de guerra em que tal estratégia pretendia ser implementada.

Os objectivos prioritários dessa política económica e social eram assim definidos<sup>244</sup>:

- acelerar a taxa de crescimento do produto por pessoa;
- aproveitar os recursos naturais existentes com a introdução de novas técnicas de exploração;
- expandir as actividades do sector agrícola (incluindo a silvicultura, pesca e pecuária) e do sector industrial;
- procurar melhorar o saldo da Balança Comercial pela maior diversificação e aumento do valor acrescentado dos produtos exportados e substituição de importações por produção local;
- aumentar a qualificação e produtividade da mão-de-obra pela melhoria da escolaridade e melhoria das condições higieno - sanitárias da população.

Essa estratégia tinha componentes menos prioritárias (ou subsidiárias como são designadas do documento) como o aumento da monetarização da economia, a aceleração da "passagem da economia de subsistência à produção de excedentes comercializáveis" (op. cit.: 50) o aumento da capacidade de financiamento interno do investimento através do incentivo à poupança e da reestruturação das instituições de crédito, reintegração da população marginalizada, reestruturação de serviços e mecanismos de comercialização.

É também neste período do mandato de António Spínola que há alguma evolução na construção de infra-estruturas de transportes, educação e saúde de diferentes tipos, como se pode verificar no QUADRO IV.2, período em que as estradas alcatroadas, as unidades de saúde básica, e as escolas primárias têm uma evolução significativa. A cidade de Bissau desenvolve-se espacialmente, como se pode ver nos Mapas do Anexo IV, assumindo a estrutura geográfica de uma urbe semelhante a outras capitais de países da sub região onde se localiza.<sup>245</sup>

---

<sup>244</sup> Os pontos que se sumariam podem encontrar-se desenvolvidos na publicação da Junta de Investigações do Ultramar, (1972), que não contém referencia aos autores.

<sup>245</sup> Para as cidades da sub-região existe uma boa bibliografia sobre Dakar, alguma sobre Conacry e pouca sobre Banjul; ver por exemplo Lebris et al.(1987), Osmont, A.(1995), Vários (1997), Van Dijk, P. (1992).

Independentemente de possíveis juízos sobre a correcção e eficácia dessa estratégia económica e social, as condições políticas de execução não existiam, dada a existência da guerra, nunca mencionada directamente no documento<sup>246</sup>.

Com efeito, a morte de Amílcar Cabral em 1973, levou à intensificação da guerra, e ao agudizar das divergências entre o governador e os militares portugueses em serviço no país, por um lado, e o poder central em Lisboa, por outro. O PAIGC proclama mesmo a independência em 24 de Setembro de 1973, reconhecida por setenta e três Estados até final de Novembro desse ano (Silva, A.E.D., 1997).

A demissão de António Spínola, em conflito com o sucessor de Salazar, Marcelo Caetano, seguida em 1974 de um golpe de Estado militar que pôs fim ao regime, leva ao reconhecimento da independência e a entrega do poder político ao PAIGC.

Durante a guerra, o PAIGC reivindica a criação de estruturas administrativas, jurídicas, sociais e culturais, para além das militares e políticas, nas zonas onde o exército português não conseguia impor a autoridade colonial.<sup>247</sup> Mas não pensamos que se pode afirmar existirem condições físicas e humanas para que as medidas tomadas fossem consideradas um conjunto de políticas económicas e sociais. Eram sim medidas de governação em tempo de guerra, orientadas para o apoio aos militares em acção e para a motivação da população, através de um tipo de práticas que o partido pensava implementar após a independência<sup>248</sup>.

Julgamos ser de salientar, pela importância directa na vida das famílias, a criação de unidades de saúde nas tabancas e a existência de escolas nas zonas libertadas, organizadas em escolas de tabanca, internatos, Escola Piloto e Instituto Amizade (Koudawo, F., 1996), apoiadas por cooperação bilateral de países como a Suécia, o Canadá ou a Itália, com uma frequência de alunos, que, embora variando de acordo com a evolução da guerra, cresceu sobretudo a partir de 1970, com o número de escolas primárias nessas zonas equivalente ao das zonas controladas pelos portugueses (QUADRO IV.1 e IV.2).

---

<sup>246</sup> Que cita os militares de serviço na colónia como "população deslocada", explicando que dos 42.000 referidos apenas 12.000 se podem considerar residentes (Junta de Investigações do Ultramar, 1972).

<sup>247</sup> Como era lógico numa situação de guerra, havia divergências entre as autoridades de Lisboa e as do PAIGC, sobre as áreas sob controle português ou libertadas. Uns defendiam que essas zonas não existiam, outros afirmavam que 50 % da população aí vivia. Veja-se mapa no Anexo IV.

<sup>248</sup> Debateu-se, nesses anos anteriores a 1974, se essas zonas podiam ou não ser consideradas um Estado à luz do direito internacional. Embora tal questão não seja relevante para a presente análise, pode consultar-se para um esclarecimento o livro de Pierson-Mathy, P. (1980).

**QUADRO IV.1**  
**Estudantes, professores e escolas no ensino primário nas zonas libertadas**  
**(1965 - 1972)**

Ano	N.º de estudantes	N.º de professores	N.º de escolas
1965	13361	191	127
1966	14380	220	159
1967	9384	284	158
1968	8130	243	134
1969	8559	248	149
1970	8574	251	157
1971	14531	258	164
1972	20000	251	200

Fonte: PAIGC, Documento citado por Lobban, R.A. e Forrest, J. (1988).

Essas estruturas correspondiam à passagem à prática dos objectivos de governação de valorização dos guineenses que o PAIGC defendia, criando expectativas até aí só ao alcance dos colonos, seus descendentes ou nacionais assimilados. Foi esse tipo de prática, e não só as vitórias militares, que permitiu a esse partido reclamar a legitimidade para governar.

Moura, A. (1987) faz uma interpretação das medidas tomadas, que concorda com o que escrevemos ao considerar: "a estratégia de desenvolvimento económico que está implícita em toda a obra de Amílcar Cabral e na conduta da guerra de libertação nacional aponta para o papel central da produção popular, baseada no esforço e iniciativa dos camponeses e na tradição socioeconómica comunitária e de cooperação no trabalho produtivo das tabancas". Essa linha de pensamento, que poderia ter originado uma determinada concepção e prática de um tipo de políticas económicas e sociais inserida nas estratégias que caracterizámos no Capítulo anterior, não teve continuidade na governação, como veremos no ponto seguinte.

**QUADRO IV.2 249**  
**Infra-estruturas rodoviárias, de energia eléctrica, de saúde e de**  
**educação**  
**(1964,1974,1990 e 2000)**

<b>Tipo de estrutura</b>	<b>1964</b>	<b>1974</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>
Rodoviárias				
Km totais de estrada	3102	3150	2636	4400
Dos quais Km alcatroados	64	550	710	453
Energia eléctrica				
Capacidade em kw	2605	6000	10400	9000
Saúde				
Hospital Nacional	1	1	2	2
Militar	1	2	1	(d)
Regional	3	3	6	5
Rural	6	6	13	11
Maternidade	17	2	(a)	(a)
		4		
Centro materno infantil	1	1	(a)	(a)
Posto rural	51	71	(a)	(a)
Centro saúde mental	1	1	1	1
Unidade de saúde de base	0	431	(a)	(a)
Centro de saúde	0	0	108	121
Leprosaria	1	1	1	1
Centro tuberculose	1	1	1 (b)	1
Educação				
Escolas Pré Primárias	0	0	0	5
				0
Escolas Primárias	132	352	625	788(e)
Secundárias	1	1	3	6
Secundárias Privadas	0	0	0	6
Superior e professore	0	0	3	2
Técnicas	1	4	6	4
Enfermagem	1	1	(c)	1
Profissionais	1	2	5	10 (f)
Populares Privadas	5	7	5	188
Madrass Primárias	..	..	..	78
Madrass Secundárias	..	..	..	1

Fontes: Horta, P. (1965), CIDAC, (1977), Andreini, J-C. e Lambert, M-L. (1978),

<sup>249</sup> Não inclui as infraestruturas das zonas libertadas.



UNICEF, (1993, 1996), Acioly, JR. C. (1993), World Bank (1994), PNUD(1997 e 2000), Ministério da Educação da Guiné – Bissau (2000), CNUCED (2002),

Notas: (a) Estes serviços foram atribuídos aos centros de saúde

(b) A partir de 1990 passou a acumular os serviços de planeamento familiar.

(c) A escola de enfermagem foi incluída na Faculdade de Medicina. Esta deixou de funcionar em 1998.

(d) Destruído na guerra de 1998/99 e ainda não reconstruído em 2002.

(e) Note-se que muitas escolas não têm as classes todas do nível de ensino que ministram. Por exemplo para 2000 apenas cerca de metade das oficiais do nível primário leccionam as quatro classes. As construções dividem – se por “barracas”, “definitiva” e “tradicional melhorada”

(f) Inclui CIFAP de Bissau e de Bula, CENFA, EAO/Quelele, EPVC, CEFC (as escolas agrícolas de Empada e Bedanda ) e 4 escolas privadas em Bissau.

#### **4.1.2.O período dos Planos de Desenvolvimento, 1974 - 1980**

A guerra pela independência terminada em 1974 encontrou o país com um grau de desenvolvimento extremamente baixo, seja quais forem os indicadores utilizados; isso significa que as estruturas físicas e os recursos humanos e financeiros não permitiam um processo autónomo de acumulação para uma estratégia de desenvolvimento acelerado, tendo sempre que recorrer a grandes ajudas externas<sup>250</sup>.

O III Congresso do PAIGC em 1977 definiu orientações de política económica, que o governo acatou, quanto ao modelo de desenvolvimento a seguir. Sob o lema genérico do "fim da exploração do homem pelo homem" pretendia-se a "Reconstrução Nacional" com prioridade para a agricultura<sup>251</sup>, infraestruturas e pequena indústria, educação e saúde. Segundo Vasco Cabral, em entrevista a Luís Moita, na altura director da ONG portuguesa CIDAC, em 1976, o turismo também foi discutido mas não foi considerado prioritário.

Mas já nessa entrevista se apontava que "o desenvolvimento da grande indústria é que vai permitir condições económicas diferentes", e que "a agricultura é a base e a indústria o dinamizador do desenvolvimento". Com efeito, a industrialização, as infraestruturas de transportes e comunicações e a administração pública do país foram na prática os sectores prioritários, através de um programa de investimentos públicos, verificando-se uma secundarização da

---

<sup>250</sup> Há diversos autores que referem esta temática negativa da herança colonial do país. Veja-se para o período em análise, por exemplo Handen, D.L. (1986) ou Pierson-Mathy, P. (1980). A descrição mais exaustiva será a do Comissariado de Estado da Coordenação Económica e Plano (1980).

<sup>251</sup> Sector que o próprio A. Cabral definiu como aquele que teria o primeiro lugar, segundo Davidson, B. (1981)

agricultura<sup>252</sup>, como se pode constatar se consultarmos os dados do QUADRO IV.3 sobre a execução dos projectos de desenvolvimento.

Configurou-se uma estratégia de desenvolvimento com um modelo político de centralização da governação no aparelho central do Estado<sup>253</sup>, com a formação de um Sector Empresarial de Estado pela estatização das empresas comerciais<sup>254</sup>, industriais, de transportes e serviços financeiros existentes e a criar. O efeito pretendido, de diminuição do peso que o sector privado tinha na economia e de anulação do seu possível papel no processo de desenvolvimento, constituíram na realidade um conjunto de opções por um modelo de política económica e social próximo da opção estratégica designada por "socialista" no Capítulo anterior, onde o Estado<sup>255</sup> assumia um tipo de governação com detenção do papel de dinamizador e agente executor exclusivo, apoiado no financiamento externo<sup>256</sup>.

---

<sup>252</sup>Ver a análise do SEPCI (1983).

<sup>253</sup> Em contradição com o pensamento de A. Cabral sobre a organização do Estado, segundo Davidson, B. (1981), com tradução nossa : "Porque teríamos nós de sobrecarregar-nos com um aparato de palácio presidencial, uma concentração de ministros, sinal claro de uma elite emergente e que cedo se tornaria um grupo privilegiado ?". Rudebeck, L. (1984), afirma que o modelo de Estado preconizado por A. Cabral era assente em assembleias regionais eleitas directamente. Veja-se também Cardoso, C. e Imbali, F.(1993) ou Lopes, C. (1987), que afirmam que as estruturas do regime colonial relacionadas com o funcionamento dos serviços do Estado foram mantidas sem correcções.

<sup>254</sup> Com a extensão a todo o país do sistema de Armazéns do Povo existente nas zonas libertadas,

<sup>255</sup> E o Partido, que se sobrepunha às decisões do órgãos estatais quando assim o entendesse. Veja-se comentários e relatos de entrevistas feitas por Pierson-Mathy, P. (1980), sobre os artigos do programa do PAIGC.

<sup>256</sup> Que desde a independência foi significativo. Cite-se Lars Rudebeck que afirmava em 1977 que só a ajuda da Suécia, em 1975 e 1976, era superior ao total das exportações do país.

**QUADRO IV.3**  
**Execução financeira dos projectos de investimento por sector**  
**(1978 - 1980)**

Sector de actividade	1978	1979	1980
	(%)	(%)	(%)
Agricultura, Silvicultura e Pecuária	15.0	9.1	6.9
Pescas	4.1	1.6	4.1
Transformadoras	17.2	36.8	23.5
Transportes e comunicações	22.4	12.1	12.5
Administração Pública	11.9	10.6	10.1
Outros	29.4	29.8	42.9
Total	100.0	100.0	100.0

Fonte: MCEPCI (1985)

A Política Industrial, para a qual o Plano Quadrienal de 1983-86 refere um investimento de 43 milhões de dólares dos EUA nos projectos industriais - dos quais mais de 50 % em Bissau, segundo o Comissariado de Estado da Coordenação Económica e Plano (1980) -, teve uma rentabilidade muito baixa, quer pela falta de quadros técnicos e de gestão, quer pela falta de matérias primas nacionais, ou pelos erros de planeamento da dimensão e tipo de unidades instaladas. Dois exemplos:

Primeiro, uma fábrica de descaroçamento de algodão com capacidade para doze mil toneladas/ano quando a produção nacional andava pelas mil e quinhentas, inserida num enorme complexo agro-industrial - Cumeré - que tinha também capacidade para tratar 70 mil ton. de mancarra e 50 mil de arroz quando no país “só se comercializa cerca de 30% daquelas quantidades” (Lopes, C., 1986). Planeado para responder à oferta de toda a subregião nunca atraiu os produtores dos países vizinhos de forma a rentabilizar o investimento.

Segundo: uma linha de montagem Citroën completamente dependente do exterior e que produziu entre 1979 e 1984, 407 carros com uma marca - Nhai -, atingindo o preço final da unidade um valor superior à importação do mesmo tipo de veículo da Europa, segundo relatório do director da empresa citado por Padovani, F., (1991).

A Política Agrícola neste período, como afirma Schwarz, C. (1989), limitou-se, nos primeiros anos, a uma procura de soluções à medida que os problemas surgiam.

A partir de 1977 reforçam-se as infraestruturas centrais com a organização de gabinetes e departamentos técnicos, de estações de pesquisa e produção de sementes e iniciam-se projectos integrados de desenvolvimento agrícola em zonas interiores do país. Nesse período há uma divulgação da pequena mecanização na produção.

A Política Comercial, estatizada e com controles militares nas regiões (que funcionavam como autênticas fronteiras, impeditivas da livre circulação de pessoas e bens), e a Política de Preços, assente na sua definição político - administrativa por parte do Governo (sem atender ao equilíbrio entre oferta e procura dos mesmos), levou a uma paralisação da actividade dos privados e a uma escassez de bens de consumo<sup>257</sup>, sobretudo no meio rural, crescendo o mercado paralelo e as actividades comerciais ilegais com os países vizinhos, para troca de produtos agrícolas por outros bens de consumo<sup>258</sup>.

Basta atender ao preço, no produtor, do arroz<sup>259</sup>, de 5,0 pesos em 1978 e 7,5 em 1980, comparado com o preço do mesmo produto no consumidor em Bissau, de 27,0 pesos em 1978 e 41,0 em 1980, para verificar que os preços relativos meio urbano/meio rural eram favoráveis aos comerciantes cidadãos; os subsídios em espécie, do Governo aos funcionários públicos, concentrados em Bissau, apoiavam essa diferença de preços e significavam um claro desvio de recursos do campo para a cidade, numa prática de governação que contrariava a prioridade à Agricultura e aos camponeses.

---

<sup>257</sup> Hochet, A. (1983), escreve que "num dos sectores melhor abastecidos o conjunto de armazéns do Estado ( Armazéns do Povo, retalhista, e Socomi, grossista ) receberam em 1979, em média por habitante, 6,47 kg de arroz, 0,775 kg de açúcar, 0,08 l de óleo alimentar de amendoim e 0,13 l de petróleo para iluminação.". Se compararmos esses valores com o consumo das famílias referido na nota 33 deste capítulo, pode-se verificar a insuficiência dessas instituições para servir de principal veículo de abastecimento.

<sup>258</sup> Veja-se Augel, J. e Cardoso, C (1996) que citam diversos autores que tratam a temática do comércio transfronteiriço na Guiné-Bissau e Bach, D. (1995), para a teorização do papel desse comércio no desenvolvimento.

<sup>259</sup> O SEPCI, (1983), dá uma média de 378 gramas/dia/pessoa. O que significa numa família de 4-6 unidades de consumo, 551-827 kg/ano. C. Schwartz (1989) estima em 113 kg de arroz por ano/habitante, mas com a cidade de Bissau a consumir 130 kg ano/pessoa. O CILSS (1998-2000) e o PAM Guiné – Bissau (2000/01) citados por Tin, H.(2002), dão para o período 1997 – 2001 a média de 392,75 gr por pessoa/dia. Ou seja 15 anos depois a população guineense ainda consome mais arroz por dia e pessoa. Daí a distribuição mínima de um saco de 50 kg por mês aos funcionários e aos militares.

As empresas que compunham o Sector Empresarial do Estado estagnavam, enfrentando permanentemente a falta de peças, de energia e combustível. Segundo Forrest, J.B.(1993), a capacidade instalada nessas empresas foi utilizada em média apenas em 20 - 25 %.

O reforço do papel do Estado levou a que o número de funcionários da Administração Central quadruplicasse em menos de cinco anos, atingindo em 1977, 80% dos assalariados<sup>260</sup>; os funcionários coloniais não militares continuaram nos serviços, suprimindo a falta de quadros médios do partido e reproduzindo tendencialmente a lógica de funcionamento administrativo colonial<sup>261</sup>. Não se coloca o problema dos funcionários serem em excesso, mas sim a sua falta de preparação para as funções que o programa do PAIGC atribuía aos serviços públicos, às estruturas políticas e às empresas estatais. Como Cardoso, C. e Imbali, F (1993) escrevem “o problema principal da função pública na nossa terra é que a sua redução deve ser precedida da sua modernização.” O funcionalismo como segurança social ou como recompensa de serviços prestados na luta de libertação é uma temática por analisar.

Como Rudebeck, L. (1990) defende, a afirmação do PAIGC como partido de Estado, saído da luta armada, não se podia manter, no espaço urbano, com base na aliança com os camponeses, que lhe tinha permitido ganhar essa luta. O grupo social de apoio mais evidente no espaço urbano eram os anteriores funcionários públicos guineenses e caboverdianos.

Para os militares existiu em todos os governos um Ministério ou uma Secretaria de Estado de Antigos Combatentes da Liberdade da Pátria, com função de reintegração na vida civil e apoio a militares diminuídos pela guerra. Mas os antigos combatentes não tinham em geral habilitações que lhes permitissem ocupar eficazmente os lugares de funcionalismo em Bissau. Julgamos que as organizações internacionais financiadoras do desenvolvimento do país nunca perceberam a importância do grupo social dos antigos combatentes no equilíbrio social e político do sistema. Por seu lado, os governos sucessivos foram diminuindo o apoio a cooperativas e projectos para melhorar as condições de vida, no orçamento geral do Estado e na afectação de fundos da ajuda externa, originando situações como a já referida nas vésperas do golpe de Estado de 1980, e que se repetiram em 1998.

A pouca preocupação com a Política de Reforço Institucional levou a uma ausência surpreendente de documentos de política e legislativos. A legislação colonial vai sendo alterada muito lentamente; por exemplo, sobre o funcionalismo, o "Estatuto do Funcionalismo Ultramarino" português de 1966, ainda se mantinha em vigor em 1991, apenas com alterações pontuais. Aliás Pereira, P. C. (1989)

---

<sup>260</sup> Aliás desde 1975 até, pelo menos, 1993 que o Governo procurou regulamentar a admissão de funcionários. Segundo Cardoso, C. e Imbali, F. (1993) sem qualquer sucesso, prevalecendo os critérios políticos de atribuição de empregos. Ou segundo Fadul, F. (2002) até 2001.

<sup>261</sup> Lopes, C.(1982), citado por Ampagatubó, J. (1995), refere mesmo um fundador do PAIGC, "cuja atitude se assemelhava à do colono de antigamente".

defendia que não havia nada de estranho nesse Direito, pois era preferível ter um Direito que fosse “instituidor de uma ordem social” do que cair num vazio da legitimidade.

Nas relações com o resto do mundo, a Política Cambial de sobrevalorização da moeda nacional agravou o desequilíbrio da Balança Comercial, cujas exportações passaram de 14 % das importações em 1976, para 34 % em 1977 e 18,5 %, em 1980<sup>262</sup>.

A Política Fiscal e Orçamental permitiu que as despesas governamentais nominais crescessem, entre 1977 e 1981, a uma taxa anual média de 19 %, enquanto as receitas cresciam a 14 % ao ano, segundo o FMI (1984). Chegou-se a uma situação em que as receitas internas cobriam apenas 50 % das despesas correntes do governo e uma percentagem nula das despesas de investimento. O desequilíbrio orçamental, contribuiu assim para um maior agravamento da situação, contribuindo para o esgotamento do modelo seguido.

No mesmo período, no Sector Financeiro, a Política Monetária permitiu que o crédito ao governo crescesse em média 45 % ao ano, financiando o défice fiscal e gerando inflação, que passou de 9,0 % em 1977, para 20 % em 1980 e 25 % em 1981, segundo a SEPCI (1983).

A dívida externa aumentou permanentemente, como se pode verificar no QUADRO IV.4, não só em valor absoluto, mas também em percentagem do PIB, assumindo, no período imediatamente a seguir à independência, um peso que iria dificultar a disponibilização de recursos para a execução interna das políticas aprovadas, fosse qual fosse o ritmo de desembolso de juros e capital.

#### **QUADRO IV.4** **Dívida externa em % do PIB e total** **(1978 - 1981)**

<b>RUBRICAS</b>	<b>1978</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>
Em % do PIB	51.0	70.1	82.0	82.7
Total em milhões USD	80.6	121.3	130.5	140.0

Fonte: MCEPCI (1986) e INEC (1986)

As medidas de Política Social, no que respeita ao Sector da Educação e Formação, tiveram a colaboração de uma equipa que incluiu o pedagogo brasileiro Paulo Freire. O objectivo foi o de organizar um sistema de ensino para todos, que ligasse os estudos ao trabalho, pela participação de estudantes em actividades agrícolas em granjas, pecuária ou pequenas hortas. Como aspecto específico cite-se a Política de alfabetização de adultos e das forças armadas<sup>263</sup>. Tal política

---

<sup>262</sup> Veja-se o Boletim Trimestral de Estatística, vários anos, Bissau, República da Guiné Bissau.

<sup>263</sup> "Um dos objectivos principais da transformação do nosso ensino é fazer a ligação da escola à vida, à tabanca, ao bairro." Mário Cabral, 1976, in jornal Nô Pintcha, Bissau.

pretendia continuar a prática das escolas nas zonas libertadas<sup>264</sup> (QUADRO IV.2). Mas, após uma forte afluência escolar, foi perdendo aceitação junto da população, quer pela falta de materiais e instalações, quer porque as famílias viam no ensino uma actividade elitista, cujo calendário entrava em conflito com a necessidade dos jovens participarem no trabalho agrícola e que os afastava dos trabalhos pesados do campo<sup>265</sup>. É pelo menos assim que Galli, R.E. (1987), Lepri, J-P. (1985 e 1986), e Monteiro, J. e Silva, D. (1993) interpretam a evolução crescente até 1977-78 e decrescente a partir desse ano, do número de alunos no ensino primário, no período 1976 - 1980, como se pode constatar do QUADRO IV.5 e no GRÁFICO IV.1. Note-se que não há estimativas oficiais da população por escalões etários antes do recenseamento de 1979, e portanto só temos taxas de escolarização a partir de 1980/81, como veremos mais adiante neste capítulo. São também esses autores que defendem a interpretação segundo a qual esta política no ensino não agradava aos quadros médios e superiores, que viam o modelo europeu como o ideal, até por ser aquele que permitia continuar os estudos a nível universitário em escolas de países fora do chamado bloco de Leste e de Cuba.

A falta de meios materiais e humanos na educação começa neste período a gerar uma situação de existência simultânea de lógicas diferentes, apoiadas em projectos financiados externamente. Assim, segundo a interpretação de pessoas<sup>266</sup> que trabalharam nesse sector na época, vamos encontrar, até 1989, por exemplo em projectos de formação de professores, a permanência das ideias de continuação do ensino preconizado nas zonas libertadas e, em simultâneo, nas escolas primárias e secundárias os modelos de ensino clássico europeu que se foram impondo generalizadamente.

**QUADRO IV.5**  
**Estudantes no ensino básico elementar (1976 - 1987)**

ANOS	Número
1976-77	65592
1977-78	76197
1978-79	72991

<sup>264</sup> Ver Lepri, J-P. (1989), para uma análise da proximidade destas escolas das populações.

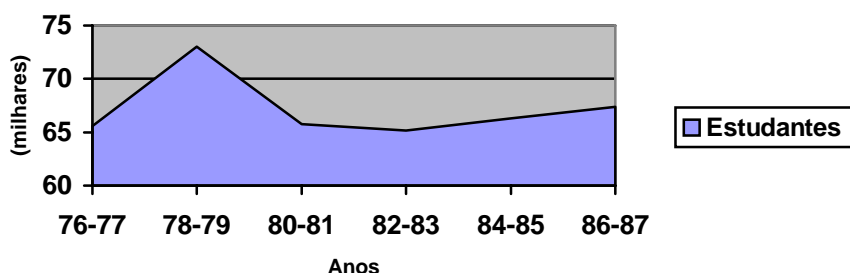
<sup>265</sup> O resultado pode verificar-se nos números de acesso à instrução nos centros urbanos de 56.8 % da população, contra 12.4 % no campo (Monteiro, 1993).

<sup>266</sup> Como Manuel Ramboult Barcelos, ex - Ministro da Educação ou Lino Bicari, profundo conhecedor do país e da história do seu ensino desde os tempos de guerra colonial.

1979-80	68161
1980-81	65734
1981-82	65020
1982-83	65175
1983-84	65405
1984-85	66279
1985-86	66539
1986-87	67374

Fonte: Lepri, J-P. (1989), citando o Anuário Estatístico do Ministério da Educação

**Gráfico IV.1**  
**Estudantes do ensino básico elementar**



A Política Social teve outra componente importante que foi a organização do sistema de saúde, a partir das estruturas essencialmente urbanas deixadas pelo colonizador e daquelas que existiam nas zonas rurais libertadas. Em 1976 foi elaborado um Plano Nacional de Saúde, com farmácias de tabanca, Unidades de Saúde de Base, Hospitais de Sector, Regionais e Nacionais. Os objectivos expressos eram a cobertura do país, pela descentralização dos serviços, a formação de pessoal, o acesso a medicamentos, vacinação e a prevenção sanitária.

Toda a implementação do sistema ficou a cargo do Estado, inclusive a comercialização farmacêutica. A assistência técnica externa (francesa, italiana, holandesa, cubana, chinesa continental, chinesa Taiwan e soviética, para além de



muitas ONG<sup>267</sup>) tomou a cargo os principais centros, enquanto não existia pessoal nacional com capacidades para o fazer. A metodologia delineada implicava a formação feita nas aldeias, a responsabilização colectiva das mesmas e a fusão entre a medicina moderna e a tradicional. Galli, R.E e Jones, J. (1987) concluem a sua análise da política definida e praticada no sector, escrevendo que o programa de saúde, e a actuação do ministério correspondente, foram a definição e prática de políticas que mais beneficiaram a população, embora com a tendência para desenvolver os aspectos mais modernos em Bissau, e os de prevenção no resto do país, através de um desigual investimento e desigual concentração de pessoal mais especializado.

De uma forma global, a avaliação das políticas postas em prática neste período pode ser feita pela execução dos investimentos públicos (QUADRO IV.3) por indicadores das Contas Nacionais<sup>268</sup>. A alteração da estrutura da produção, no sentido de uma maior industrialização, não teve uma evolução muito significativa, com o sector "Indústrias Transformadoras" a ter uma média de 8.5 % do PIB entre 1977 e 1980, acompanhando as taxas de crescimento negativas do PIB, que passaram de -1.5 % entre 1978 e 1979 para -14.8 % de 1979 a 1980. O Investimento foi importante nas Transformadoras e Outros, embora esses sectores não fossem definidos como prioritários nos Planos.

Refira-se, como conclusão deste período, opiniões como a de Pessoa, V. R. (1990), que afirma que as decisões foram tomadas numa base casuística, sem nenhum plano formal, e com ausência de medidas que corrigissem os desequilíbrios que se foram avolumando. Ou Jao, M.(1993), ao afirmar que a incoerência do discurso teórico quando confrontado com a prática do governo foi o

---

<sup>267</sup> Em World Bank (1994), Vol. III encontra-se uma lista muito completa de apoios ao sector.

<sup>268</sup> Com a limitação de dados que os técnicos das Contas dispõem para a sua elaboração, elas correspondem ao nível provisório das Contas elaboradas em Portugal. Os técnicos estrangeiros que elaboraram essas Contas, desde a independência até 1998, partem de dados do comércio externo, obtidos dos boletins das alfândegas (o que deixa de fora todo o comércio por fronteiras terrestres), dos elementos da balança de pagamentos, que o banco central tenha, e dos dados do investimento público, para a estimativa da óptica da despesa. Para a óptica da produção utilizam-se os coeficientes que existam ou os utilizados pelos Estados vizinhos, a importação de arroz comparada com a média consumida por pessoa, obtida pela população estimada, as informações possíveis sobre pescas, sobre o ano agrícola, empresas estrangeiras (para as nacionais não existem dados utilizáveis). Os inquéritos às despesas das famílias permitem ter um índice de preços no consumidor e uma estrutura de consumo. O resultado final é muito pouco fiável e podem encontrar-se vários números para o mesmo ano, correspondentes a metodologias com a mesma base mas com opções diferentes dos técnicos. A partir de 1994 o BCEAO inclui a Guiné - Bissau nas suas estimativas mas em geral com notas onde exprime as suas reservas em relação aos dados (Relatórios e notas sobre a UEMOA no site do BCEAO).

germe de uma proliferação de projectos de desenvolvimento por todo o território, de forma descontrolada, que afectou decisivamente a eficácia da política económica e social desse período.

Pensamos que os elementos citados nesta secção não permitem uma conclusão tão peremptória no mesmo sentido desses autores. A lógica dos Planos de Desenvolvimento, privilegiando o longo prazo em detrimento dos equilíbrios de curto prazo, foi criando uma situação para as famílias que não correspondia às expectativas criadas pelo programa e discurso do partido do poder, manifestando-se sobretudo na falta de abastecimento de bens de consumo e na qualidade inferior dos sistemas de educação e saúde.

A lógica da organização da chefia do PAIGC no período de guerrilha, com comandantes e guerrilheiros, poucas estruturas hierarquizadas intermédias, com grande liberdade de acção das regiões e sectores, e a ausência de um período de transição para a independência, contribuiu para essa desarticulação, alimentando uma autonomia dos ministérios (então chamados Comissariados ) que, julgamos, marcou decisivamente a fraqueza e a dificuldade de estruturação institucional do Estado.

A estratégia escolhida, quando não conseguiu prever o efeito desta ausência de estruturas estatais, criou contradições que se revelaram insolúveis entre essa autonomia (que favorecia a apropriação de recursos estatais e urbanos por parte dos quadros vindos da guerrilha) e a necessidade de prossecução de regras de disciplina que permitissem cumprir as metas e objectivos definidos nos Planos.

#### **4.1.3. O período das políticas de ajustamento de iniciativa nacional, 1980 - 1986**

Os participantes do Iº Congresso Extraordinário do PAIGC, em 1981, e o Programa do Governo Provisório do período posterior ao golpe de 14 de Novembro de 1980, procuraram retomar uma governação que consideravam ser a rectificação de erros e desvios da linha que o partido tinha aprovado no IIIº Congresso "normal": a prioridade à agricultura<sup>269</sup> e a articulação da agricultura - indústria com o sector de serviços, particularmente o comércio. Afirmavam objectivos como "Controle e gestão planificada da economia" a par de "Incentivos e apoio às iniciativas populares" e "Estímulo às iniciativas privadas". No documento do CECEP (1980) referia-se a intenção de elaborar o Primeiro Plano Quadrienal 1983/1986, como "quadro fundamental de referência utilizado pelo Governo como meio de organização e funcionamento da actividade económica", tendo sido instituído um "super - ministério"<sup>270</sup> encarregado da Coordenação Económica, Plano e Cooperação Internacional, que, a partir de 1982, divide responsabilidades

---

<sup>269</sup> "É preciso voltar para a orientação tão desrespeitada: a agricultura como base e a indústria como factor da sua dinamização", CECEP (1980).

<sup>270</sup> Expressão utilizada por Mukendi, T.B. (1996)

na governação com o Ministério da Economia e Finanças e, a partir de 1992, perde a Cooperação Internacional para o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

O modelo de governação do país não se afastava da definição teórica do período anterior, mantendo as funções do Estado, com a intervenção seja na actividade económica seja nas áreas sociais. O partido PAIGC continuava como força dirigente única, embora o seu âmbito territorial fosse agora somente o território da Guiné – Bissau, abandonando o objectivo de um Estado binacional<sup>271</sup> com Cabo Verde.

Essa estratégia concretizou-se num I<sup>o</sup> Plano de Desenvolvimento para 1983-86, que incluía uma definição de um Programa de Investimento Público (PIP) e, numa primeira fase<sup>272</sup>, um Programa de Estabilização Económica (PEE), para 1983-84, (aprovados em finais de 1982, como refere o SEPCI (1982), com o apoio das organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial).

Os sectores prioritários definidos no PIP eram o desenvolvimento rural, florestas/madeiras, pescas e minas; os sectores de "apoio principal" englobavam a hidráulica, os transportes, as telecomunicações, o comércio e a administração; nos chamados sectores sociais agrupavam-se a educação, saúde, juventude e desportos, combatentes da liberdade da pátria, informação e cultura, e urbanismo; o conjunto de sectores considerado menos prioritário incluía as obras públicas, a indústria, a energia e o turismo. Essa definição de sectores mantinha a prioridade ao sector autónomo da cidade de Bissau, com 24 % do total financiado.

Os eixos básicos da política económica do PEE eram os seguintes: eliminação dos desequilíbrios entre a produção e o consumo, através de medidas de saneamento da situação económica e financeira; a reorganização do sector público e o impulso ao sector privado com a liberalização dos circuitos comerciais e económicos; a definição de critérios para uma melhor utilização da ajuda externa; e manutenção do controlo da economia por parte do Estado, que, nomeadamente, continuava a executar o PIP, embora com uma redução global, de forma a corresponder à capacidade de gestão existente. Os objectivos de estabilização implicavam que a governação prosseguisse com políticas orçamentais e cambiais de controle da despesa do Governo, incluindo os salários, as admissões dos funcionários públicos e a desvalorização da moeda nacional.

Em 1983 a política de relações com o resto do mundo foi o sector que registou o primeiro tipo de medidas utilizado para incentivar os agentes económicos privados a operar: aprovou-se a liberalização parcial do comércio

---

<sup>271</sup> Como é referido por Koudawo, F. (2001).

<sup>272</sup> As restantes fases eram a retoma económica e o crescimento auto - sustentado.

externo, com abolição das taxas de exportação e acesso a divisas para importação<sup>273</sup>, por parte dos agentes privados.

A essas medidas juntou-se a Política Comercial de concessão de 30 postos de venda a retalho aos privados. Estas últimas tiveram, quanto a nós, efeito sobretudo no ressurgimento do ambiente social de aceitação, pela população e pelos diferentes níveis de organismos da Administração, da actividade dos privados.

O objectivo de equilíbrio orçamental originou uma Política Fiscal que promulgou um novo Código de Impostos com aumento de impostos sobre tabaco, álcool e combustíveis, como meio de aumentar as receitas fiscais.

O objectivo de equilíbrio da Balança de Pagamentos levou a uma negociação da dívida externa, tendo como objectivo uma redução de 31.6 % do montante total, o reescalamento de 55 % e alargamento do período de graça para cinco anos, de acordo com Handen, D.L. (1986).

O objectivo estratégico de apoio ao sector agrícola concretizou-se sobretudo numa Política Agrícola de continuação da acção anterior de divulgação de técnicas e sementes melhoradas a partir de Contuboe e Caboxanque, Planos integrados apoiados em Projectos como o de Algodão e Amendoim (União Europeia e França), Arroz no Vale do Geba (FAO e USAID), os Programas de Desenvolvimento Rurais Integros de Cacheu, Biombo e Oio (Suécia)<sup>274</sup>, complementada com o aumento dos preços ao produtor,<sup>275</sup> (ver QUADRO IV.9), procurando corrigir os valores dos preços relativos urbano/rurais.

Mas em 1984 o documento preparatório do Plano Anual afirmava "O novo agravamento da situação económica ocorrido em 1983 (...) Do ponto de vista económico e financeiro, o ano de 1983 não registou qualquer progresso na via da estabilização." A Política Comercial e de Preços não reduziu, nos dois primeiros anos, as diferenças substanciais entre o preço no produtor agrícola e o preço no consumidor (QUADRO IV.9), nem permitiu um abastecimento regular dos mercados onde subsistiram preços muito diferentes, devido ao frequente esgotamento dos stocks oficiais<sup>276</sup>; a Política Cambial de desvalorização

---

<sup>273</sup>Não sendo a moeda guineense convertível a importação implicava disponibilidade de divisas no banco central, fruto de exportações e outros fluxos como transferências privadas e da chamada ajuda à balança de pagamentos dos acordos com o FMI e com o BM.

<sup>274</sup> Segundo Mendy, P.K., (1996).

<sup>275</sup> Segundo o Plano Anual de 1986, cerca de 107,6 % no período 1983-86, para o arroz, cuja importância na sociedade guineense se encontra explicada no Capítulo V.

<sup>276</sup> Handen, D.L. (1987), cita um Inquérito no Mercado em Bissau, onde são recolhidos os seguintes preços para o arroz / açúcar / óleo: Venda aos funcionários/ou nos Bairros - 65 / 115 / 400

Venda nas lojas/repartições- 150 / 350 / 400

Preços ilegais ou tolerados - 250 / 450 / 1500 Pesos por

kg ou litro.

deslizante pouco melhorou o mercado paralelo de divisas, como se pode verificar pelo crescente diferencial entre o câmbio oficial e paralelo (QUADRO IV.6), e pelos desequilíbrios da Balança comercial e do Orçamento (QUADRO IV.10).

As razões de tal insucesso, de acordo com os autores do Plano (Ministério do Plano, 1984), têm a ver com o atraso na concessão de fundos de ajuda externa à Balança de Pagamentos, à segurança alimentar, e também com a lentidão das reformas na Administração do Estado, que manteve a sua ineficácia, no que respeita à capacidade em recursos humanos técnicos, médios e superiores, de levar à prática as decisões políticas do governo ou partido. Ou seja, quatro anos depois do golpe de 14 de Novembro, a governação era referida como uma das causas centrais do insucesso no desenvolvimento do país.

**QUADRO IV.6**  
**Taxas de câmbio oficial e diferencial, entre peso guineense e dólar dos EUA**  
**(1980 - 1986)**

<b>Ano</b>	<b>Oficial</b>	<b>Paralelo</b>	<b>Diferencial (%)</b>
1980	33.81	73.90	118.5
1981	37.81	82.30	117.7
1982	39.85	90.60	128.5
1983	42.93	120.00	150.4
1984	105.60	250.00	150.0
1985	159.26	400.00	150.0
1986	203.63	550.00	169.7

Fonte: Banco Central da Guiné-Bissau (1993)

A contratação de funcionários aumentou continuamente, até 1986, conforme se pode ver no QUADRO IV.7, e os funcionários que foram dispensados ou se reformaram voluntariamente, foram, na realidade (e segundo a interpretação de técnicos do Banco Mundial<sup>277</sup> e de documentos preparatórios da Reforma Administrativa elaborados com financiamento do PNUD), nomes que constavam em duplicado nas folhas de pagamento, que recebiam por mais de um ministério nos quais tinham trabalhado, ou que pertenciam a pessoas inexistentes ou já falecidas. Como os serviços públicos estão em grande maioria concentrados em Bissau, a implementação das medidas de redução do efectivo da função pública,

---

<sup>277</sup> Fontes pessoais.

manteve ao serviço os funcionários existentes e aumentou o seu número com novas contratações, atenuando o efeito negativo dos despedimentos sobre o bem-estar das suas famílias. A interpretação de tal comportamento por parte das instituições tem a ver com o papel do Estado como empregador e será referida no ponto seguinte. Note-se que, só em 1996, se completou o recenseamento dos funcionários públicos, e os números obtidos não são comparáveis com os anteriores baseados nas folhas de pagamento, segundo o FMI(1998). Igualmente só em 2001 foi elaborado o primeiro estudo de reforma de um Ministério – Agricultura, Floresta e Pescas – com indicação do número de funcionários a dispensar. Isto independentemente dos compromissos que a governação guineense assumiu com o FMI e BM, que não cumpriu (excepto com o projecto PASI e com subsídios muito altos em 1996-97, a referir adiante).

**QUADRO IV.7**  
**Funcionários públicos, civis e militares,**  
**do quadro e eventuais, índices e variação absoluta**  
**(1977 - 2001)**

Anos	Número	Índices (1977=100)	Variação anual absoluta
1977	15156	100	-
1985	19455	128.3	+4299
1986	26306	173.5	+6851
1991	19125	126.5	-7181
1993	21828	144.0	+2703
1994	20095	132.6	-1733
1995	19310	127.4	-785
1996	18492	122.0	-818
1997	17869 (1)	117.9	-623
1998	..	..	..
1999	29330 (1)	193.5	+11461
2001	27130(2)	179.0	-2200

Fonte: MAPT, Folhas de vencimento, HANDEN, D. L. (1987) e FMI (2001).

Notas: (1) 1997: Civis 12123 Militares 5746

1999: Civis 15030 Militares 14300

(2) Gomes, A. (2001)

O Orçamento do Estado continuou deficitário, com os ministérios a fazerem uma gestão da sua área de competências desajustada às prioridades e às verbas de que legalmente dispunham. Na prática, parte significativa das despesas dos ministérios continuou a fazer-se por "requisições às empresas sem cabimento

de verba", como refere o Plano Anual de 1986, fazendo crescer a dívida interna e enfraquecendo as empresas públicas. O saldo orçamental negativo continuou a ser financiado por crédito do banco central ao governo, num processo gerador de inflação, e logo de deterioração do poder de compra das populações (QUADRO IV.9).

Quanto ao Sector Empresarial do Estado, o funcionamento deficitário das empresas estatais manteve-se.

A produção agrícola melhorou, mais em função dos factores climáticos do que da Política Agrícola, segundo Handen, D.L.(1987). Esta autora refere que o défice em cereais duplicou de 1982 para 1983.

A Balança Comercial manteve o saldo negativo ao nível dos anos anteriores, com uma taxa média de cobertura das importações pelas exportações de 19,2 % nos anos 1980-1985. A Dívida Externa cresceu de 107,5 milhões de dólares em 1981, para 284,8 em 1985, tornando-se o serviço da dívida superior ao total das exportações.

O Governo, perante a constatação da fraca eficácia da governação decidiu-se pela continuação das medidas de Estabilização em 1986, num Plano Anual.

Assim manteve as áreas de intervenção centrais como segue:

a Política Cambial, com nova desvalorização;

a Política Orçamental, com ênfase na restrição às admissões de pessoal e licenciamento de funcionários das empresas públicas;

a Política de Investimento com incentivos por via do aumento das taxas de juro dos depósitos e o reforço da estrutura de coordenação do investimento público;

a Política Comercial e Preços de incentivo à actividade privada, através da aprovação de legislação sobre o comércio externo e do início da liberalização da formação de preços.

Em todo o período 1983-1986 a governação pretendeu implementar a prevalência da metodologia de planificação, assente nas decisões centralizadas num aparelho central e num Plano, que partia de diagnósticos das diferentes regiões do país, mas cuja passagem à prática desvirtuava os objectivos anunciados.

O Plano de Investimento Público (PIP) teve uma taxa de realização em sectores não prioritários, como as Obras Públicas e o Turismo, superior a 100 %, reveladora da manutenção da prática de autonomia dos ministérios nas decisões do seu âmbito. No QUADRO IV.8 pode verificar-se a previsão e a realização do PIP quanto às prioridades atribuídas aos diferentes sectores de actividade, cuja constituição foi descrita no início deste ponto:

**QUADRO IV.8**  
**Ordenação de sectores por investimento público, previsto e realizado**  
**(1983 - 1986)**

<b>Sectores</b>	<b>Previsões</b>	<b>Realizações</b>
Prioritários	1 <sup>o</sup>	3 <sup>o</sup>
Apoio Principal	2 <sup>o</sup>	1 <sup>o</sup>
Outros sectores	3 <sup>o</sup>	2 <sup>o</sup>
Sociais	4 <sup>o</sup>	4 <sup>o</sup>

Fonte: Planos Anuais 1984, 85 e 86. (Quadro elaborado por Handen, D.L., 1987).

Do conjunto dos sectores sociais, a educação e a saúde só atingiram 100 % em 1983, mantendo-se, no resto do período, o primeiro uma média de 55 % das realizações previstas, e o segundo 75 %.

O sector da saúde beneficiou de ajudas externas que se cifraram em todo o período 1982 - 1988, numa taxa de crescimento médio de 14,1% em dólares, perfazendo cerca de 80-83 % do Orçamento do ministério, segundo Almeida I. e Dramé, M.(1993). Sendo 25 % dessa ajuda para salários e formação, o sector manteve alguma operacionalidade, na linha da análise feita para o período anterior.

Na educação, os problemas colocaram-se pela deficiente gestão e planeamento, segundo a análise do Banco Mundial em 1987, seja em termos de efeitos das políticas de congelamento dos salários, do aprovisionamento em meios materiais, de manutenção de instalações e ainda de formação profissional dos professores. A governação no sector não conseguiu inverter a tendência de abandono detectada no período anterior, apesar de uma ligeira subida de valores absolutos do número de estudantes no Ensino Básico Elementar, (QUADRO IV.5). De 1981/82 a 1987/88 o sistema escolar perdeu cerca de 10 mil alunos, segundo Monteiro, J. (1993), com a taxa de escolarização a baixar de 44% para 37% nas mesmas datas. O mesmo autor cita relações entre a frequência masculina e feminina por grupos sociais que vão desde 1,3 rapazes por rapariga nas famílias de funcionários, até a 8 rapazes por rapariga entre os camponeses.<sup>278</sup>

Os efeitos das políticas seguidas neste período reflectem-se no bem-estar das famílias urbanas através da perda de poder de compra pela subida de preços

<sup>278</sup> Note-se que em 1972 as autoridades coloniais tinham o sistema escolar muito dependente das missões (que ignoramos se entraram sempre ou não para as estatísticas pós independência) e das escolas organizadas por militares que saíram do país em 1974. (Andréini, J-C e Lambert, M-L, 1978)



no consumidor, sem compensação em aumentos de salários e agravada pela desvalorização da moeda ( QUADROS IV.6 e IV.9).

**QUADRO IV.9**  
**Índices de preços no consumidor e no produtor, de salários**  
**e de crédito à exportação**  
**(1983 - 1986)**

Anos	Preços no consumidor	Salários gerais	Salários da função pública	Preços no produtor, arroz	Preços no produtor, mancarra	Preços no produtor, castanha de cajú	Crédito à exportação, castanha de cajú
1983	100	100	100	100	100	100	100
1984	167	149	162	171	172	118	131
1985	277	197	237	283	277	151	149
1986	361	256	322	412	360	209	180

Fonte: MCEPCI (1986) e Fundo Monetário Internacional (1990).

No mesmo QUADRO IV.9 pode-se constatar a evolução da rubrica salários e vencimentos das contas do Estado, reflectindo as políticas de redução da despesa Orçamental, mas afectando a capacidade de acesso a recursos por parte da população da cidade de Bissau onde existiam funcionários em mais de 50-80 % das famílias, segundo estimativas da população da UNICEF por ocasião das campanhas de vacinação desde 1987 (World Bank, 1994).

Se utilizarmos como indicador apropriado, para uma sociedade como a guineense, a relação entre o salário mensal e o preço do saco de 50 quilos de arroz, teremos valores no intervalo de 24 % (1984) a 42 % (1985). Por esta relação se entende que as medidas de política de preços e orçamental tenham tido tanta resistência da parte dos governos do país, pois visavam o fim dos subsídios ao arroz, a aprovação de um imposto sobre o mesmo produto e o término da distribuição gratuita, ou a preços subsidiados, aos funcionários públicos e militares de um saco de arroz/mês. Com efeito, tomando em conta o papel social e simbólico do arroz (detalhado no Capítulo V) na sociedade guineense, a governação não pode ser exercida apenas com critérios de rentabilidade económica.

Globalmente, as premissões de eficácia da política seguida não se cumpriram<sup>279</sup>, atingindo-se 1986 com um conjunto de indicadores que revelavam

---

<sup>279</sup> Ou "os progressos têm sido lentos e continuam os défices elevados nas despesas do Estado e na conta externa" como afirma o Plano Anual de 1986, Bissau.

o agravamento dos desequilíbrios existentes, sendo em todos os casos superiores aos previstos, como se pode constatar no QUADRO IV.10.

**QUADRO IV.10**  
**Défices da Balança Comercial e do Orçamento do Estado,**  
**previstos e realizados**  
**(1981 - 1985)**

<b>Défices</b>	<b>Previstos</b>		<b>Realizados</b>	
	<b>(1)</b>		<b>(2)</b>	
	<b>81/84</b>	<b>84/86</b>	<b>81/84</b>	<b>84/85</b>
Balança Comercial	- 1.2	- 34.9	+ 73.9	+ 22.8
Orçamento Geral	- 1.3	- 14.0	+ 82.7	+ 72.6

Fonte: Ministério do Plano (1985) e Banco Mundial (1986).

Nota: (1) Em milhões de pesos guineenses

(2) Em percentagem em relação ao previsto.

Podemos concluir, para o período de 1983 - 86, que as intenções do Plano de Desenvolvimento, de realizar uma primeira fase de estabilização de curto prazo, seguida por políticas de desenvolvimento de médio e longo prazo, se goraram. Não se chegou a cumprir a primeira fase, mantendo-se a necessidade da prioridade às medidas de estabilização por todo o período e os resultados ficaram longe das previsões. Pela análise desenvolvida constatamos que a governação do país já denotava muitas práticas caóticas de não cumprimento do aprovado por parte de responsáveis dos Ministérios e Sector Empresarial do Estado.

No entanto, a concepção da execução da política económica e social por parte do governo mantinha-se igual, pelo menos nos documentos oficiais. O Plano Anual de 1986 estimava um crescimento médio, entre 1983 e 1986, de 6.4 % e não considerava os desequilíbrios que referimos como decisivos para uma avaliação da política praticada.

Mas, embora as estimativas da evolução do PNB para 1983-85, calculadas pelo Ministério da Economia e Finanças, em 1988/89, mantenham aquela média para os mesmos anos, apresentam dados com um crescimento negativo em 1982/83 de -3.36 %, revelando a fragilidade da evolução anunciada. O Investimento público acompanhava a flutuação do total, apesar de constituir a variável onde se deveriam expressar mais claramente os resultados positivos que os objectivos deste período prosseguiam.

O Governo anunciava o "forte impulso nos trabalhos do IIº Plano Nacional de Desenvolvimento" para início de execução em 1988. Igualmente se confirmava a direcção do PAIGC sobre a governação, e portanto sobre a estratégia económica e social a seguir, ao afirmar-se nas conclusões da reunião da Comissão Nacional do

Plano, de Abril de 1986, que o IV Congresso, marcado para Novembro 1986, é "a instância própria para a sua aprovação".

#### **4.1.4. O período das políticas de ajustamento de iniciativa FMI/BM, 1986 - 1998**

Todo o processo de preparação do IIº Plano Nacional de Desenvolvimento obedeceu às orientações do PAIGC de "melhoramento do bem estar da maior parte da população e desenvolvimento das capacidades de controle social de todo o nosso povo"<sup>280</sup>. A estratégia de desenvolvimento sintetiza-se na afirmação do mesmo documento : "Consolidação da estabilização e obtenção do equilíbrio das operações correntes, no quadro de uma política principalmente centrada no desenvolvimento das zonas rurais".

Mantinhm-se as definições, do I Plano, de sectores (ou blocos) Prioritário, Apoio principal, Social e Outros. Criticava-se a dimensão e a acção do sector público que "em vez de gerar um desenvolvimento harmonioso, transformou-se na desarticulação da economia, na concentração dos recursos na indústria, na energia e de uma maneira geral nas cidades em beneficio da camada dos assalariados do sector".

Essa crítica à estratégia anterior, assente numa visão crítica da execução da governação por parte do aparelho de Estado como agente exclusivo de desenvolvimento,<sup>281</sup> levava a uma nova estratégia que:

a) diminuía a intervenção do Estado, pela cedência da gestão de uma parte das unidades de produção do sector empresarial do Estado ao sector privado, nacional ou estrangeiro, embora procurasse incentivar formas colectivas ou associativas de gestão dessas unidades.

b) defendia a gestão das restantes empresas públicas de acordo com os princípios de uma rentabilidade económica e social mínima.

c) concentrava a acção do Estado nas actividades bancárias, correios e telecomunicações, energia, transporte aéreo, controle do comércio externo e dos recursos naturais, mas sobretudo no melhoramento da gestão económica a todos os níveis.

d) defendia uma extensão gradual do sector privado à actividade agrícola, florestal, comércio e transportes, etc..

O documento demonstra bem a consciência que o governo tinha da prudência que se tornava necessária para esta alteração estratégica quando escrevia: "convém evitar passar do "tudo público" ao "tudo privado": um

---

<sup>280</sup> Documento do IIº Plano Nacional de Desenvolvimento, Ministério da Coordenação Económica , Plano e Cooperação Internacional (MCEPCI), 1985.

<sup>281</sup> "o aparelho de Estado é uma das causas principais das nossas dificuldades actuais: a sua hipertrofia, a sua inadaptação às necessidades do desenvolvimento, a tendência para escolher as soluções espontaneamente, indo os projectos ao encontro dos seus interesses." op.cit.

desenvolvimento incontrolado do sector privado poderia provocar um aumento excessivo das desigualdades e principalmente uma desestruturação da economia rural que se traduziria num êxodo rural importante"(op.cit.).

Este tipo de posição era também expresso por economistas guineenses na Conferência promovida pelo INEP, de balanço do Iº Plano e preparação do IIº, em 1986, onde A. Mané, então Director Geral do Plano, afirmava que “uma estatização exagerada bem como uma reprivatização exagerada são de desaconselhar” e, citando a intervenção de Albino N’Dequi, defendia que, se fossem comparadas as taxas de realização física e financeira dos projectos constantes dos Planos, revelar-se-iam “surpreendentemente baixos índices de exequibilidade”.

As medidas preconizadas procuravam reformar e transformar a Administração Pública pela formação, incentivos e reformulação de processos e burocracias e aumentar a capacidade de gestão e qualificação de quadros médios e superiores, pelo reforço do ensino base e da formação profissional e alfabetização rural.

Considerava-se que as necessárias acções e medidas de estabilização e equilíbrio, não "eram incompatíveis com o processo de planeamento da economia e com a elaboração do IIº Plano". Defendia-se a sua continuação "dentro das orientações dos anos recentes", de limitação do défice orçamental, renegociação da dívida externa, reforma do sistema comercial estatal e política cambial realista. Quanto ao investimento, orientava-se pela recusa de grandes projectos capital intensivos e contenção do endividamento externo. A melhoria das condições de vida da população era perspectivada através de um aumento da prioridade à educação e saúde e de acções específicas em áreas como a energia, abastecimento de água, habitação, telecomunicações, etc.. Considerava-se que, nestes sectores, as populações organizadas nas tabancas ou associações de tabancas se poderiam responsabilizar por custos como os de mão de obra para construção, de mobiliário, de pagamento do pessoal do ensino ou saúde.

Pensamos que a descrição que temos vindo a fazer das opções propostas pelo IIº Plano, demonstra a intenção do PAIGC de alterar a estratégia da governação com a diminuição do peso do Estado na economia, alguma liberalização da actividade privada e restrição do número de bens com preços fixados administrativamente, no consumidor e no produtor, num quadro de equilíbrio entre posições mais pró-mercado<sup>282</sup> e uma maioria ainda muito reticente a abandonar a planificação central, que assegurava um domínio mais completo sobre os recursos.

Mas as organizações internacionais faziam uma leitura mais radical dos insucessos até aí verificados, traçando um cenário de catástrofe para 1992, caso se continuasse com o ritmo e modo de aplicação das políticas que tinham originado a situação na altura. Ou seja, os técnicos do FMI e do BM não punham em causa o tipo de políticas aprovadas, mas sim a governação que aceitava taxas de insucesso

---

<sup>282</sup> Santos, M. (1989) afirma “A única solução é efectivamente monetarizar de forma total a economia e transformá-la numa economia regida pelas leis do mercado”

significativas em nome de uma capacidade técnica<sup>283</sup>, social e política muito baixa de absorção das mudanças, que o próprio Congresso do PAIGC tinha reconhecido como necessárias.

Assim apresentaram<sup>284</sup> uma proposta de política económica consistindo num Programa de Estabilização e Ajustamento Estrutural 1987 – 1989, depois prolongado até 1993, com mudanças em relação à lógica prevalecente nos documentos de preparação do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Essa proposta, de acordo com o Doc. Confidencial N°6361 – GUB do Banco Mundial e reuniões em Bissau com a delegação técnica da mesma instituição, em que participámos, definia "a estratégia de desenvolvimento baseada em três componentes essenciais":

(i) alterava o papel do Estado, aumentando o da iniciativa privada, considerada o motor do desenvolvimento e confinando o sector público ao fornecimento de infra-estruturas básicas de apoio à produção e às exportações.

(ii) procurava orientar a produção agrícola para produtos que fossem exportáveis, em prioridade sobre aqueles destinados só ao mercado interno, consoante as vantagens comparativas do país.

(iii) definia uma estratégia financeira para mobilizar os recursos externos necessários à estabilização e ao crescimento.

Os sectores prioritários eram a Agricultura, Comércio, Transportes e Serviços Financeiros, em contraste com o Desenvolvimento rural, Florestas/Madeiras, Pescas e Minas do bloco prioritário do I° e II° Planos.

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional comprometiam-se, caso a proposta fosse aceite pelo governo, a realizar esforços para obtenção dos financiamentos externos necessários, nomeadamente a Facilidade de Ajustamento Estrutural (ESAF) do Fundo, empréstimos de ajustamento estrutural (PAS) do Banco e junto de financiadores bilaterais, incluindo medidas de alívio da dívida externa. Este último elemento era fundamental pois, como escreve Rudebeck, L.(1990), com o país completamente dependente da “ajuda estrangeira” para sustentar praticamente todo o aparelho de Estado, “quando o serviço da dívida se tornou insustentável, a Guiné – Bissau não teve outra alternativa senão firmar acordos de longo alcance com o FMI e o Banco Mundial como condição prévia ao reescalamento da dívida e aumento dos fluxos de ajuda.”

A diferença entre a estratégia de políticas económicas e sociais do I° e II° Planos e a proposta do FMI/BM, reside no facto do governo continuar a pôr numa prioridade alta os sectores cujos objectivos de desenvolvimento só seriam realizáveis a médio e longo prazo. Defendia o Plano que as falhas de aplicação são

---

<sup>283</sup> A título de exemplo um governante dizia-nos, em 1986, que três anos antes havia apenas três licenciados em economia em todo o país.

<sup>284</sup> Em Julho de 1986. Ou seja, antes do Congresso do PAIGC, marcado para Novembro do mesmo ano, que deveria decidir as estratégias de desenvolvimento.

inevitáveis devido ao atraso do país e logo à sua capacidade em recursos técnicos, institucionais e financeiros de absorver mudanças muito rápidas, que poriam em causa os equilíbrios sociais e políticos existentes; por seu lado, enquanto que as organizações internacionais consideravam a situação tão desequilibrada que as medidas de curto prazo se impunham, defendendo que os projectos de longo alcance só são viáveis em contextos de curto prazo equilibrado. Para além desse aspecto havia opções diferentes quanto ao ritmo de aplicação das medidas e quanto à extensão do acesso dos privados às diferentes actividades. As teses do FMI/BM reduziam o Plano à definição formal das prioridades dos programas e projectos constates do PIP e ao acompanhamento do seu financiamento a partir de fundos externos (Mukendi, T.B., 1996).

O IVº Congresso do PAIGC, realizado em Novembro de 1986, procurou conciliar as duas orientações referidas, fazendo um apelo a que os diferentes agentes, e "camadas sociais" contribuíssem para "o desenvolvimento económico e social no quadro de uma economia mista onde participarão todos os agentes económicos"(...) "regida essencialmente pelas leis do mercado..." (Conclusões do IV Congresso, Capítulos II e IV)

Pelos documentos produzidos, os delegados demonstram querer um desenvolvimento simultâneo do "sector privado, estatal e as formas associativas e populares de produção", salientando todavia, na linha do Plano, a necessidade de uma política prudente quanto "aos graus de uma possível privatização" .

Apesar da Conferência do INEP (1989) já referida considerar que "a política de desenvolvimento realmente seguida não pode resultar senão num bloqueamento completo", remetendo para o PAIGC a necessária reflexão, o Congresso não realizou esse debate pois a existência da proposta das organizações internacionais cuja aprovação condicionava a obtenção de fundos externos, teve como consequência que os trabalhos para a elaboração do IIº Plano não tiveram seguimento, e a política económica e social do país passou a orientar-se pelas propostas do FMI/BM.

Mas essas decisões originaram uma desarticulação sem precedentes na governação do país. Os dirigentes assumiam, pela primeira vez, que não era o poder nacional a definir a política económica e social de desenvolvimento, mas sim os financiadores externos. Essa abdicação da governação fez-se com muitas resistências e tentativas de manter o tipo de políticas anteriores. No entanto, os termos do condicionamento assinado com as organizações internacionais não permitia as práticas que já descrevemos no período anterior, mas a governação guineense resistia também pela inércia a estas mudanças. Por exemplo, a Lei Quadro das Privatizações foi aprovada em Conselho de Ministros em Fevereiro de 1992, seis anos após o acordo que previa a política de privatizações (Cardoso, C. e Imbali, F. 1993).

A indefinição resultante da falta de decisões do IVº Congresso levou a uma paralisia do Ministério do Plano que afectou a capacidade de execução do PAE. E em 1990 e 1991 a ausência de disciplina financeira do Estado agravou o déficite e levou a uma expansão dos meios de pagamento através do crédito à economia e ao Governo, sem qualquer relação com os critérios acordados com o FMI/BM, sem

perspectivas de recuperação e descontrolando por completo a inflação (Sanhá, Y. 1993).

Todo este quadro de falta de rigor na aplicação das políticas orçamentais e monetárias (PNUD,1997) levou à suspensão do apoio do FMI em 1991 e a sua retoma em 1993<sup>285</sup>, como “Programa Sombra”, destinou-se a criar condições para a assinatura de um acordo de ajustamento, o Programa de Ajustamento de 1994-97, que assumiu a forma de “Documento Quadro de política económica e financeira a médio prazo (1994 – 1997)”, e foi aprovado pelo FMI em Janeiro de 1995.

Pretendia-se retomar um conjunto de reformas de acordo com um “calendário de medidas macroeconómicas e estruturais, 1994 – 1997” (Governo, 1994), que implicava uma qualidade e ritmo de funcionamento que a governação guineense não conhecia, nem tinha em nenhuma altura demonstrado ser capaz de executar. Basta aliás, como exemplo claro, consultar o Programa do Governo chefiado por Manuel Saturnino Costa, de Março de 1995, que apresenta, dois meses depois de retomado o apoio do FMI, e com a prioridade aos “sectores sociais e às infra estruturas de apoio à produção” um conjunto de uma centena de objectivos, medidas e metas de política económica e social misturando curto, médio e longo prazo, para todos os sectores, num exercício muito afastado da realidade dos recursos físicos, humanos e financeiros do país em qualquer momento da sua história.

O Programa de Investimento Público 1995-1997 assume um papel mais significativo: "Com o abandono do Segundo Plano Quadrienal de Desenvolvimento, o Programa de Ajustamento Estrutural conferiu uma certa prioridade ao Programa de Investimentos Público (PIP), apelidado a partir de 1995 de Programa Nacional de Desenvolvimento (PDS), que passou a ser utilizado como instrumento de programação e de seguimento dos investimentos, permitindo uma programação mais realista, que tomasse em conta as capacidades reais de absorção e de execução do País". Sanhá, Y. (1993) elege mesmo o PIP como o instrumento privilegiado para a definição da política de desenvolvimento na Guiné – Bissau.

Note-se que o PIP é financiado em todo o período, numa percentagem entre 96 e 100 %, por recursos externos<sup>286</sup>, não tendo no momento da sua elaboração todos os financiamentos garantidos e teve tendência para incluir despesas, como são exemplo verbas para “formação, viagens de estudos, bolsas e estudos técnicos”, que “difícilmente podem ser consideradas como investimento (formação bruta de capital fixo)” (PIP, 1995 – 97 e PNUD, 1997). Mukendi, T.B. (1996) escreve que a

---

<sup>285</sup> Outras instituições como o BAD/FAD (que só recomeçou a cooperação com o país em Janeiro de 2001) mantiveram a suspensão de financiamentos até mais tarde, com consequências em sectores como o da saúde, de paralisação de obras de recuperação em hospitais, escola de enfermagem, ou de estradas rurais, etc..

<sup>286</sup> O mecanismo de criação de uma contrapartida nacional através de um Fundo Nacional de Desenvolvimento, a partir da venda da ajuda alimentar, deixou de funcionar quando a governação guineense não foi capaz de obrigar os privados que vendem os bens a depositar os fundos respectivos. (Gomes, P., 1993)

dimensão dos projectos constantes no PIP bem como o seu número – 216 em 1990 – eram claramente em excesso para as estruturas existentes, sendo incluídos mais devido às expectativas de financiamento externo do que obedecendo a um “quadro macroeconómico coerente”.

Na mesma linha, podemos encontrar Moita, J. e Lopes, C. (1988) nas conclusões do NATCAP, onde detectam cerca de 100 projectos que se desenvolvem sem o Plano sequer conhecer o seu conteúdo em pormenor, contribuindo, segundo esses autores, para a desarticulação das estratégias de desenvolvimento e das políticas sectoriais.

Realce-se neste período a elaboração dos “Cenários Prospectivos” (NTLSP287), com documentos elaborados entre 1994 e 1997 por uma equipa coordenada pelo INEP288, como uma iniciativa com grande componente técnica nacional, e apoio financeiro do Governo Holandês no quadro de um exercício realizado pelo PNUD em vários países. Tratou-se de tentar definir a nível interno, o leque dos seus próprios objectivos, estratégicas e resultados esperados, num texto tipo de enquadramento de grandes opções.

Foi um tipo de exercício cujos resultados são similares ao Plano de Lagos de 1980, ao Ajustamento Alternativo da ECA da ONU em 1989, e eventualmente à iniciativa NEPAD em 1996 – 2001289. Ou seja, correspondem a uma tentativa dos países receptores da ajuda definirem as grandes linhas das suas políticas económicas e sociais de forma autónoma, mas com pouca operacionalidade, pela falta de apoio da comunidade internacional e pela falta de recursos dos próprios países.

A especificidade destes Cenários elaborados pelo INEP consiste em que foram capazes de prever, de entre quatro evoluções possíveis do país, aquela que continha o conflito interno armado, bem como elaboraram quadros de objectivos e medidas de política económica e sobretudo social que foram sendo retomados em parte por todos os governos seguintes.

---

<sup>287</sup> National Long Term Perspectives Studies.

<sup>288</sup> Onde se incluíam vários técnicos que tinham sido ou vieram a ser membros do governo em diferentes momentos, um futuro primeiro ministro (Faustino Imbali) e um número muito alto de quadros que vivem no país.

<sup>289</sup> A iniciativa NEPAD, sobretudo nos Relatório dos Governadores africanos do Grupo do BM, para o presidente do Banco Mundial em Junho e Setembro de 1996, tem um Programa de Acção com um conjunto de propostas de operacionalização e de parceria com o próprio BM que a podem tornar muito diferente das outras iniciativas citadas. Mas de qualquer forma é muito cedo no momento em que escrevemos para uma avaliação fiável desta iniciativa. Um quadro resumo actualizado pode ver-se em ECA, 2002: 39)



Em conclusão, a partir de 1987 e até 1997, o país evolui para um novo quadro de elaboração e decisão de toda a política económica e social. Esse quadro é constituído pelas seguintes componentes:

- programas de governo, que tendencialmente são constituídos por listas de dezenas de intenções sem qualquer relação com financiamentos, recursos humanos ou organizações e estruturas de execução;

- cartas de intenções assinadas com o FMI, onde se estabelecem as condições e metas de estabilização para desbloqueamento de tranches dos financiamentos acordados;

- programas de ajustamento, como documentos de estratégia exigidos pelas organizações internacionais, como “Guiné - Bissau: uma prescrição para um ajustamento global (1987 – 1992)”, substituído pelo “Documento Quadro de política económica e financeira a médio prazo (1994 – 1997)”<sup>290</sup>, e, no período seguinte, pelo “Documento de Estratégia Nacional de Apoio à Redução da Pobreza” (DENARP)<sup>291</sup>;

- projectos com verbas significativas que, até 1997, estiveram referidos no PIP/PND, com diferentes financiadores, que concretizam a execução dos programas de ajustamento nalguns sectores, como o Projecto Nacional de Desenvolvimento Sanitário (PNDS), o Projecto de Apoio à Educação Básica (Firkidja) para a educação primária e pré primária, o Projecto de Desenvolvimento de Infraestruturas para as rodovias, saneamento, pontes, etc., e os programas cuja elaboração foi finalizada apenas no período seguinte, como o Programa de Apoio às Capacidades de Boa Governação<sup>292</sup> e o Programa de Desmobilização, Reintegração e Reinserção de ex-Combatentes (PDRRI), que, embora existam documentos preparatórios anteriores, só foi aprovado após o conflito de 1998-1999.

#### **4.1.5 O período de predominância de tendências caóticas na governação, 1998-2001.**

O conflito militar entre 1998 – 1999, com causas seja em problemas políticos de longo prazo, como a luta pelo poder dentro do PAIGC e a desmobilização dos antigos combatentes da guerra pela independência, seja em problemas agravados com a liberalização económica - como o crescente fosso de rendimentos e nível de bem-estar entre os oficiais próximos do poder e os outros combatentes (Koudawo, F., 2001; Rudebeck, L. 2001; Nóbrega, A.C., 2001; Fadul, F., 2002) - teve consequências sérias nas infra estruturas, na produção económica em geral e na exportação em particular. A nível humano as estimativas de vítimas mortais variam

---

<sup>290</sup> O CAS na sigla inglesa porque são referidos em geral estes documentos.

<sup>291</sup> Ao qual se subordinam, ainda em 2002, expressamente os documentos de estratégia de cooperação com outras organizações ou países como a União Europeia que não sejam nem o FMI nem o BM (ONU e Governo, 2002)

<sup>292</sup> Sobre o qual se encontram documentos desde pelo menos 1994.

entre 2.000 e 6.000<sup>293</sup> (Jao, M., 2000) ignorando-se até 2002 o número de perdas de militares do Senegal e guineenses de Conacry, mesmo consultando os jornais dos respectivos países, como fez Rudebeck, L. (2001).<sup>294</sup>

Note-se que, embora as estimativas de produção agrícola apontem para uma queda na produção de 17 % (FMI, 1999), sobretudo das culturas de venda em mercado, o artigo de Tin, H.(2002) sobre a actuação do PAM durante o conflito e as nossas fontes pessoais<sup>295</sup> apontam para um aumento da área cultivada e da produção de culturas de sobrevivência para conseguir alimentar os habitantes da cidade de Bissau que se refugiaram nos pequenos centros urbanos e nas tabancas onde tinham parentes, depois de consumidas as reservas de arroz das famílias.

Aliás foi essa partilha comunitária ou esse esforço da economia de subsistência familiar que permitiu que não tivesse havido situações graves de carências alimentares nesse período.<sup>296</sup>

O PNUD (2000), nos documentos preparatórios da III<sup>a</sup> Conferência da ONU sobre os Países Menos Avançados, refere explicitamente que, se os indicadores económicos nas vésperas do conflito apresentavam sinais bastante positivos, “a guerra (...) contribuiu para aniquilar uma boa parte dos avanços económicos e deteriorar ainda mais a já precária situação dos sectores sociais”. O mesmo tipo de referência faz o FMI (2002) acrescentando que a deterioração do equipamento e mobiliário das instituições foi muito afectado e repostado lentamente.

O Governo de Unidade Nacional (GUN), que toma posse em Fevereiro de 1999, sendo primeiro Ministro Francisco Fadul, já com eleições marcadas para Novembro do mesmo ano, centraliza a sua política económica e social na reconstrução de infra estruturas e parque habitacional e na retoma da ajuda internacional para manter a paz, promover a reconciliação nacional e estimular a retoma económica (Governo, 1999).

Esse Governo, mesmo com alterações na sua composição neste período tão curto de Fevereiro - Novembro, elaborou um Plano de Emergência que apresentou a uma Mesa Redonda de Doadores em Genebra em Maio de 1999, e uma Carta de Intenções ao FMI em Agosto do mesmo ano (FMI, 1999), que funcionou como Programa de Governo. As medidas propostas fazem referência ao CAS existente para o período 1997 – 2000 e procuraram ser uma continuação do Programa de Ajustamento que tinha sido negociado dois meses antes de começar o conflito, em

---

<sup>293</sup> Os registos deficientes e os hábitos culturais das etnias guineenses em relação às pessoas falecidas não permitem nenhuma informação fiável.

<sup>294</sup> Se consultarmos os recortes de jornais da época verificamos que o número de baixas militares e de civis atingidos variou demasiado para se poder dar qualquer crédito aos números apontados ao longo das várias fases do conflito (ACEP, 2000).

<sup>295</sup> Entrevistas, conversas e um inquérito feito a 126 famílias que se deslocaram durante o conflito de um bairro suburbano da capital para o interior dispersando-se pelas tabancas de origem.

<sup>296</sup> O artigo já citado de Tin, H. (2002) mostra bem a dificuldade de uma organização internacional como o PAM se articular com esta dinâmica.

Abril de 1998, fazendo apelo ao apoio do FMI com os mesmos instrumentos de financiamento.

Há assim uma tentativa de recomeçar a política económica e social numa linha de continuidade em relação ao período anterior ao conflito, mas com uma iniciativa de governação nacional mais clara. A situação da duração prevista do Governo implicou que essa tentativa de continuidade fosse sobretudo pensada no espaço restrito dos acordos com o FMI e da reconstrução de estruturas destruídas na guerra. Tal significou que as políticas preconizadas contêm, na sua concepção, um peso maior de medidas de estabilização do que de ajustamento estrutural e por conseguinte uma menor preocupação com os grupos vulneráveis. No entanto, as poucas referências encontradas são positivas, no sentido em que o GUN iniciou vários projectos (aeroporto, telemóveis, reconstrução de edifícios públicos, e sobretudo o pagamento de salários em atraso, ao ritmo de dois por mês) tendo por recursos praticamente só os rendimentos colectados nas alfândegas e as licenças de pesca (Nóbrega, A.C., 2001 e FMI, 2002).

Nas eleições realizadas em finais de 1999, a perda de poder do Partido dominante desde 1974, com a eleição de um presidente e de um governo de coligação de outras formações políticas, levou a um período de definição de novos equilíbrios sociais que se reflectem na capacidade de conceber e executar políticas coerentes com os objectivos que os governos vão apresentando nos seus programas. Mendes, J. (2001), num estudo para o PNUD, afirma que “as sucessivas mudanças de governo, da forma “sui generis” como têm sido anunciadas, aliadas à partidarização etnizante do aparelho de Estado, ao compadrio e ausência de uma política de carreiras, têm contribuído para a vulnerabilidade e desfuncionamento do aparelho de Estado, a inépcia, a fuga de “cérebros” e baixa produtividade dos mesmos, em prejuízo dos utentes, da motivação e da fixação de quadros.”

A crítica feita por Fadul, F. (2002) é ainda mais dura em relação ao período pós conflito de 1998 - 1999, caracterizando-o como “uma espécie de mergulho no vazio”, onde existiria um “bloqueio obtuso de todos os mecanismos socio – económicos, anarquizando o sistema em favor duma única nova regulamentação, a autocracia do líder”.

Entra-se num período em que toda a governação depende daquilo que o Presidente quiser fazer, com uma imprevisibilidade que incita os sucessivos ministros a fazerem política considerando que ocuparão o cargo por poucos meses e que necessitam, para a sua sobrevivência política, de deixar alguma obra que seja visível, importando pouco as reformas que só tenham efeito num horizonte mais longínquo. Note-se que, já em 1993, Carlos Cardoso e Faustino Imbali afirmam que os Ministros e Secretários de Estado não têm tempo para organizar convenientemente os seus serviços. A especificidade deste período é que o ritmo das remodelações governamentais é maior, atingindo-se em finais de 2002 o número de 53 ministros e 39 secretários de Estado desde as eleições, segundo um jornal local.

Nesse contexto, os programas de Governo apresentados à Assembleia Nacional Popular, pelos três primeiros Ministros que se sucedem entre as eleições

de Novembro de 1999<sup>297</sup> e Setembro de 2002<sup>298</sup>, mantêm as listagens, do tipo do período anterior, de objectivos, estratégias, medidas e metas, sem relação com a capacidade do país (Governo ou o próprio DENARP, 2002). Os sectores prioritários para o crescimento económico são definidos como sendo o sector privado da agricultura, pescas, turismo e recursos florestais.

O primeiro Governo de 2000 afirma que a sua estratégia passa também pelo “fortalecimento do desenvolvimento do sector social”.

O segundo Governo, no início de 2001, ainda com o mesmo primeiro ministro - já depois da morte violenta do líder dos vencedores da guerra de 1998-1999 e co-Presidente da República entre o final do conflito e as eleições, Ansumane Mané - elege como sua preocupação central a consolidação da paz, a reconstrução, o crescimento económico e uma significativa redução da pobreza, com base na saúde básica, na educação primária e num aumento das oportunidades de emprego.

O terceiro Governo, com outro primeiro ministro, coloca como objectivo global da política do Governo a luta contra a pobreza, através da “inserção das camadas mais frágeis da população” numa adaptação mais actual dos termos utilizados pelas organizações internacionais na área e com referências expressas ao CAD da OCDE.

Este Governo ao analisar as perspectivas do país reconhece que se as políticas em si são apropriadas, a sua viabilidade continua condicionada pela capacidade de gestão orçamental (União Europeia e Governo, 2002)

A meio de 2002 o FMI afirma que as autoridades reconhecem que durante 18 meses foram realizadas sucessivas despesas do Estado fora dos acordos estabelecidos, em particular na defesa e na componente salarial das despesas correntes, que a confiança dos doadores internacionais e do investidores estrangeiros “se evaporou”, não se concretizando nenhum projecto de investimento em áreas críticas e que a perspectiva de uma deterioração do bem-estar social é real.

O quadro conceptual de toda a governação deste período continua a apoiar – se expressamente em:

---

<sup>297</sup> Caetano N’Tchama, Faustino Imbali e Alamara N’Tchia Nhassé. As várias remodelações de elencos ministeriais só implicam apresentação de programa à ANP se o primeiro ministro mudar.

<sup>298</sup> Em Novembro de 2002, o Presidente dissolveu a Assembleia e marcou eleições antecipadas para 20 de Abril. Nomeou também um quarto Governo de gestão e um novo Primeiro Ministro, Mário Pires. Desse governo não chegaram a tomar posse as pessoas que foram primeiro indicadas como Ministro da Defesa e Secretário de Estado da Juventude e Desportos. Um mês depois o Ministro das Finanças foi substituído para ir ocupar o posto de representante do país numa organização internacional. Dois meses depois a Ministra da Administração Pública e Trabalho (ex - Ministra dos Negócios Estrangeiros do Governo anterior) foi demitida e substituída por uma pessoa que nessa altura era conselheiro da Presidencia.

- a) “Documento de Estratégia Nacional de Apoio à Redução da Pobreza” (DENARP), com intenções de operacionalização a surgirem cada vez mais nas cartas de intenções do Governo ao FMI;
- b) Acordo trianual com o FMI, ao abrigo da Facilidade para Redução da Pobreza e Crescimento, sujeito a uma avaliação anual;
- c) Compromissos de reformas assumidos no âmbito da iniciativa de perdão da dívida (HIPC299) e do processo para atingir os critérios de convergência com a UEMOA;<sup>300</sup>
- d) Os mesmos Projectos já referidos no final do ponto 4.1.4 anterior .

A diferença em relação ao período anterior reside na imprevisibilidade e capacidade de governação e não na concepção do quadro de políticas económicas e sociais. Aliás, é sintomático que, a partir do segundo Governo de 2000, em todos estes documentos surgem pontos desenvolvidos sobre a “Boa Governação”.

## **4.2. A evolução sectorial da governação nas políticas económicas e sociais**

Vamos procurar fazer uma análise sectorial das medidas de política económica e social dos programas de estabilização e ajustamento em todo o período 1986-2001 nas áreas onde procuraram incidir de acordo com a tipologia que referimos no Capítulo III e que nos parece terem mais significado para o nosso objecto de estudo. A ordem que seguimos é de começar pelas medidas mais gerais e continuar pelas mais específicas :

- O ajustamento da estrutura produtiva.
- A relação com o exterior ou resto do mundo
- O sector financeiro
- A Administração Central e Local
- O sector empresarial do Estado
- O sector agrícola e das pescas
- Os preços e rendimentos
- Os sectores sociais

---

<sup>299</sup> Heavily Indebt Poor Countries. Iniciativa de perdão da dívida externa dos países mais pobres. Proposta pelo Banco Mundial e pelo FMI, em 1996, que, finalmente, procuraram dar resposta às críticas sobre a injustiça da dívida, vindas de todos os agentes sociais, incluindo a igreja católica. A Guiné - Bissau foi aceite como candidata em Abril de 1998 e em Dezembro de 2000 como beneficiária, situação em que ainda se encontra em final de 2002 ([www.worldbank.org/hipc](http://www.worldbank.org/hipc)).

<sup>300</sup> Que são em síntese: 1. Inflação a dois dígitos chegando aos 5 % em 2003; 2.As reservas em divisas devem ser suficientes para três meses de importações nos finais de 2002 e de seis meses em finais de 2003; 3. O crédito do Banco Central ao défice orçamental não pode ultrapassar 10 % das receitas fiscais; 4. Défice orçamental (excluindo dons) 5 % em 2000 e 4 % em 2002, do PIB (ECA, 2002). A União Europeia e o Governo (2002) afirmavam que em 2001 só tinha sido cumprido o objectivo do défice.

As políticas urbanas

#### 4.2.1 O ajustamento da estrutura produtiva.

Os objectivos globais - de alterar a estrutura da produção no sentido de aumentar o peso dos sectores com maior intervenção dos operadores privados, como as Indústrias Transformadoras, o Comércio, os Transportes e os Serviços Financeiros, e diminuir a percentagem da Administração Pública e da Agricultura - foram conseguidos muito relativamente, mantendo-se basicamente a estrutura de 1986, como se pode ver no QUADRO IV.11.

**QUADRO IV.11**  
**Estrutura da produção por sectores de actividade do PIB**  
**(1986 - 1999)**

<b>Sectores</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1993</b>	<b>1997</b>	<b>1999</b>
Agricultura e pesca	46.4	46.6	44.9	52.7	57.9
Indústria transformadora	6.6	6.4	6.0	11.7	9.0
Electricidade e água	0.3	1.5	1.9	(*)	(*)
Construção	5.1	6.3	9.2	3.3	1.6
Comércio, restaurantes e hotéis	18.4	17.6	17.6	22.7	17.9
Transportes e comunicações	7.7	6.0	6.2	2.5	3.1
Bancos, seguros e outros serviços	2.2	2.9	2.6	0.8	0.5
Administração pública	12.2	11.0	10.5	6.1	9.9
PIB c. f.	98.6	98.3	98.8	99.8	99.9
Direitos s/ importações	1.4	1.8	1.2	0.2	0.1
PIB p.m.	100	100	100	100	100

Fonte: INEC (1994) e FMI (2001)

Nota: (\*) Incluído na "Indústria Transformadora"

Os objectivos de crescimento nos sectores com predominância de privados foram conseguidos, no sentido em que todos têm taxas médias de crescimento positivas no período 1986-1997, como se pode verificar no QUADRO IV.12. Como também se mostra no mesmo quadro, o ano de 1998 teve indicadores muito baixos devido ao conflito militar. No entanto, a existência de uma classe empresarial está ainda longe de ser conseguida: para além dos empresários que já

existiam antes da independência, os actuais alimentam um paradoxo que consiste em reclamar menos Estado, mas por outro lado queixar-se da falta de apoio desse mesmo Estado na concorrência com os empresários dos países vizinhos com a mesma moeda<sup>301</sup>. Apenas os sectores de exportação de produtos agrícolas (castanha de cajú e fruta, essencialmente) e o turismo viram, durante todo o período, aumentar a participação nacional e o número de empresários guineenses<sup>302</sup>.

Mesmo o objectivo de aumentar o investimento privado teve um sucesso claro no período entre 1986 e 1989 (15.9 % de crescimento), pois partia de um nível muito baixo<sup>303</sup>, registando uma taxa de 0.9 nos anos 1989-1991, de 5.1 entre 1991 e 1993 e de 6.74 entre esse ano e 1997 (FMI, 1999) . É uma evolução dependente dos acordos de ajustamento, no sentido dos acordos funcionarem como garantia, para os investidores privados, de um funcionamento menos aleatório da economia.

**QUADRO IV.12**  
**Variação anual média da produção dos sectores**  
**com maior intervenção privada**  
**(1986 - 1998)**

<b>Períodos</b>	<b>Agricultura e pesca</b>	<b>Comércio, restaurantes e hotéis</b>	<b>Transporte e comunicações</b>	<b>Serviços financeiros</b>
1986 -> 1989	6.0	6.1	4.9	17.7
1989 -> 1991	3.2	3.8	3.0	2.3
1991 -> 1993	1.5	1.0	3.2	4.0
1993 -> 1997	6.4	4.7	2.1	0.4
1993 -> 1998	2.8	-2.2	1.9	-7.1

Fonte: INEC, Bissau, Guiné-Bissau, Julho 1994, FMI, 2001

Em 1994, um economista guineense do Ministério das Finanças, Yussuf Sanhá dizia, com alguma clarividência, ao jornal Correio de Bissau: “Penso que os

<sup>301</sup> Entrevistas e reuniões com empresários, Câmara de Comércio, Indústria e Serviços, em 2000, e debate num plenário de possíveis parceiros de cooperação realizado na ONG Acção para o Desenvolvimento, enquanto consultor do Ministério da Solidariedade e do Trabalho, em 2001.

<sup>302</sup> Com a primeira fabrica de transformação de castanha a abrir em 2002.

<sup>303</sup> Em 1984 era 6.2 do total, representando 1.33 da despesa interna, não conhecemos números para 1985.

ganhos resultantes das variáveis de ajustamento, taxa de câmbio e preços, já se esgotaram, ou seja, já atingiram o seu limiar, pelo que doravante os ganhos adicionais advirão necessariamente da melhoria e eficiência dos nossos serviços, quer em termos de mobilização de receitas quer da gestão das despesas. O que é muito mais difícil.”

#### **4.2.2 A relação com o exterior ou resto do mundo**

A Política Cambial, no que respeita à desvalorização do peso guineense - cuja meta consistia em atingir um diferencial de 20 % de relação percentual entre o câmbio oficial e o paralelo - foi um dos dois únicos sucessos<sup>304</sup> a partir de 1988. Para 1990, o programa definia uma meta de menos 10 % nesse diferencial, que foi atingido em 1992 e mantido até à adesão à UEMOA em 1997. (QUADRO IV.13)

Quando, em Maio de 1997, o país trocou 65 Pesos guineenses por cada Franco CFA da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), passou a ter uma moeda com uma taxa de câmbio fixada externamente e convertível<sup>305</sup>, desaparecendo as funções de Banco Central da Guiné – Bissau.

Os objectivos visados eram a maior estabilidade nas taxas de juro e uma disciplina monetária e financeira rigorosa. Na prática,<sup>306</sup> essa medida de política económica levou também a uma diminuição da soberania nacional sobre instrumentos de Política Cambial e Monetária e às vantagens e desvantagens decorrentes de relações externas alargadas com os países que têm a mesma moeda, no que respeita à concorrência com os produtos e factores de produção existentes.

---

<sup>304</sup> A desvalorização e a liberalização de preços foram as únicas medidas consideradas adequadas pelo Banco Mundial (World Bank, 1994).

<sup>305</sup> O FCFA é convertível pela sua relação com o franco francês. Até finais de 2002 a transformação da relação com o franco para uma relação com o euro não teve efeitos no CFA (ECA, 2002: Caixa 1.2 na pág.19)

<sup>306</sup> Como nota o FMI num pequeno estudo sobre a adesão, em anexo ao Country Staff Report, (FMI, 1998).



**QUADRO IV.13**  
**Taxas de câmbio oficial e diferencial entre**  
**o peso guineense e o dólar dos EUA (1987 - 1997)**

<b>Ano</b>	<b>Oficial</b>	<b>Diferencial (%)</b>
<b>1987</b>	559	68.8
<b>1988</b>	1110	21.4
<b>1989</b>	1920	25.8
<b>1990</b>	2508	11.6
<b>1991</b>	4952	12.1
<b>1992</b>	6934	5.0
<b>1993</b>	10082	3.5
<b>1994</b>	12892	2.1
<b>1995</b>	1073	(*)
<b>1996</b>	26374	(*)
<b>1997</b>	37939	(*)

**Taxas de câmbio oficial entre o franco CFA e o dólar EUA**  
**(1994 - 1999)**

<b>1994</b>	555	(*)
<b>1995</b>	499	(*)
<b>1996</b>	511	(*)
<b>1997</b>	583	(*)
<b>1998</b>	590	(*)
<b>1999</b>	615	(*)

Bissau,

Fonte: Ministério Economia e Finanças, Banco Central,

1987-1993, FMI, 1994 – 1999.

Nota: (\*) Deixou de ter significado.

Essa medida teve, no período de 1999 – 2002, uma função estabilizadora importante. A taxa de câmbio manteve-se e uma campanha agrícola de arroz e de cajú favorável permitiu uma retoma do comércio externo relativamente rápida (QUADRO IV.14).

As medidas de Liberalização do Comércio Externo consistiram na redução de algumas taxas sobre as importações e eliminação de todas as taxas sobre as exportações excepto sobre a castanha de cajú ( que foi sendo reduzida ao longo do período 1987 - 1992) e a concessão automática de licenças de importação, excepto para combustíveis e para alguns produtos de luxo.

Terminou assim o monopólio do Estado sobre a importação de cereais.

**QUADRO IV.14**  
**Evolução nominal das exportações e importações e**  
**défi ce da Balança de Transacções Correntes (1987 - 1999)**  
(%)

Anos	Exportações	Importações	Défi ce BTC (1)
1987	58.8	12.7	- 45.1
1988	3.3	31.8	- 55.8
1989	-10.7	17.0	- 80.2
1990	35.6	1.2	- 45.3
1991	5.7	0.9	- 75.4
1992	- 68.1	23.7	- 97.0
1993	146.2	35.5	- 62.0
1994	108.1	- 0.1	- 45.9
1995	- 28.0	10.4	- 35.2
1996	- 9.7	- 4.3	- 44.5
1997	124.5	28.7	- 6.4
1998	- 46.5	- 30.1	- 27.2
1999	97.4	28.4	- 27.0

Fontes: Banco Central da Guiné-Bissau(1993) e (1996) citado por Embaló, A.(1996) e Banco Central dos Estados da África Ocidental, (2001).

Nota: (1) Sem donativos e em milhões de dólares dos EUA.

Podemos considerar que o objectivo de liberalizar foi cumprido<sup>307</sup>, mas as metas de redução de importações, afirmadas pelos acordos, não se verificaram senão em três momentos: logo nos anos seguintes às negociações do primeiro e segundo acordo, 1987 e 1990, após a suspensão de financiamento externo por parte do FMI e BM, em 1992 e, em 1995, quando o país necessitava em absoluto de mostrar que podia gerir de forma eficaz os compromissos que assumia, para poder aderir à UEMOA.

A estrutura das exportações assenta essencialmente na castanha de cajú, produtos do mar e coconote. Com a evolução das exportações<sup>308</sup> a depender dos preços internacionais do cajú<sup>309</sup>, os produtos do mar e as licenças de pesca não são suficientes para atingir o equilíbrio da balança de transacções correntes (QUADRO IV.15). Note-se que o banco central e os relatórios anuais do FMI se revelam incapazes de fazer uma previsão do saldo da balança de transacções correntes, definindo metas muito longe do realizado.

A dívida externa, cuja estrutura é, praticamente na totalidade, multilateral e bilateral, teve vários reescalamentos e perdões parciais em 1987, 1989 e 1995 em relação ao credores do Clube de Paris. Estes reescalamentos permitiram reduzir o valor dos atrasados mas o aumento do total continuou, como se pode constatar no GRÁFICO IV.2.

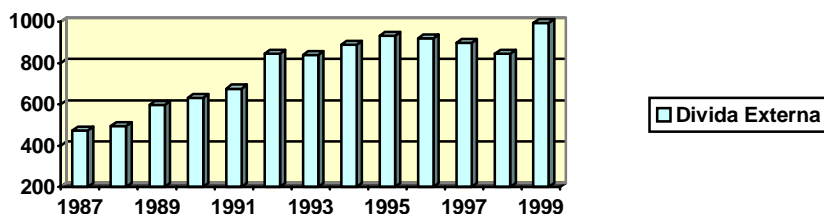
---

<sup>307</sup> O BM afirma, em 1991, que recomeçaram as restrições às licenças de importação. Tanto quanto apurámos, através de fontes pessoais, o que se passou foi a organização de um sistema de pagamentos informal a quem concede as licenças. Não coberto pela legislação, é um mecanismo muito difícil de contornar pelas instituições.

<sup>308</sup> Que, em média do período, apenas cobrem 24.7 % das importações.

<sup>309</sup> Que representou 61 % das exportações de 1989-1993 (Governo, 1994). Os preços desceram continuamente entre 1032.8 USD/Ton., em 1987 e 695.1 em 1991. O final da guerra em Moçambique, o anterior maior produtor, faz prever um excesso de oferta e continuação da queda nos preços.

**Gráfico IV.2**  
**Divida externa 1987-1999 em milhões de USD**



Notemos no QUADRO IV.15 que o serviço da dívida manteve uma relação com as exportações que permite afirmar a insuficiência de efeitos das políticas cujos objectivos incluíam uma maior probabilidade de pagamento por parte do país, incluindo o reescalonamento da dívida. Há em todo o caso aspectos virtuais nesses objectivos, pois a Guiné – Bissau nunca pagou a sua dívida externa; por exemplo só, em relação ao FMI entre 1984 e 2002 recebeu 24.754 SDRs e apenas pagou 8.728 de reposição de capital e 1435 de serviço da dívida (FMI, 2002).

**QUADRO IV.15**  
**Dívida externa total, atrasados e serviço s/ exportações**  
**(1987 - 1999)**

<b>Anos</b>	Divida externa total (milhões USD)	Variação dos Atrasados	Serviço s/ Exportações
<b>1987</b>	473	-5.8	148.1
<b>1988</b>	494	7.7	158.5
<b>1989</b>	596	-0.3	281.7
<b>1990</b>	630	17.4	180.9
<b>1991</b>	676	31.8	128.0
<b>1992</b>	846	39.0	256.4
<b>1993</b>	840	30.2	194.0

<b>1994</b>	889	42.3	130.9
<b>1995</b>	933	-161.5	104.5
<b>1996</b>	919	-22.9	84.2
<b>1997</b>	899	15.8	40.9
<b>1998</b>	845	21.5	106.9
<b>1999</b>	995	28.4	60.9

Fontes: Banco Central da Guiné-Bissau (1993), Governo (1994), Banco Mundial (2001), FMI (2001 e 2002).

Também se podem registar práticas de aumento da dívida à margem de qualquer planeamento ou compromisso, como três empréstimos de Tawain com baixo grau de concessionalidade ou um empréstimo para equipamento das Forças Armadas, de 24,2 milhões de USD, cuja data o próprio BM afirma em 1991 e 1992 ignorar. Tais actos de política não programada são efectuados após as negociações bem sucedidas de acordos de ajustamento ou de reescalamentos da dívida. As negociações servem, também, de aval para a obtenção de créditos junto de entidades privadas estrangeiras ou mesmo de países.

A suspensão da ajuda à Balança de Pagamentos, em 1991, reflectiu-se necessariamente na actividade comercial, diminuindo as importações e portanto os bens colocados no mercado. Mas diminuiu igualmente a capacidade de gestão do Estado, de pagamento de ordenados<sup>310</sup>, de fornecedores, etc.

Com efeito o mecanismo central da ajuda à Balança de Pagamentos centrava-se no depósito, em bancos externos, de verbas à ordem do Banco Nacional da Guiné – Bissau. Quando o importador depositava em Pesos a verba correspondente no banco guineense podia utilizar as divisas depositadas no exterior. Os fundos em pesos transformavam-se em fundos de contrapartida, destinados a projectos de desenvolvimento, mas na realidade utilizados pela governação para cobrir outras despesas públicas (Sanhá, Y., 1993).

Temos, em síntese, uma incapacidade clara da governação de equilibrar as relações com o resto do mundo durante todo o período 1986 – 1995. A análise positiva dos indicadores de execução do programa acordado com o FMI e BM para o período 1995 – 1997 permitiu contudo que o país fosse considerado elegível para a iniciativa HIPC.

Como medida de política nesta área, considerada positiva pelo FMI, o Governo instituiu em finais de 1997 um Fundo da Dívida Multilateral, onde reunia as contribuições de ajuda ao pagamento da dívida multilateral por países como a Suíça, a Suécia, Portugal, etc.. Ou seja, para pagamento da dívida - seja do serviço, de atrasados ou amortizações do capital - o país depende sempre de novos fundos

<sup>310</sup> As greves de funcionários camarários, de professores e geral em Bissau tinham como reivindicação principal os vencimentos atrasados.

externos, sendo apresentados de forma muito clara, como justificação para não pagamento, os atrasos no desembolso da ajuda externa (por exemplo Governo, 1999).

### **4.2.3 O sector financeiro**

Os resultados da Política do Sector Financeiro saldaram-se por insucessos e dificuldades de vária ordem: as medidas de reestruturação do sector só em 1990 se concretizaram, com a extinção do Banco Nacional da Guiné-Bissau (BNG) e criação do Banco Central, do Banco de Crédito Nacional e do Banco Internacional.

Mas, em 1991, o Banco de Crédito Nacional é extinto por conceder crédito sem critérios, em vez de liquidar a carteira de devedores recebida do BNG, que tinha como principais devedores os Armazéns do Povo, a DICOL (combustíveis) e a GETA (gás).

A recuperação dos créditos concedidos passou a ser um problema para recurso ao Tribunal e da qual dependeu a libertação da terceira tranche do II<sup>o</sup> acordo com o FMI/BM e se arrastou até meados de 1993.

Esta situação nas instituições bancárias do país anuncia uma dificuldade acrescida, seja para limitar a expansão dos meios de pagamento, pela disciplina da concessão de crédito à economia, e muito especialmente ao governo, seja para conseguir taxas de juro de depósitos e de empréstimos superiores ao crescimento de preços. Com efeito, a subida das taxas activas e passivas a partir de 1987 e a introdução da política das taxas flexíveis foram feitas com base numa taxa de inflação prevista em geral abaixo do que se verificou. Podemos verificar essa evolução no Quadro IV.16. O resultado foi a manutenção das taxas de juro negativas em termos reais até 1993, quando as taxas a pagar por um empréstimo se tornaram pela primeira vez superiores ao Índice de Preços do Consumidor.

A limitação de crédito ao Sector Empresarial do Estado (SEE), ao sector privado e ao Governo foi outro tipo de medidas com pouco sucesso até à perda de poder de decisão do Estado guineense sobre a Política Monetária, com a entrada para a UEMOA.

É um processo que revela bem a diferença de execução das medidas acordadas neste sector, enquanto se tratou da governação guineense, quando comparada com as decisões do BCEAO.

A consequência directa da impossibilidade de recorrer ao crédito bancário ilimitadamente, por parte do Governo, foi uma restrição rigorosa nas despesas públicas em geral. O Governo passou a não poder manter o mesmo comportamento de anarquia na Política Orçamental, que sempre se caracterizou por uma ausência de respeito pelas regras e rubricas aprovadas, por uma política de acorrer às necessidades de momento com a liquidez existente<sup>311</sup> e por pagamentos efectuados com notas já retiradas para destruição, desvirtuando os acordos estabelecidos.

### **QUADRO IV.16**

---

<sup>311</sup> Comportamento que sempre foi praticado com cobertura do Ministério das Finanças desde a independência, e fosse qual fosse o Governo, segundo várias fontes pessoais.

**Taxas de juro, por tipos de taxa, índice de preços no consumidor e deflator do PIB (1987 - 1999)**

Anos Deflator do PIB	Taxas de juro			I.P.C. (3)	
	Tipos	Taxas		Previsto	Efectivo
1987	depósitos (1)	25.0	77.8	92.6	86.2
	empréstimos(2)	16/32			
1989	depósitos	40.0	40.0	80.8	99.7
	empréstimos	32/53			
1991	depósitos	38.0	62.0	57.6	63.7
	empréstimos	48			
1993	depósitos	40.0	47.3	48.0	52.1
	empréstimos	55.0			
1994	depósitos	28.5	..	15.2	23.3
	empréstimos	35,0			
1996	depósitos	47.3	59.4	50.9	49.8
	empréstimos	56.0			
1997	depósitos	4.6 (4)	49.1	49.1	7.4
	empréstimos	18.0			
1999	depósitos	3.5	..	-2.1	2.8
	empréstimos	18.0			

Fonte: Banco Central da Guiné-Bissau (1992 e 1993), BCEAO (2001).

Notas:(1) Depósitos a prazo entre 181 dias a um ano.

(2) Sector prioritário/Comércio

(3) Média anual do Índice de Preços do Consumidor

(4) A partir deste ano são taxas de juro mensais do BCEAO (menos 2 %, para pequenos depósitos).

A entrada para uma organização regional, com muitos anos de experiência com taxas de câmbio estável<sup>312</sup>, não deixou margem de manobra ao Governo guineense para ter os comportamentos desviantes mesmo que similares aos de outros países membros, como refere AZAM, J-P. (2001). Esta situação deteriorou ainda mais a governação, enquanto não se deu uma adaptação a essas limitações.

#### **4.2.4 A Administração Central e Local**

A reforma da Administração tinha por objectivos o equilíbrio orçamental, a definição e respeito pelas prioridades do investimento público e, de uma forma geral, o reforço e a racionalização da capacidade institucional de gestão do Estado.

<sup>312</sup> A primeira alteração em 46 anos, da taxa de câmbio do FCFA para o Franco francês, verificou-se em 1994.

As políticas de equilíbrio orçamental assentavam na redução das despesas correntes, nomeadamente de subsídios e salários aos funcionários, e numa reformulação das necessidades em pessoal dos diferentes serviços, e consequentes despedimentos.

Realmente em 1988 foi possível elaborar um censo dos funcionários e proceder a um maior controle do seu número. Mas, em cada relatório de avaliação do BM podemos encontrar referências à pouca fiabilidade dos números apresentados. As verbas de apoio ao despedimento são consideradas, pela missão de Novembro 1992, de tal forma altas que a única explicação plausível seria de que a maioria dos funcionários saídos teriam categorias de técnicos superiores.

De acordo com a actualização, feita em 1996, desse censo, o número de funcionários ter-se-ia reduzido embora a um ritmo inferior ao previsto. A explicação /validação para os números do QUADRO IV.7 é difícil de obter ; as fontes pessoais a que pudemos recorrer afirmam que, até ao programa de estabilização e ajustamento estrutural, logo a partir de 1986, essa medida de licenciamento de funcionários nunca foi aplicada; a partir dessa data, verifica-se uma redução dos funcionários que constavam das folhas de pagamento em duplicado, que não existiam ou que já tinham falecido – os chamados "fantasmas"; e os programas de apoio à reconversão, nomeadamente o Programa de Acção Social e Infra-estrutural (PASI), abrangeram um número muito pequeno de pessoas, como se pode ver mais adiante neste Capítulo. Entre 1991 e 1993 o acréscimo registado tem a ver com situações de pessoas ligadas ao PAIGC e para quem o processo de democratização poderia pôr em perigo a fonte de recursos a que tinham acesso. O governo pretendeu resolver assim a situação dessas pessoas antes de eleições multipartidárias.

O programa de abandono voluntário da função pública, posto em funcionamento em 1993, com indemnizações muito altas para os salários vigentes, provocou um abandono de quadros técnicos e de muitos funcionários, mas num processo temporário, em que os ministérios, de diferentes governos, faziam sair as pessoas num mês e voltavam a admiti-las algum tempo depois<sup>313</sup>.

A noção de que a função do Estado é também a de maior e mais seguro empregador e de que o funcionalismo é propiciador de uma identidade social positiva, dificulta extremamente esse processo, que todos os governos querem adiar o mais possível.

Aliás os objectivos do programa de governo de 1999, nesta área, são os mesmos de dez anos antes: "eliminação dos ex-funcionários públicos das folhas de pagamento, dos fantasmas e do emprego duplo", definindo uma meta de redução de funcionários públicos de 2.800 nas letras O a Z com indemnização, formação e financiamento de pequenos projectos.

O processo associado de reforma da administração arrasta-se ainda tendo evoluído muito pouco desde as recomendações feitas em 1988 por Jorge Moita e Carlos Lopes, no âmbito do Exercício NATCAP<sup>314</sup> promovido pelo PNUD. Apenas existe em 2002 um estudo prévio num único ministério, o Ministério da Agricultura, Florestas e Pecuária, elaborado pela FAO, que aponta números exactos

---

<sup>313</sup> Fontes pessoais.

<sup>314</sup> National and Technical Cooperation Assessment Program



de funcionários necessários, uma nova orgânica a implementar e números de excedentários por área e profissão.

Tanto quanto as nossas fontes pessoais dizem, não se verificaram na realidade até 2002, as reduções de pessoal que o Governo e o FMI apontam, já por si muito longe dos objectivos iniciais, de redução de 5.000 funcionários em quatro anos, do primeiro PAE de iniciativa FMI/BM. A única novidade, que as bases de dados constituídas com financiamento internacional puderam esclarecer, é que a acumulação do recebimento de salário em todos os organismos por onde um funcionário passou, independentemente daquele onde se encontra a prestar serviço, é um fenómeno muito mais comum do que se julgava. Ainda no primeiro trimestre de 2001 uma distribuição de sacos de arroz, feita aos funcionários que constavam na altura das folhas de pagamento, mas apenas para os que estivessem presentes fisicamente na recepção do arroz, verificou discrepâncias em todos os ministérios.

Uma entrevista no jornal Diário de Bissau do responsável directo, eng. Aureliano Gomes, Director - Geral do Trabalho, na altura, mostra bem a ignorância dos serviços sobre o número de pessoas que realmente existem na função pública (Gomes, A. 2001).

Dois autores guineenses, Cardoso, C. e Imbali, F. (1993), caracterizam a Administração como organizativamente desarticulada uma vez que, como não existem leis orgânicas de cada ministério, cada Ministro tem tendência para gerir os seus assuntos em função dos seus interesses, pelo que os efeitos dos Programas de Ajustamento e Estabilização atingiram alguns ministérios, como Economia e Finanças, Educação e Cultura ou Agricultura, mas não o conjunto das estruturas e instituições da governação.

O objectivo da Política Orçamental de redução das despesas correntes não foi atingido, pois a massa salarial continuou a crescer (QUADRO IV.17) e as tabelas salariais para os lugares de confiança política (de director geral, deputados, membros do governo e cargos equiparados na justiça e nas forças armadas) foram revistas em alta<sup>315</sup> passando a ganhar cerca de dez vezes o salário do grau imediatamente inferior (director de serviço) e desarticulando ainda mais os serviços, pela quebra de motivação dos funcionários de letras não abrangidas por esse aumento.

Apesar dos sucessivos Governos terem em todos os programas anunciado objectivos de contenção, o insucesso da governação na área orçamental originou a manutenção do défice fiscal e de cobertura das despesas correntes pelas receitas tributárias numa média de 40.4 %, no período 1987-1993, e melhorando em 1994 - 1997, para 48.0 %.

A reforma fiscal foi um fracasso, com os conselhos regionais a recusar sancionar os aumentos de impostos sobre a terra e o gado e a admitir apenas uma subida lenta das taxas pessoais (Rudebeck, L. , 1990, reportando-se aos jornais

---

<sup>315</sup> Com o argumento junto do FMI, de igualar os rendimentos das mesmas categorias de funcionários noutros países da UEMOA e com o compromisso de acelerar a reforma administrativa.(Governo, 2000)

guineenses), quando a proposta do Conselho de Ministros triplicava as verbas a cobrar sobre homens e mulheres.

**QUADRO IV.17**  
**Evolução dos salários e vencimentos dos funcionários públicos**  
**(1987 - 1999)**

<b>Anos</b>	<b>Varição da massa salarial em % anual</b>
<b>1987</b>	31
<b>1988</b>	55.5
<b>1989</b>	112.4
<b>1990</b>	21.6
<b>1991</b>	102.5
<b>1992</b>	36.9
<b>1993</b>	9.7
<b>1994</b>	3.7
<b>1995</b>	58.7
<b>1996</b>	77.5
<b>1997</b>	11.4
<b>1999</b>	21.1

Fonte: Banco Central da Guiné-Bissau (1993), FMI(2001)

A Política de Investimentos Públicos tinha como objectivo diminuir o investimento a níveis condizentes com a capacidade de gestão. Procuravam-se articular os sectores prioritários definidos em 1987 - a Agricultura, Comércio, Transportes e Serviços Financeiros - com a intervenção do Estado centrada na construção de infra-estruturas de apoio à produção, definidos como os sectores dos transportes, energia, obras públicas e hidráulica. Mesmo considerando a evolução das prioridades, descritas neste Capítulo, ao longo de todo o período 1986 – 1999, as orientações de prioridades previstas nunca foram respeitadas na execução (QUADROS IV.18 e IV.19).

**QUADRO IV. 18**  
**Ordenação de sectores por investimento público,**  
**por Acordos, previsto e realizado (1987 - 1993)**

Sectores	1ºAcordo	1ºAcordo	2ºAcordo	2ºAcord
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizad o
<b>Infra-estruturas de apoio à produção</b>	1º	2º	1º	2º
<b>Desenvolvimento rural, Florestas, Pescas e Minas</b>	2º	1º	2º	3º
<b>Sectores Sociais</b>	3º	3º	3º	1º
<b>Outros</b>	4º	4º	4º	4º

Fonte: Ministério do Plano e Cooperação Internacional (1991, 1994, 1995-97), FMI (2001)

Pelos dados disponíveis para o período, podem avaliar-se as dificuldades de execução da política económica e social acordada entre o Governo e as organizações internacionais. Se ao considerarmos ano a ano os Investimentos Públicos podemos encontrar 1994 como primeiro ano em que as prioridades do 2º acordo do programa de ajustamento, negociado em 1988, são respeitadas, mas na média no período 1994-1997 isso já não acontece (QUADROS IV.18 e IV.19). O Ministério do Plano, ao justificar a baixa taxa de execução para o ano de 1994, afirma que os projectos de investimento dependem em mais de 90% de financiadores externos, e portanto também têm de atender aos interesses externos.

**QUADRO IV. 19**  
**Ordenação de sectores por investimento público,**  
**por Acordos, previsto e realizado (1994 - 1999)**

Sectores	94/97	98/99
	Realizado	Realizado
Infra-estruturas de apoio à produção	4º	4º
Desenvolvimento rural, Florestas, Pescas e Minas	2º	3º
Sectores Sociais	3º	2º
Outros	1º	1º

Fonte: Ministério do Plano e Cooperação Internacional , (1991, 1994, 1995-97), FMI 2001

Segundo Cardoso, C. e Imbali, F.(1993), só a partir de 1991 se criaram estruturas e metodologias de funcionamento inter-ministerial com capacidade para

permitir a elaboração de um Programa de Investimentos Públicos (PIP) que cumprisse os objectivos. E só em 1992 o BM apoia uma unidade de gestão do PIP no Ministério do Plano, apesar de existir desde 1986, no mesmo organismo, um departamento específico para essas funções<sup>316</sup>.

#### **4.2.5 O sector empresarial do Estado**

As políticas respeitantes ao aumento da rentabilidade do Sector Empresarial do Estado (SEE) tiveram como resultados o aumento do preço da electricidade e dos transportes. No primeiro caso, a eliminação de subsídios ao consumo em 1988 foi consolidada por um contrato em 1989/90, para aumento da eficiência do serviço, com a entrega a uma empresa estrangeira, por 4 anos, da incumbência de fazer funcionar a empresa.

As privatizações, reforma ou liquidação de empresas públicas iniciaram-se em 1980, com a incorporação da ENAVE na SUINAVE, continuaram em 1986, com a liquidação da empresa de distribuição grossista, a SOCOMIN, mas nenhuma empresa, das nove a serem privatizadas na primeira fase, o tinha sido completamente em 1991.<sup>317</sup>

Igualmente a unidade de gestão das privatizações ( UGREP ), criada em 1990, só em 1992 entrou em funcionamento e preparou o lançamento da privatização de mais empresas (Leite Blufo, Fábrica de Espuma, Cerveja Cicer), que se efectuam ao longo do período de 1992 a 1997, como se pode ver no QUADRO IV.20. Refira-se que Cardoso, C. e Imbali, F. (1993) afirmam<sup>318</sup> que a UGREP "não passa de um gabinete de consultoria. Cada Ministério decide sozinho da privatização das empresas sob tutela, (...) , a UGREP toma conhecimento de certas privatizações através dos órgãos de comunicação social".

---

<sup>316</sup> WORLD BANK (1992) e Fontes pessoais.

<sup>317</sup> World Bank (1992). Nem existia aliás enquadramento jurídico para tal, pois a Lei Quadro das Privatizações só foi aprovada em Fevereiro de 1992.

<sup>318</sup> Citando Adelino Handen em entrevista ao jornal Nô Pintcha a 16/08/91, Bissau.

**QUADRO IV.20**  
**Evolução da situação das empresas do Sector Empresarial do**  
**Estado**  
**(1980 - 1997)**

Datas	Liquidadas ou extintas	Privatizadas	Contratos de gestão Privada	À venda	Ainda publicas	Empresas com maioria capital estrangeiro	Total
1980-1990	2						2
1992		1					1
1993		1					1
1994	1						1
1995	3	1					4
1996	1	3					4
1997	3						3
Em curso			6	10	8	9	33
Total	10	6	6	10	8	9	49

Fonte: FMI (2001) com referencia à UGREP.

Quanto aos resultados, o Governo, em 1994, afirmava que "o processo de privatizações avançou lentamente e não interessou os investidores estrangeiros, com excepção de poucas empresas portuguesas". Cardoso, C. e Imbali, F. (1993), fazem uma análise do processo de privatizações muito negativa: o resultado final consiste no reforço do monopólio das empresas já não pelo Estado enquanto instituição, mas pelas pessoas ou grupos privados que ocupam ou ocupavam os postos de acesso a recursos nos diversos organismos da Administração.

O FMI, nas análises do país, até Maio de 1998, vai referindo este processo como positivo embora lento, não se preocupando com quem se tornou proprietário das empresas, contanto que fossem privatizadas. Não conhecemos nenhuma análise do desempenho destas empresas depois de privatizadas, embora as referências ao empresariado nacional industrial não tenham mudado o tom negativo sempre utilizado.

O conflito armado com início em Junho de 1998 suspendeu as várias intervenções programadas em 1998 e deteriorou fortemente as instalações e stocks de algumas das empresas a privatizar. A confiança dos empresários também ficou diminuída, tendo os de nacionalidade portuguesa, com peso significativo no processo de privatização, encetado uma recuperação de percas e danos junto do governo guineense e português, que se revelou moroso, apesar da prioridade atribuída pelo Governo de Unidade Nacional e pela parte portuguesa.

Neste período os trabalhadores das empresas dos sectores alvo das privatizações são potencialmente o grupo social mais vulnerável; os efeitos podiam simultaneamente ser benéficos para parte da população e perversos para um grupo social: por exemplo as medidas de disciplina na distribuição, tomadas pela empresa de produção de electricidade, com o objectivo de criar condições para a privatização, se levaram os preços a níveis muito altos, também permitiram eliminar muitas das ligações clandestinas em Bissau que absorviam, sobretudo nas zonas de construção tipo europeu, uma parte desigual da energia produzida e permitiram mais horas de iluminação pública, beneficiando um número alargado de moradores.

#### **4.2.6 O sector agrícola e das pescas**

As medidas de liberalização dos preços e seus efeitos no produtor agrícola serão referidas mais adiante neste Capítulo. O fim dos subsídios a fertilizantes e pesticidas não surge em nenhuma da bibliografia consultada como tendo tido algum efeito. Julgamos que se podem verificar duas situações: ou continuam os subsídios apesar de terem sido oficialmente suspensos; ou na realidade tais subsídios nunca tiveram grande importância.

As medidas de política agrícola mais significativas, para além da organização e ampliação dos serviços existentes, foi a concessão de “pontas”, ou explorações, a privados 319. O período de 1987 a 1994, que o INEP (1995) apelida de “dinamização capitalista”, foi marcado pela liberalização de preços e pelo aumento súbito do número de pequenos agricultores, levando ao surgimento de explorações que se dedicam a culturas para o mercado interno e externo, e ao início da diversificação da produção.

Sendo lento este processo, Schwarz, C. (1989) afirma que parece estarem a desenvolver-se agrupamentos de produtores, agricultores tradicionais ou ponteiros, no sentido de aumentarem as culturas desse tipo. Segundo o mesmo autor os serviços centrais têm muita dificuldade em funcionar, pela falta de apoio directo de projectos.

Note-se que, segundo o INEP (1995), as mudanças estruturais organizativas estatais e de inovação nos processos de produção<sup>320</sup> foram introduzidas até 1987, embora numa óptica de grande autonomia dos projectos no terreno. O primeiro Governo depois das eleições de 1999, no balanço de um ano de política agrícola, defende que só conseguiu executar alguns dos seus objectivos devido ao recomeço da cooperação com a China, pois de um Orçamento de 145 milhões de CFA, apenas recebeu 55 milhões.

---

<sup>319</sup> Segundo Indjai, B. (2002), entre 2211 a 2331 concessões.

<sup>320</sup> Segundo o Gabinete de Planeamento Agrícola (GAPLA) cit. por INEP(1995): tracção animal no Leste, obras hidráulicas nas bolanhas que aumentam o rendimento da produção do arroz, fruticultura, pequena motorização rural (bombas, descascadoras de arroz, britadeiras, moinhos de milho, etc.).

A Carta de Política de Desenvolvimento Agrário elaborada depois do conflito pode vir a tornar-se um documento de síntese das políticas do sector, aceite pelos governantes de vários executivos, uma vez que o processo da sua concepção não teve um cariz exclusivamente partidário. Mas, em 2002, não decorreu ainda tempo suficiente para uma avaliação desse tipo.

As medidas de incentivos às produções exportáveis originaram cada vez mais uma substituição, que em 2002 continua, com apoio à produção de cajú, em detrimento de todas as restantes, em especial do arroz, produzido sobretudo para alimentação, e da mancarra, até essa altura o principal produto agrícola de exportação e troca.

Nas pescas, onde chegou a haver três empresas de capital misto com a França, URSS e Argélia (Lopes, C., 1986), os vários governos pouco mais fizeram que assinar acordos com países como a China, URSS, Senegal, Costa do Marfim e negociar as licenças concedidas, com os resultados que se podem ver no QUADRO IV.21, defendendo Silva e Fernandes(1993) que a participação do país na pesca industrial nunca ultrapassou os 15 % das actividades de navios licenciados. Essas negociações tinham uma componente de descarga de peixe em Bissau, para permitir o abastecimento da cidade. O mesmo autor afirma que existiu sempre um diferencial significativo entre o previsto e o descarregado ( dá como exemplo um diferencial de 70 % para menos, em 1991 ). Como este peixe descarregado é suficiente para baixar os preços no mercado de Bissau, a pesca artesanal, com custos de combustível e de redes de pesca a subirem, subsiste muito dificilmente.

**QUADRO IV.21**  
**Evolução do valor das licenças de pesca**  
**(1988 - 1999)**

<b>Ano</b>	<b>Varição % em valor (PG e CFA)</b>
<b>1988</b>	70.4
<b>1990</b>	105.1
<b>1992</b>	36.1
<b>1994</b>	32.5
<b>1995</b>	45.5
<b>1997</b>	12.9
<b>1999</b>	
<b>(1)</b>	-6.7

Fonte: Banco Central da Guiné-Bissau (1992 e 1993), BCEAO (2001).

Notas: (1) A variação de 1999 foi calculada sobre 1997.

Sendo essas actividades exógenas<sup>321</sup>, as restrições enfrentadas pela ex-URSS e as más relações diplomáticas do país com a China Popular reflectiram-se nas receitas neste sector, entre 1991 e 1994.

Em 1996 o Governo elabora um primeiro Plano com o objectivo de gerir os recursos marinhos do país e tentar que “as capacidades nacionais substituam a longo prazo as frotas estrangeiras que operam na ZEE do país” (PNUD, 2000). Mas sem meios humanos e materiais que permitam a fiscalização e controle, o Ministério responsável e a Marinha guineense não conseguiram, até 2002, ir além do planeamento e de uma melhor organização dos registos das capturas, dos barcos a operar nas águas nacionais e de estimativas de pesca artesanal e industrial.

Para os sectores da Pecuária e Florestas a evolução não foi muito diferente. Realizaram – se balanços e estudos, como o “Potencial Animal da Guiné – Bissau” em 1996, ou o balanço e estimativas de recursos florestais, em 1978, 1985, 1992 e 1995<sup>322</sup>.

Mas, tomando as Florestas como exemplo, quando comparamos os dados dos balanços referidos com os das exportações de madeira, constata-se que não existem nem registos fiáveis nem controle estatal das explorações de madeira, nem de corte para carvão e lenha, fontes de energia principais para as famílias.

Ou seja, para este sector o Estado consegue definir orientações mas não consegue executá-las<sup>323</sup>. Os poucos dados fiáveis existentes provêm de projectos como o da Lagoa de Cufada, ou da Iniciativa de Cantanhez, que só existem por haver financiamentos externos.

#### **4.2.7 Os preços e rendimentos**

A política de liberalização de preços era um dos eixos centrais do programa de estabilização e ajustamento e, como já referimos anteriormente, foi dos poucos tipos de medidas com sucesso face aos objectivos definidos .

Em 1987 foi eliminada a fixação administrativa dos preços de transportes e de bens alimentares, com excepção do arroz, açúcar, óleo alimentar, combustível e

---

<sup>321</sup> O único elemento endógeno nos contratos era a obrigatoriedade de contratação de pessoal guineense para as tripulações. Mas ignoramos a evolução desse processo, embora continuem a existir pessoas que se declaram nos inquéritos e no recenseamento marinheiros como profissão/ocupação permanente.

<sup>322</sup> As referencias aos dados de 1978 e 1985 destes estudos que conhecemos foram feitos por Almeida, A.M.S. (1989)

<sup>323</sup> É difícil calcular a percentagem de participação nacional na elaboração dos documentos que definem estas políticas, em geral financiados por organizações internacionais com recurso a técnicos expatriados. Mas não há dúvida que têm de ser aprovados pelas autoridades do país.



fertilizantes. Estes foram liberalizados em 1989, com excepção do açúcar e combustíveis. Os produtos alimentares continuaram a ser vendidos a preços subsidiados aos funcionários públicos e Forças Armadas.

Ainda nesse ano, a liberalização comercial continuou com a simplificação dos mecanismos de concessão de licenças para exercer a actividade comercial e com o fim do monopólio da importação de cereais detido pelos Armazéns do Povo.

Mesmo os salários e vencimentos dos funcionários só entre 1993 e 1996 deixam de evoluir a taxas superiores ao Índice de Preços. Se procurarmos qual a percentagem de aumento, para um salário de uma letra intermédia ( M ) na escala de vencimentos da função publica, necessária para comprar no mercado um saco de 50 kg de arroz, teremos uma variação entre 50 % em 1987 e valores superiores a 100 % entre 1990 e 1993; ou seja, a partir de 1990, o salário de um funcionário público deixa de ser suficiente para comprar a quantidade mínima mensal do produto base da alimentação.

Como se pode verificar no QUADRO IV.22, a evolução dos preços ao produtor (em função dos preços de bens de consumo) foi favorável aos agricultores, seja de produtos destinados ao mercado interno, como o arroz, seja ao mercado externo, como a mancarra e a castanha de cajú.

Para a cidade de Bissau, medidas como o aumento das taxas de alfândega sobre as importações de arroz, tomadas em 1994, e decididas com base em argumentos relacionados apenas com o aumento da receita fiscal (Governo, 1994) pioram imediatamente o acesso a recursos pelas famílias mais pobres, cuja alimentação é constituída em grande parte por arroz.

**QUADRO IV.22**  
**Índices de preços no consumidor, no produtor e de salários (1)**  
**(1987 - 1999)**  
**(1987=100)**

Anos	Preços no consumidor	Salários (Funcionários Públicos)	Preços oficiais no produtor, arroz	Preços oficiais no produtor, mancarra	Preços oficiais no produtor, castanha de cajú
1987	100	100	100	100	100
1989	289.8	330	360	350	280
1991	607.4	813	800	688	440
1993	1524.6	1222	(2)	(2)	(2)
1995	2551.5	2005	(2)	(2)	(2)
1997	3804.3	3944	(2)	(2)	(2)
1999	2497.9	5598	(2)	(2)	(2)

Fonte: Fundo Monetário Internacional, INEC, Vários anos.

Nota: (1) Não se referem os índices de 2000 e 2001 pois não existem, quando escrevemos, valores oficiais das mesmas fontes mas apenas estimativas do FMI.

(2) A partir de 1993 deixou de haver preços oficiais e não foi possível recolher os preços dos intermediários, seja para venda em Bissau (arroz e parte de mancarra) seja para exportação (cajú e parte de mancarra).

A guerra de 1998-1999 não teve um efeito significativo duradouro sobre os preços do saco de arroz, que subiram de 10-12.5 milhares de FCFA, de antes da guerra, até um máximo de 20.0, voltando a descer em 1999 para 11 – 12.5 (Tin, H., 2002), reflectindo a facilidade de transporte de cargas desse tipo, bem como o facto da destruição provocada pelo conflito se ter circunscrito à capital.

O IPC estimado para a cidade é de 19 % entre Janeiro e Novembro de 1998 mas a estimativa de todo o país é de apenas 7,9 %, tendo os preços da capital diminuído, sobretudo graças à ajuda internacional em arroz e outros produtos alimentares.

#### **4.2.8 Os sectores sociais**

Como vimos, ao referirmos as diferentes gerações de programas de ajustamento no Capítulo III, este programa foi concebido num período em que, devido aos resultados noutros países africanos, se começava a verificar a necessidade de obviar aos efeitos negativos previsíveis destas medidas sobre as famílias de grupos sociais vulneráveis, de diminuição do poder de compra - seja pela inflação comparada com a contenção de salários, seja pelo desemprego e dificuldade de acesso a recursos financiados pelo Estado como os serviços de saúde, educação e transportes.

Para a Guiné-Bissau, o seu Governo nunca concebeu políticas específicas para apoiar os grupos sociais cujo bem-estar pudesse ser afectado pelas medidas tomadas, com excepção dos órfãos de guerra e dos militares afectados pela mesma. Pensamos que apenas se podem classificar como tais a acção da UNICEF e da Organização Mundial de Saúde (OMS) e o Programa de Acção Social e Infra-estrutural (PASI). Este último foi aprovado em 1988-1989, com financiamento PNUD e Banco Mundial, com componentes de infra-estruturas, educação, saúde, apoio a funcionários excedentários, fundo de apoio a pequenos projectos e assistência técnica a diversos ministérios, para fortalecer a sua capacidade de planear e implementar políticas sociais, sendo o financiamento obtido junto do Banco Mundial, Suécia, Noruega, Portugal e Japão.

Na concepção do PASI era definido um período de dois anos "com altas taxas de rentabilidade económica e social"<sup>324</sup> para resolver o problema das famílias de

---

<sup>324</sup>World Bank e Governo (1987)

funcionários públicos despedidos e os pobres urbanos. Quando se tornou evidente que esse prazo era pouco ajustado à realidade, o projecto foi prolongado até meio de 1994.

O balanço dos resultados, feito em 1992, aponta um quadro muito positivo, com construções e recuperação de mercados, salas de aula, hospitais e centros de saúde, valas de saneamento urbano, estradas e cais, apoio à elaboração dos planos directores urbanos de Bissau e de sete cidades do interior, etc. As verbas gastas concentraram-se em 40 % na capital. Esses sucessos não foram continuados pois, segundo fontes pessoais, o Governo não requereu uma possível renovação do projecto. Julgamos que a razão deste procedimento tem a ver com o carácter transversal do projecto: actuando em áreas de diversos ministérios, tutelado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, actuou sempre com uma lógica de realização de acções própria, fora da lógica de funcionamento dos projectos nos Ministérios.

Assim, o Governo voltou à situação de ausência de políticas específicas. Aliás nos documentos apresentados em 1994 à Mesa Redonda de doadores em Genebra, para discussão do terceiro programa de estabilização e ajustamento, não consta nenhum conjunto de medidas de política social destinado a grupos sociais afectados pelo programa que se propõe. E, como faz notar Gomes, P.F. (1993), embora até à data no PAE não figure explicitamente a redução das despesas nas áreas sociais, a contenção drástica das despesas públicas é uma das causas da crescente degradação das infraestruturas sociais nas áreas da Saúde e Educação.

A prioridade definida em diversos documentos para a educação e saúde não foi cumprida no conjunto destes anos. Na apresentação do Orçamento Geral do Estado de 2001 o Ministro das Finanças guineense reconhecia explicitamente que “em todos os OGE do Estado a componente social existiu, mas a Educação e a Saúde nunca tiveram orçamentos compatíveis com as necessidades do país” (Purna Bia, 2001).

Como se pode verificar no QUADRO IV.23, o investimento público em sectores que só funcionam com ajuda externa, como salientam as organizações internacionais da área (como a UNICEF em vários relatórios, ou mesmo os organismos de cooperação bilaterais, como a cooperação sueca, que decidiu em 1994 concentrar a sua ajuda externa no apoio à editora escolar, INDE) 325 foi extremamente irregular, não permitindo uma política social de médio e longo prazo.

---

<sup>325</sup>”Mesmo o pagamento atempado dos salários dos professores depende de fundos externos” (Ministro da Educação, jornal *Nô Pintcha*, Junho, 1993, Bissau). E pode ver-se em World Bank (1994), Vol.III, a lista de três dezenas de entidades externas que suportaram directamente o sector.

**QUADRO IV.23**  
**Investimento público na educação, saúde, cultura, informação**  
**e assuntos sociais, em % do total (1987 - 1999)**

Sectores	1987	1989	1990	1992	1994	1997	1999
Educação	3.6	3.9	22.2	11.9	7.6	3.2	12.6
Saúde	6.4	7.1	3.8	7.8	9.5	7.6	7.5
Cultura	1.5	0.2	0.1	..	(1)	(1)	(1)
Informação	0.9	8.6	0.9	..	1.7	0.2	..
Assuntos Sociais	..	..	..	..	0.7	0.2	14.4

Fonte: Ministério das Finanças, Secretaria de Estado do Plano (1994), Ministério do Plano e Cooperação Internacional (1995). FMI (1999)

Nota: (1) Englobado na Educação

As consequências para a educação, que o PNUD(1997) afirma “concentrar na Guiné – Bissau todos os problemas ligados à educação em África: problemas linguísticos, falta de professores qualificados, falta de infraestruturas e de material didáctico”, são um abandono médio de 15 a 18 % no período 1991 – 1998<sup>326</sup> e um analfabetismo de adultos que, como se pode ver no QUADRO IV.24, evolui muito lentamente, embora sempre em sentido positivo, mas com diferenças significativas entre a população rural e urbana e entre homens e mulheres<sup>327</sup>.

Mas, tal como refere o PNUD (2000), uma percentagem de 10 % das escolas<sup>328</sup> em zona rural apenas leccionam a 1ª classe, e 23 % a 1ª e a 2ª, e logo

<sup>326</sup> O que representa uma evolução positiva se compararmos com Keita, A., (1989) que dá como indicadores de abandono o seguinte: em cada 200 alunos só 1 acaba os seis anos de escolaridade. De 100 só 4 fazem os primeiros quatro anos de Primário.

<sup>327</sup>Monteiro (1993) afirma que as mulheres rurais estão ao nível das avós das urbanas.

<sup>328</sup>Formal, pois a comunidade muçulmana possui escolas frequentadas por ambos os sexos, das quais não conhecemos dados de evolução, excepto afirmações da IIIª Conferência Anual da Associação Islâmica Ahmadiyya (confraria expulsa em 2002 pelo Presidente a pedido das restantes confrarias existentes na Guiné - Bissau) que diz ter construído “mais de 40 escolas desde 1995”.(Diário de Bissau, Fevereiro, 2001). Uma descrição de uma escola muçulmana pode ser vista em Dias, E.C.(1996) Anexo I.

não podemos fazer juízos positivos sobre as políticas sociais promovidas neste período.

**QUADRO IV.24**  
**Taxas de escolarização no EBE ( 7-12 anos ) e de analfabetismo de adultos**  
**(1980 - 2000)**

Anos	Taxas de escolarização no EBE (7-12 anos)		Anos	Taxa de analfabetismo de adultos	
	Total	Feminina		Total	Feminina
<b>1980</b>	67.9	42.6	<b>1980</b>	80.5	93.4
<b>1981</b>	66.3	41.8	<b>1981</b>	79.5	92.9
<b>1982</b>	64.7	42.1	<b>1982</b>	78.8	92.5
<b>1983</b>	64.3	42.8	<b>1983</b>	78.1	92.1
<b>1984</b>	64.4	43.4	<b>1984</b>	77.2	91.6
<b>1985</b>	63.6	42.9	<b>1985</b>	76.3	91.2
<b>1986</b>	61.8	43.3	<b>1986</b>	75.3	90.7
<b>1987</b>	59.0	41.2	<b>1987</b>	74.5	90.2
<b>1988</b>	59.3	42.1	<b>1988</b>	73.6	89.6
<b>1989</b>	57.1	42.0	<b>1989</b>	72.6	89.1
<b>1990</b>	55.6	41.9	<b>1990</b>	71.8	88.6
<b>1991</b>	54.0	38.2	<b>1991</b>	70.8	87.9
<b>1992</b>	52.1	37.1	<b>1992</b>	69.8	87.3
<b>1993</b>	57.8	41.7	<b>1993</b>	68.8	86.6
<b>1994</b>	61.8	45.3	<b>1994</b>	67.7	85.9
<b>1995</b>	64.0	47.0	<b>1995</b>	66.7	85.3
<b>1996</b>	69.5	51.0	<b>1996</b>	65.6	84.4

<b>1997</b>	62.0	45.0	<b>1997</b>	64.5	83.6
<b>1998</b>	..	..	<b>1998</b>	63.4	82.6
<b>1999</b>	..	..	<b>1999</b>	62.3	81.8
<b>2000</b>	57.0	43.0	<b>2000</b>	61.2	81.0

Fonte: Ministério da Educação (2000), FMI, 2002.

As causas são, por um lado, as péssimas condições de funcionamento das escolas e, por outro, o abandono pelos professores da actividade de ensino, devido a grandes atrasos de pagamento dos salários.

O Banco Mundial, até 1994, considera que o ponto mais baixo de funcionamento do sistema foi o ano de 1992/93 que abriu em Novembro e teve várias greves (World Bank, 1994). A situação não se alterou significativamente pois no início de 2001/2002 a greve dos professores à atribuição de notas finais do ano anterior fizeram com que o ano começasse com um atraso ainda maior.

Por outro lado, o calendário escolar prejudica a disponibilidade dos jovens para o trabalho do campo. As famílias têm um comportamento colectivo, em relação à educação dos seus membros, considerando que as suas estratégias de vida incluem a instrução de alguns dos seus membros, mas não de todos.

Num processo de escolha, as raparigas são preteridas, basicamente por duas razões :

- em primeiro lugar porque podem, desde pequenas, vender produtos agrícolas ou peixe no mercado ou na rua, em geral com uma mulher adulta (os rapazes participam também no comércio mas sobretudo ajudando na venda de produtos mais elaborados como tabaco, cigarros, ou cambio de rua, no meio urbano e no campo na guarda de gado);

- em segundo lugar, a posição da mulher ao sair da família para casar, ficando os filhos a pertencer à família do homem e não da mulher, onde tradicionalmente irá cuidar da casa e das muitas crianças e, quanto muito, ser vendedora de produtos cultivados nas hortas por ela própria com a ajuda das filhas. Esta posição não contribui para que os pais das raparigas aceitem prescindir do seu trabalho e enviá-las estudar. A estes motivos acrescem os simbólicos, de controle dos casamentos e descendência que as famílias fazem e que só tem importância por via da mãe.

No espaço urbano, a possibilidade de ter acesso a um trabalho remunerado constitui um atractivo suficiente para o abandono do ensino por parte dos rapazes. Para mais quando a restrição à contratação de funcionários públicos, decorrente dos programas de estabilização e ajustamento, não permite que o Estado e empresas públicas absorvam a maioria de indivíduos com educação formal.

Quanto ao sistema de saúde, produz indicadores com bastantes problemas de fiabilidade. Mas aqueles que existem, confirmados por alguns inquéritos específicos conduzidos pela UNICEF e OMS, confirmam a ideia da pouca eficácia

da política social, apesar das declarações de intenções da governação guineense desde 1976, com a aprovação do primeiro Plano Nacional de Saúde, revisto posteriormente em várias ocasiões mas nunca interrompido. Refira-se a maioria dos partos ainda realizados no domicílio com assistência de parteiras tradicionais e a taxa de mortalidade infantil (teria passado de 154 por mil, em 1979, para 146 por mil, em 1991, e 127, em 1999,<sup>329</sup>) revelando uma evolução positiva, se bem que lenta.

A UNICEF afirma que entre 1987 a 1990 as taxas de cobertura de saúde básica se deterioraram, não só pelo crescimento da população, mas também pela diminuição do número de Centros de Saúde em funcionamento efectivo.

Esta agência das Nações Unidas centra a sua acção nos grupos sociais constituídos pelas mulheres e pelas crianças. Em 1993 defendia a necessidade de uma "política do possível" atendendo às condições do país. A sua análise da situação salienta a dificuldade de melhoria dos indicadores sociais (como a Taxa de Mortalidade Infantil, a Taxa de Mortalidade de Menores de 5 anos, a escolarização feminina e a diminuição da pobreza) durante a aplicação de políticas restritivas das despesas governamentais.

Essa organização define a sua própria política social de intervenção, em conjunto com a OMS, trabalhando com base num acordo de cooperação com o Ministério da Saúde para "cuidar do sector social", esperando que "a terceira fase do PAE possa originar um crescimento suficiente para permitir ao Governo retomar o comando do sector social."<sup>330</sup> A existência deste acordo constitui, quanto a nós, o motivo do sector da saúde ter uma evolução relativamente positiva como se referiu anteriormente, em comparação com os restantes sectores sociais.

Apesar do Governo de Unidade Nacional de 1999 referir expressamente como uma das três áreas prioritárias, no período da sua governação, a reconstrução de escolas e centros de saúde, as medidas preconizadas dependiam em exclusivo da ajuda internacional, que sofreu muitos atrasos. Tais atrasos decorreram sobretudo da falta de confiança na estabilidade da situação política que o governo guineense transmitia, de um comportamento restritivo das organizações internacionais, adversas a esse tipo de insegurança. Isto foi verdade mesmo para aquelas agências vocacionadas para a emergência, como o PAM, e pelo facto de, até ao primeiro semestre de 2002, largas zonas do país estarem classificadas como zonas de guerra pelo PNUD, só terminando essa situação com a substituição do representante especial do Secretário Geral das Nações Unidas em Bissau.

---

<sup>329</sup> Segundo o BM 2001, os valores seriam para 1979 de 171.6. Almeida, I.G e Dramé, M. (1993) com base nos registos dos hospitais do país, afirmam que os números destas taxas estão subestimados.

<sup>330</sup> UNICEF (1993).

As ONG331 têm um papel importante na acção social na cidade (melhoria de casas, tratamento de lixo, alfabetização, saúde, animação cultural) bem como no domínio dos direitos humanos e na mobilização/consciencialização política, a nível das pessoas dos bairros sub urbanos (para este último aspecto ver Kowdowo, F., 1994) mas está por fazer uma análise da sua influência nos vários aspectos da evolução da sociedade guineense. Note-se que o Estado procurou criar um organismo - o instituto público SOLIDAMI, Solidariedade e Amizade - em Abril de 1984, que servisse de interlocutor válido para as ONG estrangeiras, melhorando a ligação entre estas e os diferentes Ministérios e integrando a actuação destas na estratégia de desenvolvimento do país (MINISTÉRIO do PLANO, 1985). Em relação às ONG nacionais a actuação deste instituto sempre foi muito problemática e quando, em 1991, a criação dessas organizações foi liberalizada, ele foi de facto desactivado, embora formalmente ainda exista em 2002. Não surgiu depois nenhuma entidade de coordenação, independentemente de quem fosse a iniciativa, excepto algumas tentativas de criar uma Plataforma de ONG a trabalhar no país.

No período do conflito, e imediatamente após, foi a reacção da população e as redes de solidariedade familiar que permitiram que os efeitos nos grupos mais pobres não fossem significativos. A acção de muitas ONG na reconstrução de casas (Governo, 1999) e a inter-ajuda da população, para evitar mais danos com a chegada da época das chuvas, substituiu a lentidão da ajuda internacional e permitiu verificar que a sociedade civil guineense, as famílias e as comunidades étnicas e religiosas podiam ter uma acção concreta de substituição nas áreas sociais, que o Governo de Unidade Nacional planeou mas não conseguiu executar senão quando concluiu que o tinha de fazer apoiado nos recursos que o país dispunha e não no exterior.<sup>332</sup>

#### **4.2.9 As políticas urbanas**

As políticas dirigidas especificamente para o espaço urbano foram objecto de atenção pelo Governo do país de forma muito limitada, em qualquer dos períodos considerados. O objectivo de eliminação das desigualdades de rendimentos, entre a população citadina e rural, no primeiro período pós independência, não teve consequências práticas em investimentos públicos ou descentralização de organismos públicos, com já referimos.

O planeamento urbano centrou-se no Comissariado de Estado das Obras Públicas, Construção e Urbanismo, que nunca foi capaz de ultrapassar as

---

<sup>331</sup> Nacionais ou estrangeiras (ACEP, CIDAC, FEC, IED, IMVF, OIKOS - Portuguesas, Oxfam - Bélgica, Conselho Ecuménico de Igrejas Alemãs, as missões católicas de vários países no ensino clássico e profissional e hospitais com coordenação dos bispos, CECI - Canadá, Manítese - Itália, DANIDA e Danish Church Aid - Dinamarca, NOVIB e SNV - Holanda, Africare - EUA, VSO - Reino Unido, GTZ alemã, Radda Barnem (Save the Children) - Sueca, SWISSAID - Suíça, etc.)

<sup>332</sup> Para uma boa ilustração desse processo de diferença entre a lógica de solidariedade familiar e outras e a lógica das organizações internacionais veja-se o artigo de Tin, H.(2002) sobre a actuação do PAM no país.



dificuldades decorrentes da falta de recursos e de capacidade de gestão planificada. A sua actuação assentou sobretudo na construção e adaptação de casas de tipo europeu e de Ministérios.

Desenvolveu um conjunto de acções de acordo com os financiamentos externos a que tinha acesso, pois o incentivo à mobilização popular para a construção de habitações e infraestruturas não se mostrou adequado<sup>333</sup>.

No período colonial foi elaborado em 1959 um “Plano de Urbanização dos bairros populares de Bissau” pela então Direcção Geral de Obras Públicas e Comunicações do Ministério do Ultramar, prevendo-se a expansão da cidade em três zonas distintas (ver Mapas 7, 8 e 9 no anexo IV), a partir dum eixo entre o aeroporto e o antigo forte de Amura, na parte mais antiga da cidade. Com um ordenamento concebido a partir de um inquérito à população (estimada em 9.000 pessoas), detalhou-se num “plano de pormenor” urbano, três tipos de habitações (isoladas, geminadas e contínuas), pavimentação de ruas, praças, localização de postos de saúde, escolas, fontanários, candeeiros públicos, árvores, esgotos, etc.. A eclosão da guerra fez com que tal plano só fosse retomado muito parcialmente na construção dos bairros da Ajuda e Militar, apesar do Governador António Spínola ter mandado elaborar, pela Agência Geral do Ultramar, 61 planos de pormenor de zonas rurais e urbanas em todo o país (AGENCIA GERAL DO ULTRAMAR, 1973).

O Plano Quadrienal de Desenvolvimento de 1983-1986, editado pelo SEPCI (1983), continha uma secção de planeamento urbano e regional, focada sobretudo na eliminação dos desequilíbrios regionais. No mesmo documento é apresentado um balanço do período anterior onde se afirma que as realizações foram mínimas, incluindo a ausência de legislação e de linhas de crédito para habitação<sup>334</sup>.

O Projecto de Melhoramento dos Bairros de Bissau, aprovado em 1986, com financiamento holandês, e retomando muitas medidas do Plano de 1959, inicialmente sob a tutela do Ministério sucessor do Comissariado já referido, transferiu-se para a Câmara Municipal de Bissau e é executado pelo Serviço Holandês de Cooperação (SNV). Citando Acioly, JR.C. (1993), esse projecto "colocou em prática (...) uma abordagem integrada combinando a implementação de infraestruturas, saneamento, habitação, planeamento urbano e participação comunitária" e proporcionou, desde então, meios e conhecimentos para uma clara evolução da capacidade do Governo e da Câmara analisarem os problemas da cidade e planear soluções.

---

<sup>333</sup> Ver Dávila, D. (1991), que cita um estudo de Marco Foster e Carlos Lopes, sobre política urbana e habitat na Guiné-Bissau, de 1984, nunca publicado.

<sup>334</sup> Permanecendo ainda a legislação colonial como o "Regulamento Geral das Edificações Urbanas" de 1960, e o "Regulamento da Ocupação e Concessão de Terrenos" de 1961.

O Governo iniciou um conjunto de estudos desde 1981<sup>335</sup>, a que se seguiu um despacho da Presidência a determinar a execução em 1989, a colocação pelo Ministério à discussão pública em 1991, e a declaração de finalização em 1993 com publicação em 1994, de um Plano Geral Urbanístico de Bissau (PGU) e dos Planos Directores de ocupação de solos para as sete cidades do país (Bafatá, Gabu, Farim, Bissorã, Canchungo, Buba e Catió). Nesses documentos eram indicados os problemas de carência em infraestruturas de acesso a água potável, de iluminação pública, de electricidade privada (devido ao preço), de sistema de esgotos, de acumulação de lixo, de falta de casas de banho e latrinas. As soluções apontadas vão ao encontro da necessidade de melhorar infraestruturas e disciplinar a construção e a posse de terras no espaço urbano. A lentidão do processo de elaboração desse PGU define bem a ausência de políticas urbanas no período que estudamos. Realce-se que neste mesmo período se verificou um crescimento absoluto de 80.9 % da população entre os dois últimos recenseamentos, a uma taxa anual média de 5.0 %, ou seja, mais do dobro da evolução da população do país, segundo os dados do último recenseamento (cuja expressão física se pode confirmar na expansão da cidade entre 1973, 1990 e 1993, perceptível nos Mapas 9, 10 e 11 do Anexo IV, sendo em 2000 a população urbana no país estimada pelo BM em 20.4 % do total).

Para além dessa ausência de políticas, apenas o PASI, já referido no subponto anterior, procurou executar medidas que poderiam ter sido enquadradas numa política mais global de apoio a grupos sociais vulneráveis.

Os responsáveis técnicos pela Câmara de Bissau, em entrevista ao jornal *Gazeta de Noticias*, em 2002, retratam bem a situação ao remeter toda a possibilidade de executarem medidas, previstas no Plano de 1994, para a obtenção de fundos externos.

O PNUD, nos documentos preparatórios do Programa Nacional de Boa Governação, afirma que os efeitos da guerra acentuaram esta ausência de políticas urbanas, apesar da Lei da Terra aprovada em Maio de 1998. As infraestruturas sanitárias de esgotos, tratamento de lixo, aprovisionamento em água potável e em energia eléctrica têm um “funcionamento deplorável” (PNUD,2002)

A debilidade da governação, na formulação de políticas do espaço urbano e sobretudo na sua execução, implica que não haja uma definição clara de objectivos, prioridades, metas, instrumentos e organizações a implicar na implementação de políticas de habitação, ordenamento, saneamento e planeamento urbano.

---

<sup>335</sup> Que deram origem a propostas de projectos de largas avenidas e auto-estradas, com blocos de apartamentos de vários andares, completamente deslocados da realidade e da possibilidade financeira do país, e que tiveram pouca ou nenhuma implementação.

### **4.3 Conclusões deste Capítulo**

Podemos pois sintetizar as conclusões deste Capítulo em sete pontos:

1) Fazendo uma avaliação geral das políticas económicas e sociais de estabilização e ajustamento estrutural, as metas previstas no programa de 1987 não foram cumpridas em nenhum sector, não conseguindo, neste período, eliminar o fraco nível de instrução e qualificação da população, nem organizar um sistema de saúde fiável, ou seja não conseguiram criar uma base de recursos humanos que permita um desenvolvimento sustentado. As alterações às previsões, no âmbito do segundo acordo de ajustamento estrutural em 1989, e pontualmente em anos seguintes por missões de avaliação das organizações internacionais, não se revelaram igualmente correctas. O FMI e depois o BM suspenderam a terceira tranche de financiamento externo correspondente ao segundo acordo, em 1991, e só em Julho de 1993 levantaram essa suspensão. Nesse intervalo e até meados de 1994, o Governo fazia um balanço muito positivo das políticas seguidas: “As despesas públicas estão dominadas, a inflação está contida, a taxa de câmbio tornou – se relativamente estável e as empresas públicas foram ou estão a ser retomadas por operadores privados” com o “Estado conservando um simples papel regulador, procurando implementar um quadro institucional atractivo para o sector privado” (Governo, 1994) .

2) As consequências do conflito de 1998 - 99, pela situação em que ficaram as já deficientes infra estruturas físicas do país, públicas e privadas e pela saída de quadros qualificados, traduziram-se num retrocesso importante na evolução do país, que agravou todas as tendências negativas de períodos anteriores e anulou alguns sinais positivos detectados no período 1994 - 1997.

3) Os problemas de governação persistem, traduzidos por uma falta de determinação na execução das políticas definidas, de que são exemplos a secundarização do sector agrícola no investimento, a ausência de reformas fiscais, as dificuldades de iniciar a reforma da Administração Pública, o nível salarial/productividade dos funcionários, a ausência de receitas públicas. A situação é extremamente agravada pela instabilidade do elenco governamental e as frequentes substituições de titulares das pastas governamentais (ministros e secretários de Estado), de cargos de directores gerais, de directores/presidentes dos poucos institutos que existem e dos órgãos supremos da magistratura.

4) A contínua e crescente dependência das actividades do país em relação ao exterior não se resume somente ao funcionamento do Estado, mas estende-se a todos os sectores da sociedade. A ausência de receitas fiscais ou outras do Estado guineense, implica que os recursos disponíveis têm origem nas ajudas externas à Balança de Pagamentos e ao funcionamento das instituições públicas, nos projectos de apoio sectoriais, como os da educação ou da saúde, e em todo o tipo de projectos de organizações internacionais, de ONG, de Igrejas cristãs e

muçulmanas, etc.. A suspensão dos fluxos provindos dos acordos com o FMI e com o Banco Mundial, entre 1991 e 1993, e as reticências e atrasos durante e no período após o conflito de 1998-1999, agravaram imediatamente o nível de bem - estar das populações, como iremos confirmar no Capítulo V.

5) A inexistência de medidas especificamente dirigidas aos grupos mais vulneráveis da população implicam a ausência de um processo de correcção ou compensação de possíveis efeitos perversos das políticas económicas e sociais, no bem - estar das populações. Num país, e num período, onde o Estado tem as características descritas no Capítulo II, as populações estão dependentes da actividade das instituições públicas, no sentido em que o acesso a recursos não produzidos internamente se faz predominantemente através do funcionamento dessas instituições, para um número elevado de tipos de bens e serviços (como são exemplo as licenças de importação/exportação, o ensino e saúde públicos, a aplicação do direito constitucional aprovado, etc.). Assim, as políticas económicas e sociais e o modo como o Governo e restantes instituições procuram operacionalizá-las, no exercício da governação, influenciam directamente o bem estar das populações.

6) A construção do Estado, referida no Capítulo II, está a ser concretizada com muita dificuldade, não conseguindo os dirigentes guineenses ultrapassar as contradições originadas na estrutura do PAIGC, no tempo da luta pela independência, com poucos quadros e mal preparados para fazer funcionar um aparelho de Estado que manteve, no essencial, a organização colonial. Também não foi ultrapassada a distância entre as expectativas de uma sociedade de bem-estar, com uma organização segundo o modelo de países europeus e com igualdade dos seus membros no acesso a recursos, e a realidade da capacidade humana, física e financeira do país - muito longe de viabilizar essa sociedade e coexistindo um conjunto de relações sociais e de poderes instituídos cuja relação ainda é muito difícil com o Estado central.

7) A sociedade civil teve um papel significativo, pela distância a que o Estado se foi colocando da população devido à incapacidade de satisfazer as expectativas criadas pela independência. Sejam as ONG, sobretudo depois de 1991 quando a sua legalização foi liberalizada, sejam as Associações de tabanca e de produtores, as autoridades tradicionais, laicas ou religiosas, ou a multitude de sociedades informais, familiares ou não, para negócios, representam uma intervenção da população organizada, que foi evoluindo, desde a antiga prática do trabalho colectivo nos campos e na edificação de habitações, até à construção de infraestruturas sociais, de escolas (onde pagam ao professor), postos de saúde e maternidade (geridos, sobretudo nas cidades por Comissões de Moradores), concessão de créditos em sistema informal, etc. O último período que analisámos, de tendência caótica na governação, só propícia um peso maior destas organizações no bem-estar das famílias.

Para finalizar o Capítulo uma nota sobre a comparação rural/urbana. Se bem que não disponhamos de dados fiáveis, julgamos poder afirmar que há uma

probabilidade alta da cidade de Bissau ser o espaço onde a entrada de verbas do exterior terá maior efeito nas aspirações de bem-estar das famílias e onde a apetência por tipos e níveis de consumo diferentes se fez sentir mais imediatamente com as medidas de liberalização incluídas na estabilização e ajustamento estrutural. Aliás a análise de autores como Lopes, C. (1982), Havik, P. (1990) ou Jao, M. (1996) vai no mesmo sentido, ao analisarem os benefícios comparativos da população urbana e rural resultantes da governação pós independência. O BM confirma, quando, ao traçar o perfil da pobreza do país, considera existirem entre 4 e 5 vezes mais pessoas muito pobres nas zonas rurais do que em Bissau (World Bank, 1994).

Esse processo verificou-se noutros países tal como é explicitado pelos autores<sup>336</sup> que participaram na análise do *urban bias* e não julgamos que na Guiné-Bissau seja diferente.

## **CAPÍTULO VI**

### **A EVOLUÇÃO DO BEM ESTAR NA CIDADE DE BISSAU**

Neste Capítulo esclarecem-se quais as relações entre a execução das políticas de desenvolvimento pelas instituições estatais, o bem-estar e as estratégias das famílias que compõem os grupos sociais no espaço urbano da cidade de Bissau.

Para tal vamos recorrer a duas metodologias com a construção de funções de bem-estar concebidas no Capítulo II, com base em variáveis quantitativas ou com base em variáveis qualitativas. O conhecimento que adquirimos do país permite interpretar as evoluções que detectarmos.

No primeiro ponto vamos procurar enquadrar os pontos seguintes através da determinação das tendências gerais da evolução do bem-estar, recorrendo a variáveis diferentes das que iremos utilizar na análise aprofundada. Esse ponto justifica-se porque, se é verdade que pensamos serem as variáveis que escolhemos para análise as que mais garantias nos oferecem de conseguirmos confirmar ou infirmar as hipóteses que colocámos para esta investigação, também sabemos que outras variáveis diferentes nos dão informação e traduzem evoluções a partir de fenómenos que, não sendo estritamente idênticos, podem ter uma importância significativa para a análise a desenvolver.

A metodologia de análise do bem-estar de base quantitativa vai ser aplicada num segundo ponto onde vamos definir quantos níveis consideramos, quais os valores da variável de síntese “despesa familiar por adulto equivalente” (escolhida no Capítulo I) que permitirão quantificar os pontos de separação desses níveis e realizar uma primeira análise dos dados.

---

<sup>336</sup> Ver por exemplo Becker, C., Hamer, A.M. e Morrison, A.R. (1994)

A segunda metodologia, de base qualitativa, vai ser aplicada num terceiro ponto, onde a partir das variáveis das despesas de consumo, das condições de habitação, e da instrução/educação nas famílias, se construirá um indicador composto, de acordo com os critérios explicitados do Capítulo II, proporcionando uma análise do bem-estar das famílias com um instrumento de peso mais qualitativo.

Num quarto ponto, e procurando uma focagem mais direccionada ao tema da investigação, iremos analisar as estratégias das famílias, face às políticas económicas e sociais seguidas de 1986 a 2001, procurando interpretar a evolução verificada com recurso a ambos os critérios, quantitativos e qualitativos.

As causas da evolução verificada nos dois primeiros pontos deste capítulo que se possam reportar à forma como o Estado guineense exerce a governação serão analisadas num quinto ponto.

Como foi referido no Capítulo I, vamos utilizar como fontes principais de dados os inquéritos a orçamentos e condições de vida das famílias em 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001, para a cidade de Bissau.

Antes de entrarmos na análise lembremos de novo que os dados foram construídos basicamente de duas forma diferentes:

a primeira a partir de metodologias aleatórias sobre toda a população da cidade de Bissau (1986, 1991 e 1994);

a segunda a partir também de metodologias aleatórias mas sobre a população de três bairros apenas (1998 e 2001). Consideramos, como já referimos no Capítulo I, os resultados comparáveis, mas com algumas reservas na interpretação dos dados pois representam universos diferentes.

Pelo conhecimento adquirido através da consulta da literatura guineense e internacional, as análises feitas em Capítulos anteriores irão permitir uma compreensão do efeito no bem-estar das famílias das políticas praticadas, com base nos modos de conhecimento científico com origem nas universidades e no conhecimento mais prático das instituições internacionais e nacionais que intervêm na vida social do país.

Essas fontes proporcionam informações de índole variável, sobre fenómenos económicos e sociais do país ou da cidade, e devem ser completadas com outras mais subjectivas oriundas de entrevistas, conversas, tidas no local com técnicos ou pessoas de muitas condições sociais, sensações e impressões em sucessivas estadias e visitas nossas ao longo de mais de uma dezena e meia de anos.

## **5.1. O bem-estar segundo diferentes variáveis**

Como se escreveu no Capítulo II, a variável “despesas familiares adulto equivalente” construída a partir das “despesas de consumo da família” surge-nos como mais adequada à análise que queremos desenvolver. Mas outras variáveis, utilizadas por alguns autores, podem dar indicações de tendências que podem ou não ir no mesmo sentido. Embora não nos pareçam tão adequadas à análise como a anterior, pelas razões já explicitadas no Capítulo referido, apresentam-se alguns

resultados que podem contribuir para a interpretação da evolução detectada pela variável que escolhemos.

### **A despesa mensal por pessoa**

Vamos tomar a variável “despesa mensal por pessoa”,<sup>337</sup> para obter uma primeira indicação de qual a divisão de famílias pelos diferentes níveis de despesa. Essa variável traduz as despesas semanais, mensais e anuais efectuadas pelas famílias, valorizando os bens e serviços apropriados em auto - consumo, a preços de mercado, tal como os bens duradouros adquiridos no ano do inquérito, como mobiliário e equipamento de cozinha.

A partir das matrizes de dados dos inquéritos, determinámos a despesa por pessoa para 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001 e construímos as curvas de Lorenz respectivas, como se pode verificar no QUADRO V.1 e no Gráfico V.1.

Como se pode verificar, as tendências são claras. Se considerarmos o aumento de pessoas nos escalões mais baixos como significando pior consumo em geral, então teríamos uma evolução em M clara, com os anos piores 1986 e 1994 e os melhores em 1998 e 2001.

Temos uma situação de uma dominância à Lorenz de 1998 em relação a 1991 e a 1986. De 1998 para 2001, se tomarmos o primeiro quintil (20 %), 2001 é pior que 1998, mas se tomarmos o segundo (40 %), temos a situação inversa, traduzindo algum extremar de posições no último ano.

Ou seja, a indicação global dada por este indicador é de que a ordenação da desigualdade nos diferentes pontos do período seria:

+ desigualdade 1994 □ 1998 □ 2001 - desigualdade  
(□ 2001 □ 1998)

---

<sup>337</sup> Utilizada por alguns autores em estudos sobre a pobreza em países africanos como Kanbur, S.M.R. (1987) para a Costa do Marfim, Boateng, E.O et al. (1990) para o Gana, o Banco Mundial para o Malawi, (World Bank, 1990).

**QUADRO V.1**  
**Distribuição percentual acumulada da população**  
**por níveis de despesa mensal por pessoa**  
**(1986, 1991,1994,1998 e 2001)**

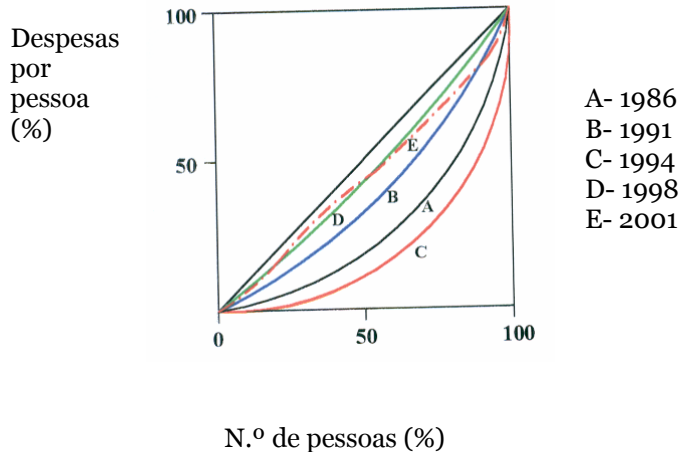
<b>Despesas mensais por pessoa (%)</b>	<b>Número de pessoas 1986 (% acumuladas)</b>	<b>Número de pessoas 1991 (% acumuladas)</b>	<b>Número de pessoas 1994 (% acumuladas)</b>	<b>Número de pessoas 1998 (% acumuladas)</b>	<b>Número de pessoas 2001 (% acumuladas)</b>
10	36.5	21.3	50.1	14.0	16.1
20	55.6	34.4	68.4	23.4	29.5
30	70.2	45.8	81.8	39.9	37.7
40	78.7	57.8	87.6	53.0	51.2
50	85.8	66.8	94.4	65.1	66.2
60	91.4	75.1	97.7	68.0	71.7
70	95.4	83.2	98.8	82.6	83.0
80	97.7	90.4	99.2	85.9	94.7
90	99.7	96.4	99.9	94.5	99.9
100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos

Note-se que as curvas de Lorenz não nos dizem nada sobre a dimensão absoluta das distribuições e portanto não podemos tirar conclusões para comparações de bem-estar, de acordo com o conceito que estamos a utilizar.



GRÁFICO V.1  
Curvas de Lorenz, 1986,1991,1994, 1998 e 2001



Se considerássemos a desigualdade como o único critério para definir o bem-estar então poderíamos concluir que melhorou entre 1986 e 1991, voltou a piorar entre 1991 e 1994, recuperou entre 1994 e 1998 e piorou um pouco entre 1998 e 2001.

### O consumo de arroz

De acordo com a intenção já expressa de procurar obter indicações de tendências da evolução de variáveis que se podem relacionar com o conceito de bem-estar que estamos a utilizar, vamos procurar verificar qual a percentagem de pessoas com consumo médio inferior à quantidade média do produto de alimentação base, o arroz.

Procuramos assim determinar qual a tendência de evolução no consumo do bem de alimentação base, que só diminui quando já existe uma grande privação de outros recursos. Ou seja, enquanto a despesa no total nos proporciona uma análise mais geral do consumo, as quantidades consumidas de arroz dão-nos uma ideia da proporção de famílias que se encontram na pior das privações para um natural da Guiné-Bissau.

O arroz é o produto consumido todos os dias por toda a população, independentemente de níveis de consumo, de etnia ou religião, com uma média estimada em gramas/dia/pessoa, entre 378 em 1983 e 393 em 1997-2001, como foi referido no Capítulo IV. A razão de tal comportamento tem a ver com razões históricas, sobre as quais não conhecemos qualquer estudo antropológico embora haja alguns autores guineenses que escreveram sobre o papel do arroz na organização social de algumas etnias, como Handem, D. (1986) e Ribeiro, R. (1988).

É o chefe de família que tem obrigação de fornecer a família com esse produto e é também ele quem distribui o arroz diário. Quem não tem o arroz mínimo para a família não pode ter família e não tem outra alternativa senão

colocar-se na dependência de outros familiares, ou de alguém que esteja disposto ou tenha obrigação de o abrigar, uma vez que não existem sistemas de segurança social institucionais, e a lógica de solidariedade e respeito duma sociedade africana, em tempo de paz, não leva à colocação de idosos ou incapacitados em lares ou ao abandono de menores

O apuramento feito directamente dos inquéritos originou o resultado que vemos no QUADRO V.2.

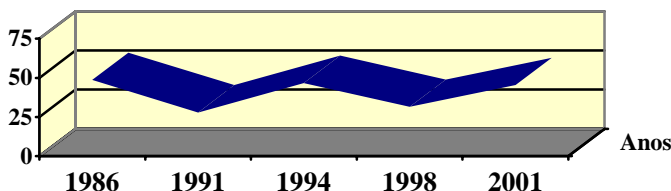
A comparação do número de pessoas com consumo de arroz abaixo da média, nos anos dos inquéritos, revela, tal como o indicador que referimos anteriormente, uma evolução em M que se pode ter uma noção também através do Gráfico V.2.

**QUADRO V.2**  
**População abaixo da média de consumo de arroz**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

Ano	(%)
1986	48.6
1991	27.9
1994	46.7
1998	31.5
2001	45.4

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos

**GRÁFICO V.2**  
**População abaixo da média de consumo**  
**de arroz em %**  
**(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**



Dado o significado sociocultural do arroz, como produto base na sociedade guineense, e atendendo a que não se detecta nos dados recolhidos qualquer diminuição de consumo com o acréscimo global de despesas das famílias<sup>338</sup>, a evolução referida pode ser interpretada como uma indicação de aumento de acesso a recursos de 1986 para 1991 e de 1994 para 1998, uma diminuição de 1991 a 1994 e entre 1998 e 2001.

### **A instrução dos chefes de família**

Os chefes de família são a autoridade aceite pela sociedade e dificilmente contestada dentro do grupo familiar pelos restantes membros. Os estudos sobre os costumes das sociedades étnicas locais<sup>339</sup>, associam a figura de chefe de família às pessoas que fizeram todas as cerimónias de iniciação no mundo adulto/público, reforçando o seu papel simbólico nessas sociedades.

Mesmo quando não são essas pessoas que garantem o maior acesso a recursos, a estrutura social em classes de idade, com base no exercício patriarcal do poder e um papel muito secundário da mulher nas decisões familiares (de acordo com os autores citados no Capítulo I que estudaram a temática do género no país), tornam o elemento da família ao qual os restantes reconhecem autoridade a pessoa central na definição de estratégias de vida de todo o grupo social.

<sup>338</sup>Ou seja, não é pelo facto de as famílias aumentarem o seu nível de consumo global que passam a consumir em média, uma quantidade menor de arroz por pessoa. Embora a nós nos pareça lógico que tal se verificasse, pela substituição por outros alimentos sobretudo no meio urbano, os dados não indicam isso.

<sup>339</sup> Ver autores com publicações no Centro de Estudos da Guiné Portuguesa, como António Carreira, Augusto Lima, José Moreira, Basso Marques; e os autores citados no Capítulo I com publicações nas colecções do INEP, como Diana.Lima Handem, Gertrud Achinger, etc.

A sua capacidade, enquanto dirigentes de um grupo social, não se consegue medir directamente, mas, num espaço urbano, pensamos que seria possível explorar a hipótese de que a instrução/educação a que tiveram acesso é um contributo forte para o sucesso dessas estratégias, num prazo longo intergeracional.

Assim construímos o QUADRO V.3 para nos permitir ter uma ideia de como evoluiu essa instrução e por conseguinte como as capacidades dos elementos centrais na autoridade da família têm evoluído.

De acordo com este indicador, a percentagem de pessoas com menos capacidades (os analfabetos e aqueles que “sabem ler e contar”) tem vindo sempre a diminuir enquanto o nível seguinte de habilitações (Primário) se estabiliza em todo o período.

Os níveis seguintes (Secundário e Superior) têm variações diferenciadas: as habilitações de Secundário vão aumentando regularmente em todo o período; o nível Superior tem uma evolução muito irregular, com duplicação em 1994, queda em 1998 e uma pequena recuperação em 2001.

**QUADRO V.3**  
**Chefes de família por habilitações literárias**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**  
**(%)**

1986		1991		1994		1998		2001	
Analfabeto	21	Analfabeto	34	Analfabeto	20	Analfabeto	25	Analfabeto	20
Sabe ler/contar	32	Sabe ler/contar	4	Sabe ler/contar	7				
Primário	34	Primário	28	Primário	27	Primário	32	Primário	30
		Complementar	4	Complementar	19				
Secundário	5	Secundário	26	Secundário	14	Secundário	37	Secundário	41
Outro	6	Superior	5	Superior	13	Superior	0.5	Superior	2
Corânica	2					Corânica	5.5	Corânica	6
TOTAL	100	TOTAL	100	TOTAL	100	TOTAL	100	TOTAL	100

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos

Nota: Em 1998 e 2001 foi inquirida a frequência real do ensino, deixando de se considerar como categoria à parte aqueles que sabem ler e contar mas nunca

frequentaram a escola. Pensamos que parte dessas pessoas foram contadas como analfabetas e outra parte como tendo frequentado o primário. Nesses anos o Complementar foi considerado grau Secundário.

Este indicador, que é sobretudo influenciado pelo funcionamento do sistema de ensino em períodos longos, pode ser interpretado como revelando uma melhoria geral - lenta e limitada aos primeiros graus de ensino, mas permanente - das capacidades dos chefes de família, sem acompanhamento das oscilações que os dois indicadores mais apoiados no consumo apontam, tal como referimos anteriormente.

### **As indicações informais**

As fontes que chamamos orais, referidas no Capítulo I, e as indicações fruto da nossa observação e registo ao longo de vários anos, apontam para uma melhoria geral ao longo de todo o período, entre 1986 e 2001. Com efeito, era normal encontrar pessoas de todas as idades descalças na rua, com roupa de má qualidade ou em estado avançado de degradação. Tal situação vai desaparecendo. Já em 1994 notámos que as pessoas com esse aspecto tinham passado a ser tratadas pela população como indigentes ou doentes mentais.

Referindo-nos aos inquéritos às famílias que são a nossa fonte principal de dados, pode-se comparar a forma como são respondidas as questões sobre despesas em vestuário. Em 1986 não surgem diferenças nas despesas entre roupa usada ou nova. Nessa altura os fardos de roupa ofertados ao país como ajuda externa encontravam-se à venda no mercado e era aí que uma boa parte da população parecia vestir-se, para além do uso dos panos tradicionais. É evidente que os familiares dos altos quadros do Estado e de empresas públicas apareciam com roupas europeias ou com a balalaica de inspiração russa.

Em 1994, nos boletins de inquérito, surgem referências expressas à compra de vestuário usado, separado da compra de roupas novas. Ou seja, as despesas com roupa usada ou nova passaram a ser claramente separadas, como sintoma de um mercado de roupa nova, acessível a grupos da população mais alargados.

E em 2000 havia já lojas em Bissau que só vendiam roupas europeias.

Os estado geral dos taxis em 1986 era de “ruínas ambulantes” com portas presas por arames, arranque de “empurrão”, pinturas de anos, e em número relativamente pequeno. Em 2002 um carro nessas condições nem tem clientes, pois os restantes têm em geral bastantes anos mas em bom estado.<sup>340</sup>

O número de cabeleireiras (só feminino ou misto) e o aspecto das raparigas e mulheres no sentido de arranjo de cabelo, adornos, roupa, ou o aspecto exterior mais cuidado das pinturas e arranjo de casas particulares, com recipientes com flores, a substituição das coberturas das habitações de palha por chapas de zinco,

---

<sup>340</sup> São aliás “beneficiários” das disposições legais europeias que impedem a circulação de carros acima de uma dada idade ou quilometragem nas estradas da Europa, mas não a sua exportação para África.

são igualmente indícios que contribuem para a ideia de que houve uma melhoria geral do bem-estar da população a partir de 1986.

Estes quatro indicadores dão - nos uma informação de enquadramento de uma análise mais detalhada, a desenvolver nos pontos seguintes, que se pode resumir nas seguintes conclusões :

- o bem-estar foi melhorando em geral, entre 1986 e 2001, mas sempre com oscilações em prazos curtos e médios, que deverão ser explicadas;
- a desigualdade entre as famílias também parece ter acompanhado esse processo, não se registando nenhum agravamento nem melhoria constante.

Realce-se que pensamos que a Guiné-Bissau é um país pobre do ponto de vista do desenvolvimento de instituições estatais de tipo europeu e de estruturas produtivas privadas ou públicas. Mas, se atendermos ao consumo das famílias no que respeita a alimentação de produtos básicos (arroz, fruta, peixe e carne<sup>341</sup>) e bens de consumo não duradouro, é um país de valores médios no Continente onde se encontra.<sup>342</sup>

Mesmo em 1986, onde a circulação de produtos era limitada pelo sistema político, nunca se viam pessoas claramente desnutridas. A localização fora da zona de desertificação de influência do Sahel, a produção de frutas (banana, manga, papaia, caju, etc.), o peixe dos rios e do mar, as pequenas hortas, a criação de galinhas, porcos e gado bovino, e a plantação de arroz permitem alimentar a população (actualmente com cerca de um milhão de habitantes), com os meios técnicos e financeiros locais. O sistema de solidariedade que obriga a partilhar os bens com a família e os hóspedes alivia situações pontuais de carência.

Estas afirmações não significam no entanto que um padrão de bens e serviços mais diversificado esteja ao alcance da população; mas sim que simplesmente a produção alimentar e animal é suficiente para não haver fome, ainda que o país não produza nenhum bem industrial, nem tenha recursos de acumulação rápida como petróleo explorável facilmente, diamantes ou minerais raros. Também não significam que no espaço urbano de Bissau, com uma concentração de pessoas maior que qualquer outra do país, não haja dificuldade de abastecimento alimentar. Temos a noção que a dificuldade é acentuada e as famílias com menos recursos tendem a responder (em entrevistas feitas para avaliação dos efeitos da guerra no Bairro de Quelelé em 2001), que um objectivo de melhoria de bem-estar é passar a comer mais de uma vez por dia (um tiro - dois tiros na terminologia popular), não atribuindo essa falta meramente à guerra.<sup>343</sup>

---

<sup>341</sup> Embora os animais bovinos e, até certo ponto suínos, sejam considerados como bens de capital e portanto pouco consumidos pela população com menos recursos.

<sup>342</sup> Veja-se uma conclusão no mesmo sentido do estudo UNICEF (1993).

<sup>343</sup> Questão também referida em União Europeia e Governo (2002).

## 5.2 O bem-estar segundo critérios quantitativos

### 5.2.1 A definição dos níveis de bem-estar

Na primeira abordagem neste Capítulo da evolução do bem-estar, vamos enquadrar a delimitação dos níveis de separação que correspondem à noção utilizada nas análises da pobreza em países da África Subsaariana de "muito pobres", "pobres" e "não pobres"<sup>344</sup>. Vamos referir esses níveis como "baixo" "médio" e "melhor" bem-estar.

A divisão da população das amostras em três níveis e não noutra número radica-se na prática desses estudos noutros países. Também nos parece que em Bissau, uma divisão das amostras num número maior de níveis de bem-estar, poderia levar a que as evoluções, já deixadas antever pelos indicadores mais gerais do ponto anterior, se encontrassem de tal forma parceladas que a interpretação não se conseguisse realizar numa análise pormenorizada como se pretende.

As outras divisões, que os mesmos autores em geral referem, são em decís ou em quintis, desenvolvendo a análise na base de agrupamentos de ambas. Mas esses agrupamentos voltam em geral a ser feitos em número de três.

Além do critério de referência aos autores de estudos sobre países africanos, também podemos acrescentar que a divisão em três nos parece corresponder ao senso comum do "pobres", "remediados" e "ricos".

Apesar dessas razões, temos consciência da arbitrariedade da escolha.

As metodologias de definição dos valores de separação desses níveis pode classificar-se em dois grupos:

1) As metodologias absolutas, baseadas em aspectos físicos de necessidades humanas consideradas pela sociedade como características de um nível de bem-estar.

2) As metodologias relativas, que consideram uma medida estatística (média ou mediana em geral) para definirem percentagens dessa medida que determina os níveis de bem-estar.

Nas metodologias absolutas, o método mais comum de definir o nível de separação consiste na determinação de necessidades físicas de energia diária que um indivíduo deve obter para atingir um certo nível de bem-estar.<sup>345</sup> Os recursos alimentares e não alimentares são escolhidos de acordo com os disponíveis no país, independentemente de quem deles se apropria, e o nível inferior de bem-estar corresponde a uma quantidade de calorias consideradas suficientes para manter a actividade física produtiva. Tal processo, utilizado ainda hoje em diversos

---

<sup>344</sup>Por exemplo Gana, 1987-88, Guiné-Bissau, 1989, Costa do Marfim, 1990, Mali, 1991, S. Tomé e Príncipe, 1991, Gâmbia, 1993, Cabo Verde, 1993, Tanzânia, 1995, etc.

<sup>345</sup> É a definição utilizada desde os finais do século IX, por Booth, C. (1892) e Rowntree, S. (1901).

estudos sobre a pobreza ou os padrões de vida,<sup>346</sup> foi objecto de críticas incidindo em:

a) perda de operacionalidade devido à variação de necessidades físicas de diferentes sexos, adultos e crianças, grávidas, doentes, idosos, ocupações braçais e outras, restrições culturais e religiosas, etc. ( Townsend, P., 1977 ).

b) fiabilidade duvidosa das estimativas contidas em cada alimento, devido ao conhecimento científico insuficiente, nas diversas épocas em que se debateu a sua aplicação (vejam-se as citações de Rowntree, S. sobre nutricionistas como Atwater e Dunlop, 1901, ou o relatório da OMS, 1985).

Tais críticas levam no mínimo a que esta metodologia necessite de conhecimento específico sobre os requisitos nutricionais dos indivíduos objecto de investigação. Na Guiné-Bissau, o Programa de Saúde e Nutrição do Ministério de Saúde de Bissau fez um Inquérito Demográfico e Sanitário, apurado em 1991, mas só recolheu dados qualitativos, de resposta tipo Sim/Não por produtos, o que não permite a definição de um cabaz de alimentação em quantidades, com o cálculo das respectivas calorias. Igualmente a diferença de alimentação entre muçulmanos, animistas e cristãos levaria a ter cabazes diferentes conforme a religião.

Em 1989, com base nos boletins do mesmo inquérito às famílias de 1986, que se utilizam nesta investigação, foi elaborado um estudo sobre a pobreza do país, a partir da construção de um cabaz de calorias definido para um país vizinho, a Guiné - Conacry (Marleau, D., 1989).

O relatório de resultados do inquérito em Bissau de 1991 não faz uma análise desse tipo, por considerar não ser correcto utilizar tal metodologia, dadas as diferenças entre os hábitos alimentares das populações. Concordamos com tal opção, que julgamos não colidir com a escolha de uma escala de adulto equivalente feita no primeiro capítulo da presente investigação, a partir de uma semelhante num país vizinho pois essa escala tem mais a ver com o desenvolvimento físico e com o tipo de actividades praticado pelos vários níveis etários, de homens e mulheres, na sub-região, do que com os hábitos alimentares, como se pode ver nas fontes referidas no Capítulo I..

Em 1990 o Banco Mundial construiu um linha absoluta de pobreza, a partir de dados de 33 países, recolhidos na segunda metade da década de 80, de 31 dólares dos EUA por pessoa/mês (1.02 dólar/dia/pessoa), a preços de 1985, calculada com os factores de conversão de Paridade de Poder de Compra (PPC). Esse valor foi transformado pelo BM, em 1994, em 1 dólar/dia/pessoa, e popularizou-se como medida de comparação entre países. Em 2000, o Banco alterou a base de cálculo para os preços de 1993 e passou a linha para 1.08 dólares dos EUA/dia/pessoa. A metodologia de cálculo nunca foi consensual<sup>347</sup> e decorre

---

<sup>346</sup> Em inglês “Living standars”, o que pode ser traduzido por “níveis de vida” ou “padrões de vida”.

<sup>347</sup> ONU (1992).



um debate entre vários autores, sobre a metodologia empregue, com base nas seguintes questões<sup>348</sup>:

- não há um conceito universalmente aceite de pobreza, pelo que não pode haver uma linha de pobreza correspondente;
- o cálculo dos coeficientes de PPC, para atribuir valores em moedas nacionais ao dólar dos EUA, é muito questionado e existem várias metodologias que dão origem a valores muito diferentes
- a recolha de dados existente não permite uma inferência como o BM pretende, pois as amostras são demasiado limitadas no que respeita à população que vive no campo e no que respeita a vários Estados muito povoados.

Para a investigação sobre um caso concreto julgamos que a posição assumida por Ravaillon, M.(2002) é clara: as equipas técnicas do BM, quando elaboram um perfil de pobreza de um país em concreto, ignoram a linha 1\$/dia, trabalhando sempre com linhas construídas a partir de dados locais. A linha de um dólar por dia por pessoa é, assim, um instrumento útil, com alguma consistência metodológica, que tem por função permitir alguma comparação entre países com realidades económicas, sociais e culturais muito diferentes, mas não substitui os cálculos mais adequados a cada situação concreta.

Aliás outros organismos tendem a construir, para comparações entre diferentes Estados e zonas geográficas, linhas com 1, 2, 4 ou 11 dólares dos EUA por dia/pessoa ou dia/família (ONU, 2002).

Nas metodologias relativas, a situação de bem-estar deve ser referida ao conjunto de unidades e a um momento, e não em função de um limite fixo impessoal e intemporal. Tal conceito foi defendido por autores como Townsend, P. (1977), Rein, M. (1977), em estudos sobre a Europa, Kanbur, S.M.R. (1987) e Grootaert, C. (1984), em análises de países da África Subsaariana. A concretização tem consistido no cálculo de uma ou mais percentagens da média ou mediana<sup>349</sup> da distribuição de uma variável de síntese do bem-estar, o consumo ou o rendimento, por pessoa. Note-se que não existe nenhuma razão para ser uma ou outra percentagem. Apenas a actividade prática dos autores que elaboraram os estudos sobre países da África Subsaariana<sup>350</sup>, foi demonstrando à comunidade

---

<sup>348</sup> Veja-se a bibliografia incluída em Reddy, S.G. e Pogge, T.W. (2002) e as trocas de argumentos com Ravaillon, M. (2002).

<sup>349</sup> Ou moda como Desai, M. e Shah, A. em (1988).

<sup>350</sup> Kanbur, S.M.R., (1987) sobre a Costa do Marfim, utilizou 10 - 30 % da média ; Boateng, E.O. et al. (1990) sobre o Gana, 1/3 - 2/3 ; o Banco Mundial , entre 1990 e 1993, sobre o Malawi, Uganda, Mali e Cabo Verde apresenta estudos com percentagens da média de 1/3 - 2/3 ou 2/5 - 4/5, ou 20 - 50 %, ou 15 - 40%. Para a única cidade com um estudo individualizado que conhecemos a UNICEF/Banco Mundial atribuíram a Luanda, em dois estudos de 1991 e 1996, a percentagem de 1/3 - 2/3 da média.

científica que essas percentagens eram consistentes com uma análise empírica de uma realidade multifacetada e difícil de apreender.

Estes dois métodos são os mais comuns na literatura, mas também se encontram outras sugestões como:

- Níveis de rendimento definidos pelo poder político para fins de aplicação de políticas de segurança social ( Plotnick e Skidmore (1975), Townsend, P. (1965), e outros citados por Hagenaars, A. (1986).

Como Kapteyn e Halberstadt (1980) fizeram notar, para os países europeus, tais níveis não têm uma base teórica explícita, sendo a sua definição dependente, em diferentes graus, do ciclo político eleitoral do país.

- Nível de rendimento que permita acesso a recursos proporcionadores de bem-estar, de forma a existir um número crescente de alternativas ( ou "capacidades" ), materiais e não materiais, num dado espaço e tempo ( Sen, A., 1983 e 1987 ).

Para definir o método que utilizaremos nesta investigação vamos optar pela metodologia relativa, pelas razões críticas apresentadas em relação às metodologias absolutas.<sup>351</sup>

Escolhem-se assim os valores que englobam as famílias que têm os 20 e 40 % mais baixos da despesa média por pessoa em 1986, para separar os níveis de bem-estar, procedendo seguidamente à sua transformação em despesas adulto equivalente. Tais percentagens correspondem ao primeiro e segundo quintis das amostras que vamos tratar e julgamos estarem de acordo com o que foi escrito neste Capítulo sobre a prática dos autores que vão construindo o conhecimento, sob a pressão de quem tem consciência que necessita de dar resposta a situações prementes.

Atualizaremos esse valor para 1991, 1994, 1998 e 2001 utilizando o índice de preços no consumidor calculado pelo INEC para a cidade de Bissau, com base em Fevereiro 1986 = 100<sup>352</sup> ( QUADRO V.4 ) para Alimentação, Bebidas e Tabaco:

---

<sup>351</sup> Críticas essas que juntamente com a impossibilidade financeira e operacional de realizar um inquérito à saúde na cidade, com alguma validade estatística e científica, são razões sólidas para não optar por essa metodologia.

<sup>352</sup> Embora estes índices possam ser referidos em várias publicações, como se tivessem base no ano de 1986, a verdade é que o inquérito que recolheu os dados foi realizado em Fevereiro e é esse mês a base real e não Janeiro de 1986.

**QUADRO V.4**  
**Índice de preços no consumidor para Alimentação, Bebidas e**  
**Tabaco**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

( Base: Fevereiro 1986 = 100 )

<b>Anos</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Índices</b>	145.0	880.7	2210.7	4569.1	3984.16

Fonte: INEC (Vários anos). Para 2001 utilizou-se uma estimativa feita pelo próprio INEC, não divulgada.

Ou seja, consideram-se como valores que separam os níveis de bem-estar os correspondentes a 20 % e 40 % da despesa média por família, mensalmente, para o ano de 1986, que é de 55 474 pesos guineenses, segundo o apuramento efectuado por nós, com um máximo de 135 353 e um mínimo de 11 089. Aos valores encontrados para esse ano são aplicados os valores do índice de preços no consumidor e determinam-se os correspondentes valores para os restantes anos. Com os valores encontrados e com a escala adulto equivalente determinam-se os valores da variável de síntese escolhida: consumo por pessoa, com a correcção das escalas por escalão etário e sexo. Tal método permitirá manter a coerência com a consideração de linhas relativas de separação, e manterá uma continuidade com a variável síntese de avaliação do nível de bem-estar.

No Capítulo I explicitou-se esta última correcção, que consiste em considerar as despesas adulto equivalente em lugar das despesas por pessoa e a escala a utilizar, conforme o sexo e a idade dos inquiridos. Serão esses valores que vão demarcar os níveis de bem-estar para a análise dos pontos seguintes. O resultado apresenta-se no Quadro V.5.

**QUADRO V.5**  
**Despesa média por adulto equivalente, mensal, por níveis de bem-**  
**estar,**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

(Unidade: em Pesos Guineenses para 1986, 1991 e 1994, em FCFA para 1998 e 2001)

<b>Níveis</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Nível 1 / Nível 2</b>	5800	77500	260000	3037	3240
<b>Nível 2 / Nível 3</b>	7800	109000	350000	3815	4070

Determinámos, deste modo, os valores assumidos pela variável “despesas familiares em consumo por adulto equivalente”, a integrar no cálculo da medição do bem-estar pelos índices de Foster, Greer e Thorbecke, bem como no cálculo de um dos componentes do indicador composto – Índice Qualitativo de Desenvolvimento – que nos permitirá definir os três níveis de bem-estar que vamos considerar existirem na Guiné-Bissau, como veremos no ponto seguinte

### **5.2.2. O bem-estar de acordo com o consumo**

Na análise da pobreza que se encontra, em geral, nos autores que utilizam os índices de Foster não se justifica um cálculo global para além de Po, mas no conceito que fazemos de funções de Bem-estar, tal como explicitámos no Capítulo II, podemos tentar obter um índice de Foster para toda a cidade de Bissau.

Tais índices, com a metodologia explicitada no Capítulo II, encontram-se no QUADRO V.6 e fornecem de imediato a indicação de uma evolução em M, já detectada noutras variáveis no primeiro ponto deste Capítulo.

**QUADRO V.6**  
**Índice de Bem-estar, para a cidade de Bissau**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

<b>Anos</b>	<b>Índice de Bem-estar para a cidade de Bissau</b>
<b>1986</b>	2,460
<b>1991</b>	2,596
<b>1994</b>	2,44
<b>1998</b>	2,629
<b>2001</b>	2,326

Detalhamos seguidamente a análise do bem-estar em Bissau para obtermos o peso relativo de cada nível, com  $\alpha = 0$ , ou seja, a medida  $P_{0353}$ , (índices de contagem ou extensão).

Considerando o QUADRO V.7 e as diferentes metodologias com que os dados foram obtidos, comparemos em primeiro lugar o período 1986 - 1994. Os dados apontam, no período 1986 - 1991, para uma redução do número de indivíduos nos dois escalões mais baixos. Para 1994 voltam aos valores de 1986, mas com a agravante do nível de bem-estar mais baixo ter o maior valor de efectivos da população. A diferença entre 1994 e 1986 é uma percentagem praticamente equivalente no nível médio mas de sinal contrário.

Haveria assim, em todo o período 1986-1994, uma melhoria, seguida de uma queda no bem-estar da população da cidade, numa evolução expressa no Gráfico V.3.

**QUADRO V.7**  
**Índice de extensão,  $P_0$ , dos níveis de bem-estar**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

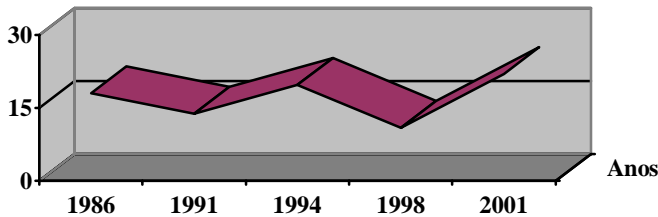
<b>Anos</b>	<b>Nível 1 (Baixo)</b>	<b>Nível 2 (Médio)</b>	<b>Nível 3 (Melhor)</b>
<b>1986</b>	18.0	17.8	64.1
<b>1991</b>	13.8	12.7	73.5
<b>1994</b>	19.7	16.0	64.3
<b>1998</b>	10.9	15.0	74.1
<b>2001</b>	22.0	23.5	54.5

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos

---

<sup>353</sup> Que é referida em geral como medida de pobreza, mas que de acordo com a aplicação que fazemos dos índices de Foster, Greer e Thorbecke, podemos chamar de medida de bem-estar. Relembre-se o que já se disse no Capítulo II, sobre o indicador “índice de contagem ou de extensão”,  $P_0$  que calcula a percentagem de unidades de um determinado nível de bem-estar, no total da amostra, independentemente de como se distribuem essas unidades em cada nível.

**Gráfico V.3**  
**Índice de extensão do nível de bem-estar baixo**  
**segundo o consumo por adulto equivalente**  
**(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**



Se compararmos os dados de 1998 e 2001 teremos uma diminuição da percentagem de Melhor bem-estar e um aumento dos dois níveis mais baixos. Ou, dito de outra forma, se compararmos os anos antes e depois do conflito militar pode verificar-se como o bem-estar se deteriorou, passando do melhor para o pior de todo o período 1986 - 2001.

Ou seja, nos dois períodos em que os dados são comparáveis em toda a extensão, o nível de bem-estar em Bissau piorou no sentido em que se deslocaram mais pessoas para o nível mais baixo, afastando - se mais as posições nos extremos. Esta evolução verifica-se seja de 1986 para 1994, seja de 1998 para 2001.

Regista-se no período inicial dos programas de estabilização e ajustamento estrutural uma influência positiva dessas políticas sobre o consumo das famílias, apesar da subida de preços, da queda dos salários na função pública e no sector público e da redução de despesas públicas em sectores como a saúde, educação e saneamento. Essa melhoria implica que 1991 tenha os melhores valores de todo o período. Mas quatro anos depois, em 1994, essa evolução positiva parece ter sido anulada, recuperando depois até 1998<sup>354</sup>. A queda em 2001 só pode ser atribuída ao conflito militar de 1998 -1999 e à impossibilidade de recuperação, num período tão curto, da governação e da sociedade civil .

Como vimos no Capítulo IV, as análises da situação do país feitas pelas organizações internacionais antes de conflito eram em geral optimistas, seja da evolução económica seja da evolução política. Os dados disponíveis indicam que estariam correctas no que respeita à evolução económica e ao bem-estar da população.

<sup>354</sup> Relembre-se que os dados são de Maio e Junho de 1998, tendo a guerra começado neste último mês.

Pensamos que a relação causal genérica, que explica a evolução entre 1991 e 1994, é a suspensão do apoio à Balança de Pagamentos, desde de 1991 até meados de 1993, pelas organizações multilaterais que funcionam como avaliadores dos empréstimos concedidos – o FMI e o BM. Isto teve também um efeito de arrastamento sobre verbas de outras fontes, existindo algumas organizações (como o BAD) que prolongaram expressamente essa suspensão<sup>355</sup>.

Sem esse apoio, a capacidade de importação de bens de consumo e as receitas alfandegárias baixaram drasticamente, as instituições estatais diminuíram a actividade, os privados deixaram de poder importar bens de consumo intermédio, como peças de manutenção e combustível. Há assim uma redução geral de actividade económica e de bens no mercado. A continuação da existência de uma moeda não convertível, até Maio de 1997, não permitia um alargamento de actividades que não dependam da disponibilidade de divisas e portanto desse tipo de ajuda internacional.

O registo de alterações verificadas em períodos relativamente curtos tem a ver com o tipo de medidas adoptadas e com a variável de síntese escolhida. No período de 1986 para 1991 a liberalização das actividades económicas, com o fim do monopólio estatal de importação dos bens alimentares de mais peso no consumo das populações, e das limitações à importação de todo o tipo de bens, marcaram uma diferença muito significativa em relação aos bens e serviços disponíveis nos mercados da cidade.

Para o período entre 1991 e 1994, pensamos que, num país onde os bens de consumo dependem da capacidade de importação, a sua existência no mercado pode variar no curto prazo, em função das dificuldades de acesso a divisas e crédito internacional, de forma a reflectir-se de imediato nas despesas da população. Tal processo implica variações significativas, em períodos de tempo curtos, do bem-estar definido pelo acesso a recursos, e quantificado pela despesa em consumo.

A retoma progressiva da ajuda internacional, a entrada na zona FCFA, com a consequente adopção de uma moeda convertível e incremento de uma actividade comercial, a partir de produtos e comerciantes dos países vizinhos, e de uma pequena indústria, com algum investimento estrangeiro, permitiram uma retoma importante que chega mesmo a ultrapassar o nível de 1991. O conflito de 1998-1999 faz cair o bem-estar das populações através da redução da actividade e da suspensão da ajuda internacional. Tal conflito - como será desenvolvido no último ponto deste Capítulo, segundo autores não guineenses como Rudebeck, L. (2001) ou nacionais como Kodawo, F. (2001) ou Fadul, F. (2002) - é claramente a consequência mais grave da dificuldade de adaptação da governação à ausência de política monetária, ou seja, da falta de acesso a divisas e a moeda que permitam pagar salários e melhores condições de vida aos militares. Isto sem querer reduzir o conflito a esses factores, pois pensamos que as causas mais gerais têm a ver com a

---

<sup>355</sup>Veja-se a informação no Capítulo IV, sobre esta suspensão das tranches do empréstimo de ajuda à balança de pagamentos.

recomposição de equilíbrios sociais de apropriação de recursos económicos, políticos e simbólicos depois da introdução do sistema multipartidário de eleições, segundo o modelo europeu, sobre uma matriz étnica com relações difíceis entre grupos sociais.

Como já vimos no Capítulo II, a função  $P_\alpha$ , ao elevar a distância do consumo de cada unidade relativa ao nível de separação seguinte a uma potência  $\alpha = 1$  ou  $2$ , vai aumentar o peso das unidades com maior distância. Ou seja, vai fazer com que aqueles que têm um bem-estar mais baixo tenham maior ponderação no índice agregado. Se procurarmos aprofundar a análise para os níveis de bem-estar mais baixos, podemos verificar nos QUADROS V.8 e V.9 como o índice de profundidade,  $P_1$ , evoluiu de 1986 para 1994 de forma diferente a  $P_0$ . Se usarmos a metodologia de autores como Kanbur, S.M.R. (1987) ou Boateng, E.O. (1992), teremos coeficientes entre 1986 e 1991 e entre 1991 e 1994 para  $P_0$ , muito mais afastados entre si, do que para  $P_1$ , dando assim a informação que o bem-estar melhorou no primeiro período e piorou no segundo, mas tal não foi acompanhado por uma evolução da desigualdade ao mesmo ritmo. Para os anos de 1998 e 2001 os mesmos coeficientes são também próximos, revelando uma evolução no mesmo sentido.

Se calcularmos os mesmos coeficientes com os valores dos QUADROS V.8 e V.9, mas para o índice de gravidade  $P_2$ , verificaremos que a sua relação é da mesma ordem de grandeza que  $P_0$ . Ou seja, as famílias com pior bem estar evoluíram ao ritmo médio expresso por  $P_0$ , enquanto outro conjunto de famílias, também com bem-estar baixo, conseguiu atenuar os efeitos da degradação mas também não beneficiou completamente da melhoria geral. Procuraremos interpretar esta informação mais adiante.

**QUADRO V.8**  
**Índices de profundidade  $P_1$  dos níveis de bem-estar mais baixos**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

Anos	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)
1986	3.9	2.3
1991	4.0	1.7
1994	4.6	2.5
1998	1.7	1.4
2001	3.9	2.4

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos



Os mesmos cálculos para os anos de 1998 e 2001 mostram que a relação entre índices P2, comparada com a mesma relação entre índices P1 e entre índices Po, é diferente, revelando que a situação das famílias com menos bem-estar é mais grave do que as restantes. Ou seja, variam no mesmo sentido, mas P2 com mais intensidade.

A evolução para o nível intermédio de bem-estar é semelhante à média. Se compararmos, com atenção às diferentes origens de dados, os anos de 1994 e 1998, para esse nível, podemos verificar, por Po, que a melhoria de bem-estar se reflectiu mais no nível mais alto ou melhor, do que no intermédio. Ou seja, poder-se-ia interpretar dizendo que os piores tinham evoluído para intermédios e estes para melhor.

**QUADRO V.9**  
**Índices de gravidade P2 dos níveis de bem-estar mais baixos**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

Anos	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)
1986	1.39	0.21
1991	0.47	0.11
1994	1.19	0.33
1998	0.23	0.08
2001	1.33	0.21

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos

Para termos uma ideia global do bem-estar da população inquirida, de acordo com a formulação teórica do Capítulo II, teremos de considerar, nas funções correspondentes, as variáveis qualitativas escolhidas segundo os critérios de formação de grupos sociais explicitados nesse mesmo Capítulo: económico, sociocultural, simbólico e político.

Teremos assim a distribuição da população inquirida pelos níveis de bem-estar, segundo as variáveis que caracterizam os aspectos qualitativos do fenómeno, como a religião, o sexo do chefe de família, a sua ocupação, etc.<sup>356</sup>

Se procurarmos uma visão síntese da população, de acordo com os critérios qualitativos e as variáveis quantitativas consideradas, podemos obter a partir desses quadros as características com maioria das famílias em cada nível de bem-estar. O resultado pode encontrar-se no QUADRO V.10.

---

<sup>356</sup> Esses dados encontram-se no Anexo II.

As fontes para a construção de tal quadro foram os inquéritos já referidos, cujo apuramento permitiu determinar a qual dos três níveis de bem-estar corresponde o consumo médio por pessoa por adulto equivalente, de cada família, de acordo com a medida PO; dentro de cada nível adoptou-se a regra da maioria para as variáveis qualitativas (ou atributos ou características). Por exemplo, se as famílias do nível de bem-estar com maior privação de acesso a recursos eram, em maioria simples, cristãos, então considerou-se que a religião predominante nesse nível era a cristã. Quando se indicam duas características tal significa que as respectivas percentagens tinham uma diferença menor que 0,5.

Teremos assim a família tipo, por níveis de bem-estar. Das características apresentadas vamos salientar algumas. No que se refere à estratégia<sup>357</sup> (cujo modo de definição será explicitado no ponto seguinte), e numa leitura em linha, verificamos que as famílias, seja qual for o nível de bem-estar, variam de estratégia ao longo dos dois sub - períodos em que temos vindo a dividir os dados: 1986 – 1994 e 1998 - 2001, numa resposta à evolução errática da orientação das políticas económicas e sociais.

Mas as estratégias seguidas pelas famílias com nível “melhor” de bem-estar adequam - se relativamente à lógica dominante nessas políticas:

- em 1986 quando o Estado ainda centralizava as políticas através de um Plano, a estratégia “Função/Sector Público”;
- até 1991, no primeiro período de ajustamento, onde a medida com mais efeito social é a liberalização de actividades, a “Agricultura e Trabalho Indiferenciado”;
- entre 1991 e 1994, no período em que de forma geral o bem-estar piora mais, pela diminuição da ajuda externa, o “Comércio” domina nessas famílias, como actividade mais independente;
- e para 1998 e 2001, os dois anos antes e depois do conflito, onde a debilidade do Estado se tornou mais acentuada, a estratégia, centra-se já no “Sector Privado”.

Quanto a outras características, saliente-se a “instrução do chefe”, a “dimensão familiar” e a “habitação” que têm uma caracterização mais

---

<sup>357</sup> Recorde-se aqui o conceito de estratégias apresentado no Capítulo I, como comportamentos de resposta a elementos externos que podem assumir formas mais ligadas a aspectos simbólicos, económicos ou sociais, mas têm todos o objectivo de aumentar o acesso a recursos e portanto o bem-estar da família. Aquelas que considerámos foram: Actividade de agricultura (**Agricultura**); Actividade de agricultura e em simultâneo de trabalho assalariado não qualificado (**Agricultura/Trabalho indiferenciado**); Actividade de comércio por grosso ou a retalho (**Comércio**); Actividade na Administração Pública Central ou Local, funcionários públicos e empregados do sector público empresarial (**Função/Sector Público**); Actividade em empresas privadas e em simultâneo com outra já referida nas restantes estratégias (**Privado e Outro**).

padronizada. A primeira e a terceira melhoram e a segunda diminui, quanto melhor é o bem-estar.

Por último veja-se como na ocupação do chefe de família é dominante o funcionalismo no Estado ou no Sector Público. Numa matriz de cinco anos por três níveis de bem-estar, temos oito famílias tipo cujos chefes têm ocupação nessa área. Julgamos que é claramente o reflexo dos dados se referirem à cidade de Bissau, onde se concentram os serviços públicos, mas também de que o emprego no Estado mantém a sua carga simbólica de prestígio social suficiente para que, mesmo alterando a estratégia que prosseguem, as famílias tendam a procurar o funcionalismo.

Outra leitura que esses apuramentos permitem é mais de pormenor: procurar saber qual é a distribuição da população por níveis de bem-estar mas segundo uma categoria qualitativa. Por exemplo, qual a distribuição por níveis de bem-estar das pessoas que vivem em famílias cujos chefes são mulheres, em 1986; teremos, com base os quadros do Anexo II, que em cada dez pessoas pertencentes a famílias cujos chefes são mulheres, 3.43 têm um nível baixo, 1.57 médio e 5.0 melhor.

Embora fosse possível explanar interpretações das evoluções que esses Quadros mostram, para o tema desta dissertação interessa sobretudo o resultado do atributo “estratégias prosseguidas pelas famílias” em função das políticas praticadas pelo governo guineense, análise que já se referiu e será desenvolvida no ponto 5.3 seguinte.

**QUADRO V.10**  
**Características das famílias por nível de bem-estar baixo**  
**(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

ANOS	1986	1991	1994	1998	2001
Estratégia	Agricultura	Comércio	Comércio	Privado e Outro	Comércio
Etnia	Papel	Minoritárias	-	Mandinga	Fula
Religião	Cristã	Muçulmana	-	Muçulmana	Muçulmana
Sexo do chefe	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino
Instrução do chefe	Analfabeto	Analfabeto	Primário	Analfabeto	Primário
Dimensão familiar	8-10	10 e +	5-7	10 e +	8- 10 ou 10 e +
Idade do chefe	36-45	36-45	36-45	30 - 34	30-34 ou 40-44
N.º de esposas	1 ou 2	1 ou 2	1 ou 2	1	1
Habitação Paredes	Adobe	Adobe	Adobe, lama, taipa	Adobe	Adobe

Tecto Soalho	Zinco Cimento	Zinco Cimento	Palha Terra batida	Zinco Cimento	Zinco Cimento
Acesso a água	Poço tradicional	Rede Pública	Poço tradicional	Poço/Fonte	Poço/Fonte
Acesso a iluminação	Petróleo / gasóleo	Petróleo / gasóleo	Electricidade	Electricidade / Vela	Vela
Acesso a energia de cozinha	Carvão	Carvão	Carvão	Carvão	Carvão
Estatuto da habitação	Proprietário	Proprietário	Proprietário	Inquilino	Proprietário
Ocupação do chefe	Agricultura e pescas	Sector Público	Função Pública	Transportes e Comunicações	Comércio

**QUADRO V.11**  
**Características das famílias por nível de bem-estar médio**  
**(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

<b>ANOS</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
Estratégia	Privado e Outro	Agricultura / Trabalho indiferencia do	Comércio	Comércio	Privado e Outro
Etnia	Balanta	Minoritárias	-	Balanta	Balanta
Religião	Cristã	Animista	-	Cristã	Cristã
Sexo do chefe	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino	Feminino
Instrução do chefe	Analfabeto/ Sabe ler e contar	Analfabeto	Analfabeto	Analfabeto ou Primário	Primário
Dimensão familiar	8-10	8-10	10 e +	8-10	10 e +
Idade do chefe	36 – 45	46 - 55	26 – 35	40 – 44	30 – 39
N.º de esposas	1 ou 2	1 ou 2	1 ou 2	1	1
Habitação Paredes Tecto Soalho	Adobe Zinco Cimento	Adobe Zinco Cimento	Adobe, lama, taipa Palha ou outra Cimento ou Misto	Adobe Zinco Cimento	Adobe Zinco Cimento
Acesso a água	Poço tradicional	Rede pública	Poço tradicional	Poço/Fonte	Poço/Fonte

Acesso a iluminação	Petróleo/Gasóleo	Petróleo / Gasóleo	Contador	Petróleo/Vela	Vela
Acesso a energia de cozinha	Carvão	Lenha	Carvão	Carvão	Carvão
Estatuto da habitação	Proprietário	Proprietário	Inquilino	Proprietário	Proprietário
Ocupação do chefe	Função Pública	Sector Público	Comércio	Comércio	Função Pública

**QUADRO V.12**  
**Características das famílias por nível de bem-estar melhor**  
**(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

ANOS	1986	1991	1994	1998	2001
Estratégia	Função/Sector Público	Agricultura e Trabalho Indiferenciado	Comércio	Privado e Outro	Privado e Outro
Etnia	Papel	Minoritárias	n.d.	Fula	Mandinga
Religião	Cristã	Cristã	n.d.	Muçulmana	Muçulmana
Sexo do chefe	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino
Instrução do chefe	Ensino Primário	Outras	Ensino Primário	Secundário	Ensino Primário
Dimensão familiar	8-10	5-7	2-4	5 - 7	2-4
Idade do chefe	46-55	36-45	26-35	40 - 44	30-34
N.º de esposas	1 ou 2	1 ou 2	1 ou 2	1	1
Habitação					
Paredes	Adobe	Adobe	Adobe	Adobe	Adobe
Tecto	Zinco	Zinco	Zinco	Zinco	Zinco
Soalho	Cimento	Cimento	Cimento	Cimento	Cimento
Acesso a água	Poço tradicional	Rede Pública	Rede privada/pública	Poço/Fonte	Poço/Fonte
Acesso a iluminação	Petróleo / Gasóleo	Petróleo/Gasóleo	Contador	Electricidade	Electricidade + Petróleo + Vela
Acesso a					

energia de cozinha	Carvão	Carvão	Carvão	Carvão	Carvão
Estatuto da habitação	Proprietário	Proprietário	Inquilino	Proprietário	Alugada
Ocupação do chefe	Função Pública	Sector Público	Outros Serviços	Função / Sector Público	Comércio

### 5.3 O bem-estar segundo critérios qualitativos

Os conceitos de desenvolvimento e bem-estar evoluíram, como vimos no Capítulo I, para a multidimensionalidade do fenómeno, tornando-se, ao longo das décadas de 80 e 90, um dado adquirido pela comunidade internacional de que não era possível analisar a sua evolução apenas com recurso à variável “consumo”, fossem qual fossem as metodologias utilizadas. Sem pôr em causa o papel de melhor “proxy” para todas as outras dimensões, o consumo foi sempre integrado nos indicadores construídos por diversos autores, mas perdeu a característica de representar satisfatoriamente variáveis com um conteúdo qualitativo, simbólico ou não.

A escolha dos modos de conhecimento referidos nesse mesmo capítulo, e que se pretendem utilizar nesta investigação, implicam que a análise da realidade guineense seja o mais perto possível da evolução complexa e multidimensional do fenómeno da construção do bem-estar e do desenvolvimento desse país.

A actual definição de desenvolvimento sintetizada em “alargamento da gama de escolhas oferta à população” (IDH, 1990) implica incluir, em qualquer análise, um conjunto de opções que não se esgotam no consumo. É aquilo que procuramos no ponto seguinte.

#### 5.3.1 A definição dos níveis de bem-estar

Procuramos com este ponto construir um indicador composto que permita tomar em conta algumas das dimensões daqueles conceitos sem sacrificar a operacionalidade das conclusões, na linha das opções do CAD da OCDE; vamos por isso classificar os indicadores em simples (aqueles que utilizam uma única variável como o consumo), compostos (os que utilizam várias variáveis articuladas entre si) e discretos (os que utilizam várias variáveis sem procurar uma articulação) (OCDE, 2001), com a consciência de que, tal como afirma a UNCTAD (2002), este tipo de análise ainda está na fase experimental, enquanto a análise por via do consumo tende a ter uma metodologia estabilizada, com os índices de Foster, a partir da qual se podem realizar ensaios, tal como fizemos no ponto anterior.

Tal como foi afirmado no Capítulo II, vamos manter a escolha das metodologias relativas feita no ponto anterior, reforçando mesmo a sua relatividade ao considerarmos a definição dos níveis de bem-estar em relação a máximos e mínimos constituídos pelos extremos mais altos e mais baixos de 10 % dos membros das famílias, como se detalha adiante.

É uma escolha que nos parece corresponder à orientação da equipa do PNUD que elabora o IDH, e que remete para a consideração implícita da desigualdade como uma das variáveis incluída na própria concepção do indicador e não somente como uma referência da organização dos resultados da análise a realizar.

Manteremos também os três níveis de bem-estar com as designações de Baixo para o intervalo 0-20 %, Médio, para 20-40 % e Melhor, para 40-100 %, dos valores do Indicador, em cada ano, para separar os níveis.

Em pormenor, teremos as variáveis seguintes, cuja escolha já foi justificada no Capítulo II:

1<sup>a</sup> A variável educação (E) a partir da média dos “Adultos Alfabetizados” (E1) e de “Raparigas dos 7 aos 12 anos a frequentar o ensino” (E2).

2<sup>a</sup> A variável qualidade da habitação familiar (H) medida pelo tipo de materiais usados no tecto (H1), no chão (H2) e nas paredes (H3).<sup>358</sup>

3<sup>a</sup> O nível de bem-estar (W), obtido a partir das variáveis quantitativas de consumo.

Para a variável “educação” (E) os valores mínimos e máximos de qualquer das sub-variáveis consideradas são zero e 100, correspondendo:

- para o mínimo, à situação em que nem as pessoas com mais de 15 anos nem as raparigas, dentro do escalão etário dos 7 aos 12 anos incluídos, frequentam ou frequentaram qualquer grau do ensino;
- para o máximo, à situação em que todas as pessoas referidas frequentaram ou frequentam algum grau de ensino.

A variável E é obtida para cada família a partir da média simples das anteriores.

Para qualquer indicador que inclua crianças teremos sempre o problema das famílias onde elas não existem em absoluto ou nos escalões etários e sexo solicitado. Julgamos todavia que a actuação das famílias na educação das raparigas, revela atitudes de intervenção face a expectativas de transformação futuras, que são de considerar num indicador de síntese como aquele que se pretende construir. Até porque o trabalho doméstico fornecido pelas raparigas é um argumento que pesa na economia das famílias e, a sua alienação a favor de uma melhor educação, é uma questão que autores como Handen, D.L.(1989), escrevendo em 1986, indica como um dos principais objectivos do próprio PAIGC desde os tempos da luta armada.

Assim, naquelas famílias onde não existem raparigas entre os 7 - 12 anos, tomámos apenas a alfabetização de adultos como sub variável.

Equiparam-se ao Primário as habilitações referidas como “corânica”, quando tal correspondia ao escalão etário de 7 - 12 anos<sup>359</sup>.

---

<sup>358</sup> No Capítulo II definimos esta variável como incluindo o saneamento. Mas tal informação não foi incluída nos inquéritos de 1986 nem 1991. O processo de recolha de informações complementares posterior, não forneceu informações fiáveis nesse aspecto.

Para a variável “qualidade da habitação familiar” (H) e sub-variáveis materiais usados nas paredes (H1), na cobertura ou tecto (H2) e no soalho (H3), utilizou-se como padrão de referência a classificação em Unidades de alojamento Clássico, Tradicional Permanente e Semi-Permanente e Não Clássico ou Precário<sup>360</sup>, retiradas da metodologia dos Recenseamentos da População e Habitação, bem como, explicitamente, como variável no Inquérito às famílias de 1991 e implicitamente nos códigos da habitação nos restantes anos.

A partir desse padrão foram recodificados todos os inquéritos de forma a terem os seguintes códigos, tendo-se obtido o resultado constante no QUADRO V.13:

**QUADRO V.13**  
**Códigos de Habitação (paredes, cobertura e soalho)**

<b>PAREDES (H1)</b>		<b>COBERTURA (H2)</b>		<b>SOALHO (H3)</b>	
Adobe	1	Palha	1	Terra batida	1
Taipa <sup>361</sup>	2	Chapa <sup>362</sup>	2	Terra e Cimento	2
Bloco de adobe	3	Zinco	3	Cimento	3
Bloco de taipa	4	Outro <sup>363</sup>	4	Cimento e Mosaico	4
Bloco c/ cimento	5	Telha	5	Mosaico	5
Adobe e tijolo	6				
Bloco e tijolo	7				
Tijolo	8				

<sup>359</sup> Encontram-se referências a este ensino para crianças de 5 e 6 anos. Mas tal corresponde ao ensino pré primário que não foi inquirido.

<sup>360</sup> Esta designação de Precário é nossa. Mas como as categorias do alojamento Não Clássico são Rudimentar, Móvel, Improvisado e Outro, parece-nos adequado referir todo o conjunto com um termo que expresse a função temporária do alojamento aqui incluído.

<sup>361</sup> Taipa é um tipo de material feito com areia, água, cascalho e caniço locais, que suporta melhor a chuva do que o adobe.

<sup>362</sup> Bidões transformados em chapas que são montadas como se fossem zinco. Mas são mais pesadas, logo precisando de uma estrutura mais cara e mais sujeitas a deixar entrar água e enferrujar.

<sup>363</sup> Outro pode ser fibrocimento, lusalite, etc., materiais relativamente raros e considerados inferiores à telha.



Os próprios códigos constituem os valores de escala. Ou seja temos:

- para H1 valor mínimo 1, valor máximo 8;
- para H2 valor mínimo 1, valor máximo 5;
- para H3 valor mínimo 1, valor máximo 5;

O valor mínimo para a variável H é 3 e o valor máximo 18, correspondendo aos somatórios dos mínimos e máximos de cada subvariável.

Esta metodologia ordena os componentes de cada variável de acordo com os padrões de referência, sendo um debate inútil, quanto a nós, qual a diferença mais correcta entre os ponderadores mínimo e máximo; por exemplo, se não há dúvida que ter soalho de cimento é melhor do que terra batida, não tem cabimento afirmar que é três vezes melhor e não dois, quatro ou qualquer outro número.

E, por último, iremos incluir no IQD o nível de bem-estar (W) obtido a partir das variáveis quantitativas de consumo.

O IQD calculado para os diferentes anos para todas as famílias, permite estabelecer os pontos de separação como o QUADRO V.14 mostra:

#### QUADRO V.14

Valores de separação dos níveis de bem-estar segundo o IQD  
(1986,1991,1994, 1998 e 2001)

Níveis	1986	1991	1994	1998	2001
Nível 1 / Nível 2	0.16013	0.24868	0.23215	0.28069	0.29907
Nível 2 / Nível 3	0.25859	0.35375	0.32727	0.37426	0.40022

### 5.3.2 O bem-estar de acordo com o IQD

O IQD pode ser calculado para a cidade de Bissau tal como foi feito com a variável consumo por adulto equivalente, no ponto anterior. Como podemos ver no QUADRO V.15, aponta para uma diferença muito pequena entre 1998 e 2001. Ou seja este indicador informa-nos que o bem-estar dos dois últimos anos de que há dados é muito próximo, contrariando algumas indicações que tínhamos, de um agravamento para o último período.

**QUADRO V.15**  
**Índice Qualitativo de Desenvolvimento, para a cidade de Bissau**  
**(1986,1991,1994, 1998 e 2001)**

<b>Anos</b>	<b>ÍQD para a cidade de Bissau</b>
<b>1986</b>	0.210
<b>1991</b>	0.304
<b>1994</b>	0.285
<b>1998</b>	0.334
<b>2001</b>	0.331

Para a análise do bem-estar em Bissau segundo este indicador, como podemos ver no Quadro V.16, com  $\alpha = 1$ , para o primeiro nível, no período 1986 - 1994, encontramos uma evolução em V.

Para 1998 - 2001 passamos da melhor situação para a pior. Ou seja, em 1998 o peso das famílias com menos bem-estar era o menor de todos os anos; em 2001 torna-se o mais pesado.

**QUADRO V.16**  
**Indicador de extensão dos níveis de bem-estar,**  
**segundo o IQD, com alfa =1**  
**(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

<b>Anos</b>	<b>Nível 1 (Baixo)</b>	<b>Nível 2 (Médio)</b>	<b>Nível 3 (Melhor)</b>
<b>1986</b>	18.7	20.5	60.8
<b>1991</b>	17.8	23.1	59.1
<b>1994</b>	18.3	27.9	53.8
<b>1998</b>	15.9	22.6	61.5
<b>2001</b>	20.5	24.5	54.9

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos

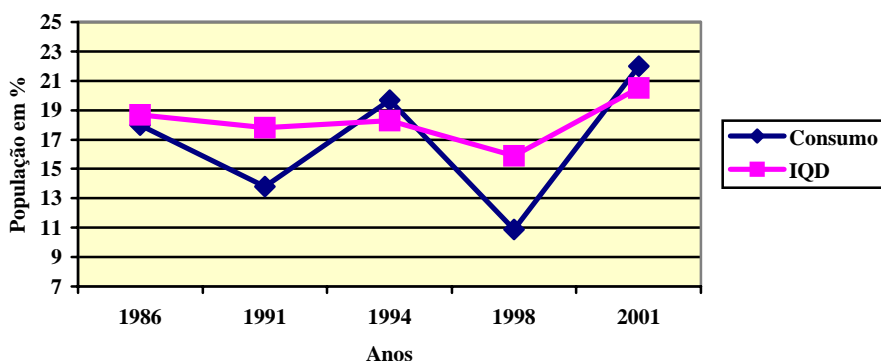
Comparando este quadro com o QUADRO V. 7, elaborado com os índices de Foster para Po, podemos verificar que a evolução registada, a partir do nível mais baixo de bem-estar, vai no mesmo sentido mas tem variações menos intensas. Ou seja, os efeitos de perda ou de melhoria de bem-estar surgem-nos atenuados, para os mesmos períodos, se comparados com os efeitos só no consumo.

A evolução em todo o período 1986 - 2001 está expressa no Gráfico V.4, para as duas séries.

Julgamos que esse efeito deriva de um dos componentes do IQD - a habitação - não se degradar ao mesmo ritmo que o consumo. E como tal, se esta população passou por um período de evolução positiva para um melhor bem-estar, de 1986 a 1991 e de 1994 a 1998, um indicador como o IQD atenua as variações registadas.

Pensamos que é um efeito que espelha melhor o bem-estar das famílias, pois é evidente que essas pessoas continuam a usufruir dos benefícios resultantes de viver numa habitação obtida quando tinham mais acesso a recursos do que actualmente.

**Gráfico V.4**  
**Comparação entre o índice de extensão do nível de bem-estar baixo, segundo o consumo por adulto equivalente e segundo o IQD (1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**



Quanto ao indicador da instrução das raparigas dos 7 aos 12 anos e da alfabetização de adultos, julgamos que será sensível às variações do consumo mas não com o mesmo ritmo. Ou seja, as decisões de subir o nível de instrução da

família correspondem a uma incorporação da componente educação na estratégia de obtenção de recursos da família, cujos efeitos são sentidos no prazo de alguns anos. Pensamos que só em parte estarão dependentes do consumo, pois a instrução adquirida já não é reversível, embora o envio de crianças à escola possa variar com os recursos de que a família dispõe.

Nos QUADRO V.17. e V.18 procurámos calcular o IQD de forma a darmos mais peso aos níveis mais baixos, para podermos verificar se acompanham a tendência daquilo que foi afirmado.

A tendência entre 1998 e 2001 não acompanha a detectada pelo indicador IQD simples. Portanto, enquanto o indicador indica uma deterioração, o mesmo calculado com uma potência  $\alpha = 2$  ou  $3$ , indica uma melhoria de bem-estar. Dada a forma de cálculo<sup>364</sup>, julgamos que a razão desta diferença poderá ser interpretada como havendo famílias, em 2001, que apesar de ficarem no escalão mais baixo, estão mais perto da linha de separação do nível seguinte do que em 1998. E que os componentes qualitativos do indicador seriam suficientes para inverter a tendência nesses níveis, pois tal raciocínio poder-se-ia aplicar a P1 e tal não se verifica (QUADRO V. 7 e V.8) como vimos no ponto anterior.

**QUADRO V.17**  
**Indicador médio dos níveis de bem-estar mais baixos**  
**segundo o IQD, com  $\alpha = 2$**   
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

<b>Anos</b>	<b>Nível 1 (Baixo)</b>	<b>Nível 2 (Médio)</b>
<b>1986</b>	0.307	0.455
<b>1991</b>	0.417	0.550
<b>1994</b>	0.402	0.530
<b>1998</b>	0.441	0.566
<b>2001</b>	0.471	0.597

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos

---

<sup>364</sup> Média ponderada pelas pessoas de todas as famílias no nível.

**QUADRO V.18**  
**Indicador de gravidade dos níveis de bem-estar mais baixos,**  
**segundo o IQD, com alfa = 3**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

<b>Anos</b>	<b>Nível 1 (Baixo)</b>	<b>Nível 2 (Médio)</b>
<b>1986</b>	0.449	0.591
<b>1991</b>	0.556	0.671
<b>1994</b>	0.543	0.655
<b>1998</b>	0.578	0.684
<b>2001</b>	0.604	0.709

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos

Os QUADROS V.19, V.20 e V.21, similares àqueles que foram elaborados com o índice calculado com o consumo das famílias, serão analisados no ponto seguinte, procurando compreender-se qual a diferença entre as famílias maioritárias, de acordo com os atributos indicados, conforme o indicador utilizado.

Das características que foram analisadas para o indicador construído com o consumo, saliente-se a estratégia das famílias que tem uma padronização mais clara. Nos níveis médio e baixo apenas em 1986 há diferença entre as estratégias maioritárias das famílias.

**QUADRO V.19**  
**Características das famílias por nível de bem-estar,**  
**segundo o IQD, por nível de bem-estar baixo**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

<b>ANOS</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Estratégia</b>	Agricultura	Agricultura / Trabalho Indiferencia do	Comércio	Privado e Outro	Privado e Outro
<b>Etnia</b>	Papel	Balanta	-	Fula	Balanta
<b>Religião</b>	Cristã	Animista	-	Muçulmana	Cristã
<b>Sexo do chefe</b>	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino
<b>Instrução do chefe</b>	Analfabeto	Analfabeto	Analfabeto	Analfabeto	Analfabeto
<b>Dimensão</b>	8 – 10	5 – 7	5 – 7	5 – 7	10 e +

<b>familiar</b>					
<b>Idade do chefe</b>	35 - 39	40 - 44	30 - 34	40 - 44	35 - 39
<b>Número de esposas</b>	1	1	1	1	1
<b>Acesso a água</b>	Poço tradicional	Poço tradicional	Poço tradicional	Poço/Fonte	Poço tradicional
<b>Acesso a iluminação</b>	Petróleo / gasóleo	Petróleo / gasóleo	Contador	Gasóleo/ vela	Vela
<b>Acesso a energia de cozinha</b>	Carvão	Lenha	Carvão	Carvão	Carvão
<b>Estatuto da habitação</b>	Proprietário	Proprietário	Inquilino	Inquilino	Proprietário
<b>Ocupação do chefe</b>	Agricultura e Pescas	Função/Sector Público	Comércio	Comércio	Construção civil

E para o nível de melhor bem-estar a estratégia "Função / Sector Público" é aquela que tem um maior número de famílias em três anos, e a estratégia "Privado e Outro" nos restantes. Julgamos que, para os primeiros anos, esta diferença se explica pelos indicadores de educação e das condições de habitação, ambos facilitados pelo Estado aos funcionários desde o período colonial e continuados pela governação independente.

Se tentarmos ainda ver neste ponto a ocupação do chefe de família, podemos verificar que, no conjunto dos anos considerados e todos os níveis de bem-estar, o funcionalismo no Estado ou no Sector Público e o Comércio são as ocupações maioritárias. Apenas a Agricultura e Pescas, em 1986, nos níveis baixo e médio e a Construção Civil, em 2001, níveis baixo e melhor, quebram esse domínio. Para este último julgamos, em primeiro lugar, que a guerra deverá ter originado um acréscimo de trabalho de construção. Em segundo lugar pelo facto das famílias que habitavam essa área, terem recuperado mais rapidamente e melhor as habitações destruídas.

**QUADRO V.20**  
**Características das famílias por nível de bem-estar,**  
**segundo o IQD, por nível de bem-estar médio**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

<b>ANOS</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Estratégia</b>	Função / Sector Público	Agricultura / Trabalho Indiferenciado	Comércio	Privado e Outro	Privado e Outro
<b>Etnia</b>	Balanta ou Fula	Mandinga	-	Fula	Balanta ou Fula
<b>Religião</b>	Muçulmana	Muçulmana	-	Muçulmana	Muçulmana
<b>Sexo do chefe</b>	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino
<b>Instrução do chefe</b>	Sabe ler e contar	Primário ou Analfabeto	Sabe ler e contar ou Primário	Analfabeto	Primário
<b>Dimensão familiar</b>	8 – 10	5 – 7	2 – 4	10 e +	10 e +
<b>Idade do chefe</b>	45 – 49	30 – 34	40 – 44	40 – 44	50 – 54
<b>Número de esposas</b>	1	1	1	1	1
<b>Acesso a água</b>	Poço tradicional	Rede pública	Poço tradicional	Poço/Fonte	Poço / Fonte
<b>Acesso a iluminação</b>	Petróleo/ Gasóleo	Petróleo/ Gasóleo	Rede pública privada	Electricidade /vela	Vela
<b>Acesso a energia de cozinha</b>	Carvão	Carvão	Carvão	Carvão	Carvão
<b>Estatuto da habitação</b>	Proprietário	Proprietário	Inquilino	Proprietário	Proprietário
<b>Ocupação do chefe</b>	Agricultura e Pescas	Função/Sector Público	Comércio	Comércio	Comércio

**QUADRO V.21**  
**Características das famílias por nível de bem-estar,**  
**segundo o IQD, por nível de bem-estar melhor**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

<b>ANOS</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Estratégia</b>	<b>Função Sector Público</b>	<b>Função / Sector Público</b>	<b>Função / Sector Público</b>	<b>Privado e Outro</b>	<b>Privado e Outro</b>
<b>Etnia</b>	Papel	Papel	-	Fula	Balanta
<b>Religião</b>	Cristã	Cristã	-	Muçulmana	Cristã
<b>Sexo do chefe</b>	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino
<b>Instrução do chefe</b>	Primário	Primário	Primário	Secundário	Secundário
<b>Dimensão familiar</b>	8 – 10	5 – 7	2 – 4	5 – 7 ou 8 - 10	5 – 7
<b>Idade do chefe</b>	45 – 49	30 – 39	50 – 54	40 – 44	30 – 34
<b>Número de esposas</b>	1	1	1	1	1
<b>Acesso a água</b>	Poço tradicional	Rede Pública	Rede Pública	Poço / Fonte	Poço / Fonte
<b>Acesso a iluminação</b>	Petróleo/Gasóleo	Electricidade ou Petróleo/ Gasóleo	Rede Publica ou Privada	Gasóleo/ electricidade	Electricidade + Petróleo + Vela
<b>Acesso a energia de cozinha</b>	Carvão	Carvão	Carvão	Carvão	Carvão
<b>Estatuto da habitação</b>	Proprietário	Inquilino	Inquilino	Proprietário	Inquilino
<b>Ocupação do chefe</b>	Função / Sector Público	Função/Sector Público	Comércio	Função / Sector Publico	Construção civil

#### **5.4 As estratégias das famílias e o bem-estar**

Vamos procurar realizar, neste ponto, uma análise dos resultados da evolução do bem-estar das famílias, das suas estratégias de vida, como resposta/adaptação às medidas de política económica e social de estabilização e ajustamento neste período, com referência seja ao Índice de bem-estar calculado com a variável consumo, seja ao Indicador Qualitativo de Desenvolvimento, calculado com variáveis quantitativas e qualitativas. A consideração de outros critérios está limitada pelos dados dos inquéritos, que, embora recolham um conjunto de variáveis que permitem as análises referidas, não obtêm informação



sobre certos elementos - como o parentesco fora da família com membros do governo ou da direcção de instituições públicas, rendimentos das várias actividades desenvolvidas, as trocas de favores e obrigações entre vizinhos e conhecidos, o efeito das obrigações étnicas na vida da família, etc.

O grupo social mais representativo ausente desta informação é constituído pelos militares antigos combatentes da luta armada na guerra pela independência. Vive do salário e das distribuições de géneros pelo Estado, na medida em que não consegue acesso a outros recursos, e gere, de forma difícil, os efeitos das reduções orçamentais de despesas públicas em salários, material de guerra, formação e reintegração na sociedade civil.<sup>365</sup> Não está considerado nessas estratégias de vida por não ter sido possível ter acesso a famílias em número representativo, dada a recusa ao preenchimento de inquéritos de parte significativa dos militares.

Para além dessa limitação nunca é demais lembrar que os dados obtidos para os anos de 1986, 1991 e 1994 têm uma metodologia diferente daqueles que foram recolhidos para 1994 e 2001.

#### **5.4.1 As medidas de política de estabilização e ajustamento estrutural aplicadas - uma breve síntese**

Relembre-se, em síntese, as medidas de políticas que tiveram algum tipo de implementação no período 1986-1991-1994-2001, e que vimos no Capítulo IV:

Liberalização do mercado de câmbios e desvalorização da moeda nacional, para diminuir o diferencial entre o mercado oficial e paralelo.

Liberalização do Comércio Externo com incentivos aos produtores privados de bens exportáveis e alteração do regime de concessão de licenças de importação e exportação.

Liberalização de preços de todos os bens e serviços a partir de 1986, com eliminação de subsídios estatais e de preços definidos administrativamente, e aumento de preços da saúde, electricidade e transportes de forma a incrementarem a percentagem de custos cobertos pelos utentes.

Liberalização da actividade dos privados, de circulação de pessoas e bens, de comércio, de constituição de empresas ou actividades informais.

Entrada para a zona CFA com abandono do Peso Guineense e desaparecimento do Banco Central da Guiné - Bissau.

Disciplina no crédito concedido aos privados.

Reforma com redução de pessoal, encerramento e/ou privatização de empresas públicas, da banca e dos seguros.

Reforma administrativa visando uma maior eficiência designadamente na política fiscal, com aumento de impostos, e orçamental, com redução de despesas públicas.

---

<sup>365</sup> Como se referiu no Capítulo IV, as más condições de vida dos militares foram uma das causas do golpe de 14 de Novembro de 1980 (liderado por Nino Vieira contra o governo de Luís Cabral). Mais recentemente o levantamento de 7 de Junho de 1998 (liderado por Ansumane Mané contra o governo de Nino Vieira) também apresentou a mesma reivindicação de melhoria sobretudo de salários e de respeito social.

Reforma fiscal com introdução de impostos como o IGV e reforma de tabelas de taxas de exportação e importação.

Diminuição do número de funcionários públicos e congelamento dos salários.

#### **5.4.2. A tipologia e a definição das estratégias familiares**

Consideramos para este trabalho que as estratégias que consistem na diversificação de ocupações/profissões, com apoio mútuo entre emprego formal, actividades informais, venda e pequena produção agrícola ou alimentar e tudo o que possa gerar recursos, dentro das gerações que convivem (e sem esquecer que a solidariedade entre vizinhos também constitui um elemento importante) correspondem bem ao objectivo de pretender compreender os efeitos no bem-estar das famílias da evolução verificada, tanto na metodologia de concepção, como na organização da execução e no conteúdo da política económica e social.

A razão desta opção radica na escolha que fizemos do conceito de bem-estar e de recursos. Com efeito, se optamos por um conceito de bem-estar com base no acesso a recursos de vários tipos, não se justificaria escolher neste capítulo uma noção de estratégias que não radicasse no mesmo tipo de definição.

Também pensamos que o distanciamento da população da governação, já referida no Capítulo IV, origina uma preferência por estratégias que possam ser alteradas no curto prazo. Isto a par com outras, de efeitos mais de longo prazo, como a orientação da educação/instrução dos jovens e adultos, a procura de uma poupança em bens como terra ou habitação, a migração rural/urbana, a emigração<sup>366</sup>, etc..

Tomou-se assim, para cada família das amostras, o conjunto de actividades exercidas pelos seus membros. Não dispondo de dados para definir qual a actividade que proporciona mais rendimentos, atribuiu-se a cada família uma estratégia de acordo com a actividade exercida pela maioria dos membros adultos.

Vamos considerar para o critério das estratégias de vida as seguintes categorias:

- 1) Actividade de agricultura (Agricultura);
- 2) Actividade de agricultura e em simultâneo de trabalho assalariado não qualificado (Agricultura/Trabalho indiferenciado);
- 3) Actividade de comércio por grosso ou a retalho (Comércio);

---

<sup>366</sup> A emigração na Guiné - Bissau não é tradicionalmente uma estratégia vulgarizada. Podemos ver nos autores, sobretudo no período colonial, como consideram que só os Manjacos são, por vocação, emigrantes. Por outros autores percebe-se que as deslocações para os países vizinhos são a excepção, havendo sempre muitos movimentos migratórios com a Gâmbia, Guiné - Conacry e Senegal.

- 4) Actividade na Administração Pública Central ou Local, funcionários públicos e empregados do sector público empresarial (Função/ Sector Público);
- 5) Actividade em empresas privadas e em simultâneo com outra já referida nas restantes estratégias (Privado e Outro).

Uma análise que procure conter algumas componentes multidisciplinares leva-nos a caracterizar cada uma das estratégias definidas com recurso a variáveis qualitativas e quantitativas, como se segue:

#### 1) Actividade de agricultura (Agricultura)

São as famílias que, embora vivendo principalmente no campo, também se podem encontrar nos arredores da cidade, vendendo os seus produtos para obter outro tipo de bens. São sobretudo os grupos étnicos Pepel - originários da zona de Bissau e possuidores dos direitos tradicionais sobre as terras dos arredores - Balanta e também parte de Mandinga e Manjaco. Globalmente beneficiaram com as decisões de liberalização, subida de preços em geral e facilidade nas trocas derivada da alteração na moeda do país, pois têm acesso ao mercado da cidade de Bissau sem problemas de transporte, sendo indiferentes a políticas direccionadas para o sector mais formalizado da economia como o acesso a crédito bancário ou a reforma de empresas públicas. A estratégia destas famílias assentou, portanto, no aumento da sua capacidade de venda nos mercados da cidade.

#### 2) Actividade de agricultura e em simultâneo de trabalho assalariado não qualificado (Agricultores/Trabalhadores indiferenciados)

São aquelas famílias que têm membros de idade ainda jovem – 15 a 35 anos – que vivem, entre Julho e Outubro, no campo para trabalharem nas fainas agrícolas, de onde asseguram a subsistência alimentar, e o resto do ano na cidade, procurando trabalho de estivador, construção civil, etc., não diferenciado e sem preocupações de fixação. De acordo com o apuramento dos inquéritos são sobretudo os grupos étnicos Pepel e Mandinga, mas também um pouco de todos os restantes, com excepção de Crioulo e Balanta. Julgamos que as razões para estes dois últimos não estarem representados são mais claras para os Crioulos, pelo facto dessas serem actividades que não são remuneradas de forma a permitir satisfazer as suas capacidades/necessidades de recursos. Para os Balanta, que se dedicam mais à agricultura que a qualquer outra actividade, parece-nos lógico que escolhessem essa estratégia de vida – mas, de acordo com os dados, tal não se verifica.

São as famílias que procuraram uma estratégia de diferenciação das suas actividades geradoras de rendimento, adaptando-se às novas oportunidades de actividades surgidas com a liberalização e à intensificação das trocas. Será também o grupo que sente mais o efeito da concorrência de profissionais de países vizinhos, com uma mentalidade competitiva e inovadora em relação ao trabalho, e eventualmente com mais capacidade de utilização de instrumentos e ferramentas.

Poderão pertencer aqui, por conseguinte, os que viram o seu nível de bem-estar piorar pelo fracasso de actividades citadinas mais estáveis e rentáveis e/ou insuficiência na produção agrícola.

Pensamos que globalmente estas famílias serão beneficiadas com as políticas implementadas, como se verá mais adiante, embora dificilmente atingindo um nível alto de bem-estar, devido ao facto de o tipo da actividades escolhidas ter remunerações pouco significativas e ter forte concorrência a partir da adopção do franco CFA como moeda.

Como procurámos sintetizar no QUADRO V.35, no final deste Capítulo, essas famílias são beneficiadas e prejudicadas pelo mesmo tipo de medidas que as famílias que prosseguiram a estratégia anterior, mas em graus diferentes; ou seja, são beneficiadas pela liberdade de venderem onde e aquilo que quiserem na cidade e são prejudicadas se não conseguirem ter uma actividade não agrícola, com produtividade suficiente para vencerem a concorrência dos trabalhadores da mesma área, vindos dos países vizinhos, que podem trabalhar no mercado nacional devido exactamente às mesmas medidas de política económica.

### 3) Actividade de Comércio (Comerciantes por grosso ou a retalho)

Com os dados dos apuramentos verifica-se serem sobretudo os grupos Fula e Mandinga que beneficiaram com a liberalização das actividades económicas, o acesso ao crédito, o fim das limitações ao comércio externo, a mudança para uma moeda convertível e a circulação interna de bens, lançando-se na comercialização e importação de tudo o que não existia no mercado, antes dos programas de estabilização e ajustamento estrutural, senão através dos circuitos estatais, com constantes rupturas de fornecimentos em todo o tipo de produtos.

Embora sejam comerciantes residindo em Bissau, também beneficiam da política de privatização dos transportes públicos e da paralisação dos mesmos, assumindo eles próprios o papel de intermediários, (provavelmente em articulação com os familiares do interior do país) e absorvendo uma parte mais significativa dos lucros.

Nas famílias que escolhem esta estratégia incluem-se todos os comerciantes, seja qual for a sua dimensão. Ou seja, temos nesse grupo basicamente dois tipos de famílias: as primeiras, com lojas ou postos de venda fixos nos mercados, pagando imposto ao município, com capacidade de importação e comercialização de produtos do interior; as segundas, de comerciantes de menor dimensão, com pequenas bancas em mercados informais ou na rua, com menores impostos, que vendem fundamentalmente bens alimentares, cultivados pelos próprios em pequena escala ou sobretudo comprados noutras zonas fora de Bissau e transportados para os mercados. Sob a pressão da concorrência começaram, a partir da segunda metade da década de 90, a comprar nas lojas do centro da cidade e vender para os pequenos mercados nos bairros suburbanos todo o género de produtos não alimentares.

O primeiro grupo não é suficientemente significativo nas amostras para podermos considerá-lo separadamente. O segundo grupo é constituído sobretudo pelas mulheres chamadas “bideiras”, que em diferentes países africanos dependem extremamente da capacidade de trabalho dos membros adultos ou crianças da sua

família<sup>367</sup> e têm portanto grande fragilidade nos resultados da sua actividade, podendo realizar grandes lucros num período e arruinar-se num espaço de tempo muito curto.

#### 4) Actividade na Administração Pública Central ou Local (Funcionários públicos e empregados do sector público)

O grupo Crioulo domina esta actividade que todavia tem uma presença de todas as etnias, com excepção dos Fulas/Mandingas, com maior tradição no comércio, menos participação na luta armada contra o sistema colonial e mais contrários ao partido no poder<sup>368</sup>, desde 1974 até 2001.

Em princípio deveria ter visto piorar o seu nível de bem-estar pela descida dos salários reais, diminuição do papel do Estado na economia e hipotéticos despedimentos.

Mas a "migração parcial" para outros grupos poderá ter provocado um efeito no sentido contrário. Com efeito, a política de congelamento dos salários da função pública, o seu baixo nível e os sistemáticos atrasos no pagamento, levou este grupo a uma estratégia de adopção de actividades complementares privadas, seja como trabalhadores indiferenciados<sup>369</sup>, seja como técnicos especializados em trabalhos vários e consultorias para organizações internacionais, seja como agricultores modernos, seja de participação em comércio ou outros negócios com maior componente de capital.

É um grupo onde poderão permanecer os mais prejudicados, uma vez que não consigam fazer essa "migração parcial". Se vivessem realmente do salário monetário e em espécie que recebiam no início do processo de estabilização e ajustamento, o insucesso na transição para outras actividades tornaria muito pior o seu nível de bem-estar. As fontes orais a que recorremos informam-nos de que houve uma migração parcial ou total dos técnicos da função pública para actividades privadas, se bem que tais informações não surjam nos inquéritos. No mesmo sentido vai o discurso do governo, quando em 1988 aprovou a transformação do horário diário da função pública, passando para o período das 8 às 14 horas, de 2<sup>a</sup> a 6<sup>a</sup> feira, com a justificação de que seria desejável que os

---

<sup>367</sup> Embora em países como a Costa do Marfim, Angola (Luanda) ou Cabo Verde as organizações informais destas vendedoras tenham importância na formação de preços de produtos que podem ir desde os hortícolas até ao câmbio. Vejam-se os estudos sobre o sector informal na Guiné-Bissau já referidos nas notas deste Capítulo.

<sup>368</sup> Relembre-se os resultados nas eleições, ainda em regime de partido único, na região de Bafatá / Gabú referidas no Anexo III.

<sup>369</sup> Para aqueles que têm poucas habilitações formais. Estes perfaziam, analfabetos ou a saber ler/contar, 17.3 % do total em 1986, 14.7 % em 1991 e 8.3 % em 1993, de acordo com os inquéritos às famílias em Bissau.

funcionários tivessem tempo para desenvolver actividades nas suas terras de origem.

Mas essa possibilidade não anula o facto do Estado ser, em todo o período, o maior empregador permanente de assalariados e de continuar a proporcionar um acesso a recursos com pouca relação com os salários. Tal explica a dificuldade dos programas de redução de efectivos, como já referimos no Capítulo IV.

Globalmente pensamos que devem ter sido as famílias mais penalizadas pelas medidas de política aprovadas, sentindo especialmente o efeito da reforma ou do encerramento de empresas públicas, com despedimento de pessoal, e da restrição de admissões de funcionários públicos, com atrasos do pagamento dos salários, congelamento dos aumentos salariais e conseqüente queda do salário real.

#### 5) Actividade em empresas privadas e em simultâneo com outra já referida nas restantes estratégias (Privado e outro)

O grupo que exerce a actividade no sector privado reúne as famílias que têm membros ou só em empresas de sectores privados que não o comércio e a agricultura, ou simultaneamente no privado e secundariamente na função pública e no sector público. São aquelas famílias que optam claramente por privilegiar a actividade privada, mas com consciência de que o facto de manter algum membro com ligação ao Estado permite um acesso mais fácil aos recursos.

Com a abertura da economia, é um grupo com presença de todas as etnias, talvez com mais peso daqueles quem têm mais acesso a crédito e a importações e aos meandros do poder político em Bissau. Será um grupo de grande mobilidade, onde permanece quem tem sucesso e donde sai quem não consegue adaptar-se. A estratégia das famílias neste grupo tem a componente de adaptação e desenvolvimento das suas actividades, aproveitando as medidas de política económica favoráveis ao incremento do sector privado na economia. É a estratégia similar à das famílias que optam por Agricultura / Trabalho Indiferenciado, mas com maior poder de acesso a recursos de todo o tipo, desde simbólicos a consumo. Por outro lado, pode servir-se de processos de corrupção e prebendas às quais os quadros das instituições estatais estarão permeáveis, devido à perda de importância das instituições onde trabalham. Se bem que tal elemento não seja detectável nos inquéritos, o padrão seguido por outros países africanos indica que é um processo lógico<sup>370</sup>.

É a estratégia que pode ser prejudicada ou beneficiada pela liberalização do comércio externo e pela privatização de actividades, dependendo da sua capacidade de se adaptar a um sistema de concorrência liberalizado.

---

<sup>370</sup>Ver os trabalhos de J-F. Bayart, já referidos nesta investigação, ou o livro de Bayart, J-F, Ellis S. e Hibou, C. (1997) sobre criminalização do Estado em África, e bibliografia aí indicada.

### 5.4.3 As estratégias das famílias e os efeitos das políticas económicas e sociais

Vamos considerar os critérios económicos e socioculturais que nos podem permitir uma análise mais pormenorizada.

O peso relativo das famílias, de acordo com a tipologia de estratégias apontada, pode verificar-se pela estrutura das pessoas no QUADRO V. 22, onde temos as tendências mais significativas no total do período:

- a diminuição do peso relativo dos agricultores e dos agricultores/trabalhadores indiferenciados;
- a subida constante dos comerciantes, com um salto em 1986 - 1991 (liberalização de actividades), um máximo em 1994 e descida a partir desse ano, devido ao peso adquirido pela opção de estratégia de actividade no Sector Privado e Outro.
- uma variação em W das escolhas da estratégia da Função Pública Central e Local/Sector Público, acompanhando inversamente a evolução do bem-estar geral medido pelo consumo ou pelo IQD: quando o bem-estar melhora o peso das pessoas nas famílias com esta opção diminui e vice versa.

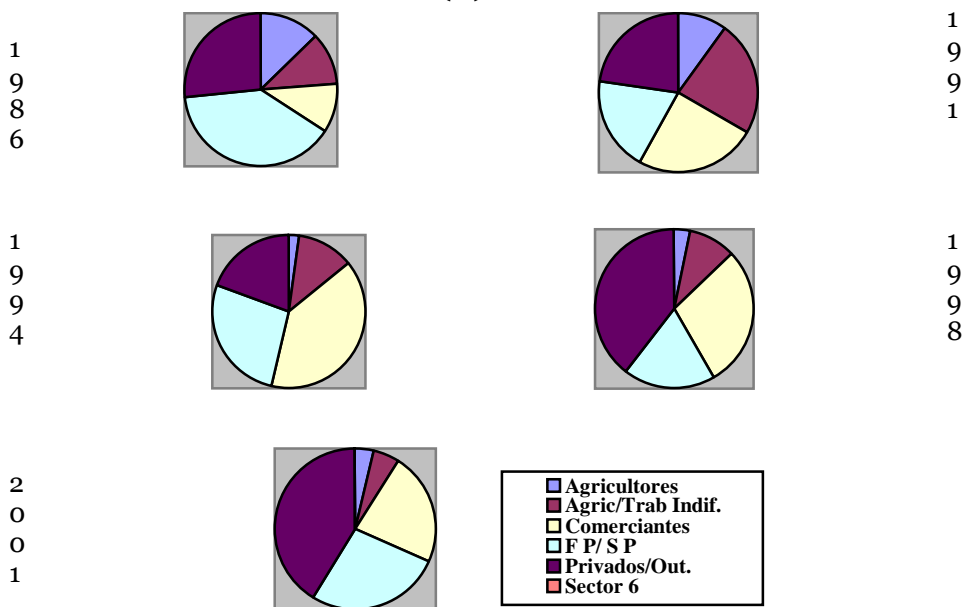
A interpretação destas evoluções será feita ao longo deste ponto, mas queremos desde já afirmar que o facto da estrutura das escolhas das famílias, em 2001, poder ser considerada como indicador do país caminhar para uma economia urbana, com um sector privado não agrícola forte e uma estabilização da actividade de serviços comerciais e públicos, pode ser muito enganador.

**QUADRO V.22**  
**Pessoas nas famílias por estratégias familiares**  
**(1986, 1991,1994,1998,2001)**  
 (%)

<b>Anos</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Agricultores</b>	12.7	10.0	2.3	3.3	3.9
<b>Agricultores/Trabalhadores Indiferenciados</b>	11.3	23.4	12.0	9.9	5.4
<b>Comerciantes grosso e retalho</b>	10.2	24.7	39.4	28.5	22.4
<b>Funcionários Públicos/Sector público</b>	39.2	19.0	26.8	18.7	26.9
<b>Sector Privado/Outro</b>	26.6	22.9	19.5	39.7	41.4
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

**GRÁFICO V.5**  
**Pessoas nas famílias por estratégias familiares**  
**(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**  
 (%)



Isto deve-se, por um lado, ao facto dos dados em 1998 e 2001 não serem representativos da cidade de Bissau, mas sim dos bairros onde foram recolhidos; por outro lado, a instabilidade da governação do país não permite afirmar essa estabilidade, pois, nos anos anteriores, as estratégias consideradas registaram oscilações reveladoras da dinâmica das famílias, numa mobilidade significativa da sua acção de resposta/adaptação às condições de exercício de actividades económicas criadas pelas políticas praticadas pelas instituições estatais, mas que não permitiam detectar uma previsível evolução.

#### **5.4.3.1. Estratégia centrada na actividade agrícola**

Para estudarmos em pormenor a evolução do bem-estar das famílias, de acordo com as estratégias seguidas, vamos utilizar o QUADRO V.23, onde podemos ver, pelo resultado do apuramento realizado por estratégia de vida centrada na Actividade Agrícola, que as famílias que optaram por essa via tinham pouco sucesso em 1986 e 1991, na obtenção de níveis de bem-estar intermédios e altos. Em 1994, o nível intermédio desaparece e apenas temos famílias com essa opção



nos níveis mais baixo e mais alto. O mesmo se passa com os dados recolhidos em 1998 e 2001.

**QUADRO V.23**  
**Níveis de bem-estar por estratégia familiar Agricultura, segundo**  
**o Consumo por adulto equivalente e segundo o IQD**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**  
 (%)

ANOS	BAIXO	MÉDIO	MELHOR
<b>Segundo o Consumo por adulto equivalente</b>			
<b>1986</b>	66.5	22.2	11.3
<b>1991</b>	71.0	18.8	10.1
<b>1994</b>	57.9	-	42.1
<b>1998</b>	16.3	-	83.7
<b>2001</b>	14.3	-	85.1
<b>Segundo o IQD</b>			
<b>1986</b>	35.6	38.5	3.5
<b>1991</b>	-	100.0	-
<b>1994</b>	100.0	-	-
<b>1998</b>	26.5	6.1	67.3
<b>2001</b>	22.4	20.4	57.1

Fonte: Anexo III - Quadros Estatísticos

Se tomarmos em linha de conta o bem-estar por IQD, no mesmo QUADRO, a distribuição é mais equilibrada, embora a tendência se mantenha: o nível Melhor reforça-se com diminuição do nível intermédio. Mas os anos de 1991 e 1994 só têm famílias num dos níveis, o que pode indiciar que a amostra está subrepresentada nesta opção estratégica.

Mesmo atendendo a essa possível falha, pensamos que tal evolução derivou da política de liberalização da actividade dos privados, do fim da definição de preços por via administrativa e consequente subida generalizada dos mesmos.

O primeiro nível de agricultores faz um tipo de actividade sem tecnologia nem inovações, assente em técnicas tradicionais de mão de obra intensiva, não utiliza o crédito formal, nem declara ter sido colectado pelo fisco (nos inquiridos destas famílias as despesas em impostos são diminutas ou inexistentes), as reformas fiscais e limitações ao crédito aos privados são-lhes indiferentes. São afectados negativamente pelo aumento do preço de bens públicos como a saúde e ensino, água ou electricidade, tendo muito provavelmente tendência para reduzir

esses consumos, deixando de enviar (ou enviando mais tarde) as crianças à escola, recorrendo mais à medicina tradicional e voltando ao uso de vela para iluminação.

Globalmente pensamos que foi beneficiado quem podia produzir e vender directamente no mercado com poucos custos de transportes.

Note-se que mesmo as famílias de bem-estar Baixo não atingem o peso de dois terços que tinham em 1986, tome-se um ou outro indicador. Essa tendência, e portanto as medidas já referidas de política, originaram, em todo o período 1986-2001, uma melhoria do bem-estar das famílias com esta estratégia, passando a existir famílias com nível mais alto com um peso muito superior ao do início do período.

A limitação a esta conclusão pode ter a ver com o abandono deste tipo de actividade pelas famílias que orientaram a sua estratégia para outras opções. Tal facto explicaria a redução da sua presença na amostra de 1994 e 1998, e daria uma certa lógica à concentração de famílias nos níveis pior e melhor. Quem conseguiu bons resultados manteve-se na estratégia, quem não conseguiu, ou teve capacidade de se deslocar para outras actividades ou caiu nos níveis mais baixos.

A melhor situação de bem-estar entre 1986 e 1991 atraiu um conjunto de famílias que se deve ter dedicado a essas actividades pelo nível de rendimento obtido, e não por ser a única alternativa que lhes permitia os seus conhecimentos técnicos e pessoais. Como os inquéritos também recolheram, para todos os chefes de família, a sua instrução formal, podemos verificar esta interpretação com esses dados: em 1986 são 96.4 % e em 1994 são 78.9 % analfabetos, mas em 1991, com o melhor nível de bem-estar geral da cidade, tomando o índice quantitativo, a estrutura é a que consta do Quadro V.24.

Ou seja, quando a capacidade de aquisição de bens aumentou em geral, em 1991, famílias com chefes com um nível de instrução alto, para a média da Guiné-Bissau, dedicaram-se a essas actividades. Quando, em 1994, essa capacidade geral diminuiu, essas famílias voltam a desistir dessa estratégia e optar por outra. Só se mantêm aquelas que não têm outra alternativa – os de nível mais baixo – e alguns de instrução mais alta, que possivelmente acreditam ser capazes de manter o nível de bem-estar como Melhor.

Mas em 1998 e 2001 a instrução dos chefes de família com esta opção estratégica diversifica-se (pelo menos nos bairros de origem dos dados). Com uma representação relativamente baixa na amostra, a única interpretação que nos parece correcta é que aquelas famílias, que continuam a optar pela agricultura, são as que tiveram sucesso, independentemente do nível de instrução do chefe. No espaço urbano não nos surpreende, pois para aquelas famílias, que têm propriedades fora de Bissau mas continuam a habitar na cidade, é de esperar que tenham um nível de bem-estar Melhor.

Quem não tem sucesso assume na cidade a mudança de estratégia, o que tenderá a fazer com o passar dos anos e a mudança da idade média dos chefes de família.

**QUADRO V.24**  
**Chefes de família agricultores por habilitações literárias**  
**(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**  
**(%)**

<b>Anos</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Analfabeto e sabe ler / contar</b>	96.4	58.0	78.9	22.2	20.7
<b>Ensino primário</b>	0	31.9	0	55.6	40.7
<b>Ensino Secundário</b>	0	5.8	21.1	22.2	29.8
<b>Outro</b>	3.6	4.3	0	0	8.8
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

Este é um processo que indicia a capacidade de intervenção e ou adaptação dinâmica, das famílias, às políticas implementadas com influência directa no seu bem-estar, através do ensaio da prática de actividades económicas rentáveis e sua troca por outras.

#### **5.4.3.2 Estratégia centrada na actividade agrícola e em trabalho indiferenciado**

O QUADRO V.25 permite verificar que as famílias cuja estratégia consistia em tentar exercer ao mesmo tempo a Agricultura e alguma actividade como Trabalhadores Indiferenciados, são daquelas que beneficiam com as políticas de estabilização e ajustamento, estabilizando o número de pessoas no nível Baixo e distribuindo-se as restantes pelos dois outros. Essa distribuição tem um desequilíbrio para o nível mais alto no período 1986-1991, quando o bem-estar em geral melhora, e equilibra-se entre os dois – alto e intermédio – no período entre 1991 e 1994, quando o nível da cidade piora, mas ficando longe dos valores baixos como 1986. Para 2001, os valores atingem a maior concentração nos níveis mais baixos de todo o período.

O IQD mostra-nos uma evolução mais difícil de interpretar: o ano onde em geral o bem-estar foi pior - 1994 - é aquele onde há mais pessoas no nível Melhor cujas famílias optaram pela agricultura juntamente com trabalhos ocasionais e indiferenciados.

**QUADRO V.25**  
**Níveis de bem-estar por estratégia familiar Agricultura/Trabalho**  
**Indiferenciado, segundo o Consumo por adulto equivalente e segundo**  
**o IQD**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

(%)

<b>ANOS</b>	<b>BAIXO</b>	<b>MÉDIO</b>	<b>MELHOR</b>
<b>Segundo o Consumo por adulto equivalente</b>			
<b>1986</b>	40.7	10.0	49.3
<b>1991</b>	7.9	14.5	77.7
<b>1994</b>	8.2	37.1	54.6
<b>1998</b>	9.1	22.1	55.8
<b>2001</b>	50.0	16.7	33.3
<b>Segundo o IQD</b>			
<b>1986</b>	32.8	21.3	45.8
<b>1991</b>	31.0	27.0	42.0
<b>1994</b>	21.0	3.8	75.2
<b>1998</b>	21.8	36.7	41.5
<b>2001</b>	15.7	37.1	47.1

Fonte: Anexo III - Quadros Estatísticos

Pensamos que podemos interpretar estes dados tomando em conta que todo o processo de implementação de políticas desde 1986 a 2001, que analisámos no Capítulo IV, tem uma componente de liberalização de actividades económicas que se mantém ao longo de todo o período. De entre o conjunto de todas as actividades económicas, aquelas que consistiam em pequenos trabalhos sem vínculo contratual, de periodicidade intermitente, de rendimento muito variável, eram vistas como uma das manifestações da desorganização da economia pelos Planos centralizados<sup>371</sup>, que as consideravam parte do sector informal, e portanto apenas tinham como objectivo a sua formalização. Os programas de estabilização e ajustamento criaram condições para o aumento desse tipo de actividades, ao retirarem as limitações legais ao seu exercício.

Assim, uma estratégia que aproveita esse ressurgimento de oportunidades para mão de obra pouco qualificada e consegue manter uma ligação à agricultura, de onde continua a assegurar parte da alimentação e a aproveitar a evolução em

---

<sup>371</sup> Os estudos sobre o sector informal da Guiné-Bissau não são muito numerosos. Mas pode-se confirmar as afirmações aqui feitas em Crowley, E.L. (1993) e Padovani, F. e Delgado, A.M.(1993).

alta dos preços de mercado, é lógico que tenha um aproveitamento positivo das políticas do período em análise, sendo-lhe indiferente medidas mais orientadas para as actividades mais formalizadas, como a reforma ou encerramento de empresas públicas, e apenas indirectamente a disciplina no crédito aos privados ou a liberalização do comércio externo, na medida em que as pequenas actividades privadas podem ser afectadas.

Em 1998 e 2001 julgamos que se junta outro efeito. A opção pelo Franco CFA em 1997, origina um crescimento acentuado da concorrência de trabalhadores vindos de outros países com a mesma unidade monetária. As nossas fontes orais afirmam que esses trabalhadores dispõem de melhor formação base – “sabem trabalhar” – e de pequenos instrumentos. De forma geral não têm família nem parentes no país e, portanto, não têm as despesas inerentes.

Sem medidas governamentais de apoio aos nacionais, como compensação da perda de instrumentos na guerra em 1998-1999<sup>372</sup>, micro crédito, formação profissional a preços baixos, licenças de exercício de profissão diferentes para nacionais e estrangeiros, etc., os trabalhadores migrantes ganham claramente na concorrência directa.

Temos, assim, um efeito nas opções das famílias, com origem em medidas de política económica tomadas pelo Governo e na omissão de outras.

#### **5.4.3.3 Estratégia centrada na actividade de comércio por grosso e a retalho**

A estratégia referida como Actividade de Comércio por grosso e a retalho, foi sobretudo praticada pelas famílias de etnia Fula e Mandinga. Se os dados do Recenseamento de 1991, já referidos no Capítulo II, não mostram nenhum acréscimo de presenças destas etnias em Bissau, os apuramentos, por etnia, dos inquiridos às famílias, em 1986 e 1991<sup>373</sup>, mostram um acréscimo relativo de pessoas nesta estratégia, passando de 31 % para 39 % da população de comerciantes entre 1986 e 1991. Para 2001 esse peso diminui, sobretudo pelo acréscimo de pessoas que escolhem a estratégia Privado e Outro.

A estratégia destas famílias assenta no maior desenvolvimento das suas actividades tradicionais de comércio, que já incluíam as trocas transfronteiriças e o transporte até aos centros urbanos, à revelia da ordem governamental estabelecida. A partir do momento em que já não existem entraves legais para a actividade comercial, o aproveitamento de um nível de actividade maior que noutros centros do país, pelo facto de estarem localizadas na capital as infraestruturas, o maior mercado, os ministérios e os comerciantes estrangeiros, torna lógico o aumento da presença dessas famílias.

Se atendermos apenas ao Consumo por adulto equivalente (QUADRO V.26), o bem-estar destas famílias tornou-se pior no conjunto do período em análise.

---

<sup>372</sup> Segundo a avaliação dos efeitos da guerra feita pelo Projecto Observatório do Bem-estar, 2001.

<sup>373</sup> Como já se referiu no Capítulo I e Anexo I, esta variável não foi recolhida em 1994.

Com efeito, podemos verificar nesse quadro que não existiam Comerciantes de Baixo bem-estar em 1986, mas em 1991, 1994 e 1998 passam para cerca de um quinto da amostra. Como se pode constatar, a maioria das famílias mantém-se nos três anos no nível de Melhor bem-estar.

Para o IQD, no mesmo QUADRO, tal já não é verdade. Ou seja utilizando variáveis qualitativas, as famílias com opção pelo Comércio têm uma das distribuições mais equilibradas de todas as estratégias, conseguindo que as políticas seguidas não tivessem grandes consequências. Note-se mesmo assim, que o ano de 1998, sendo aquele onde há menos pessoas em geral com bem-estar Baixo, é pior do que 1994, tendo mais pessoas no pior nível, para esta estratégia. A interpretação que fazemos é que tal evolução será fruto do crescimento da concorrência, embora os dados dos inquéritos nada nos digam sobre isso. Os comerciantes a retalho, que vendem produtos em pequena quantidade, que compram noutros mercados ou fabricam / colhem eles próprios, ou compram a produtores que conhecem pessoalmente, podem ficar fragilizados pela concorrência dos comerciantes com maior capacidade e capital, e pelas importações tornadas muito mais livres. É o início do processo que se vê agravado em 1997 com a entrada para a UMOA com uma única moeda, o Franco CFA.

### QUADRO V.26

#### Níveis de bem-estar por estratégia familiar de Comércio por grosso e a retalho, segundo o Consumo por adulto equivalente e o IQD (1986, 1991, 1994, 1998, 2001) (%)

ANOS	BAIXO	MÉDIO	MELHOR
<b>Segundo o Consumo por adulto equivalente</b>			
<b>1986</b>	-	16.1	83.9
<b>1991</b>	22.9	8.2	68.9
<b>1994</b>	22.3	20.1	57.7
<b>1998</b>	20.2	42.7	69.1
<b>2001</b>	37.8	10.8	51.4
<b>Segundo o IQD</b>			
<b>1986</b>	17.6	28.7	53.7
<b>1991</b>	17.4	28.9	53.7
<b>1994</b>	18.1	35.3	46.6
<b>1998</b>	26.7	28.0	45.3

<b>2001</b>	23.3	24.7	52.1
-------------	------	------	------

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

Também é possível que os pequenos vendedores estejam a sofrer de uma concorrência muito mais dinâmica desde a entrada na zona CFA, estando num processo de perda de bem-estar, enquanto os comerciantes com maior capacidade têm até ao momento conseguido manter-se no nível mais alto. Com efeito, os comerciantes ambulantes de outros países não ficam num único lugar à espera de clientes mas circulam constantemente. Organizam-se de forma a terem um associado mais fixo e outros que se deslocam a pé e vão procurando compradores, transportando a mercadoria com eles. Encontram-se destas pessoas nos lugares mais inesperados dos arredores da capital. Sem os custos da família e parentes, a sua vantagem é sobretudo a circulação até junto do cliente e preços mais baixos, pois os produtos que vimos nas mãos desse tipo de vendedores, em 2001 e 2002, já eram, na maioria, comprados nas lojas da própria capital guineense.

Depois do conflito de 1998-1999, podemos constatar que já se verificava uma reacção dos pequenos comerciantes guineenses no sentido de terem o mesmo comportamento, procurando rentabilizar as vantagens que lhes advinham do conhecimento do país, das relações familiares e do simples conhecimento de pessoas.

Para além do pequeno comércio, a adesão à zona CFA leva a uma entrada no mercado guineense de empresários de dimensões maiores de países com a mesma moeda, que passam a estar presentes em todos os ramos de negócios<sup>374</sup>. Julgamos que é essa entrada, ainda recente, para a instalação de comércio de maior dimensão (em 1999-2001, quando os dados foram recolhidos), que está na origem dos dados para este último ano, onde se pode constatar uma deterioração do bem-estar, com uma deslocação de famílias do nível Médio para o Baixo e uma manutenção relativa do nível Melhor.

Os índices de profundidade (P1), para o nível de bem-estar mais baixo das famílias com chefes no comércio revelam que, entre 1991 e 1994, viram piorar a sua situação.

A relação de tal evolução com o atributo etnia tem a ver, segundo nos parece, com os Fulas e Mandingas, que realizaram uma evolução como a descrita, devido a uma adaptação mais imediata às novas formas de actividade decorrentes das políticas económicas deste período. Como já se referiu no Capítulo II, as etnias de

---

<sup>374</sup> Podem ver-se nas lojas e no mercado da cidade de Bissau senegaleses, guineenses de Conacry, nigerianos, mas também libaneses, serra leoneses e até coreanos. Uma parte da pequena construção civil e de reparação de ruas, que se vê em curso, é atribuída a libaneses, com sede local pela contratação do aumento do espaço da habitação de guineenses contra a permanência durante cinco, dez ou quinze anos. Obtêm assim locais de negócios centrais e não precisam de passar pelas burocracias camarárias, uma vez que estão apenas a realizar obras numa construção já existente.

organização mais hierarquizada, com os Fulas/Mandingas, têm uma actividade produtiva orientada para o mercado, mais desenvolvida que aquelas etnias cuja organização social é mais dispersa.

É portanto lógico que a capacidade de aproveitamento de medidas de política económica, como o fim progressivo das licenças de importação e dos controlos sobre a circulação terrestre de mercadorias, tenha como consequência um aumento do acesso a recursos pelas famílias que se dedicam a essas actividades.

Mas temos de atender, nesta interpretação, ao facto de que as condições políticas de exercício deste tipo de actividade se alteraram substancialmente nesse período. Podemos verificar as consequências dessas alterações na opção, por esta actividade, pelas famílias com chefes mulheres, a partir de 1986, como se pode ver no QUADRO V.27.

O tipo de actividades exercidas pelas mulheres dentro da sociedade guineense, enquanto comerciantes, presta-se a um desenvolvimento muito significativo decorrente das políticas implementadas. Negócios do tipo venda de peixe, de mancarra, de pão comprado em padarias e revendido nos mercados ou na rua, de camarão apanhados nos campos de arroz, de fruta colhida no campo periurbano, são actividades exercidas por mulheres ou raparigas. Aliás, este tipo de actividade comercial articula-se com as mudanças no papel da mulher na produção que Handen, Diana L. (1989) exemplifica, referindo a inclusão de bolanhas no dote das noivas fulas, a produção em hortas e o facto de “agora lavar a sua parcela de terra, tarefa exclusivamente reservada ao homem há uns 10, 15 anos”.

**QUADRO V.27**  
**Chefes de família por sexo com actividade de comércio**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**  
**(%)**

<b>Anos</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Masculino</b>	97.0	70.3	73.0	91.1	85.7
<b>Feminino</b>	3.0	29.7	27.0	8.9	14.3
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

Até 1986 existia uma repressão policial sobre os vendedores de rua urbana, seja na liberdade de locais de venda, seja na fixação de preços, isto para além de um controle de circulação de pessoas e bens, exercido em fronteiras de sector administrativo, que condicionavam a entrada de produtos nos centros urbanos. O resultado dessas medidas era uma representação minimizada desse tipo de vendedores na cidade de Bissau. A possibilidade de passar a vender em qualquer rua ou local da cidade, a melhoria de transportes entre o espaço rural e urbano,



trazida pela sua privatização, e a fixação livre de preços, permitiu que esse tipo de comércio obtivesse rendimento suficiente para permitir às famílias que dele dependem melhorar o seu bem-estar. Mas isso não implica que as actividades geradoras de maiores rendimentos possam passar para as mãos das mulheres, apesar de haver excepções. Tanto quanto podemos conhecer por fontes orais, o comércio por grosso de produtos finais e intermédios de importação e a intermediação da exportação de cajú continuaram a ter uma presença sobretudo masculina.

Em conclusão, este tipo de estratégia, uma vez alterado o seu funcionamento em relação às condições de livre definição de preços e liberdade de entrada no mercado, tornou-se atractivo para muitas famílias, e passou a incluir uma distribuição por todos os níveis de bem-estar. O processo geral de diminuição do bem-estar, que se processou entre 1991 e 1994, levou a uma deslocação de famílias do nível superior para o intermédio e para o mais baixo, acompanhando essa deterioração geral, como se pode ver no QUADRO V. 26.

Mas é claro que este tipo de estratégia passou a ocupar um número de famílias significativo devido às políticas postas em prática pelo Governo e reacção subsequente das famílias, de opção por essas actividades.

#### **5.4.3.4 Estratégia centrada na actividade na função pública e no sector público**

O bem-estar das famílias que optaram pela estratégia de vida relacionada com a actividade na função pública / sector público, foi piorando em todo o período, de acordo com o Índice de bem-estar baseado no consumo. Com efeito, podemos verificar no QUADRO V.28 como o nível de bem-estar mais baixo foi sempre crescendo em percentagem de 1986 a 1994. E para o período 1998 - 2001 temos também uma evolução crescente a partir de um ponto que, importa salientar, reflecte uma situação anterior ao conflito 1998-1999, embora apenas em três bairros da cidade de Bissau.

Se calcularmos os índices de gravidade para o nível mais baixo, veremos como a função pública tem a pior situação de todos os sectores de actividade. Ou seja, as políticas de contenção dos salários como componente das despesas públicas, de reforma/liquidação das empresas públicas estatais, e de despedimento com ou sem processos de reintegração,<sup>375</sup> tiveram um efeito negativo nas famílias que optaram por se manter nessa estratégia.

O mesmo se passando em relação à prática de salários atrasados que, segundo Fadul, F. (2002), chegaram a atingir 18 meses e que só no período 1998 - 1999 de governação do GUN se manteve em dia. Mesmo em 2001, a estabilização do nível mais baixo é acompanhada por uma deslocação de famílias do nível mais alto para o Médio e para o Baixo.

---

<sup>375</sup> Como um dos componentes do PASI, já referido no Capítulo IV.

Esta evolução já não é tão clara se considerarmos o IQD. Ou seja, como podemos ver no QUADRO V.28, os anos com mais pessoas no nível mais alto são 1986 e 1998.

**QUADRO V.28**  
**Níveis de bem-estar por estratégia familiar de Função Pública /**  
**Sector Público, segundo o Consumo por adulto equivalente e o IQD**  
**(1986, 1991,1994,1998,2001)**  
**(%)**

<b>ANOS</b>	<b>BAIXO</b>	<b>MÉDIO</b>	<b>MELHOR</b>
<b>Segundo o Consumo por adulto equivalente</b>			
1986	4.3	14.8	80.9
1991	9.6	16.8	73.6
1994	20.3	5.5	74.2
1998	15.2	15.0	77.7
2001	20.0	24.4	55.6
<b>Segundo o IQD</b>			
<b>1986</b>	0.9	13.4	85.7
<b>1991</b>	16.1	12.4	71.5
<b>1994</b>	13.8	6.5	79.7
<b>1998</b>	11.9	3.2	84.9
<b>2001</b>	20.3	16.6	63.1

Fonte: Anexo III - Quadros Estatísticos

Os anos com mais pessoas no nível Baixo são exactamente os mesmos. E, em 1994, que foi um dos anos piores de bem-estar geral, as famílias com esta opção estratégica não tiveram nenhum prejuízo detectável pelos dados.

Esta estratégia é, de todas as consideradas, a que mantém mais pessoas, em média, no nível Melhor em todo o período, sendo portanto a melhor opção se considerarmos como indicador o IQD. O que não surpreende, pois as famílias com funcionários serão as mais conscientes da utilidade de enviar os filhos/as à

escola, de terem adultos com mais altas habilitações, e finalmente beneficiaram desde a independência de facilidades várias, em materiais ou crédito, para melhorarem as suas habitações, tendo mesmo sido construídos alguns bairros só para pessoal de alguns ministérios, como as Pescas e o Plano.

Note-se aliás como em 1991 os dois indicadores – bem-estar baseado no consumo e bem-estar baseado também em variáveis qualitativas – se afastam mais. Ou seja quando a liberalização económica teve maior efeito, dado o ponto baixo de consumo donde se partiu em 1986, coincidindo com uma governação que levou à suspensão da ajuda externa como já vimos no Capítulo anterior, os funcionários tiveram mais dificuldade em acompanhar a evolução das restantes opções.

Um elemento adicional é a diminuição do peso dos crioulos nestas actividades, embora só se disponha de dados para quatro dos anos em análise, quando esse grupo de famílias com estratégia de actividade na função pública/sector público passa de 37.7 % em 1986 para 11.6 % em 1991. Para os anos de 1998 e 2001 a percentagem é inferior a dois dígitos.

Com estes dados deve-se colocar a questão se este período não viu, pela primeira vez desde a independência, a queda de poder económico do grupo que na cidade de Bissau era considerado mais perto do poder do Estado (do colono ou do pós independência) e das consequentes vantagens de uma economia centralizada e formalizada. O afastamento dessas famílias de lugares nas instituições públicas, dos ministérios e empresas públicas - que ocupavam no tempo colonial e que até 1980 mantiveram, como já se referiu no Capítulo IV - pode ser a causa de uma perda de capacidade de acesso a recursos, implicando uma descida no seu nível de bem-estar.

Os dados sugerem que a ocupação desse espaço simbólico teria sido feita por outros grupos étnicos com aumento da participação de Fula e Mandingas e do conjunto de etnias menos importantes numericamente. A lógica subjacente parece-nos ser a da maior apetência do primeiro desses grupos pelo comércio e consequente afluência a Bissau, centro das actividades económicas comerciais mais significativas; como consequência secundária teríamos algum aumento da sua presença nos organismos do Estado e Sector Público. É no entanto uma hipótese fraca. Julgamos que a perda de presença dos crioulos é o elemento central que só por si provoca o aparecimento da diversidade de etnias nessa actividade e consequente alteração na estrutura. Se a apropriação dos recursos públicos, como base de acumulação e de consumo, tiver sido feita predominantemente por aqueles que ocuparam lugares no aparelho de Estado em Bissau<sup>376</sup>, depois da independência, e com tendência para o afastamento dos crioulos depois do golpe de Estado de 1980, mais se confirma essa leitura.

---

<sup>376</sup> Questão relacionada com um critério simbólico e que está por estudar, tanto quanto sabemos, apesar de algumas referências na tese de doutoramento de Filho, W.T. (1998).

O nível de instrução dos chefes de família nestas actividades, que se mantém estável depois de um primeiro ajustamento de 1986 para 1991, é suficientemente diferenciado, como se pode ver no QUADRO V.29, para se poder considerar que o seu acesso a outro tipo de fontes de recursos se encontra facilitado.

**QUADRO V.29**  
**Funcionários públicos e do Sector Público por habilitações literárias do chefe de família (1986, 1991,1994,1998,2001)**  
 (%)

<b>Anos</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Analfabeto e sabe ler/contar</b>	17.3	14.7	8.3	15.0	11.9
<b>Ensino primário</b>	63.3	24.4	26.3	17.5	23.8
<b>Ensino Secundário, técnico e profissional</b>	19.4	61.9	65.4	67.5	64.3
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

Assim, a possibilidade de acumular a actividade na função pública/sector público com outras actividades, seria uma das explicações possíveis para uma deterioração pouco significativa como a que verificámos. Ou seja, o facto de os funcionários públicos ou do sector público terem um nível de habilitações muito mais diversificado do que outros sectores, permitiria que complementassem o vencimento com outras actividades.

O facto de optarem por se manterem dentro desta estratégia teria a ver com acesso a recursos por via do posto, do serviço ou das relações pessoais. Esta última afirmação é apenas uma suspeita pois não se conseguiu inquirir nenhum critério político nem simbólico que esclarecesse esse aspecto. Outra explicação possível, para a evolução verificada não ter sido tão gravosa para as famílias envolvidas nessa estratégia, seria a confirmação do que afirmámos anteriormente, relativo à efectiva implementação das políticas restritivas de admissão e pagamentos em espécie aos funcionários. Se a prática de pagamento para funcionários com categoria a partir de técnico superior, de electricidade, carro, telefone, arroz, óleo alimentar, açúcar e combustível, por parte do Governo, e de viagens e outras

prebendas por parte de instituições internacionais de ajuda ao desenvolvimento, se mantiveram nesse período, independentemente das declarações de intenções dos governantes, então é lógico que o bem-estar dessas famílias tenha sido afectado numa dimensão mais limitada, atendendo aos objectivos dos programas de estabilização e ajustamento.

Reparemos que existe um elemento nesta estratégia de difícil avaliação, que são os atrasos no pagamento dos salários. Se os atrasos de vários meses se tornaram normais ao longo do período, os efeitos dessa prática não são fáceis de avaliar. Deveria baixar o nível de bem-estar daqueles que não conseguem acesso a algum modo de crédito durante os períodos de atraso. A verdade é que, pela percepção que temos de diferentes estadias em Bissau, o movimento comercial da cidade depende do pagamento aos funcionários e portanto esta questão não deve ser desprezada. Mas não temos dados para além dessa fonte oral.

Estes resultados apontam também para um comportamento das famílias que, no Capítulo IV, já tínhamos afirmado, corresponder ao padrão de sucesso/insucesso deste tipo de políticas na África Subsaariana, com uma adaptação dos grupos sociais de interesses através de uma recusa, na prática, em aplicar as políticas de limitação de entradas nos empregos públicos e de degradação dos salários reais preconizadas pelas organizações internacionais e vertidas para documentos aprovados pelo sistema político e institucional do país, mas com múltiplas resistências na sua aplicação pelos próprios governantes e deputados que os aprovam.

#### **5.4.3.5 Estratégia centrada na actividade em empresas privadas e outras**

As famílias que optaram por uma estratégia de Actividade em empresas privadas e outras das restantes, viram o seu bem-estar, ao longo do período 1986-2001, ter uma evolução que é melhor dividir em dois períodos, de acordo com a metodologia de construção dos dados. Com efeito, o QUADRO V.30, entre 1986 e 1994, segundo o Consumo por adulto equivalente, mostra bem o processo de evolução do bem-estar de acordo com a evolução geral: melhor de 1986 para 1991 e pior deste ano para 1994.

**QUADRO V.30**  
**Níveis de bem-estar segundo o IQD por estratégia familiar**  
**Privado e Outro**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**  
**(%)**

<b>ANOS</b>	<b>BAIXO</b>	<b>MÉDIO</b>	<b>MELHOR</b>
<b>Segundo o Consumo por adulto equivalente</b>			
<b>1986</b>	22.5	19.1	58.4
<b>1991</b>	16.7	20.0	63.3
<b>1994</b>	17.3	35.8	46.8

<b>1998</b>	18.9	22.0	59.1
<b>2001</b>	20.1	25.5	54.5

**Segundo o IQD**

<b>1986</b>	11.6	24.9	63.6
<b>1991</b>	15.4	12.2	72.4
<b>1994</b>	18.4	12.7	69.0
<b>1998</b>	17.2	7.3	75.5
<b>2001</b>	11.0	24.7	64.4

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

Em 1998 e 2001 temos uma evolução de reforço dos níveis baixo e intermédio e diminuição do nível melhor.

Se a análise apenas utilizasse o IQD teríamos, para ambos os períodos referidos, uma evolução muito irregular, com um peso crescente do nível baixo e uma variação entre os dois restantes.

Para ambos os indicadores, o ano de 1986, é, de todo o período, aquele onde há menos pessoas no nível Melhor.

Julgamos que a interpretação tem a ver com a limitação, que existia em 1986, de exercício de actividades económicas pelos privados e com o sucesso, no âmbito das medidas dos programas de estabilização e ajustamento, de empresas de pequena dimensão, ensaiadas em geral por quadros ou ex-quadros da função pública ou de empresas estatais, numa primeira fase e por alianças entre empresários guineenses e estrangeiros, sobretudo portugueses, numa segunda fase, antes do conflito de 1998-1999.

Os trabalhos sobre o investimento privado e público<sup>377</sup> e a consulta a jornais de Bissau ao longo destes anos de 1986 a 2001, transmitem a ideia de que o sector privado não passou de um nível muito embrionário, com algumas empresas de serviços como informática, fotocópias, farmácias, transportes (táxis e transporte misto de passageiros e carga) a surgirem e permanecerem, para além do comércio e da confecção artesanal de roupas, mas outras mais ligadas à produção de bens, como sapatos e computas, a não sobreviverem.

---

<sup>377</sup> Não abundam os estudos sobre o investimento privado no país, mas veja-se Esim, S. e Walker, A. (1995), sobre o sector informal, Mendes, R. e Jawad, M. (1986) sobre o sector comercial. Handen, D.L. (1986) e Andrade, M. (1993), sobre o investimento público, também incluem elementos relacionados com o investimento privado.

Sendo assim, a evolução algo irregular do bem-estar das famílias com opção por esta estratégia, constitui uma consequência lógica do processo de liberalização de crédito e de actividades económicas, articulado com uma apetência limitada do investimento estrangeiro, fruto da ausência do país de recursos de acumulação rápida, como o petróleo ou diamantes e do estado muito precário das infra-estruturas rodoviárias, portuárias e de energia. Haverá, assim, empresas privadas que são bem sucedidas e outras não, determinando variações do bem-estar dessas famílias.

Em conclusão, as famílias que optaram por esta estratégia tiveram um sucesso relativo, no sentido em que melhoraram o seu bem-estar, ligado ao consumo, entre 1986 e 1991, pioraram relativamente em 1994 e voltaram a melhorar em 1998, num processo sem mudanças bruscas em poucos anos, como nas estratégias ligadas ao Comércio ou aos Agricultores / Trabalhadores Indiferenciados. Segundo o IQD, os anos de limitação à actividade dos privados, da diminuição da ajuda externa e de queda da economia no pós guerra são aqueles em que estas famílias têm menos bem-estar. Ou seja, estas famílias ressentem-se directamente dos efeitos da evolução da governação.

## **5.5 Os recursos simbólicos - a religião e a etnia nas estratégias**

Apresentam-se também os dados da religião dominante nas famílias em relação com as estratégias seguidas (QUADROS V.31 e 32). O grande contraste entre 1986 e 1991, por um lado, e 1998 e 2001, por outro, pode ver-se a nível dos totais: em 1991 a estrutura percentual por religião tornou-se igualitária entre as três crenças, quando no primeiro ano os cristãos eram 60 %; para o período 1998-2001 cristãos e muçulmanos relegaram para 10 - 11 % os animistas e disputam em termos iguais a população inquirida<sup>378</sup>.

Quanto às estratégias, julgamos que seja de realçar o acréscimo contínuo de muçulmanos na estratégias de Comércio entre 1986,1991, 1998 e 2001, confirmando o que se afirma neste ponto das etnias Fula/Mandinga. As estratégias “Função Pública /Sector Público” revelam uma retoma da presença na Administração por parte dos cristãos depois de algum abandono da função pública em 1991. No sector privado, fora da agricultura e do comércio, registem-se as alterações de ordem que se sucedem nas religiões das famílias com esta estratégia, revelando bem as oscilações do seu sucesso.

Pensamos no entanto que estes dados são de interpretação difícil porque as posições religiosas, com excepção dos muçulmanos, são muito volúveis, podendo ser afirmadas conforme as conveniências momentâneas ou acumulando duas

---

<sup>378</sup> Mais uma vez recordemos que este efeito também deve ser influenciado pela recolha de dados em 1998 e 2001 ter sido feita em bairros sub-urbanos de acolhimento de migrantes de outras zonas do país e não como amostra representativa de toda a cidade.

referências, animistas e cristãos. Ou seja, contrariamente a uma variável simbólica como a etnia, a religião não é um elemento estruturante do bem-estar, excepto para os muçulmanos.

Para estes, a religião funciona realmente como um recurso, na acepção que estamos a utilizar, e as redes de acesso a outros recursos passam pelas relações sociais que a mesquita proporciona.

Nos dados referentes às etnias das pessoas nas famílias por estratégias (QUADROS V. 33 e 34) julgamos detectar a tendência para os Pepel escolherem sobretudo a agricultura e o sector privado como estratégia, enquanto as etnias muçulmanas se afirmam claramente no comércio.

Os crioulo/mistos continuam a perder importância relativa em Bissau desde 1986, em todas as estratégias, reflectindo o crescimento populacional na cidade das pessoas de etnias tradicionais. Mesmo na escolha da estratégia “Função Pública/Sector Público”, os dados não transmitem, neste período 1986 – 2001, a informação de ela ter sido adoptada predominantemente por qualquer etnia, a partir da perda continuada de importância que assumiam os crioulo/mista em 1986.

#### QUADRO V.31

Pessoas nas famílias por religião e estratégias familiares  
(1986, 1991)

(%)

(1986)

<b>Religião</b>	<b>Agricultores</b>	<b>Agricultores/ Trabalhadores Indiferenciados</b>	<b>Comércio por grosso e retalho</b>	<b>Função Pública/ Sector Público</b>	<b>Privado e Outro</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Animista</b>	22.2	9.5	4.5	16.6	18.3	15.7
<b>Muçulmana</b>	33.1	23.5	45.7	14.4	25.2	23.9
<b>Cristão</b>	44.8	67.0	49.7	69.0	56.5	60.4
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1991)

<b>Religião</b>	<b>Agricultores</b>	<b>Agricultores</b>	<b>Comércio por</b>	<b>Função</b>	<b>Privado</b>	<b>TOTAL</b>
-----------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------	----------------	--------------



	<b>-tores</b>	<b>Trabalhad o-res Indiferenc iados</b>	<b>grosso e retalho</b>	<b>Públic a/ Sector Públic o</b>	<b>o e Outro</b>	
<b>Animista</b>	48.8	41.7	17.2	27.9	43.5	34.2
<b>Muçulma na</b>	18.8	21.5	56.0	32.5	28.7	33.5
<b>Cristão</b>	32.4	36.8	26.8	39.6	27.8	32.4
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

**QUADRO V.32**  
**Pessoas nas famílias por religião e estratégias familiares**  
**(1998, 2001)**  
**(1998)** **(%)**

<b>Religião</b>	<b>Agricul- tores</b>	<b>Agricultor es/ Trabalhad o-res Indiferenc ia-dos</b>	<b>Comér- cio por grosso e retalho</b>	<b>Funçã o Públic a/ Sector Públic o</b>	<b>Privad o e Outro</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Animista</b>	24.5	18.4	2.4	16.5	13.6	11.8
<b>Muçulma na</b>	32.7	10.2	83.2	27.3	52.6	52.1
<b>Cristão</b>	42.9	71.4	14.4	56.1	33.7	36.1

<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
--------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

**(2001)**

<b>Religião</b>	<b>Agricultores</b>	<b>Agricultores Trabalhadores Indiferenciados</b>	<b>Comércio por grosso e retalho</b>	<b>Função Pública/Sector Público</b>	<b>Privado e Outro</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Animista</b>	0	21.7	2.1	15.2	10.7	10.1
<b>Muçulmana</b>	36.7	39.1	80.3	28.0	37.3	44.6
<b>Cristão</b>	63.3	39.1	17.6	56.8	52.0	45.3
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

**QUADRO V.33**

Pessoas nas famílias por etnia e estratégias familiares

(1986, 1991)

(1986)

(%)

Etnias	Agricultura	Agricultores/Trabalhadores Indiferenciados	Comércio	Função / Sector Público	Privado e Outro	TOTAL
Crioulo Mista	12.7	14.3	13.5	37.7	21.2	26.6
Balanta	17.5	34.7	17.6	13.4	8.2	14.7
Fula / Mandinga	33.3	14.2	50.0	11.3	19.9	20.4

Manjac	3.2	18.4	13.5	3.4	2.1	5.4
Papel	27.0	14.3	2.7	24.7	36.3	24.2
Manca	3.2	4.1	2.7	5.8	9.6	5.9
Outras etnias	3.1	0	0	3.7	2.7	2.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1991)

Etnias	Agricultura	Agricultores/ Trabalhadores Indiferenciados	Comércio	Função Sector Público	Privado Outro	TOTAL
Crioulo/ Lisista	0	7.7	13.5	11.6	11.0	10.8
Balanta	0	26.0	6.2	16.1	16.3	16.5
Fula / Landinga	0	16.1	32.7	17.4	18.2	21.2
Manjaco	100.0	12.1	7.9	6.0	8.1	9.0
Papel	0	16.4	14.5	20.3	16.3	16.6
Mancanh	0	12.4	8.1	12.0	21.5	13.3
Outras etnias	0	9.3	17.1	16.6	8.6	12.6

TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

QUADRO V.34  
Pessoas nas famílias por etnia e estratégias familiares  
(1998, 2001)

Etnias	(1998)						TOTAL
	Agricultura	Agricultura / Trabalhadores Indiferenciados	Comércio	Função / Sector Público	Privado e Outro	AL	
Crioulo/Mista	0	0	0	3.2	0.3	0.7	
Balanta	12,2	39.5	2.1	29.5	16.7	17.0	
Fula / Mandinga	32.6	5.4	73.8	21.9	42.9	43.7	
Manjaco	38.8	29.9	11.8	7.9	5.9	11.4	
Papel	6,1	13.6	2.8	9.7	13.2	9.4	
Mancanh	0	1.4	0.2	12.9	9.0	6.2	
Outras etnias	10.3	10.2	9.3	14.9	12.0	11.6	
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

(2001)

Etnias	Agric ultura	Agricult ura /Trabalhadore s Indiferenciado s	Co mércio	Funç ão / Sector Público	Priv ado e Outro	AL	TOT
Mista Crioulo/	0	0	1.4	9.6	3.5		4.3
Balanta	22.4	38.6	1.4	23.8	27.7		21.2
Mandinga Fula /	8.2	37.2	75. 0	22.0	23. 7		35.0
Manjaco	0	0	4.5	11.9	15.2		10.7
Papel	28.6	10.0	8.3	8.1	11.7		10.6
Mancanh	6.1	10.0	1.4	15.1	4.3		6.9
Outras Etnias	34.7	4.2	8.0	9.5	13.9		11.3
TOTAL	100.0	100.0	100. .0	100. 0	100 .0		100.0

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

### 5.6. Os recursos de consumo colectivo e as estratégias

Note-se que todo o processo de escolha de estratégias, referido neste Capítulo, por parte das famílias se faz num contexto de diminuição da intervenção do Estado na sociedade em geral, e especialmente na economia, como é objectivo dos programas de políticas, como vimos no Capítulo IV e se salientou no ponto anterior.

A governação durante todo este período é feita de forma a favorecer esse afastamento, seja pela alienação das decisões, deixadas cada vez mais às

organizações internacionais, seja pelo exercício das funções públicas com favorecimento das famílias dos titulares dos cargos.

Dos autores que referimos no Capítulo anterior Fadul, F. (2002) é aquele que mais insiste numa análise extremamente negativa do período entre 1986 e 2001, sob qualquer dos dois presidentes da República, João Bernardo Vieira (Nino) e Koumba Yalá Kobdé Nhanca, e dos vários Governos que estiveram em exercício.

É surpreendente que, ao querer elaborar um programa de políticas económicas e sociais (que não seja a mera cópia de um modelo tipificado, mas sim a aplicação do princípio de que cada país é um caso especial) quem o faz - especialistas de organizações internacionais ou técnicos do Governo -, não se interroguem sobre qual o comportamento previsível da população face a essas medidas. Não temos conhecimento que assim seja; a metodologia que seguem apenas atende aos programas de governo, acordados ou não com organizações internacionais. Mesmo na elaboração do II Plano de Desenvolvimento, em Bissau, onde o Governo procurou perguntar à sociedade civil quais as suas necessidades, não transparece dos documentos que a interacção entre medidas de política e população tivesse sido considerada.

As fontes orais a que recorremos dão-nos uma ideia do “desaparecimento” do Estado, entre 1986 e 2001, da vida das populações. As pessoas passaram a tentar construir a vida que sonham guiando-se pela própria capacidade de iniciativa, sua e da família, contando cada vez menos com a ajuda do Estado e conseqüente necessidade de ocupação de cargos no aparelho burocrático. A organização tradicional, as associações de tabanca ou de bairro, de mulheres ou de jovens, as ONG, nacionais ou estrangeiras, com muita actividade sobretudo depois de 1991, são também expressão dessa ausência das instituições públicas.

As tabancas que visitámos fora de Bissau falam dos “homens ou mulheres grandes”<sup>379</sup> para contarem o que fizeram nos últimos tempos ou que pensam fazer e “esquecem naturalmente” o delegado, o membro do Partido, o funcionário. Note-se que tal não é verdade em todo o lado, pois quando as pessoas estão ligadas às povoações por laços de parentesco ou por prestígio social, acumulam com facilidade a iniciativa nas duas funções.

Mas a ideia que temos é que na maioria dos locais a presença do Estado voltou quase ao tempos coloniais quando não havia sequer cobrança de qualquer imposto.

As estruturas da educação rurais também dão a sensação de terem desaparecido; as escolas, se sempre foram más, parece que deixaram de funcionar

---

<sup>379</sup> As pessoas que atingem uma idade avançada, de acordo com a esperança de vida no país, e que constituem a autoridade da aldeia (tabanca) ou de uma etnia, seja pelas opiniões que lhes são solicitadas, seja por integrarem um conselho, mais ou menos formal conforme o costume étnico, que decide ou assiste o chefe/régulo/rei, quando existe. Também se utiliza a expressão como sinal de respeito pelos idosos ou pessoas de grande prestígio social ainda que mais novas.

de todo fora dos centros urbanos, por falta de material didáctico, carteiras, quadros, pagamento aos professores e possivelmente por alguma quebra do interesse da população por uma instrução cuja utilidade não é fácil de entender, para além de saber ler e sobretudo contar para alguns dos membros da família (sendo inútil que todos saibam, num processo em que as mulheres são as primeiras a serem preteridas). Quanto a este último aspecto as informações que temos são que, pelo menos em Bissau, há uma mudança de atitude nas famílias, com insistência nas associações de pais e procura de melhores escolas, mesmo fora dos círculos guineenses com mais recursos.<sup>380</sup>

As escolas oficiais, apesar da alteração na estrutura da população quanto à instrução, que melhorou ao longo do tempo no período pós independência, muitas continuam a ter apenas 1<sup>a</sup> ou 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> classes e a leccionar em condições muito precárias.<sup>381</sup>

Nos ministérios, a única actividade visível depende da existência de apoios externos de ajuda ao funcionamento do conjunto ou de partes dos serviços, a electricidade tem enormes períodos de falhas diárias, os telefones estão cortados, não há verba para combustível quando existem veículos a funcionar, o silêncio e a raridade de pessoas são o dia a dia dos corredores das instituições públicas. A existência da ajuda externa depende de quem é pessoalmente o dirigente ou ministro, pois não se detecta nos Programas dos sucessivos Governos e nos poucos documentos que procuram fazer um balanço da governação<sup>382</sup>, uma consciência da necessidade de uma gestão cuidadosa da ajuda externa e medidas institucionais dela decorrentes. Portanto os fluxos financeiros e de recursos técnicos e humanos externos podem variar, de instituição para instituição e dentro da mesmo instituição, em prazos muito curtos.

O tipo de bens cujo acesso depende fundamentalmente da governação, como a água potável, a electricidade da rede pública para as ruas e/ou para as habitações<sup>383</sup>, os sistemas de educação e saúde, constituem variáveis qualitativas de elementos básicos de recursos integrantes do bem-estar das populações, onde as despesas detectadas pelos inquéritos são pouco significativas. Essas despesas incidem mais para alguns desses bens onde foram surgindo alternativas privadas, apoiadas ou não pelos programas de ajustamento estrutural, mas quase sempre por

---

<sup>380</sup> São informações que obtivemos sobretudo no trabalho realizado junto dos bairros onde foram recolhidos os dados de 1998 e 2001. Veja-se também Moreira, M. (1997) e Levy, I. (2000).

<sup>381</sup> Os dados disponíveis são apenas para o levantamento elaborado em 2000, pelo Ministério da Educação, mas dão informação detalhada que não existe para outros anos.

<sup>382</sup> Segundo Fadul, F. (2002), desde a independência, só o Governo de Unidade Nacional que dirigiu em 1998, apresentou um balanço da sua governação.

<sup>383</sup> Uma decisão em alternativa que o Governo teve de tomar várias vezes durante todo o período foi se disponibilizava luz para os candeeiros públicos ou para as habitações.

financiadores externos bilaterais em articulação com organizações da sociedade civil, como os sistemas de fossas e latrinas em alternativa ao saneamento e esgotos públicos, a recolha de lixo organizada por organizações da sociedade civil nos bairros, as “escolinhas” privadas promovidas pela população ou por professores individualmente, em alternativa às escolas oficiais sistematicamente paralisadas por falta de materiais ou por greves dos professores<sup>384</sup>, as “clínicas” privadas de enfermeiros e eventualmente médicos. A igreja católica tem uma intervenção significativa a nível da saúde e mantém a funcionar vários estabelecimentos de ensino clássico, de formação profissional e seminários e os dois bispos coordenam a acção social de diversas ordens religiosas.

Vários dos financiadores externos disponibilizam recursos directamente para as organizações não estatais, fazendo uma análise muito crítica da governação.<sup>385</sup>

Para a água e a iluminação vamos analisar qual a relação com o bem-estar das famílias em Bissau, a partir do tipo de acesso. Para a saúde e educação, a análise fundamental da acção do Estado nestas actividades foi feita no Capítulo IV. Ficamos assim com um conhecimento mais preciso do papel das instituições públicas neste período, permitindo-nos obter indicações sobre os efeitos da diminuição das despesas públicas, preconizada pelos programas de estabilização e ajustamento, sobre a disponibilidade de bens de consumo colectivos à população.

Note-se que, apesar das questões sobre o acesso a esses bens ter sido formulada nos inquéritos, de forma a inquirir qual a utilização naquele momento, e não qual a estrutura de que a família dispõe, não pensamos que tal objectivo tenha sido inteiramente conseguido, pois há muitas respostas que misturam os dois critérios. Ou seja, não é por uma família dispor de canalização que tem acesso a água por esse meio; é necessário que haja água na rede pública e que a família disponha de posses para pagar a sua utilização; a posse de contador eléctrico e instalação apenas significa que, se houver luz, poderá ser usada mas nada nos diz quantas horas de corrente existem durante o dia. Julgamos que muitas respostas podem ter sido dadas sobre a possibilidade de acesso e não de acesso efectivo na semana da colocação da questão.

O acesso a água, tem de se distinguir pelos diferentes tipos de acesso que existem na cidade, sobretudo devido à implicação da acção das instituições estatais na construção, gestão e manutenção das estruturas em cada caso.

---

<sup>384</sup> Por atrasos de pagamento de salários. Por exemplo no final do ano lectivo de 2001-2002 estavam sete meses por pagar. Nesse ano os professores não deram as notas finais impossibilitando as matrículas no ano seguinte e a candidaturas a bolsas externas atempadamente. O Governo só resolveu parcialmente a situação pagando três meses em Janeiro de 2003.

<sup>385</sup> DFID, do Reino Unido, Cooperação Suíça, NOVIB holandesa, União Europeia, etc., em geral através de ONG dos próprios países.



O apuramento dos dados dos inquiridos respeitantes a este item encontra-se no QUADRO V.35. Por esse quadro se pode verificar que para o ano de 1986 só 28.8 % dos inquiridos tinham acesso a água tratada ou potável. Em 1991 a situação altera-se com uma maioria dos inquiridos a terem acesso à rede pública, e os restantes a dividirem-se em dois terços para os poços tradicionais mas já um terço para os modernos.

Aparentemente em 1994 retrocede-se e temos 40.0 % das famílias com acesso a água de rede pública ou privada, que se supõe tratada, e os restantes a distribuírem-se por poço tradicional individual em geral, e fontanário público ou chafariz.

Mas as tipologias dos inquiridos não foram exactamente as mesmas, como se pode ver no QUADRO V.35 e as respostas que estavam incluídas na Rede Pública em 1991, podem em 1994 ser respondidas como fonte ou fontanário. E nesse caso já teríamos uma evolução positiva.

Em 1998 e 2001 pensamos que os números não são comparáveis, uma vez que a água canalizada ainda não tem infraestruturas que permitam às populações dos bairros suburbanos terem um acesso significativo, ainda que tivessem rendimentos para pagar o consumo. Mas comparando apenas esses dois anos, e apesar do conflito, houve uma evolução crescente de famílias a terem acesso a rede pública ou privada e fonte ou chafariz.

#### QUADRO V.35

Acesso a água por tipos de acesso e bem-estar  
(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)  
(%)

1986	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melho)	TOTAL
Rede pública	22.0	17.1	33.9	28.8
Poço moderno	0	0	1.6	1.0
Poço tradicional	72.1	74.9	55.2	61.8

Rio/Ribeiro/Lagoa	3.1	1.4	1.3	1.7
Outro não identificado	2.8	6.6	7.9	6.8

1991	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melho)	TOTAL
Rede pública	65.8	44.0	50.5	51.8
Poço moderno	21.1	16.0	16.6	17.2
Poço tradicional	13.1	40.0	32.9	31.0

1994	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melho)	TOTAL
Rede pública/privada	15.8	10.0	50.7	40.0
Fonte ou chafariz	26.3	20.0	22.5	23.0
Poço	57.9	70.0	26.8	37.0

1998	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melho)	TOTAL
Rede pública/privada	14.3	15.0	8.6	9.8
Fonte ou chafariz	38.1	20.0	34.9	33.7
Poço	47.6	65.0	56.5	56.0

		.0		.5
2001	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melhor)	TOTAL
Rede pública/privada	20.6	15.2	11.9	14.3
Fonte ou chafariz	17.7	27.2	37.6	31.6
Poço	61.7	57.6	50.5	54.2

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

A alteração verificada em tão poucos anos deve-se à fragilidade do funcionamento das instituições responsáveis. A dependência do gasóleo para as bombas de elevação da água faz com que as quebras no combustível<sup>386</sup> se repercutam directamente na disponibilidade desse bem. Provavelmente no último ano teremos um peso significativo das consequências do conflito de 1998 - 1999, acrescido do facto dos dados terem sido recolhidos em bairros que foram “linha da frente” nesse conflito.

Teríamos portanto, de acordo com estes dados, uma melhoria geral no acesso a água potável de 1986 para 1994, e portanto uma subida geral nessa componente de nível de bem-estar.<sup>387</sup>

Analisando dentro de cada nível de bem-estar, em 1986, verificamos que existem famílias com todos os tipos de abastecimento, e pela mesma ordem de importância: para qualquer nível a maior percentagem de inquiridos têm Poço Tradicional e em seguida Rede Pública. A única diferença é de que no nível mais alto as percentagens estão mais aproximadas.

<sup>386</sup> E portanto das ajudas externas à balança de pagamentos para permitir o acesso a divisas para a sua importação, até 1997. A partir desse ano o problema coloca-se na disponibilidade do Orçamento para finalizar essa aquisição. Veja-se as declarações do responsável da empresa de águas à R. D. P. África em Outubro de 2002.

<sup>387</sup> Note-se que os dados do recenseamento de 1991 dão uma taxa de acesso a água potável urbana de apenas 17 % dos alojamentos. A razão dessa diferença tem a ver com o conceito de alojamento e acesso a água. Como foi dito, para os inquiridos às famílias o que conta é se pode ou não haver apropriação desse recurso naquele momento. No recenseamento, se a habitação não possui meios de acesso próprios, a família que a habita é contabilizada como não tendo acesso, ainda que esteja a consumir da canalização da casa vizinha.

Para 1991, a proporção de inquiridos com rede pública sobe em todos os níveis de bem-estar, de acordo com a subida geral de bem-estar.

Parece-nos mais lógica em 1994, do que em 1986, a distribuição dos diversos tipos de acesso a água pelos diferentes níveis de bem-estar, com uma maior utilização da rede pública pelas famílias de Melhor bem-estar e do poço tradicional pelos restantes.

Num país com abundância de água, esta distribuição depende unicamente das estruturas existentes nas diversas zonas da cidade e da população que aí vive. As medidas de política tomadas incluíram a cobertura de parte crescente dos custos pelos consumidores e a substituição dos contadores, pela primeira vez desde a independência, fazendo depender o acesso à rede do pagamento atempado e legal. Ou seja, se as condições de funcionamento melhoraram, a ponto de serem capazes de fornecer água de rede a mais de 50 % da população citadina, a política de cobertura de custos faz com que as famílias alternem o consumo entre rede e poço tradicional, conforme dispõem de meios para tal. E isto para todos os níveis de bem-estar.

O acesso a iluminação à base de electricidade em Bissau sempre teve muitos problemas, que vão desde uma rede antiga, pouco extensa e com muitas perdas, até um conjunto de baixadas mais ou menos clandestinas e que reforçam a potência consumida numas zonas em detrimento de outras. Isto para além de um défice crónico de combustível e deficiente manutenção dos geradores, que originam faltas de corrente com grandes e súbitas variações de horário em todo o período 1986 – 2001, variando a possibilidade de acesso, nas zonas energéticas em que a cidade está dividida, desde alguns minutos por dia até 24 horas. O crescimento da cidade não ajudou à procura de uma solução e muitos dos bairros não têm luz eléctrica de todo ou só têm candeeiros públicos.

Os QUADROS V.36 e 37 mostra a relação entre o bem-estar das famílias e o acesso aos diversos tipos de iluminação.

Uma situação de faltas constantes de energia é propícia a que as famílias tenham de recorrer a várias formas de energia em alternativa ou em simultâneo. Não é assim de estranhar que a maioria dos inquiridos indiquem como fonte de energia para iluminação o Petróleo/Gasóleo, seguida de muito longe pelo contador individual, seja em 1986, 1991 ou 1998.

Como as categorias inquiridas não foram sempre as mesmas temos de juntar tipos de acesso para podermos comparar. Assim, se considerarmos o subconjunto Contador individual + Contador Colectivo por um lado e Petróleo/Gasóleo + Vela por outro, teremos uma evolução de 1986 para 1991, no sentido de diminuição do segundo e aumento do primeiro: portanto uma melhoria no bem-estar.

Mas se virmos tal evolução de acordo com os níveis de bem-estar, verificamos que o nível mais alto tem uma evolução de sentido contrário, piorando de 1986 para 1991. Os restantes níveis estão de acordo com o geral e regista-se uma melhoria de aumento da energia de rede e diminuição de petróleo/gasóleo. Os números de 1994, dando 83 % de consumidores com contador não são credíveis, atendendo a valores anteriores e dos censos, mesmo com diferentes interpretações

das questões colocadas pelas várias fontes disponíveis. Tanto quanto conseguimos apurar, os inquiridos responderam “o que gostariam de ter” e não “o que tinham” como acesso, para uma larga percentagem de inquiridos.

QUADRO VI.36  
Acesso a iluminação por tipos de acesso e bem-estar  
(1986, 1991,1994)  
(%)

1986	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melho)	TOTAL
Contador individual	4.2	28	34.3	23.2
Contador com vizinhos	1.1	17.4	11.6	10.7
Petróleo e Gasóleo	75.8	65.2	51.4	58.3
Vela	18.9	14.5	2.1	7.4
Outro	0	0	0.6	0.4

1991	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melho)	TOTAL
Contador individual	38.9	40.4	36.0	37.0
Contador com vizinhos	4.7	1.5	4.7	4.3
Petróleo e Gasóleo	53.7	58.2	54.3	54.7
Vela	0	0	4.5	3.3

Outro	2.7	0	0.4	0.7
-------	-----	---	-----	-----

1994	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melhor)	Total
Contador	55.6	100.0	85.5	121.1
Gerador	0	0	10.9	10.9
Petróleo e Gasóleo	0	0	3.6	3.6
Vela	11.1	0	0	11.1
Outro	33.3	0	0	33.3

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

#### QUADRO VI.37

Acesso a iluminação por tipos de acesso e bem-estar  
(1998, 2001)  
(%)

1998	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melhor)	Total
Electricidade	28.6	15.0	19.1	62.7
Petróleo e Gasóleo	4.8	8.8	29.0	42.6
Electricidade + Vela	38.1	15.2	15.1	68.4

Petróleo + Vela	19.0	29.9	17.8	19.2
Todos	9.5	10.1	11.8	11.4
Electricidade + Gasóleo	0	5.1	0	0.5
Gasóleo + Vela	0	9.9	6.6	6.2
Outros	0	0	0.7	0.5

2001	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melhor)	TOTAL
Electricidade	11.4	8.8	8.9	9.4
Electricidade + Vela	20.0	14.7	17.8	17.6
Petróleo + Vela	2.9	8.8	2.0	3.5
Todos	2.9	2.9	4.0	3.5
Electricidade + Petróleo + Vela	11.4	20.6	35.6	27.6
Gasóleo	5.7	5.9	3.0	4.1
Vela	42.9	29.4	21.8	27.6
Outros	2.8	8.9	7.0	6.7

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

Pelos resultados apurados constata-se que as acções de melhoria da rede, pela eliminação de ligações clandestinas, substituição de contadores, cobrança efectiva com corte de fornecimento, efectuadas a partir de 1986/1987, levou a uma maior capacidade de iluminação.

A evolução de aumento de preços não teve um efeito negativo nesse período. Note-se que a iluminação é um bem valorizado de forma diferente do que a água, num país como a Guiné-Bissau, com abundância do segundo recurso, e portanto com uma elasticidade procura/preço, mais baixa<sup>388</sup>.

Os dados de 1986 e 1991, por um lado, e os de 1998 e 2001, por outro, revelam alguma melhoria na capacidade de disponibilizar horas de iluminação, uma vez que uma percentagem crescente de população inquirida declara ter acesso a esse bem.

A deslocação daqueles que não têm electricidade, do Petróleo/ Gasóleo para a Vela, supomos ter a ver com a situação de carência desses produtos no momento. A liberalização da importação de combustível permitiria o retorno à divisão entre Contador e Petróleo/Gasóleo em períodos posteriores, se a iluminação pública não dependesse da governação e por conseguinte das compras de combustível pelo Estado.

O acesso ao sistema de saúde passou por uma transição, de um sistema de despesas de saúde gratuitas, para um misto privado/público, com uma situação que a UNICEF (1993) caracteriza como sendo péssima em relação aos hospitais, seja em 1986 ou em 1991, e onde apenas se mantém o acompanhamento de grávidas e crianças de colo. Quem não pode pagar o material necessário para os tratamentos tem uma assistência diferente de quem pode, mesmo nos hospitais outrora públicos. Os estudos feitos sobre a prevalência da SIDA (por exemplo INEP, 2002, vários autores e artigos) fazem referências do mesmo tipo a todas as estruturas nacionais.

O crescimento das despesas efectuadas pelas famílias serve de pouco para se ter uma visão da saúde. Outro tipo de fontes afirmam que a estratégia de defesa das famílias consiste no recurso a medicinas tradicionais, menos caras e reembolsáveis em géneros. Mas não se dispõe de dados para a sua verificação.

Apesar do apoio da UNICEF e OMS terem conseguido manter um funcionamento mínimo no acesso aos serviços sanitários, seja em recursos humanos, seja em infraestruturas, os principais indicadores de saúde, referidos no Capítulo IV, não dão grande motivo para acreditarmos numa evolução positiva, a nível das famílias. Esse pessimismo decorre directamente das políticas sociais seguidas não terem conseguido atenuar e melhorar o ritmo de degradação, relativa às expectativas da população, que se apontou nesse Capítulo.

---

<sup>388</sup> Estas afirmações não têm suporte documental. Os poucos estudos sobre a água e a iluminação em Bissau foram feitos posteriormente ao período em análise e numa óptica de procura de soluções técnicas e não socioeconómicas.



Quanto ao saneamento, só os inquéritos de 1994, 1998 e 2001 colocaram questões sobre a presença de sistemas de esgotos e despejo de dejectos das habitações. Não é portanto possível fazer comparações. Assim, para o saneamento público, podemos apenas referir uma evolução em todo o período com base nas fontes orais: as grandes valas de terra que ladeavam as ruas da capital, e por cima das quais os moradores montavam tábuas ou troncos de árvore para passarem, desapareceram, em boa parte substituídas por valetas em cimento de grandes dimensões, adequadas ao regime de chuvas e à ausência de esgotos subterrâneos para escoamento de águas. Embora não evitem a acumulação de água em muitas zonas da cidade na época das chuvas, são um melhoramento significativo.

Os djagudis – aves do tipo pequenos abutres - que asseguravam parte importante da limpeza do lixo da cidade em 1986, também se viam ocasionalmente em 1994, 1998 e 2001, mas o lixo passou a ser recolhido, acumulando-se nalgumas lixeiras nos arredores da cidade, não tendo qualquer tratamento, excepto o natural por via da chuva e da “reciclagem” por crianças sem recursos, embora em número muito baixo, quando comparado com outras lixeiras que conhecemos, como a de Maputo. Mesmo a zona do grande mercado de Bandim tem, desde 1999, uma maior intervenção da Câmara de Bissau, com a construção de um novo mercado e esforços visíveis para melhorar a limpeza da zona.

Igualmente saíram das ruas as múltiplas carcaças de viaturas de todos os tipos que se espalhavam pelas ruas e arruamentos da cidade, como uma das medidas de um projecto com financiamento do Banco Mundial.

Esse projecto – o PASI –, já referido no Capítulo IV, pode ser visto como fazendo parte das políticas sociais postas em prática neste período. A maior limpeza geral da cidade que daqui decorre beneficia as condições de vida da população e aumenta o seu bem-estar, mas não se consegue personalizar nas famílias essa relação.

Quanto ao acesso à educação, os elementos analisados no Capítulo IV para todo o país, levam-nos à conclusão de que as políticas de redução das despesas públicas não conseguiram manter o sector com um funcionamento suficientemente atractivo para que as taxas de escolarização não descessem em todo o período.

Outro indicador nesta área é a estrutura das habilitações da população das amostras inquiridas. Com o esforço anunciado de alfabetização de adultos, desde a independência, seria de esperar uma evolução significativa de melhoria gradual da instrução de todos os escalões etários.

Essa estrutura para os anos inquiridos pode ver-se no QUADRO V.38.

#### QUADRO VI.38

Estrutura da população por habilitações literárias (1)  
(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)  
(%)

Níveis de instrução	1986	1991	1994	1998	2001
Analfabeto	23.	2	2	3	2

	9	7.6	5.4	5.5	6.7
Sabe ler/contar	38.9	(2)	5.2	(3)	(3)
Primário	32.3	41.9	28.8	37.0	41.1
Complementar	(4)	12.0	24.5	(4)	(4)
Secundário	2.5	17.2	12.4	22.2	25.7
Superior	0.9	1.4	3.6	0.3	0.4
Corânica	1.5	(2)	(2)	5.0	6.1

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

Nota: (1) Os dados referem-se à frequência do grau de ensino quer tenha sido ou não completado.

(2) Incluído no Primário.

(3) Incluído em Analfabeto

(4) Incluído no Secundário

Apesar dos necessários cuidados a ter na análise de números recolhidos com tipologias diferentes, pode ver-se que em 1986 os níveis “Primário”, “Sabe ler/contar” e “Analfabetos”, em frequências acumuladas, são 95.1 % dos inquiridos. Nos anos de 1991 e 1994 essa percentagem só se atinge se adicionarmos a correspondente ao “Secundário”. Ou seja, houve um número crescente de pessoas que tiveram acesso a um nível de ensino mais alto. Mesmo os anos de 1998 e 2001, que se referem a um espaço geográfico mais limitado de três bairros, também registam esta última estrutura.

Note-se a diminuição progressiva da rubrica “Sabe ler/contar”. Esta rubrica corresponde, para os escalões entre os 7 e 10 anos, a uma prática de ensino em casa, por familiares, que prepara as crianças para um primeiro ano na escola, que podem frequentar, apesar de estarem fora dos grupos de idade correspondentes aos níveis de ensino. Numa família com várias crianças os que não são enviados à escola apenas ficam com essas habilitações.

Há assim uma melhoria global da instrução da população nestes quinze anos apesar de todos os problemas que diversos autores referem do mau funcionamento do sistema de ensino.

Este indicador articula-se com o aquilo que dissemos no Capítulo IV, sobre algum sucesso do Estado no melhoramento do capital humano da população urbana, embora muito lentamente, e, certamente, abaixo das expectativas dos governantes e da população imediatamente a seguir à independência.

#### 5.7 Síntese dos efeitos das políticas económicas e sociais nas estratégias das famílias

Como leitura de síntese da análise feita para cada grupo, que se encontra esquematizada no QUADRO V.39, pode afirmar-se que:

De forma geral as políticas económicas e sociais aprovadas e o modo como foram aplicadas tiveram algum efeito directamente sobre o bem-estar das famílias, nomeadamente beneficiando aquelas cujas estratégias assentaram na actividade de "Agricultura", "Agricultura e Trabalho Indiferenciado", "Privado e Outro" e, em parte, no "Comércio".

As famílias mais prejudicadas foram aquelas que mantiveram uma opção pela "Função /Sector Público" e, em parte, pelo "Comércio".

As políticas seguidas permitiram um aumento de bem-estar nas famílias com estratégias assentes na "Agricultura" devido essencialmente à liberalização de preços e da venda informal na cidade.

Essas políticas e a adesão à zona CFA implicaram também uma evolução positiva nas famílias com estratégia de "Agricultura e Trabalho Indiferenciado", embora, como consequência da guerra e da acrescida incapacidade de concorrência com a mão de obra dos países vizinhos que se tem deslocado sobretudo para a cidade de Bissau, nos pareça que esse efeito positivo se dissipará, confirmando os dados de 2001, recolhidos com base em apenas três bairros de Bissau.

As famílias que escolheram a estratégia do "Comércio de grosso e retalho" foram beneficiadas pela liberdade de venda e de importação/exportação. Mas os pequenos comerciantes viram o seu bem-estar afectado pela concorrência dos migrantes de países vizinhos, que a progressiva melhoria dos acessos por estrada e pontes, em curso, só vai agravar. Os grandes e médios comerciantes têm sofrido também alguma concorrência, mas parece-nos que serão estas famílias que têm evolução positiva, baseadas no conhecimento do meio e na solidariedade familiar, étnica e religiosa.

A evolução das famílias que escolheram a opção de "Sector Privado e Outro", pode ser revelador do sucesso de um dos conjuntos principais das medidas de políticas de ajustamento estrutural, de diminuir o papel do Estado na economia e reforçar a actividade dos privados do país.

Tais medidas consubstanciaram-se de forma limitada na privatização das empresas públicas, mas sobretudo na liberalização crescente, ao longo de todo o período, da actividade económica e na adopção de uma moeda convertível .

As famílias que optaram por uma estratégia ligada à “Função / Sector Público”, seria lógico verem o seu bem-estar em deterioração contínua, pela retirada do Estado da actividade económica e pela perda de poder de compra dos funcionários.

Mas como se viu tal não sucede, sendo esta opção estratégica aquela que tem maiores oscilações na sua evolução. A desorganização da governação, com a ausência de qualquer reforma administrativa e de redução de efectivos, podem ter sido determinantes para estas famílias que se foram acomodando a variações de bem-estar imprevisíveis, privilegiando a manutenção do estatuto social conferido pelo “emprego”, e da possibilidade de acesso a recursos independentemente do nível de salário e do seu pagamento atempado ou não.

QUADRO V. 39

Políticas de ajustamento e seus efeitos no bem-estar, por medidas tomadas e por estratégias das famílias de 1986 a 2001

	Agric ltura	Agricu ltura / Trabal ho Indiferenciad o	Comér cio de grosso e de retalho	Funçã o/ Sector Público	Sector Privado/ Outro
Global mente	Benefi ciados	Benefi ciados	Prejud icados e Benefi ciados	Prejud icados	Benefi ciados
Desval orização e Liberalização do mercado de câmbios	Benefi ciados com a inflação decorrente embora dependam muito do poder de compra alheio	Benefi ciados por um lado e podem ou não ser prejudicados dependendo da actividade	Benefi ciados com a inflação decorrente	Prejud icados pela queda do salário real	Podem ou não beneficiar dependendo da actividade
Liberal ização do Comércio Externo	Benefi ciados pelo maior número de bens no mercado	Benefi ciados ou Indiferente	Benefi ciados os de bens transaccionav eis, prejudicados os do mercado interno	Indifer ente	Prejud icados pel concorrência das importações
Liberal ização de preços de todos os bens e serviços e fim de subsídios	Benefi ciados por acompanhar em o aumento de preços mantendo os custos	Benefi ciados mas não tanto como os Agricultores	Benefi ciados embora de forma vulnerável	Prejud icados pelo fim dos subsídios	Benefi ciados
Aume nto de preços na saúde, água, electricidade e telefones e	Prejud icados, passam a consumir água menos tratada,	Prejud icados, passam a fazer em menor escala o mesmo que	Prejud icados mais os de retalho em princípio com menos recursos que	Prejud icados	Prejud icados, excepto algumas actividades como

educação	saúde tradicional e enviam menos crianças à escola	os agricultores	os de grosso		colégios, farmácias que substituem ao Estado
Liberdade de actividade privada e circulação de pessoas e bens	Beneficiados ao vender os seus produtos em vários locais da cidade	Beneficiados pela circulação entre campo e cidade e mais actividade em geral	Os grandes beneficiados	Beneficiados pois podem acumular com qualquer outra actividade	Beneficiados
Disciplina no crédito aos privados	Indiferente	Indiferente	Prejudicados	Prejudicados ou Indiferente	Prejudicados
Reforma ou encerramento de empresas publicas com despedimento de pessoal	Indiferente	Indiferente	Prejudicados os fornecedores, beneficiados os que substituíram essas empresas	Os grandes prejudicados	Beneficiados por substituição de actividades
Redução de despesas públicas, Aumento de impostos	Indiferente, dificilmente pagam impostos	Indiferente	Prejudicados pois viram os impostos aumentarem	Indiferente	Prejudicados pelo aumento de impostos
Redução do número de funcionários públicos e congelamento de salários	Indiferente, a não ser pela redução de poder de compra doutros	Indiferente	Indiferente	Os grandes prejudicados	Indiferente
Adesão ao FCFA	Indiferente, embora beneficiem pela maior existência de bens de consumo	Prejudicados pela concorrência	Prejudicados pela concorrência, beneficiados pelo aumento de mercado	Beneficiados pelas actividades paralelas	Prejudicados pela concorrência e dificuldade de crédito beneficiados pelo aumento d

## **CONCLUSÕES**

Para concluir há que clarificar aquilo que aprendemos com este trabalho: quanto ao campo conceptual de conceitos e teoria, seja de bem-estar seja de políticas económicas e sociais, quanto às hipóteses que colocámos no seu início e quanto a outros aspectos que fomos descobrindo ao longo da sua realização, no contacto com as pessoas, com as instituições ou com os documentos. Terminamos este trabalho com algumas sugestões de investigações futuras, suscitadas pelo desenrolar do presente processo.

### O campo conceptual

A escolha de tentar realizar uma investigação de carácter interdisciplinar, recorrendo a modos de construir conhecimento a partir da investigação promovida

nas Universidades, por um lado e da reflexão/acção desenvolvida, face à necessidade de resolver problemas prementes, que surge nas organizações internacionais de diferentes tipos, nos agentes nacionais da governação e da sociedade civil, por outro lado, levou-nos a procurar autores na área da economia, psicologia social, sociologia e antropologia social, como está referido na Introdução e no Capítulo I. A importância da governação, que se foi clarificando ao longo do trabalho, implicou ainda referências a investigadores que explicita ou implicitamente escrevem na área da ciência política.

Perante essa escolha tornou-se imperativo delinear com a precisão possível os contornos dos conceitos que iriam servir de suporte à investigação.

No Capítulo I, traçou-se a evolução dos conceitos de Desenvolvimento, Bem-estar e Pobreza, procurando explicitar a sua convergência e complementaridade ao longo dos últimos 10 – 12 anos, na sua trajectória do país para a família/pessoa e vice versa. Por último, considerámos um conceito de Recursos em sentido lato, de todos os elementos apropriáveis pelas famílias na sua procura por um melhor bem-estar, quer sejam bens e serviços, quer a pertença a um grupo de linhagem, étnico, religioso, corporativo ou as ligações de amizade e solidariedade a um círculo de pessoas com poder económico ou político.

Ainda nesse Capítulo I, definiu-se a “família estrita” com critérios de parentesco, de alojamento, de orçamento comum e do reconhecimento pelos membros de um “contrato” sobre a hierarquia interna ao grupo familiar. Procurou-se compreender o enquadramento colectivo desses núcleos através da adopção de conceitos de Estado e de Grupos Sociais na cidade de Bissau, efectuado no Capítulo II.

Ficámos, assim, com um conjunto de definições que constituem por si próprias um pequeno contributo desta investigação para uma melhor compreensão do entendimento desses conceitos que a comunidade científica continua a construir.

No segundo Capítulo completámos esse quadro teórico com a articulação interdisciplinar dos conceitos da Teoria do Bem-estar, assumida como normativa, de forma a permitir uma leitura mais completa da realidade africana que queremos analisar e a servir de suporte conceptual para a construção dos instrumentos de análise, um mais quantitativo e outro mais qualitativo, dos dados recolhidos.

Partindo das críticas às escolas designadas por "utilitarismo clássico", "neoclássica" e "novo contrato social", elaborámos uma proposta de critérios normativos sobre:

a) o Unitarismo Familiar como espaço de definição de preferências, considerando não o indivíduo como sujeito absoluto da sua determinação, mas sim o grupo social mais restrito onde está inserido, a família .

a Regra da Maioria como meio completo de escolha social entre alternativas de bem-estar. Ou seja, se temos dois níveis de bem-estar e pelo menos metade mais um das unidades prefere um deles, então esse é o nível que a governação deve procurar manter ou atingir.



Esses critérios e as limitações a que estão sujeitos - como o conhecimento limitado com que as famílias tomam decisões sobre preferências, e o acordo social, que cada indivíduo e família estabelecem com todos os outros -, permitem definir uma ordenação de níveis de bem-estar e desenvolver a investigação numa sociedade em que conceitos como a harmonia social, a reciprocidade e a solidariedade geracional têm um forte significado social.

Julgamos que tais critérios são aplicáveis noutras sociedades e noutros projectos de investigação, constituindo também um contributo deste trabalho para o campo conceptual que se insere na procura de uma melhor compreensão dessas sociedades.

Deparámo-nos, para a análise que pretendemos desenvolver, com uma escassez surpreendente de textos de sistematização das medidas de estabilização e de ajustamento estrutural aprovadas no conjunto dos países da África Subsaariana, pelos seus governos, sob proposta, em geral, das organizações internacionais, bem como do condicionalismo que acompanha esses programas. O Capítulo III procurou responder a essa questão sintetizando, de acordo com classificações da análise económica, as políticas económicas e sociais aprovadas.

Concluímos, com os Capítulos I, II e III, a necessária definição de conceitos e teorias para proceder à análise, numa abordagem “cruzada” de áreas diferentes das Ciências Sociais, da relação entre as estratégias familiares para obtenção do melhor bem-estar possível e as políticas de estabilização e ajustamento que a governação guineense aprovou no período 1986 – 2001.

Foi essa definição que permitiu conceber, no Capítulo III, funções bergsonianas de bem-estar, inspiradas nos trabalhos de J. Foster, J. Greer e E. Thorbecke, com a variável contínua e quantitativa do consumo por adulto equivalente, articulada com as variáveis qualitativas simbólicas (etnia e religião por exemplo) ou não contínuas (condições de habitação, grau de instrução). Permitiu também conceber um Índice Qualitativo de Desenvolvimento, inspirado nos trabalhos da equipa de Haq e em Sen, A., para o PNUD, na construção do Índice de Desenvolvimento Humano, articulando variáveis qualitativas relacionadas com a habitação e a instrução com a variável quantitativa consumo por adulto equivalente de uma forma diferente da função anterior e que privilegiou o primeiro tipo de variáveis e não o segundo.

Os resultados a que chegámos e a viabilidade da generalização da construção destas funções, a partir de inquéritos rápidos aos orçamentos familiares, fazem com que aspiremos a que este seja também um contributo deste trabalho para uma análise do bem-estar com utilização prática na definição de políticas económicas e sociais que atendam às estratégias das famílias.

Para uma melhor contextualização, elaborámos um Anexo III, com uma pequena nota histórica do país, bem como uma cronologia e, num Anexo IV, reunimos mapas para uma visualização dos lugares referidos na investigação. Esses

Anexos ajudaram a pensar as hipóteses investigadas sem esquecer as múltiplas variáveis que fazem da análise de um país, sempre e em qualquer circunstância, um modelo muito simplificado da realidade.

### As hipóteses de investigação

Para confirmar ou infirmar as hipóteses colocadas na Introdução desenvolvemos no Capítulo IV a descrição e análise da política económica e social guineense, no período da sua história no Século XX e XXI, embora com maior ênfase no período 1986 – 2001. A óptica global foi completada com uma visão por tipos sectoriais de políticas.

Esse Capítulo permite concluir, de forma satisfatória, quanto à primeira hipótese de partida desta investigação, ou seja, como a implementação dos programas de estabilização e ajustamento estrutural originaram um modo de funcionamento da Guiné-Bissau extremamente dependente da envolvente exterior.

A formulação de uma tipologia desses programas na África Subsaariana permitiu verificar que, para a Guiné-Bissau, não houve na sua concepção nenhuma consideração da especificidade sociocultural do país e da evolução da sua política depois da independência.

A luta armada criou os alicerces da nação, constituindo as condições necessárias mas não suficientes para o seu aparecimento e para o seu sucesso na promoção do desenvolvimento do país e do bem-estar das famílias.<sup>389</sup> Mas os agentes nacionais principais da governação só muito lentamente foram capazes de criar uma coesão que colocasse esse sucesso como objectivo nacional e não como objectivo de grupos sociais de base étnica, económica, social ou outra.

Os agentes internacionais conceberam programas que foram alterando essa evolução a um ritmo alto e fazendo “tábua rasa” dos elementos positivos conseguidos até aí, sem sequer atender à falta de recursos humanos qualificados a todos os níveis e à pouca solidez das instituições, com um funcionamento ainda muito dependente das pessoas concretas que ocupam os cargos.

Não admira, assim, que as medidas que realmente induziram alterações estruturais no país, e em especial na cidade de Bissau, fossem, quanto a nós apenas quatro :

a liberalização da fixação de preços e da actividade económica;

a troca da moeda nacional (Peso) pela adopção de moeda dos países vizinhos (FCFA), convertível, mas com a consequente alienação da política monetária;

a liberalização na constituição de partidos políticos, organizações não governamentais e liberdade de imprensa;

contração dos vencimentos dos funcionários públicos.

---

<sup>389</sup> Seguindo uma intervenção muito clara de Santos, M. (1989) na altura ministro.

As restantes ou decorreram das anteriores ou afectaram franjas reduzidas da população, sobretudo urbana, ou simplesmente deram novos nomes a entidades e actuações, mantendo os mesmos agentes e as suas lógicas anteriores.

Ao aceitar, em 1986, uma transformação radical do modo de prosseguir os objectivos de Desenvolvimento a que se propunham, os governantes foram incapazes de perspectivar a governação que tal mudança implicava, e foram aprovando medidas, em várias fases, do mesmo tipo de programas que os fizeram perder progressivamente a capacidade de exercer o poder que tinham conquistado com a independência. Entraram assim num processo de alheamento e distanciamento do exercício de uma governação que corresponda às expectativas da população e que tem, inevitavelmente, duas consequências: afastar os partidos da população - em especial o PAIGC, do qual as populações mais esperavam e conheciam - e entregar cada vez mais a governação a técnicos internacionais, que implementam modelos que em geral entram muito pouco em conta com a especificidade dum país africano.

Na fase do final do período em análise, as sucessivas recomposições de poder na governação nacional, de que o texto de Cardoso, C. (2002) e a tese de Mestrado de Nóbrega, Á.C. (2001) constituem os trabalhos mais aprofundados que conhecemos, abrangendo todos os partidos actualmente existentes, levam a que se acentue a influencia do elemento da ajuda externa e do seu condicionalismo na concepção e implementação da política económica e social da governação, ficando a envolvente externa a determinar o bem - estar das famílias e o desenvolvimento do país.

A dependência do exterior é um resultado que contraria os objectivos de desenvolvimento apoiado nos esforços da sua própria população, preconizados pelo Governo e pelo Partido no poder, no período pós - independência. Não se consolidou um processo de desenvolvimento sustentado económica e socialmente nos recursos humanos, materiais e financeiros do país, mas sim um modelo de sociedade que faz depender as condições de vida dos indivíduos das flutuações dos preços mundiais de alguns produtos e da política de condicionalismo das instituições internacionais. A construção do Estado é lenta e expressa-se numa fraca capacidade interna de exercer a governação.

A análise que os investigadores e autores nacionais foram produzindo ao longo deste período evoluiu da posição de considerarem como actor principal deste insucesso generalizado o FMI/BM (C. Lopes e D. Handem, por ex.) para a interrogação sobre “de quem é a culpa, do Banco Mundial ou da classe dirigente?” (C. Cardoso e F. Imbali entre outros) e daí para a governação nacional como agente exclusivo (J. Mendes, F. Fadul ou o texto do Acordo de Cooperação com a União Europeia assinado em 2002, para citar apenas autores e textos mais recentes).

Esta investigação convenceu-nos de que a governação nacional partilha com as organizações internacionais o insucesso das expectativas criadas depois da independência e de que os elementos determinantes na vida das famílias são essa

governança e a existência ou não de ajuda externa. Não pensamos que as políticas propostas pelas organizações internacionais sejam as adequadas ao país nem que a governança tenha o desempenho mais eficaz, mas não vemos razão para atribuir em 2002 o protagonismo exclusivo do insucesso aos governantes.

Pensamos que esta dissertação ilustra este processo de uma forma bastante completa, para o período 1986 - 2001.

Temos assim confirmada a primeira hipótese, se bem que atenuando o protagonismo da componente externa, constituída sobretudo pelas organizações internacionais e parceiros bilaterais, a favor de um maior equilíbrio com a componente interna da governança nacional. Ou seja, os agentes principais da governança nacionais – os sucessivos governantes, o Parlamento, a Presidência e os Tribunais - e internacionais – o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial – partilham a autoria da transformação do país num território dependente em termos da definição e execução da sua política económica e social.

A segunda hipótese pretendia colocar as famílias no centro da análise, o que neste contexto de dependência externa se torna particularmente importante.

A governança revela-se incapaz de prosseguir o Desenvolvimento e o Bem-estar como objectivos centrais, rentabilizando a ajuda externa a favor das populações, e uma das consequências é o estado de imprevisibilidade colectiva, com efeitos na fragilidade da actividade económica que é bem patente na evolução do Bem-estar dos grupos sociais.

As estratégias de vida das famílias, umas com mais sucesso, outras com menos, vão utilizando a autonomia em relação ao Estado, para evoluírem positivamente com a privatização da economia e a liberalização da actividade económica, mas vão gerindo dificilmente o fim do apoio público aos funcionários públicos, a suspensão dos subsídios e as faltas de apoio ao comércio externo.

O conflito militar de 1998/99 ainda que limitado à cidade de Bissau, acentuou essas dificuldades, baixando ainda mais o nível de actividade económica.

Nesta investigação elaborámos uma definição das estratégias referidas através da actividade económica das famílias, que julgamos suficiente para podermos verificar as deslocações de opções das famílias e a diversificação das ocupações/profissões.

O conceito de estratégias familiares que consideramos, consiste na alteração, de forma duradoura<sup>390</sup>, de comportamentos dos membros da família, com o objectivo de aumentar o acesso a recursos. São exemplo desses

---

<sup>390</sup> Existem também formas mais imediatistas de estratégias, como o recurso à medicina tradicional por a saúde ter passado a praticar preços insustentáveis, actividades ilícitas como o comércio de droga, a prostituição ou o jogo clandestino. Isto para além da emigração que julgamos ter tendência para se generalizar a todas as etnias, sobretudo depois da guerra de 1998-1999.

comportamentos a maior diversificação das actividades económicas dos seus membros (em geral com maior envolvimento no chamado sector informal, sobretudo das mulheres), o envio ou não de crianças à escola, em alternativa ao trabalho desde muito novos, a adaptação de actividades rurais ao espaço urbano (como a agricultura em hortas ou em campos nos arredores do espaço urbano e a pequena criação de animais para alimentação), ou ainda a manutenção e transformação das ligações económicas, socioculturais e simbólicas aos locais de origem das famílias migrantes citadinas, de forma a manter o acesso a recursos alimentares produzidos no campo a preços muito mais baixos do que no mercado urbano.

Pensamos que, para a complexidade da estratificação social da população dum país africano como a Guiné-Bissau, existe uma limitação a essa definição decorrente dos dados dos inquéritos às famílias, que não são pensados para recolher informação estruturada, de forma a entender-se as várias componentes da estratégia de vida de uma família em geral numerosa, de poucas habilitações, e tendo que gerir toda uma teia de relações sociais de direitos e deveres, que articulam o sucesso ou insucesso de cada um com a vida de todos os membros dos grupos sociais de identificação simbólica, sociocultural e económica. A tentação de sobrecarregar as famílias com questões (como no Inquérito de 1991) apenas piora a fiabilidade das respostas.

Assim, a hipótese de esclarecimento do peso das estratégias familiares nos efeitos das políticas económicas e sociais no bem - estar das famílias teve uma demonstração parcial, no sentido em que efectivamente as famílias diversificaram as suas actividades económicas, num processo de reacção/adaptação a essas políticas, mas esse aspecto não esgota as estratégias que se puderam detectar existir.

Como se pode concluir do Capítulo V, as estratégias detectadas foram suficientes para perceber que no espaço urbano, no período de 1986 – 2001, as famílias que optaram pela Agricultura, Trabalho Indiferenciado e Sector Privado beneficiaram, aquelas que preferiram o Comércio tiveram em parte prejuízos e em parte benefícios e aquelas que se mantiveram sobretudo na Administração Pública ou Sector Público foram as mais prejudicadas.

Verificámos no decorrer da investigação que a transformação do modo de exercer a governação, com um acréscimo de alienação do poder pelos grupos sociais nacionais na definição de políticas económicas e sociais, levou também a uma dependência directa do bem - estar das famílias em relação à envolvente externa.

Se utilizarmos um indicador baseado no consumo efectuado pelas famílias, seguindo a metodologia dos índices de Foster<sup>391</sup> podemos afirmar que as estratégias das famílias não conseguiram contrariar essa tendência, fragilizando as

---

<sup>391</sup> Foster, J., Greer, J. e Thorbecke, E. (1984), foram os autores de um artigo já referido no Capítulo II, onde descrevem a metodologia dos indicadores decomponíveis, mas surgem muitas vezes referidos apenas como Índices de Foster.

suas possibilidades de acesso a recursos. Nesta situação, a evolução do bem-estar varia fundamentalmente em função de dois factores:

em primeiro, da disponibilização da ajuda externa;

em segundo, da aprovação pela governação nacional de medidas de política económica e social que tenham consequências reais nas estratégias familiares.

No período de 1986 – 1991 a aprovação da liberalização dos preços e das actividades económicas e a entrada de fundos negociados no âmbito do Programa de Estabilização e Ajustamento Estrutural originam uma melhoria geral do bem – estar. Isto apesar de no final período, entre 1990 – 1991, a governação ter enveredado pelo incumprimento de vários dos compromissos assumidos. Ou seja, a ajuda externa e a liberalização económica pesaram decisivamente no balanço da execução das medidas aprovadas, independentemente do sucesso ou insucesso das restantes, incluindo a evolução da governação.

No período entre 1991 e 1994 a suspensão/diminuição da ajuda entre 1991 e 1993 levou a uma queda dos níveis de bem-estar que nem mesmo a tentativa do grupo social no poder, de exercer uma melhor governação para recuperar essa ajuda, conseguiu suster. Neste período, a governação evoluiu de forma determinante para uma liberalização da constituição de partidos, de organizações da sociedade civil, da actuação da imprensa e de alterações nas organizações de massas do PAIGC.

Mas essa actividade política não impediu o efeito negativo, nas famílias, dos cortes da ajuda externa, estabelecendo-se uma relação directa entre a diminuição de verbas e o bem – estar.

Mas entre 1994 e 1997/8 a conjugação, por um lado, de uma governação - agora com a oposição a expressar-se publicamente e um parlamento pluripartidário - que procurava recuperar fundos de ajuda ao desenvolvimento e obter o perdão da dívida externa, através do cumprimento mais rigoroso das medidas adoptadas, da entrada em 1997 na zona CFA e do fim do Banco Central, com o consequente aumento das relações económicas com os países vizinhos e, por outro lado, de uma progressiva retoma da ajuda ao Desenvolvimento de vários parceiros bilaterais e multilaterais, leva a uma nova melhoria do bem-estar das famílias.

O conflito de 1998 - 1999 teve causas ligadas à história do PAIGC que se deixou enredar em rivalidades e lutas internas, marcadas por confrontos sobretudo nos Congressos, que não só foram minando o apoio que a população rural e urbana lhe dava, mas que levou também a uma governação que desprezou o grupo social dos antigos combatentes da guerra de libertação, única identidade colectiva do país que ultrapassa as questões étnicas e religiosas<sup>392</sup>.

---

<sup>392</sup> O número de Dezembro de 2000 da revista do INEP, “Soronda”, tem um conjunto de artigos de diferentes autores com uma análise muito elucidativa do conflito (Caterina Viegas, Fafali Koudawo, Tchernó Djaló, Roy van der Drift, Fodé Mané, Carlos Cardoso, Mamadu Jao, Leonardo Cardoso, Justino Biai, Samba Sané e Gérald Gaillard).

Desde o conflito de 1998-1999 até 2001 os novos grupos no poder têm de exercer uma governação sem utilizar o sistema financeiro e monetário como instrumento de apropriação de recursos, tendo de defrontar uma recomposição de equilíbrios políticos e simbólicos entre grupos sociais com um poder diferente após as eleições de 1999 e tendo como pano de fundo uma comunidade internacional, pública e privada, reticente na libertação de fundos (independentemente de aprovações formais ou não de programas de ajuda ao país), devido ao conflito recente, ao estilo do exercício da Presidência e às sucessivas alterações nos Governos formados após os resultados das eleições. Esse período regista de novo um agravamento do bem-estar das famílias.

Mas, se utilizarmos um indicador composto de elementos referentes ao consumo, (tal como nos Índices de Foster) à habitação, à alfabetização de adultos e ao envio de raparigas à escola, para construirmos um Indicador Qualitativo de Desenvolvimento, teremos uma análise um pouco diferente.

Ou seja, as tendências mantêm-se nos respectivos períodos mas as variações são muito atenuadas. Se considerarmos que as famílias juntaram, às suas estratégias de diversificação de actividades económicas, outras componentes como o investimento numa habitação melhorada e a determinação de enviar os seus jovens e crianças raparigas ao ensino formal, então podemos afirmar que essas estratégias tiveram algum sucesso em diminuir os efeitos das variações de bem – estar decorrentes da evolução da ajuda externa e da governação descritas.

A segunda hipótese de partida para a investigação fica assim demonstrada no sentido em que as estratégias das famílias condicionam os resultados das medidas de governação. Ou, dito de outro modo, as famílias fazem parte da governação, utilizando o conceito num sentido lato, e, dada a fragilidade das instituições, têm uma real influência nos resultados. Não se podem conceber políticas económicas e sociais sem considerar esse elemento de capacidade de intervenção social das famílias, seja pelos seus comportamentos individualizados, seja em conjunto, em Associações de Moradores, de Produtores, de Jovens, de Mulheres e ONG.

Quanto à terceira hipótese sobre a metodologia seguida, estabeleceu-se uma leitura da realidade guineense em termos de estratificação da sua população em grupos sociais de interesses, que permitiu contextualizar a análise da evolução do bem-estar nessa sociedade, tomando em consideração a sua realidade económica, sociocultural e simbólica, recorrendo a conceitos da psicologia social. No espaço considerado – a cidade de Bissau – defendeu-se que a célula base da sociedade era a “família estrita”, num esforço para captar o conjunto que constitui a realidade, decorrente da transformação gerada pela concentração urbana das famílias alargadas tradicionais africanas, e da população urbanizada, de raiz crioula ou não.

Igualmente com o propósito de definir o contexto da análise esclareceram-se as fragilidades de base do Estado que o país começou a construir com a luta contra a ocupação colonial, bem como se referiram as tentativas de viabilizar as actividades económicas possíveis, pela concepção de Planos de Desenvolvimento,

numa economia pouco aberta ao exterior e com um controle apertado, por parte do poder político, sobre os intervenientes privados.

Como já se referiu, os conceitos teóricos do Capítulo II, permitiram a concepção de duas funções de bem-estar social – familiar e de grupo social – e da sua articulação para conseguir uma medida de bem - estar comparável entre períodos diferentes e por grupos sociais, que tomasse em consideração as variáveis quantitativas e as qualitativas do conceito de Bem - Estar que escolhemos.

Com essa metodologia pretende-se contribuir para a compreensão da complementaridade entre as variáveis qualitativas e quantitativas, dos ciclos de médio/longo prazo do investimento ao alcance das famílias nas suas estratégias e das variações do consumo, procurando uma correspondência mais coerente com a definição de estratégias que estabelecemos no Capítulo I.

O resultado obtido, sobre a capacidade das famílias controlarem o efeito das variações de consumo resultante da governação e da disponibilidade de fundos externos, afigura-se mais lógico e, quanto a nós, demonstra que a variável consumo, embora seja uma variável essencial em ambas as funções que construímos, não é suficiente para uma análise completa sobre a evolução positiva e negativa do Bem – Estar.

Concluimos, assim, pela confirmação das hipóteses colocadas no início desta investigação, se não totalmente e na forma exacta como foram formuladas, mas sim em formas mais completas e com variações não pensadas nessa altura, por entrarem em conta com elementos que só foram clarificados pela própria investigação, salientando - se claramente o elemento que consiste no peso da governação sobre a evolução das famílias e grupos sociais urbanos da cidade.

### Outras aprendizagens

Se as características políticas, sociais e culturais de uma sociedade são função da forma como ela própria dirige o processo económico, pensamos que tal função é biunívoca. Ou seja, a direcção dos interesses económicos de uma sociedade é profundamente influenciada pelo comportamento político, social e cultural dos homens e das mulheres que compõem as suas famílias.

Ora uma sociedade que vai alienando ao longo do tempo a direcção dos seus assuntos económicos a entidades externas, que, não só determinam os recursos, como fiscalizam a sua utilização, vai causando a si própria uma desestruturação a todos os níveis, cuja única evolução previsível é a do caos.

Os múltiplos contactos desenvolvidos para esta investigação levam-nos à convicção que a população e as instituições da cidade de Bissau, tendo por aspiração um padrão de bem-estar europeu, desenvolveram uma prática de dependência do Estado que, pela fragilidade deste, se foi transferindo para a ajuda externa, num processo de interiorização de uma imaginária auto - incapacidade que se incorpora cada vez mais na sua identidade colectiva.



Apenas parte da sociedade civil e, durante alguns períodos, organismos públicos que beneficiam do facto de ter dirigentes com outras perspectivas, com poder político e vontade de promover o bem-estar comum, parecem contrariar esta evolução. Mas tais agentes estão como que ocultos para os média<sup>393</sup> e para as organizações internacionais que determinam o padrão das políticas e do comportamento da governação<sup>394</sup>. São, além do mais, também um perigo para os poderes locais que acomodam a governação a uma obediência mais ou menos clara ao exterior.

### Algumas sugestões de investigações futuras

Do que aprendemos em todos os anos deste trabalho ficam-nos algumas pistas para futuras investigações, que se podem traduzir em perguntas, para as quais só outros processos, similares ao actual, podem procurar respostas:

I ° - Para uma melhor compreensão da governação guineense, porque não ensaiar uma metodologia comparativa entre as causas políticas, sociais e culturais da governação na República de Cabo Verde e na República da Guiné - Bissau, quando, pelo menos até 1974, o objectivo do PAIGC era uma luta, um partido, um país<sup>395</sup> ?

II ° - Qual a relação e a articulação entre o modo e as características do exercício de poder numa nação de populações animistas, cristãs e muçulmanas, como na Guiné-Bissau, e a construção de um Estado, segundo o modelo europeu de representação parlamentar, independência de poderes executivo, legislativo e judicial, com eleições universais ?

III ° - A partir da constatação da fragilidade das instituições estatais dum Estado ainda em construção, do papel crescente das estratégias das organizações da sociedade civil e das expectativas de evolução da mundialização, com países incluídos e países excluídos dos benefícios desse processo, que políticas económicas e sociais permitem melhorar o bem-estar num país dependente das ajudas internacionais ?

---

<sup>393</sup> O livro "Ilhas de fogo" de Pedro Rosa Mendes e Alain Corbel, uma iniciativa e edição ACEP, 2002, é um dos poucos exemplos de tentar quebrar essa ocultação.

<sup>394</sup> As igrejas, em especial a católica, apesar de terem sido pioneiras, ao lançarem nos finais dos anos sessenta, o princípio da "parceria" com igrejas locais, mantiveram sempre um universo muito próprio e de certa forma paralelo em relação à evolução sociopolítica dos países onde trabalham (com excepções que na Guiné tiveram o seu ponto alto na acção do bispo de Bissau e de religiosos no conflito de 1998-1999). Quanto às organizações multilaterais basta, como exemplo, estudar o comportamento do BM em relações às ONG ao longo dos últimos 10 - 15 anos.

<sup>395</sup> Um país, não dois como escreve Pereira, A. (2002).

IV ° - A metodologia de construção dos dois tipos de funções que nos permitiram realizar a presente investigação são ou não aplicáveis às populações dos pequenos centros mais rurais do que urbanos e às zonas rurais ? As variáveis quantitativas e qualitativas que escolhemos são adequadas para expressar as expectativas de bem-estar dessas populações tal como para as populações urbanas ?

## **BIBLIOGRAFIA**

Vamos classificar a bibliografia utilizada segundo uma tipologia elaborada após diferentes contactos com colegas do ISEG e ISCTE, consulta a diversas dissertações para obtenção do grau de doutor e ao livro de Umberto Eco Como se faz uma tese, Editorial Presença, Lisboa. Constatámos não haver unanimidade nos critérios de classificação das fontes bibliográficas para um trabalho de investigação. Decidimos utilizar os seguintes, que nos parecem mais consensuais:

Fontes principais: o critério é a importância para a dissertação; se os documentos têm uma maior valia em relação a outros, então são deste tipo de fontes. São exemplo artigos e livros de investigadores guineenses sobre o seu país a partir de dados estatísticos, entrevistas ou documentação não disponível, trabalhos de investigação sobre temas que interessem à tese, os apuramentos estatísticos, a legislação, estudos e documentos diversos de ministérios, bancos ou outras instituições, relatórios de projectos ou organizações políticas. Os documentos de organizações internacionais sobre o país são também fontes principais. Foram também incluídos nesta categoria as obras principais dos autores que são referidos nos Capítulos teóricos da investigação.

Fontes secundárias: aqueles documentos que têm menos importância para a dissertação; em geral resultam de análise de outros documentos, de uma reflexão

sobre um conjunto de artigos de outros autores; mas também podem ser como os anteriores, mas com menos importância. São exemplo os artigos e livros de autores, ou organizações cujo tema central tem uma relação secundária com o objecto de estudo, ou dos quais se referiu uma ideia, um raciocínio ou uma informação isolada numa obra sua. Independentemente do seu conteúdo considerámos também os artigos de jornal como fontes secundárias em virtude dos problemas de fiabilidade que muitas vezes levantam.

Ambos os tipos de documentos foram divididos em dois grupos: aqueles que se debruçam sobre a Guiné – Bissau e os restantes.

## FONTES PRINCIPAIS

### DOCUMENTOS SOBRE A GUINÉ-BISSAU

AABY, P. (1978), *The state of Guinea-Bissau*, Research report N° 45, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, Suécia.

ACHINGER, G. (1986), "Família guineense: estabilidade e transformação", in Soronda, N° 1, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

ACHINGER, G. (1991), "Os destinos duma grande família guineense numa época de transformações políticas e sociais" in *Revista Internacional de Estudos Africanos*, N°14-15, Lisboa, Portugal.

ACIOLY, JR., C. (1993), *Planejamento Urbano, Habitação e Autoconstrução: experiências com urbanização de bairros na Guiné-Bissau*, Publikatieburo Bouwkunde, Faculdade de Arquitetura, Habitação, Planejamento e Desenho Urbano, Universidade de Tecnologia de Delft, Holanda.

AGUILAR, R. (1998), *Guinea-Bissau 1997: going into high gear*, Universidade de Gotemburgo, Departamento de Economia, Suécia.

AGUILAR, R., e STENMAN, A. (1993), *Guinea-Bissau, Facing new temptations and challenges*, Universidade de Gotemburgo, Departamento de Economia, Suécia.

AGUILAR, R. e ZEJAN, M. (1991), *Guiné-Bissau, um novo começo ?*, Universidade de Gotemburgo, Departamento de Economia, Suécia.

AGUILAR, R. e ZEJAN, M. (1992), *Guiné-Bissau, saindo do caminho traçado*, Universidade de Gotemburgo, Departamento de Economia, Suécia.

AGUILAR, R. e ZEJAN, M. (1994), "Ajustamento estrutural na Guiné-Bissau", in Soronda, N°17, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

ANDRADE, M. (1993), *Avaliação do investimento publico*, Ministério do Desenvolvimento Rural e Agricultura, Bissau, República da Guiné-Bissau.

ARRUDA, M. (1977), "A nova via de desenvolvimento da Guiné-Bissau, entrevista com Vasco Cabral", in *Economia e Socialismo*, N° 21, Lisboa, Portugal.

AUGEL, J. e CARDOSO, C. (1996), "Transição democrática na Guiné-Bissau e outros ensaios", N°10, Kacu Martel, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

BANCO CENTRAL da GUINÉ-BISSAU (1992), Relatório do Conselho de Administração, Gerencia 1990-1991, Bissau, República da Guiné-Bissau.

BANCO CENTRAL da GUINÉ-BISSAU (1993), Estatísticas económicas e financeiras, Bissau, República da Guiné-Bissau.

BANCO CENTRAL dos ESTADOS da AFRICA OCIDENTAL, (BCEAO) (2001), Relatório de Actividades, [www.bceao.org](http://www.bceao.org).

BANCO EUROPEU de INVESTIMENTO e GOVERNO (1991), Programa Indicativo Nacional, Quadro da Cooperação entre a República da Guiné-Bissau e a Comunidade Económica Europeia no âmbito da Convenção de Lomé IV, Bissau, República da Guiné-Bissau.

BARATA, N.C. (1985), Estratégias de desenvolvimento comparadas na Guiné-Bissau: finais dos anos 60 e anos 80, AEISE/CESA, Documentos de trabalho, Nº 3, Lisboa, Portugal.

CABRAL, A. (1972), "Baseamos a nossa luta nas realidades concretas do nosso país", in *O Militante*, 1977, nº 2, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CABRAL, A. (1974), *Textos políticos*, Afrontamento, Lisboa, Portugal.

CABRAL, A. (1974a), *Guiné-Bissau, nação africana forjada na luta*, Nova Aurora, Lisboa, Portugal.

CARDOSO, B. (1986), *Evolução macro-económica (1974-85)*, Estudo de trabalho, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CARDOSO, C. (2002), *A formação da elite política na Guiné – Bissau*, CEA/ISCTE, Occasional Paper series Nº5, Lisboa, Portugal.

CARDOSO, C. e IMBALI, F. (1993), "As questões institucionais e o programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau", in *Os efeitos sócio-económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau*, INEP, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CARDOSO, M.I.C. (1992), *FMI. Um caso prático: a República da Guiné-Bissau*, mimeo, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, Portugal.

CARNEIRO, D. e ABREU, M. (1989), *Dificuldades e Perspectivas para o ajuste estrutural*, ASDI, Bissau, Guiné-Bissau.

CHABAL, P. (1984), "Socialismo na Guiné-Bissau: problemas e contradições no PAIGC desde a independência", in *Revista Internacional de Estudos Africanos*, Nº1, Lisboa, Portugal.

CHABAL, P. (1993), "O Estado pós-colonial na África de expressão portuguesa", in *Soronda - Revista de Estudos Guineenses*, Nº 15, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CHILCOTE, R.H. (1991), *Amílcar Cabral's revolutionary theory and practice, a critical guide*, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, EUA e Reino Unido.

CIDAC (1977), *Guiné-Bissau, 3 anos de independência*, CIDAC, Lisboa, Portugal.

COMISSARIADO de ESTADO da COORDENAÇÃO ECONÓMICA e PLANO (1980), *Introdução à geografia da Guiné-Bissau*, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CONSEIL ECONOMIQUE d'ÉTUDES (1988), *Étude des dimensions sociales de l'ajustement structurel en Guinée-Bissau*, Québec, Canadá.

CROWLEY, E.L. (1993), *Guinea-Bissau's Informal Economy and its contributions to economic growth*, USAID, Bissau, República da Guiné-Bissau.

DÁVILA, D. (1991), "Planeamento urbanístico e territorial na Guiné-Bissau", in Soronda, Nº 12, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

DGCP e MAPT (Vários anos), Tabelas salariais dos funcionários públicos, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1993, folhas soltas, Bissau, República da Guiné-Bissau.

DGE (1977), Boletim Trimestral de Estatística, , DGE, 3º trimestre, Bissau, República da Guiné-Bissau.

DGE (1981), Resultados do Inquérito sobre as receitas e despesas familiares, Bissau, República da Guiné-Bissau.

DGE (1985), Boletins de inquérito, Bissau, República da Guiné-Bissau, Ministério do Plano.

DGE (1991 e 1993), Índice de preços no consumidor, Dezembro, Bissau, República da Guiné-Bissau.

EMBALÓ, A. (1996), Guiné-Bissau, Evolução sócio-económica 1990-1994, Crédito Predial Português, Lisboa, Portugal.

EMBALÓ, F. (1994), "Os desajustes do Programa de Ajustamento" in Soronda, Nº17, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, Guiné-Bissau.

ESIM, S. e WALKER, A. (1995), "Guinea-Bissau", in Webster and Fidler, P., eds., The informal sector and micro-finance institutions in West Africa, World Bank, Washington, D.C., EUA.

FADUL, F. (2002), Para um Estado transversal, da socioeconomia política a uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo para a Guiné - Bissau, Tese de Mestrado, ULHT, Lisboa, Portugal.

FERNANDES, R.M. (1994), "Processo democrático na Guiné-Bissau", in Soronda, Nº16, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, Guiné-Bissau.

FERNANDES, R.M. (1994a), "Partido único e poderes tradicionais", in Soronda, Nº17, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, Guiné-Bissau.

FMI (1984), Dados sobre a Guiné-Bissau, Quadros de trabalho, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

FMI (1998), Guinea-Bissau: recent economic developments, IMF Staff Country Report Nº98/40, April, Washington, D.C., EUA.

FMI (1999), IMF Staff Country Report N.º 99/123, Washington, D.C., EUA.

FMI (1999 e 2000), Letter of Intent, Agosto (1999) e Novembro (1999 e 2000), [www.imf.org](http://www.imf.org).

FMI (2001), IMF Staff Country Report N.º 01/23, Washington, D.C., EUA.

FMI (2002), IMF Staff Country Report Nº 02/153, Washington, D.C., EUA.

FONSECA, D. (1996), "A presença da Igreja Católica na Guiné - Bissau depois da independência", in Guiné - Bissau Vinte anos de independência, Cardoso, C. e Augel, J., coords., INEP, Bissau, República da Guiné-Bissau.

FORREST, J.B. (1991), "Autonomia burocrática, política económica e política num Estado "suave": o caso da Guiné-Bissau pós colonial", in Soronda, Nº 15, 1993, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

FORREST, J.B. (1992), Guinea-Bissau, Power, Conflict and Renewal in a West African Nation, Westview Press, Inc., Boulder & Oxford, EUA e Reino Unido.

GALLI, R.E. (1989), "Estado e sociedade na Guiné-Bissau", in Soronda, Nº 8, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GALLI, R.E. (1991), "Liberalisation is not enough: structural adjustment and peasants in Guinea-Bissau", in Review of African Political Economy, New York, EUA.

GALLI, R.E., e JONES, J. (1987), Guinea-Bissau, Politics, Economics and Society, Frances Printer Publishers, London, Reino Unido.

GOMES, P. (1993), "O financiamento externo e a liberalização comercial durante o PAE", in Os efeitos sócio-económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOMES, A. (1994), "Current Perceptions of Poverty", ALTERNAG, in Republic of Guinea – Bissau, Poverty Assessment and Social Sectors, Strategic Review, Vol. III, World Bank Report N.º 13155 – GUB, Washington, D.C., EUA.

GONÇALVES, F. (1984), Despesas de desenvolvimento programadas e realizadas em 1983 e revisão da programação para 1984, mimeo, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOVERNO (1981), Programa do Governo Provisório, mimeo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOVERNO (1988), "A política económica para 1988: documento apresentado à Mesa Redonda de Genève", in Boletim de Informação Socio-económica, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano III, N.º3, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOVERNO (1988a), "Estratégia para o desenvolvimento do sector da educação", in Soronda, N.º 7, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOVERNO (1989), Carta Governamental de política de desenvolvimento, 1989 - 91, Segundo Crédito de ajustamento estrutural, Banco Nacional da Guiné-Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOVERNO (1993), Situação económica e financeira, 1.º trimestre de 1993, Ministério das Finanças, Gabinete de Conjuntura e Orçamento, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOVERNO (1994), "Document-cadre de politique économique et financière à moyen terme (1994-97)", in Conférence de Table Ronde, Genève, Suíça.

GOVERNO (1994a), "Note de réflexion sur la consolidation de la démocratie", in Conférence de Table Ronde, Genève, Suíça.

GOVERNO (1994b), "Rapport d'avancement - Programme national de renforcement des capacités de gestion macro-économique", in Conférence de Table Ronde, Genève, Suíça.

GOVERNO (1995), Programa de Governo, in Jornal Nô Pintcha, 16 de Março, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOVERNO (1999), Carta de intenções ao FMI, Agosto e Novembro, Bissau, República da Guiné Bissau.

GOVERNO (2000), Programa de Acção da Guiné – Bissau, Terceira Conferência das Nações Unidas sobre os países menos avançados, Dezembro, Bissau, República da Guiné Bissau.

GOVERNO (2002), Documento de Estratégia Nacional para a Redução da pobreza (DENARP), Bissau, República da Guiné – Bissau.

GUIMARÃES, E. (1992), O ajustamento estrutural na Guiné-Bissau, a experiência dos anos 80, Instituto Superior de Economia e Gestão, Tese de Mestrado, Lisboa, Portugal.

HANDEM, D.L. (1986), Nature et fonctionnement du pouvoir chez les balanta brassa, Kacu Martel, Nº 6, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HANDEM, D.L. (1986a), "A Guiné-Bissau: adaptar-se à crise", in Soronda, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Nº 3, 1987, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HANDEM, D.L. (1986b), O impacto socio-económico do programa de estabilização económica e dos investimentos públicos, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HANDEM, D.L. (1987), "O prosseguimento do programa de estabilização económica", Editorial, do Boletim de Informação Socio-económica, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano III, Nº1, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HANDEM, D.L. (1988), "A Guiné-Bissau: O Nó do Ajustamento", in Boletim de Informação Socio-económica, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano III, Nº2, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HANDEM, D.L. (1989), "A luta de libertação e formação da nação guineense", in A construção da nação em África, INEP/CODESRIA/UNITAR, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HANDEM, D.L. (1991), "Desenvolvimento na Base e Participação Popular, uma alternativa?", in Soronda, Nº 12, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HANDEM, D.L. (1991a), La femme en Guinée-Bissau: pour quelle integration au developpement ?, PNUD, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HANDEM, J. (1986c), "A problemática do subdesenvolvimento", in Boletim de Informação Socio-económica, Ano II, Nº1, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HAVIK, P. (1990), "A pesquisa sobre a transformação rural na Guiné – Bissau", in Soronda-Revista de estudos guineense, INEP, Nº 10, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HAVIK, P. (1995), "Relações de género e comércio: estratégias inovadoras de mulheres na Guiné-Bissau", in Soronda, Nº 19, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HERMELE, K. (1989), Economic Reform in Guinea-Bissau, mimeo, Suecia.

HOCHET, A-M. (1983), Paysanneries en attente - Guinée-Bissau, ENDA, Dakar, Senegal.

HORTA, P. (1965), "Análise estrutural e conjuntural da economia da Guiné", in Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, Vol.20, Nº80, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HUGON, E. e SPENCER, H. (1980), "República da Guiné-Bissau, um passo em frente nos caminhos do planeamento", in Economia e Socialismo, Ano IV, Nº 51, Lisboa, Portugal.

IMBALI, F., et al. (1996), Guiné – Bissau uma retrospectiva, Cenários Prospectivos, INEP/NLTPS, Bissau, República da Guiné – Bissau.

INEC (1986), Quadros estatísticos de projecto de anuário, mimeo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

INEC (1992), Inquérito Ligeiro Junto das Famílias, Resultados, Bissau, República da Guiné-Bissau.

INEC (1993), Inquérito ao consumo e orçamentos familiares, Manual de formação e boletins, Bissau, República da Guiné-Bissau.

INEC (1993a), Recenseamento Geral da população e habitação, 1991, Dados definitivos de S.A.B., Bissau, República da Guiné-Bissau.

INEC (1994), Quadros estatísticos, mimeo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

INEC (Vários anos), Folhas dos serviços com cálculo IPC, Bissau, República da Guiné-Bissau.

INEP (1995), Guiné-Bissau, uma retrospectiva, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

INEP/UNICEF (1992), A análise da situação das crianças e das mulheres na Guiné-Bissau, Bissau, Guiné-Bissau.

IMF (1998), Guinea-Bissau: recent economic developments, Staff Country Report N° 98/40, International Monetary Fund, Washington, D.C., EUA.

JAO, M., (1996), "Os poderes tradicionais no período de transição", in Pluralismo político na Guiné-Bissau, uma transição em curso, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

JAO, M. (1999), "Intervenção rural integrada, a experiência do norte da Guiné-Bissau", Kaçu Martel, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

JUNTA DE INVESTIGAÇÕES DO ULTRAMAR (1972), Prospectiva do desenvolvimento económico e social da Guiné, Bissau, República da Guiné-Bissau.

KASPER, J.E. (1991), "Levantamento cartográfico da Guiné-Bissau", in Revista Internacional de Estudos Africanos, N°14-15, Lisboa, Portugal.

KASPER, J.E. (1993), Bissau - Estratégias de sobrevivência numa cidade da África Ocidental, resenha da tese de doutoramento, Universidade de Frankfurt/Meno, in Soronda, N°16, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

KOUDAWO, F. (1993), "A ajuda económica como instrumento político: uma perspectiva histórica", in Soronda, N° 19, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

LEPRI, J-L. (1985), "Do ensino na Guiné-Bissau no ano lectivo de 1983-84", in Revista Internacional de Estudos Africanos, N° 3, Lisboa, Portugal.

LEPRI, J-P. (1986), "Contribuição para a análise sociológica da Guiné-Bissau actual", in Soronda, N° 1, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

LEPRI, J-P. (1986a), "Análise das estatísticas escolares do ano lectivo 1984-85", in Boletim de Informação Socio-economica, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano II, N°3, Bissau, República da Guiné-Bissau.

LEPRI, J-P (1988), "Formação de professores locais, materiais escolares e insucesso escolar na Guiné-Bissau", in Soronda, N° 5, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.



LESLIE, W. (1987), *The open economy: tools for policymakers in developing countries*, World Bank, Oxford University Press, Reino Unido.

LIBERATO, C. F. (1992), "Os conceitos de etnia e classes sociais: uma primeira aproximação dos instrumentos de análise da realidade africana", in Soronda, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, N° 14, Bissau, República da Guiné-Bissau.

LOBBAN, R.A. (1993), "Retrospective, Prospective: Guinea-Bissau on the 20th anniversary of independence 1973 - 1993", mimeo, in *Desenvolvimento e perspectivas - Balanço e perspectivas*, Colóquio Internacional, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

LOBBAN, R.A. e FORREST, J. (1988), *Historical Dictionary of the Republic of Guinea - Bissau*, 2ª ed., The Scarecrow Press, Inc., London, Reino Unido.

LOPES, C. (1982), *A transição histórica na Guiné-Bissau*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, 1986, Bissau, República da Guiné-Bissau. ( versão editada e edição em prova de impressão corrigida pelo autor )

LOPES, C. (1985), *Concepção de poder e identidade nacional*, Fundação Calouste Gulbenkian, Paris, França.

LOPES, C. (1986), "A Guiné-Bissau à procura de um modelo social", in Soronda, N° 1, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

LOPES, C. (1987), "Diagnóstico e estratégia de valorização dos recursos humanos nacionais", in *Boletim de Informação Socio-económica*, Bissau, República da Guiné-Bissau, INEP, Ano IV, N° 1.

LOPES, C. (1988), *Para uma leitura sociológica da Guiné-Bissau, Economia e Socialismo*, ed., artigos de 1981 a 1984, Bissau, República da Guiné-Bissau.

LOPES, C. (1994), "Os limites históricos de uma fronteira territorial: Guiné Portuguesa ou Guiné-Bissau", in *Géopolitiques des mondes lusophones*, Lusotopie, N° 1 - 2, L'Harmattan, Paris, França.

LOPES, C. (1999), *Kaabundé – Espaço, território e poder na Guiné – Bissau, Gâmbia e Casamance pré – coloniais*, Afrontamento, Porto, Portugal.

LOPES, C. e HANDEM, D.L. (1987), "GNB-Síntese da situação económico-financeira e perspectivas de médio prazo", in *Boletim de Informação Socio-económica*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, N°2, Ano 3, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MANÉ, A. (1989), "Os dois primeiros planos de desenvolvimento: alguns elementos de reflexão", in Handem, D.L. e Silva, F.D., coord., *A Guiné-Bissau a caminho do ano 2000*, INEP/CESE, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MARLEAU, D. (1989), *Allegement de la pauvreté en Guiné-Bissau*, World Bank, SDA Document, mimeo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MARTIN, D-C (1991), "Les cultures politiques", in Coulon, C. e Martin, D.-C., eds., *Les Afriques Politiques*, Editions La découverte, Paris, França.

M'BALI, F. (1988), *L'État et les paysans face aux contraintes du developpement rural en Guinee-Bissau, la confrontation de deux logiques*, memoire pour le DEA en Sociologie, Université de Bordeaux II, Bordéus, França.

MENDES, J. (2001), *Estudo sobre a vulnerabilidade na Guiné – Bissau*, mimeo, PNUD, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MENDES, R. e JAWAD, M. (1986), "Breve análise do sector comercial", in Boletim de Informação Socio-economica, INEP, Ano II, Nº1, Junho, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MENDY, P. (1996), "A emergência do pluralismo político na Guiné – Bissau", in Pluralismo político na Guiné-Bissau, uma transição em curso, INEP, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO da COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (1991), Programa indicativo nacional, Documento trabalho, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO da COORDENAÇÃO ECONÓMICA, PLANO e COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (1986), Plano Anual 1986, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO da EDUCAÇÃO (2000), Levantamento do sector, Projecto Firkidja, Bissau, republica da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO das FINANÇAS, SECRETARIA de ESTADO do PLANO (1994), Programa de Investimento Público, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO das OBRAS PÚBLICAS (1993), Plano Geral Urbanístico de Bissau, Direcção Geral de Habitação e Urbanismo, Direcção de Urbanismo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO e COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (1992), Programa de acção social e infraestrutural, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO e COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (1995), Programa de investimento público 95-97, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO (1981), Compte rendu de l'enquête sur les dépenses et revenus des menages en Guinee Bissau, mimeo, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO (1984), Plano anual 1984, Secretaria de Estado do Plano e Cooperação Internacional, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO (1985), Linhas directrizes e grandes orientações do II Plano de desenvolvimento económico e social, Documentos de trabalho, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO (1985a), Conference des Organizations non gouvernementales, Document d'Orientation, Bissau, República da Guiné-Bissau, Ministério do Plano.

MINISTÉRIO do PLANO (1986), Contas Nacionais da GNB 1983-85, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO (1986a), Etablissement de perspectives de population pour la preparation du II eme Plan National de developpement, Documento de trabalho, Ministério do Plano Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO (1986b), Programa/realização 1983, Folha interna, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO (1986c), Vencimentos dos funcionários públicos, Folha interna, Ministério do Plano Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO dos NEGÓCIOS ESTRANGEIROS e COOPERAÇÃO (1993), Relatório de actividades, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MOITA, J. e LOPES, C. (1988), Exercício NATCAP da Guiné – Bissau, Relatório final, Bissau, República da Guiné – Bissau.

MOURA, A. (1987), "Uma estratégia alternativa de desenvolvimento económico", in Economia e Socialismo, Nº 71, Lisboa, Portugal.

MURTEIRA, M. (1978), "O desenvolvimento dos menos desenvolvidos, Reflexões sobre as economias da Guiné e Cabo Verde", in *Economia e Socialismo*, Nº 30, Lisboa, Portugal.

NÓBREGA, A.C. (2001) *A luta pelo poder no PAIGC: a conflitualidade e as crises de liderança*, Tese de Mestrado, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, Portugal.

P.A.I.G.C. (1974), *História da Guiné e ilhas de Cabo Verde*, Afrontamento, Lisboa, Portugal.

P.A.I.G.C. (1974a), *Manual político*, Afrontamento, Lisboa, Portugal.

P.A.I.G.C. (1986), *IVº Congresso, Conclusões*, mimeo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

PADOVANI, F. e DELGADO, A.M. (1993), "O sector informal e o ajustamento na Guiné-Bissau", in *Os efeitos sócio-económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Guiné-Bissau.

PEDNEAULT, V. (1992), *La population de la Guinée-Bissau de 1928 à 1979*, mimeo, Université de Montréal, Montréal, Canadá.

PÉLISSIER, R. (1989), *Naissance de la Guinée, Portugais et Africains en Sénégambie (1814 - 1936)*, Vol.I e II, Orgeval, França.

PIERSON-MATHY, P. (1980), *La naissance de l'État par la guerre de libération nationale: le cas de la Guinée-Bissau*, UNESCO, Paris, França.

PNUD (1997), *Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano*, Guiné – Bissau, Bissau, República da Guiné-Bissau.

PNUD (2000), *Difusão do conceito de desenvolvimento humano*, Bissau, República da Guiné – Bissau.

PNUD (2002), *Atelier de validação do sub-programa: Sectores sociais*, Programa Nacional de Boa Governação, Bissau, Republica da Guiné - Bissau.

PROENÇA, C.S. (1986), *Dados demográficos do Inquérito às Despesas Familiares*, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

PROENÇA, C.S. (1986a), *Inquérito às despesas familiares*, Ministério do Plano, Documentos metodológicos e apuramentos, Bissau, República da Guiné-Bissau.

PROENÇA, C.S. (1987), *Índice de preços no consumidor*, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

RIBEIRO, R. (1986), "Os censos e as sociedades camponesas", in *Soronda*, Nº 1, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

RIBEIRO, R. (1987), "Sobre o sector informal", in *Boletim de Informação Socio-economica*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano III, Nº3, Bissau, República da Guiné-Bissau.

RIBEIRO, R. (1988), "Arroz na mentalidade balanta", in *Boletim de Informação Socio-economica*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano III, Nº2, Bissau, República da Guiné-Bissau.

RUDEBECK, L. (1984), *On transition from national liberation movement to state power in Guinea Bissau*, APSA - TAGUNG, Munster, Alemanha.

RUDEBECK, L. (2001), *Colapso e reconstrução política na Guiné – Bissau 1998 – 2000*, Um estudo de democratização difícil, Nordiska Afrikainstitutet, Uppasala, Suécia,

SANCA, M. B. (1991), Políticas de desenvolvimento regional, Ministério da Economia e Finanças, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SANHÁ, Y. (1988), "Guiné-Bissau: Programa de ajustamento estrutural", in Boletim de Informação Socio-económica, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano III, Nº2, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SANHÁ, Y. (1993), "Reflexão sobre os impactos económicos e financeiros do programa de ajustamento estrutural", in Os efeitos sócio-económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Guiné-Bissau.

SANTOS, M. dos (1988), "Intervenção do Ministro do Comércio e Turismo na Mesa Redonda de Genève", in Boletim de Informação Socio-económica, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano II, Nº3, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SANTOS, M. dos (1989), "Estratégia de desenvolvimento: as ideias e as palavras", in Handem, D.L. e Silva, F.D., coord., A Guiné-Bissau a caminho do ano 2000, INEP/CESE, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SANTOS, M. dos (1989a), "Guiné – Bissau : a formação da Nação", in A Construção da Nação em África, colóquio INEP/CODESRIA/UNITAR, INEP, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SANTOS, A.R. (1984), "Estabilização e subdesenvolvimento: lições da Guiné-Bissau", in Economia e Socialismo, CESO, Nº60, Lisboa, Portugal.

SANTOS, A.R. et al. (1985), Estratégias de desenvolvimento e técnicas de planeamento económico, INEP e CESO, Lisboa e Bissau, Portugal e República da Guiné-Bissau.

SECRETARIAT de l'ÉTAT pour le PLAN et la COOPERATION INTERNATIONALE (1984), Table ronde de Bissau, Documentos de trabalho, Secretariat de l'État pour le plan et la coopération internationale, Vol I e II e Anexo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SEPCI (1983), Plano quadrienal de desenvolvimento económico e social 1983/86, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SIGRIST, C. (1980), "Sistemas políticos acéfalos e libertação nacional", in Economia e Socialismo, Nº 50, Lisboa, Portugal.

SILVEIRA, J. (1989), "La spatialisation d'un rapport colonial: Bissau, 1900-1960", in Bourgs et villes en Afrique Lusophone, L'Harmattan, Paris, França.

SODETEG (1987), Etude adéquate formation/activités productives, Bissau, República da Guiné-Bissau.

TANNER, C. (1990), O impacto do ajustamento estrutural e as políticas alternativas para a promoção do bem estar das mulheres e crianças na Guiné-Bissau, UNICEF, Bissau, República da Guiné-Bissau.

TIN, H. (2002) "O Benefício do fracasso: PAM, Ajuda Alimentar e Sobrevivência Local na Guiné – Bissau, 1998-99", in Soronda, Nova Série nº 3, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

UNIÃO EUROPEIA e GOVERNO (2002) Guiné-Bissau - Communauté européenne, Stratégie de coopération et Programme Indicatif 2001 - 2007, Certified Copy, DEV/A/1, [www.ue/int](http://www.ue/int)

UNICEF (1993), Análise da situação das crianças e das mulheres na Guiné-Bissau, Bissau, República da Guiné-Bissau,

UNICEF (2000) Multiple Indicator Cluster Survey, Guiné – Bissau, Bissau, República da Guiné – Bissau.

VÁRIOS (1990), Projecto de seguimento do Programa de Ajustamento Estrutural, mimeo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

VÁRIOS (1991), "Um olhar sobre a história dos recenseamentos coloniais: documentos do censo de 1950", in Soronda, Nº 12, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

VICTORISZ, T. (1986), "Uma estratégia alternativa de desenvolvimento", in Boletim de Informação Socio-economica, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano II, Nº1, Bissau, República da Guiné-Bissau.

WORLD BANK (1986), Guiné-Bissau na encruzilhada, uma receita para um ajustamento global, Documento trabalho, World Bank, Conf.nº6361-GNB, Bissau, República da Guiné-Bissau.

WORLD BANK (1986a), Projecto de população, saúde e nutrição, Aide-memoire, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

WORLD BANK (1987), Guiné-Bissau: A prescription for Comprehensive Adjustment, Report Nº6361-GNB, World Bank, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1989), Poverty alleviation in Guiné-Bissau, Draft Report nº8002-GNB, World Bank, Relatório do projecto SDA, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1991), Aide-memoire, Supervisão do segundo ajustamento estrutural, Documento trabalho, Bissau, República da Guiné-Bissau.

WORLD BANK (1992), "Aide-memoire, Avaliação global de 1992", in Banco Mundial e Guiné-Bissau a novela continua, Jornal Expresso de Bissau, Bissau, República da Guiné-Bissau.

WORLD BANK (1994) Republic of Guinea – Bissau, Poverty Assessment and Social Sectors, Strategic Review, Vol. I, II, III, Report N.º 13155 – GUB, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK e GOVERNO (1987), Aide memoire, Guiné-Bissau: Projecto de alívio social e infraestrutural (PASI), mimeo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

WORLD BANK e GOVERNO (1992), Aide-memoire de reunião anual em Washington, mimeo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

ZIEGLER, J. (1983), Contre l'ordre du monde – Les rebelles, Editions du Seuil, Paris, França.

## OUTROS DOCUMENTOS

ABEL-SMITH, B. e BAGLEY, C. (1977), "The problem of establishing equivalent standards of living for families of different composition", in Townsend, P., ed., The concept of poverty, Heinemann Educational Book, London, Reino Unido.

ADEGBOYEGA, O., NTOZI, J.P.M. e SSEKAMATTE-SSEBULIBA, J.B. (1997), "La famille africaine, données, concepts et méthodologie", in La famille africaine, Politiques démographiques et développement, Karthala, trad. 1999, Paris, França.

ADEPOJU, A. (1997), "Les mutations de la famille africaine", in La famille africaine, Politiques démographiques et développement, Karthala, ed. 1999, Paris, França.

- ADDISON, T., DEMERY, L., et al. (1990), Making adjustment work for the poor: a framework for policy reform in Africa, World Bank, Washington, D.C., EUA.
- ALTIMIR, O. (1981), "La pobreza en América Latina, un examen de conceptos y datos", Revista de la CEPAL, N°13, Santiago de Chile, Chile.
- AMANCIO, L. (1996), "Identidade social e relações intergrupais", in Vala, J. e Monteiro, M.B., orgs., Psicologia Social, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Portugal.
- AMIN, S. (1973), Le développement inégale, Editions Minuit, Paris, França.
- AMIN, S. (1990), Maldevelopment: anatomy of a global failure, Zed Books Ltd., London, Reino Unido.
- AMIN, S. (1992), "Moving beyond structural adjustment", in Third World Resurgence, N°28, ERODAD, Bruxelles, Bélgica.
- APPLETON, S. (1996), "Problems of measuring changes in poverty over time, the case of Uganda 1989 – 92", in IDS Bulletin, Vol. 27, N.º1, Brighton, Reino Unido.
- ARRUDA, M. (1993), Structural adjustment: a constructive overview from the perspective of civil society, Paper para o NGO Working Group on the World Bank, Washington, D.C., EUA.
- AZARYA, V. (1988), "Reordering State-Society relations : incorporation and disengagement", in Chazan, N., e Rothchild, D., eds., The precarious balance, state & society in Africa, African Modernization and Development Series, Westview Press, London, Reino Unido.
- BACHA, E. (1987), "IMF conditionality: conceptual problems and policy alternatives", in World Development, Pergamon Press, Vol.15, No.12, Oxford, Reino Unido.
- BAD (1993), Poverty Alleviation - beyond the social dimensions of adjustment, in African Development Report, Abidjan, Costa do Marfim.
- BALANDIER, G.(1982), Sociologie Actuelle de l'Afrique Noire, PUF, Paris, França.
- BALANDIER, G. (1987), Antropologia política, Presença, Lisboa, Portugal.
- BARYA, J-J.B. (1993), "The New Political Conditionalities of aid: an independent view from Africa", in IDS Bulletin, Vol.24, N° 1, Sussex, Reino Unido.
- BAYART, J-F (1989), L'État en Afrique, la politique du ventre, Fayard, Paris, França.
- BAYART, J-F (1991) " La problématique de la démocratie en Afrique Noire" , in Politique Africaine, N° 43, Paris, França.
- BAYART, J-F. (1996), La greffe de l' État, Capítulo 1, Karthala, Paris, França.
- BAYART, J-F (1997), "Le capital social de l' État falsificateur, ou les ruses de l' intelligence politique", in La criminalisation de l'État en Afrique, Éditions Complexe, Bruxelles, Bélgica.
- BAYART, J-F, ELLIS, S. e HIBOU, B. (1997), "L'État kleptocrate à l'État malfaiteur ?" in La criminalisation de l'État en Afrique, Éditions Complexe, Bruxelles, Bélgica.
- BAYART, J-F, MBEMBE, A. e TOULABOR, C. (1992), Le politique par le bas en Afrique Noire, Karthala, Paris, França.
- BAUER, P. (1993), Development aid, end it or mend it, International Center for Economic Growth, Occasional Papers, N° 43, San Francisco, EUA.

BECKER, C., HAMER, A.M. e MORRISON, A.R. (1994), *Beyond Urban bias in Africa*, James Currey, London, Reino Unido.

BENTHAM, J. (1791), *Principles of Morals and Legislation*, Doubleday, London, Reino Unido.

BERGSON, A. (1938), "A reformulation of certain aspects of welfare economics", in Arrows, K.J. e Scitovsky, T., ed., *Quarterly Journal of Economics*, 1969, New York, EUA.

BERGSTRÖM, T.C. (1993), "A survey of theories of the family", in *Handbook of Population and Family Economics*, Rosenzweig, M.R. e Stark, O., eds., Elsevier, 1997, Amsterdam, Holanda.

BERY, S.K. (1990), "Economic Policy Reform in Developing Countries: the role and management of political factors", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.18, No8, Oxford, Reino Unido.

BLAU, J.H. (1957), "The existence of social welfare functions", in *Econometrica*, N° 25, EUA.

BOADWAY, R.W., e BRUCE, N. (1984), *Welfare Economics*, Basil Blackwell, Oxford, Reino Unido.

BOATENG, E.O. et al. (1990), "Un profil de pauvreté au Ghana 87-88", 1990, DSA, Apendice 2, World Bank, Washington, D.C., EUA.

BOENINGER, E. (1992), "Governance and Development: Issues and Constraints", in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, World Bank, Washington, D.C., EUA.

BONNER, J. (1986), *Politics Economics and Welfare*, Harvester Press, Manchester, Reino Unido.

BONVALET, C. e LELIÉVRE, E. (1995), "Du concept de ménage à celui d'entourage: une rédefinition de l'espace familial", in *Sociologie et Sociétés*, Vol.XXVII, N°2, Presses de l'Université de Montréal, Canadá.

BOURGUIGNON, F. (1991), "Optimal poverty reduction, adjustment and growth", in *The World Bank Economic Review*, Vol.5, N°2, Washington, D.C., EUA.

BOURGUIGNON, F., MELO, J.M. e MORRISSON, C. (1991), "Poverty and Income Distribution During Adjustment: Issues and Evidence from the OCDE Project", in *World Development*, Vol.19, N°11, London, Reino Unido.

BOURGUIGNON, F., MELO, J.M. e MORRISSON, C. (1992), *Adjustment and equity in developing countries*, OCDE, Development Centre Studies, Paris, França.

BRANDT, H. et al. (1985), *Structural Distortions and Adjustment Programmes in the Poor Countries of Africa*, German Development Institute, Berlin, Alemanha.

BRANSON, W., JAYARAJAH, C. e SEN, B. (1996), *Social Dimensions of Adjustment*, OED, World Bank, Washington, D. C., EUA.

BRANSON, W. e JAYARAJAH, C. (1992), "The social impact of adjustment", Capítulo 6, *Structural and sectoral adjustment, World Bank experience, 1980 - 92*, OED, World Bank, Washington, D. C., EUA.

BRATTON, M. e ROTHCHILD, D. (1992), "The institutional bases of governance in Africa", in Hyden, G. e Bratton, M., eds., *Governance and Politics in Africa*, Lynne Rienner Publishers, London, Reino Unido.

BRATTON, M. e WALLE, N. (1992), "Toward governance in Africa: popular demands and state responses", in Hyden, G. e Bratton, M., eds., *Governance and Politics in Africa*, Lynne Rienner Publishers, London, Reino Unido.

BRUTON, H. J. e CLARK, P.G. (1986), *An approach to development policy analysis*, Seminar Paper, N°32, EDI, World Bank, Washington, D.C., EUA.

BUITER, W.H. (1988), "Structural and stabilization affects of fiscal and financial policy in the dependent economy", in *Oxford Economic Papers* (New Series), Clarendon Press, Vol.40, N°2, Oxford, Reino Unido.

CALKINS, P., et al. (1993), *Mesure du bien-être et de la pauvreté*, Conférences N°37, Centre Sahael, Université Laval, Bélgica.

CAMDESSUS, M. (1990), "Aiming for High Quality Growth", in *Finance & Development*, Vol.27, Washington, D.C., EUA.

CARVALHO, S. e WHITE, H. (1997), *Combining the qualitative and quantitative approaches to poverty measurement and analysis*, World Bank Technical Paper N° 366, Washington, D.C., EUA.

CEA E UNESCO (1974), *Manuel des enquêtes demographiques par sondage en Afrique*, 1975, Addis Ababa, Etiópia.

CHABAL, P e DALOZ, J-P. (1999), *Africa woks – disorder as political instrument*, Oxford, Bloomington, Reino Unido.

CHAMBERS, R., (1997), "Responsible Well – Being – a personal agenda for development", in *World Development*, Vol.25, N° 11, Pergamon Press, Oxford, Reino Unido.

CHAPELIER, G. e TABATABAI, H. (1989), *Stabilization, Structural Adjustment and UNDP policy*, UNDP Discussion Paper, United Nations, New York, EUA.

CHAZAN, N. (1988), "State and society in Africa: images and challenges", in Chazan, N., e Rothchild, D., eds., *The precarious balance, state & society in Africa*, African Modernization and Development Series, Westview Press, London, Reino Unido.

CLARK, J. (1991) *Democratizing Development: the role of voluntary organizations*, Earthscan Publications, London, Reino Unido.

CLARK, P.G. et al. (1981), "On indices for the mesurement of poverty", in *The Economic Journal*, Vol.91, London, Reino Unido.

CREIGHTON, C. e OMARI, C.K., et al. (1995), *Gender, Family and Household in Tanzânia*, Ashgate Publishing Company, Hants, Reino Unido.

COHEN, S. I. (1974), "Towards social group approaches in economic models", d, d, d..

COLCLOUGH, C. e GREEN, R. H. (1988), "Do stabilisation policies stabilise ?", in *IDS Bulletin*, Institute of Development Studies, Vol.19, No 1, Brighton, Reino Unido.

COLIN, C. (1940), *Conditions of economics progress*, MacMillan, London, Reino Unido.

COPANS, J. (1991), "Les structures sociales", in *Les Afriques Politiques*, eds.Coulon, C. et Martin, D.-C., Editions La découverte, Paris, França.

CORNIA, G.A. (1987), "Ajuste a nível familiar: potencial e limitaciones de las estrategias de sobrevivencia", in *Ajuste con rostro humano*, Siglo Veintiuno para UNICEF, Vol.I, Madrid, Espanha.



CORNIA, G.A. (1987a), "Declive economico y bien estar humano en la primera mitad de los anos ochenta", in *Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno para UNICEF, Vol.I, Madrid, Espanha.*

CORNIA, G.A. (1987b), "Políticas de ajuste 80-85; efectos en el bienestar de la infância", in *Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno para UNICEF, Vol.I, Madrid, Espanha.*

CORNIA, G.A. (1993), "Is adjustment conducive to long – term development ? The case of Africa in the 1980s", in *From the debt crisis to sustainable development: changing perspective on North – South relations, MacMillan, London, Reino Unido.*

CORNIA, G.A., JOLLY, R. e STEWART, F. (1987), "Una vision global del enfoque alternativo", in *Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno para UNICEF, Vol.I, Madrid, Espanha.*

CROCKETT, A.D. (1981), "Stabilization policies in developing countries: some policy considerations", in *Staff Papers, FMI, Vol.28, nº1, Washington, D.C., EUA.*

DEATON, A. e CASE, A. (1987), *Analysis of Household Expenditures, World Bank, LSMS Working Paper, N°28, Washington, D.C., EUA.*

DEMERY, L. (1993), "The poverty profile", in Demery, L., Ferroni, M. e Grootaert C., eds., *Understanding the social effects of policy reform, World Bank, Washington, D.C., EUA.*

DEMERY, L. (1994), "Côte d' Ivoire: fettered in adjustment", in *Adjustement in Africa, Lessons from country case studies, World Bank, Washington, D.C., EUA.*

DESSART, M.A. (1990), *Los efectos de las políticas de ajuste en la distribuicion del ingreso y en la pobreza y otros problemas sociopoliticos, mimeo, FMI, Instituto del FMI, Washington, D.C., EUA.*

DORNBUSCH, R. (1980), *Open Economy Macroeconomics, Basic Books, Inc., New York, EUA.*

DORNBUSCH, R. e HELMERS, F. (1988), *Economia Aberta, Instrumentos de Política Económica nos países em vias de desenvolvimento, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Portugal.*

DOROSH, P. (1994), "Economic fallout from a uranium boom: structural adjustment in Niger", in *Adjusting to policy failure in African economics, Cornell University, New York, EUA.*

DUBOIS, J-L e BLAIZEAU, D. (1989), *Connaitre les conditions de vie des ménages dans les pays en développment, Tomos I, II, III, Ministère de la Coordénation et Développement, Paris, França.*

ELBADAWI, I.A. e NDULU, B.J. (2001), "Growth and Development in SubSaharan Africa: Evidence on key factors", in *Economic Development in SubSaharan Africa, IEA Conference Volume N.º 129, Palgrave, New York, EUA.*

ENGLEBERT, P. e HOFFMAN, R. (1994), "Burundi: learning the lessons", in *Adjustement in Africa, Lessons from country case studies, World Bank, Washington, D.C., EUA.*

EDWARDS, S. (1992), *Structural Adjustment and Stabilization, Issues on Sequencing and Speed, EDI Working Papers, World Bank, Washington, D.C., EUA.*

ELLIOT, C. (1975), *Patterns of poverty in the Third World, Praeger Publishers, New York, EUA.*

FERES, J.C. e LEÓN A. (1990), "Magnitud de la situación de pobreza", in *Revista de la Cepal, ONU*, N°41, Santiago de Chile, Chile.

FIGUEIREDO, A.M. e COSTA, C.S. (1986), *Do subdesenvolvimento, vulgata, rupturas e reconsiderações em torno de um conceito*, Vol. I e II, Biblioteca das Ciências do Homem, Edições Afrontamento, Porto, Portugal.

FMI (1986), *Fund-Supported Programs, Fiscal Policy and Income Distribution*, Occasional Paper, N°45, Washington, D. C., EUA.

FMI (1988), *The implications of Fund-Supported Adjustment Programs for Poverty*, Occasional Paper, N°58, Washington, D. C., EUA.

FMI (1995), *Social Dimensions of the IMF's Policy Dialogue*, World Summit for Social Development, Pamphlet Series, N° 47, Washington, D. C., EUA.

FMI (1998a), *The IMF and the Poor*, Pamphlet Series, N.º 52, Washington, D. C., EUA.

FOSTER, J., GREER, J. e THORBECKE, E. (1984), "A class of decomposable poverty measures", in *Econometrica*, Vol 52, N°3, MIT, Massachusetts, EUA.

FOSTER, J., SHORROCKS, A.F. (1988), "Poverty Orderings", in *Econometrica*, Vol.56, N°1, MIT, Massachusetts, EUA.

FOSTER, J., SHORROCKS, A.F. (1991), "Subgroup consistent poverty índices", in *Econometrica*, Vol.59, N°3, MIT, Massachusetts, EUA.

GIBBON, P. (1992), "Structural adjustment and pressures toward multipartidarism in Sub-Saharan Africa", in *Authoritarianism, Democracy and Adjustment*, Seminar Proceedings N°26, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, Suécia.

GIBBON, P. (1992a), "The World Bank and African Poverty, 1973-91", in *The Journal of Modern African Studies*, Vol.30, N°2, Cambridge University Press, Reino Unido.

GLEWWE, P. e VAN DER GAAG, J. (1990), "Identifying the poor in developing countries: do different definitions matter?", in *World Development*, Vol.18, N°6, Pergamon Press, London, Reino Unido.

GORMAN (1955), "The intransitivity of certain criteria used in Welfare Economics", in *Oxford Economics Papers*, N°7, Reino Unido.

GRAAFF, J. Van (1957), *Fondements théoriques de l'économie du bien être*, Tome I, 1970, Dunod, Paris, França.

GREEN, R. (1985), "IMF stabilisation and structural adjustment in Sub-Saharan Africa are they compatible?", in *IDS Bulletin*, Institute of Development Studies, Vol 16, No 3, Brighton, Reino Unido.

GREEN, R. e FABER, M. (1994), *The structural adjustment of structural adjustment: sub-saharan africa 1980-1993*, in *IDS Bulletin*, Vol. 25, N° 3, Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido.

GROOTAERT, C. (1984), *Measuring and analysing Levels of Living in Developing Countries: An annotated questionnaire*, Working Paper, World Bank, N°24, Washington, D.C., EUA.

GROOTAERT, C. (1993), *How useful are integrated household survey data for policy-oriented analysis of poverty ?*, Africa Technical Department, World Bank, Working Papers, Washington, D.C., EUA.

GROOTAERT, C., KANBUR, R. e OH, G-T. (1995), *The dynamics of poverty*, Policy Research Working Paper, N°1499, World Bank, Washington, D.C., EUA.

GROOTAERT, C. e MARCHANT, T. (1991), The social dimension of adjustment priority survey, Social Dimension of Adjustment in Sub-Saharan Africa, Working Paper N° 12, World Bank, Washington, D.C.,EUA.

GROSH, E. M. (1991), The household survey as a tool for policy change, Living Standards Measurement Study, Working Paper N° 80, World Bank, Washington, D.C., EUA.

GUERRA, I. (2000), Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção, Principia, Cascais, Portugal.

GUILLAUMONT, P. e JEANNENEY, S.G. (1991), "Exchange rate policies and the social consequences of adjustment in Africa", in Chhibber, A. e Fisher, S., eds. Economic Reform in Sub-Saharan Africa, World Bank, Washington, D.C., EUA.

GITAN, M. (1982), "Economic management and IMF conditionality", in Adjustment and financing in the developing world, FMI/ODI, Washington, D.C., EUA.

HANDY, P-S. (1994), "L' Afrique dans le sillage de la théorie chaos", in Afrique 2000, Institut Panafrican de Relations Internationales, Bruxelles, Bélgica.

HAGENAARS, A. J. M. (1986), The perception of poverty, Center for Research in Public Economics, Leyden University, North Holland, Amsterdam, Holanda.

HAGENAARS, A. J. M. e VAN PRAAG, B.M.S. (1985) "A synthesis of poverty line definitions", in Review of Income and Wealth, New York, EUA.

HELLEINER, G. K. (1987), "Stabilization, Adjustment and the Poor", in World Development, Pergamon Press, Vol.15, N°12, Oxford, Reino Unido.

HELLEINER, G. K. (1993), From adjustment to development in sub-saharan africa: conflict, controversy, convergence consensus ? An overview, Department of Economics, University of Toronto, Canadá.

HERBST, J. (1990), "The structural adjustment of politics in Africa", in World Development, Pergamon Press, Vol.18, N°7, Oxford, Reino Unido.

HIBOU, B. (1997), "Le capital social de l' État falsificateur, ou les ruses de l' intelligence économique", in La criminalisation de l'État en Afrique, Éditions Complexe, Bruxelles, Bélgica.

HIBOU, B. (1998), "Banque Mondiale: les méfaits du catéchisme économique- L'exemple de l'Afrique subsaharienne", in Les Études du Ceri, n.º 39, Bordeaux, França.

HOEVEN, R. (1991), "Adjustment with a human face: still relevant or overtaken by events ? ", in World Development, Vol.19, N° 12, Pergamon Press, Reino Unido.

HUGON, P. (1982), "Secteur souterrain ou réseaux apparents", in Vivre et survivre dans les villes africaines, IEDES, PUF, Paris, França.

HUSAIN, I. (1995), "Ajustement structurel et développement à long terme en Afrique subsaharienne", in Hoeven, R. e Kraaij, F., eds., L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne, Karthala, Paris, França.

HYDEN, G. (1991), "Reciprocity and Governance in Africa", in Wunsch, J. e Olowu, D., eds., The failure of the centralised state, institutions and self-governance in Africa, Westview Special Studies on Africa, Boulder, EUA.

HYDEN, G. (1996), "Rethinking theories of the State, an africanist perspective", in *Africa Insight*, Vol.26, Nº1, African Institute of South Africa, Pretoria, República da África do Sul.

IDS (1987), Seminar on economic management for structural adjustment, IDS, Sub-Saharan Africa, Reading Guide, Brighton, Reino Unido.

INGLEHART, R. (1995), "Modification des valeurs, développement économique et évolution politique", in *Revue internationale des sciences sociales*, UNESCO/ERES, Nº 145, Paris, França.

JABARA, C. (1994), "Structural adjustment in a small, open economy: the case of Gambia", in *Adjusting to policy failure in African economics*, Cornell University, New York, EUA.

JACKSON, J. e ROSBERG (1982), *Personal Rule in Black Africa*, University of California Press, Berkeley, EUA.

JACQUEMOT, P. e ASSIDON, E. (1988), "L'ajustement, le change et la dynamique sociale", in *Politiques de change et ajustement en Afrique*, Cap.VI, Ministère de la Coopération et du Développement, Paris, France.

JESUINO, J.C. (1996), "Estrutura e processos de grupo: interações e factores de eficácia", in Vala, J. e Monteiro, M. B., org., *Psicologia Social*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Portugal.

JOHNSON, M., MCKAY, A. D. e ROUND, J. I. (1990), *Income and expenditure in a system of household accounts*, SDA, Working Papers. Nº 10, Surveys and Statistics, World Bank, Washington, D.C.,EUA.

JOLLY, R. (1991), "Adjustment with a human face : a UNICEF record and perspective on the 1980s", in *World Development*, Vol.19, Nº 12, Pergamon Press, Reino Unido.

KAKWANI, N. (1993), "Measuring Poverty: definitions and significance tests with application to Costa do Marfim", in Lipton,M. e Van Der Gaag, J., eds., *Including the poor*, World Bank, Washington, EUA.

KAMTO, M. (1994), "Les rapports État-société civile en Afrique", in *Afrique 2000*, Institut Panafrican de Relations Internationales, Bruxelles, Bélgica.

KANBUR, S. M. R. (1987), "Measurement and alleviation of poverty", in *Staff Papers*, FMI, Vol.28, nº1, Washington, DC, EUA.

KANBUR, S. M. R. (1987a), "Structural Adjustment, Macroeconomic Adjustment and Poverty:A Methodology for Analysis ", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.15, No.12, Oxford, Reino Unido.

KANBUR, S.M.R., e SQUIRE, L. (1999), *The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions*, Paper to the Symposium on "Future of Development Economics in Perspective", Dubrovnik, Bósnia.

KAPTEYN, A. e Halberstadt (1980), "A poverty line - a pilot survey in Europe", in *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 62, The Harvard University's Department of Economics, The MIT Press, EUA.

KASFIR, N. (1984), "Relating class to state in Africa", in *State and class in Africa*, Frank Cass and Company Limited, London, Reino Unido.

KENNEDY, C. (1953 e 1963), "The economic welfare function and Dr.Little's criterion" e "Welfare criteria a further note", in *The Economic Journal*, Nº73, London, Reino Unido.

KHAN, M. S. (1990), "The macroeconomics effects of Fund-Supported adjustment programs", in IMF Staff Papers, Vol.37, Nº 2, Washington, D.C., EUA.

KHAN, M. S. e KNIGHT, M. D. (1981), "Stabilization programs in developing countries: a formal framework", in Staff Papers, FMI, Vol.28, nº1, Washington, D.C., EUA.

KILLICK, T. (1989), IMF Programmes in developing countries, Overseas Development Institute, London, Reino Unido.

KILLICK, T. (1986), "Unsettled questions about adjustment with growth", in International monetary and financial issues for the developing countries, ONU/UNCTAD, 1987, New York, EUA.

KILLICK, T. (1987), "Reflections on the IMF/WB relationship", in The IMF and the World Bank in Africa, Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, Suécia.

KIRONDE, J. M. L.,(1992), "Received Concepts and Theories in African Urbanization and Management Strategies: the struggle continues", in Urban Studies, Vol.29, Nº8, University of Glasgow, Glasgow, Reino Unido.

KORNER, H. (1986), "The external debt of developing countries and internal process of adjustment.", in Economics, Institute for Scientific Co-Operation, Vol.34, Tubingen, Alemanha.

KRUEGER, A. O. (1974), "The political economy of rent seeking society", in American Economic Review, Nº 64, New York, EUA.

KRUGMAN, P. (1979), "Os choques externos e as respostas da política económica", in Economia Aberta, 1988, Instrumentos de Política Económica nos países em vias de desenvolvimento, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Portugal.

LAFAY, J-D. e LECAILLON, J. (1993), The political dimension of economic adjustment, Morrison, C., eds., OCDE, Development Centre Studies, Paris, França.

LAL, D. (1986), "The political economy of economic liberalization", in World Bank Economic Review, Washington, D.C., EUA.

LANCASTER, C. (1993), "Governance and Development: The Views from Washington", in IDS Bulletin, Vol.24, Nº 1, January, Sussex, Reino Unido.

LANDELL-MILLS, P. (1992), "Governance, cultural change and empowerment", in The Journal of Modern African Studies, Vol. 30, Nº 4, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

LEBRIS, E., (1987), "Conclusion, Résidence, stratégies, parenté", in LeBris, E. et al., org., Famille et residence dans les villes africaines, Dakar, Bamako, Saint – Louis, Lomé, L'Harmatan, Paris, França.

LEECHOR, C. (1994), "Ghana: frontrunner in adjustment", in Adjustment in Africa, Lessons from country case studies, World Bank, Washington, D.C., EUA.

LEMARCHAND, R. (1988), "The state, the parallel economy and the changing structure of patronage systems", in Chazan, N. e Rothchild, D., The precarious balance, state & society in Africa, African Modernization and Development Series, Westview Press, London, Reino Unido.

LEMARCHAND, R. (1992), "Uncivil states and civil societies: how illusion became reality", in The Journal of Modern African Studies, Vol.30, Nº2, Cambridge University Press, Reino Unido.

L'HÉRITTEAU, M-F.,(1986), Le FMI et les pays du 3eme monde, IEDES, Paris, França.

LIMA, M. L. (1986), Estratégias de diferenciação inter grupal, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresa, Lisboa, Portugal.

LIPTON, M. (1988), The poor and the poorest, World Bank Discussion Paper, Nº 25, The World Bank, Washington, D.C., EUA.

LISK, F. (1977), "Les stratégies traditionnelles du développement et la satisfaction des besoins essentiels", in Revue International du Travail, Vol.115, Genève, Suíça.

LITTLE, I. M. D.,(1957), A critique of welfare economics, Clarendon, Oxford, Reino Unido.

LITTLE, I. M. D. (1993), "The political economy of stabilization and adjustment", in Boom, crisis, and adjustment: the macroeconomic experience of developing countries, The World Bank, Oxford University Press, New York, EUA.

LONE, S. (1990), "Political liberalization builds in Africa", in Africa Recovery, Vol.4, Nº3-4, ONU, New York, EUA.

LONE, S. (1992), "Assessing adjustment's social impact", in Africa Recovery, Vol.6, Nº2, ONU, New York, EUA.

LOYLEY, J. (1987), "The IMF, WB and Sub-Saharan Africa: policies and politics", in The IMF and the World Bank in Africa, Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, Suécia.

MADARIS, A. (1995), The World Bank and the Social Dimensions of Adjustment: policy reform and implications for development in Sub-Saharan Africa, Occasional Paper Series, Nº 5, CEA/Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresa, Lisboa, Portugal.

MAIO, L., STEWART, F. e HOEVEN, R. (1999), "Computable general equilibrium models, adjustment and the poor in Africa", in World Development, Vol.27, N.º3, Pergamon Press, Oxford, Reino Unido.

MALIMA, K. (1995), "L'ajustement structurel: expérience africaine", in Hoeven, R., e Kraaij, F., eds., L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne, Karthala, Paris, França.

MAMDANI, M., MKANDAWIRE, T. e WAMBA-DIA-WAMBA (1988), "Movimentos sociais, mutações sociais e luta pela democracia em África", in Ciências Sociais em África, Alguns projectos de investigação, CODESRIA, Dakar, Senegal.

MARTIN, D-C (1992), "The cultural dimension of governance", in Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991, World Bank, Washington, D.C., EUA.

MCGEE, R (2001), "Qualitative and quantitative poverty appraisal workshop: some reflections and responses", in Qual-Quant, Qualitative and Quantitative poverty appraisal: complementaries, tensions and the way forward, Workshop Held at Cornell University, Ithaca, New York, EUA.

MCGRATH, E. J. (1984), Groups: interaction and performance, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, EUA.

MCMICHAEL, P. (1996), Développement and Social Change: a Global Perspective, Pine Forge Press, Thousand Oakes, EUA.

- MÉDARD, J.-F. (1987), "Charles Njongo: portrait d'un Big Man au Kenya", in Terray, E., *L'État contemporain en Afrique*, L'Harmattan, Paris, França.
- MÉDARD, J.-F. (1991), "L'État néo-patrimonial en Afrique Noire", in *États d'Afrique Noire*, eds. Médard, J.-F., Karthala, Paris, França.
- MEIER, G. (1984), *Emergency from poverty. The economics that really matters*, Oxford University Press, New York, EUA.
- MISHAN, E. J. (1969), *Welfare Economics : ten introductory essays*, Random House, New York, EUA.
- MISHAN, E. J. (1981), *Economic efficiency and Social Welfare*, George Allen & Unwin, London, Reino Unido.
- MOSER, C. N. (1998), "The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies", in *World Development*, Vol. 26, N.º 1, Pergamon Press, London, Reino Unido.
- MOSLEY, P. (1993), "Has recovery began ?", in *World Development*, Vol. 21, N.º 10, Pergamon Press, London, Reino Unido.
- MOSLEY, P. (1995), "Analyse des effets de l'ajustement structurel: le cas de l'Afrique subsaharienne", in Hoeven, R., e Kraaij, F., eds., *L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne*, Karthala, Paris, França.
- MOSLEY, P., HARRIGAN, J. e TOYE, J. (1990), *Aid and Power, The World Bank and Policy based lending*, Vol I, Rowledge, London, Reino Unido.
- MOSLEY, W. H. e JOLLY, R. (1987), "Políticas de salud medidas compensatórias de los efectos negativos del ajuste económico", in *Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno para UNICEF*, Madrid, Espanha.
- MUFFELS, R. e VRIENS, M. (1991), A comparison of definitions of consumption deprivation, the elaboration of a subjective deprivation scale (SDS) and the dimensions of consumption deprivation, Paper to presented at the IARP/SASE Conference "Interdisciplinary Approaches to the Study of Economic problems", Estocolmo, Suécia.
- MUELLER, D. (1979) *Public Choice*, Cambridge, Reino Unido.
- MURAKAMI, Y. (1961), "A note on the general possibility theorem of the social welfare function" in *Econometrica*, Vol. 29, April, MIT, Massachusetts, EUA.
- NARAYAN, D. et al. (2000), *Voices of the poor. Can Anyone Hear Us ?*, World Bank, Oxford University Press, New York, EUA.
- NDIONE, E. S. (1994), *L'économie urbaine en Afrique - le dons et le recours*, Karthala-Enda Graf Sahel, Paris, França.
- NDULU, B. J. (1986), "Governance and economic management", in Berg, R.J., Whitaker, J.S., eds., *Strategies for african development*, EUA.
- NG, Y-K (1979), *Welfare Economics*, MacMillan Press, London, Reino Unido.
- NG, Y-K (1990), *Social Welfare and Economic Policy*, Harvester Wheatsheaf, London, Reino Unido.
- NICOLAS, G. (1987), "Les nations a polarisation variable et leur État: le cas nigérien", in Terray, E., *L'État contemporain en Afrique*, L'Harmattan, Paris, França.
- N'GUEMBO, J. (1998), "L'ajustement des besoins solidarités et compromis à Pointe-Noire", in *Les métropoles du Sud au risque de la culture planétaire*, Karthala, Paris, França .

NYANG'ORO, J. E. (1989), *The state and capitalist development in Africa*, Praeger Publishers, New York, EUA.

NZUZI, L. (1989), *Urbanisation et aménagement en Afrique Noire*, IEDES, Paris, França.

OMOTUNDE, J. e SALOP, J. (1980), "Distributional effects of stabilization programs in developing countries", in *IMF Staff Papers*, FMI, Vol.27/Nº1, Washington, D.C., EUA.

ORSHANSKY, M. (1965), "Counting the poor: another look at the poverty profile", in *Social Security Bulletin*, Vol. 51, N.º 10, 1988, EUA. [www.ssa.gov](http://www.ssa.gov)

ORSTOM, B. (1991), "Crise urbaine et effets urbains de la crise: le cas de l'Afrique Noire", in *Espaces et Sociétés*, N.º 65, L'Harmattan, Paris.

OSMONT, A. (1987), "Stratégies familiales, stratégies résidentiels en milieu urbain: un système résidentiel dans l'agglomération dakaroise", in LeBris et al., ed., *Famille et residence dans les villes africaines*, Dakar, Bamako, Saint – Louis, Lomé, L'Harmattan, Paris, França.

OSMONT, A. (1995), *La Banque mondiale et les villes*, Karthala, Paris, França.

PARETO, V. (1909), *Manuel d' Economie Politique*, 1981, Droz, Genève, Suíça.

PARETO, V. (1916), *Mind and Society*, 1935, Dover Publications, New York, EUA.

PINSTRUP-ANDERSEN, P., JARAMILLO, M. e STEWART, F. (1987), "Efeitos da redução dos gastos públicos", in *Ajuste con rostro humano*, Siglo Veintiuno para UNICEF, Madrid, Espanha.

PLEASE, S. (1984), "The W.B.:lending for structural adjustment ", in *Adjustment crisis in the Third World*, Overseas Development Council, Washington,DC, EUA.

POLAK, J.J. (1957) "Monetary analysis of income formation and payments problems", *International Monetary Fund Staff Papers*, No 6, Washington, D.C., EUA.

POLAK, J.J. (2001), *The two monetary approaches to the balance of payments: Keynesian and Johnsonian*, IMF Working Paper, WP/01/100, Washington,DC, EUA. [www.imf.org](http://www.imf.org)

POTTS, D. (1997), "Urban lives: adopting new strategies and adapting rural links", in Rakody, C., ed., *The Urban challenge in Africa*, United Nations University Press, Tokyo.New York.Paris, Japão, EUA, França

PRICE, C. M. (1977), *Welfare Economics in theory and practice*, McMillan, London, Reino Unido.

PROENÇA, C. S. e ROCHA, A. (1993), *Cabo Verde a Poverty Study*, Document of The World Bank, August/September, Washington, D.C., EUA.

RAKODI, C. (1997), "Global forces, urban change, and urban management in África", in *The urban challenge in África*, United Nations University Press, Tokio - New York - Paris, Japão-EUA-França.

RAVALLION, M. (1992), *Poverty Comparisons, Living Standards Measurement Study*, Working Paper N.º88, World Bank, Washington, D.C., EUA.



RAVALLION, M. (1998), Poverty Lines in theory and practice, Living Standards Measurements Study, Working Paper N°133, World Bank, Washington, D.C., EUA

RAVALLION, M. (2002), How Not to Count the Poor ? A Reply to Reddy and Pogge, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

RAVALLION, M. e BIDANI, B. (1994), "How robust is a poverty profile ?", in *The World Bank Economic Review*, Vol.8, N°1, Washington, D.C., EUA.

RAVALLION, M. e HUPPI, M. (1991), "Measuring changes in poverty: a methodological case study of Indonesia during adjustment period", in *The World Bank Economic Review*, Vol.5, N° 1, The World Bank, Washington, D.C., EUA.

RAVENHILL, J. (1993), "A second decade of adjustment: greater complexity, greater uncertainty", Capítulo I, in *Hemmed In, Response to Africa's Economic Decline*, Columbia University Press, New York, EUA.

RAVENHILL, J. (1988), "Adjustment with growth: a fragile consensus", in *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge University Press, Vol.26, N° 2, Cambridge, Reino Unido.

REDDY, S. e POGGE, T.W. (2002), How Not to Count the Poor, [www.socialanalysis.org](http://www.socialanalysis.org).

REIN, M. (1977), "Problems in the definition and measurements of poverty", in Townsend, P., ed., *The concept of poverty*, Heinemann Educational Book, London, Reino Unido.

REPNIK, H. P. e MOHS, R. H., "Good Governance, Democracy and Development Paradigms", in *Intereconomics*, Vol. 27, N° 1, Bonn, Alemanha.

RHOMBERG, R. R. e Heller, R. H. (eds) (1977), *The Monetary Approach to the Balance of Payments*, FMI, Washington, D.C., EUA.

ROSENHOUSE, S. (1989) Identifying the Poor Is "Headship" a useful concept, LSMS Working Paper, Number 58, World Bank, Washington, D.C., EUA.

ROTHCHILD, D., e FOLEY, M.W. (1988), "African states and the politics of inclusive coalitions", in Chazan, N., e Rothchild, D., eds., *The precarious balance, state & society in Africa*, African Modernization and Development Series, Westview Press, London, Reino Unido.

ROUIS, M. (1994) "Senegal: stabilization, partial adjustment and stagnation", in *Adjustment in Africa, Lessons from country case studies*, World Bank, Washington, D.C., EUA.

SAHN, D. E. (2001), "Strengthening quantitative methods through incorporating qualitative information", in *Qual-Quant, Qualitative and Quantitative poverty appraisal: complementaries, tensions and the way forward*, Workshop Held at Cornell University, Ithaca, New York, EUA.

SALAMA, P. e VALIER, J. (1995), "Mesures des pauvretés et de l'appauvrissement", in *Revue du Tiers Monde*, Tome XXXVI, N°142, Avril Juin, IEDES, Paris, França.

SANDBROOK, R. (1986), "The state and economic stagnation in Tropical Africa", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.14, N°.3, Oxford, Reino Unido.

SANDBROOK, R. (1987), "Personnalisation du pouvoir et stagnation capitaliste", in *Politique Africaine*, N° 26, Karthala, Paris, França.

SANGMEISTER, H. (1987), *Economic growth or the satisfaction of basic needs: false alternatives for Sub-saharan Africa*, Institute of International Comparative Economic and Social Statistics, Heidelberg, Alemanha.

SANTOS, J. (1984), "Escalas de equivalência", in *Estudos de Economia*, Vol.V, Nº1, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, Portugal.

SARACENO, C. (1997), *Sociologia da família*, Editorial Estampa, Lisboa, Portugal.

SARDAN, J.-P. O. (1987), "Identité Nationale et identité collectives", in Terray, E., *L'État contemporain en Afrique*, L'Harmattan, Paris, França.

SARRIS, A.H. (1993), "Household Welfare during crisis and adjustment in Ghana", in *Journal of African Economics*, Vol.2, Number 2, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.

SARRIS, A.H. e TINIOS, P. (1995), "Consumption and Poverty in Tanzania in 1976 and 1991: a comparison using survey data", in *World Development*, Vol.23, Nº8, Pergamon Press, Oxford, Reino Unido.

SAWERS, L. (1988), "Poverty weighted measures of social welfare change", in *World Development*, Vol.16, Nº8, Pergamon Press, Oxford, Reino Unido.

SCITOWSKY, T. (1941), "A note on Welfare propositions in Economics", in *Review of Economics Studies*, Nº9, New York, EUA.

SCOTT, W. (1981) *Concepts and measurement of poverty*, United Nations Research Institute for Social Development, Genève, Suíça.

SEIDL, C. (1988), "Poverty Measurement: a survey", in *Welfare and efficiency in public economics*, Springer-Verlag, Berlin, Alemanha.

SEGALEN, M. (1981), *Sociologie de la famille*, Armand Colin, Paris, França.

SEN, A. (1970), "The impossibility of a Paretian Liberal", in *Journal of Political Economy*, Nº 78, New York, EUA.

SEN, A. (1976), "Poverty: an ordinal approach to measurement", in *Econometrica*, Vol.44, Nº2, MIT, Massachusetts, EUA.

SEN, A. (1977), "Behaviour and the concept of Preference", in *Choice, Welfare and Measurement*, 1983, Basil Blackwell, Oxford, Reino Unido.

SEN, A., (1983), *Choice, Welfare and Measurement*, Basil Blackwell, Oxford, Reino Unido.

SEN, A. (1984), "The living standard", in Woods, J.C. e Woods, R.N., ed., *Sir John R.Hicks, Critical Assessments*, 1989, Vol.IV, Routledge, London e New York, Reino Unido e EUA.

SEN, A. (1986), "Development: which way now?", in Apthorpe, R., e Kráhl, A., E.J.Brill, ed., *Development Studies: critique and renewal*, Leiden, Holanda.

SEN, A., (1992), *Inequality reexamined*, Clarendon Press, Cap.6 e 7, Oxford, Reino Unido.

SEN, A. e PATTANAİK, P.K. (1969), "Necessary and sufficient conditions for rational choice under majority decision", in *Choice, Welfare and Measurement*, 1983, Basil Blackwell, Oxford, Reino Unido.

SEN, P.K. (1990), "Interactive poverty and affluence of a society: change point models for structural changes", in *Economic Structural Change*, Hackl & Westlund, Springer-Verlag, Berlin, Alemanha.

SENDER, S. e SMITH, S. (1986), *The development of capitalism in Africa*, Methuen, London, Reino Unido.

SKILLINGS, R.F., MARC, A. e MAKONNEN, R. (1991), The design of social action programs under structural adjustment, Document of The World Bank, Report n° 9344-AFR, Washington, D.C., EUA.

SOWA, N.K. (2001), "Monetary Policy in an Era of Economic Reforms in Africa", in Economic Development in SubSaharan Africa, IEA Conference Volume N.º 129, Palgrave, New York, EUA.

SRINIVASAN, T. N. (1988), Structural adjustment, stabilization, and the poor, Economic Development Institute of The World Bank, EDI Working Papers, Washington, D.C., EUA.

STEIN, H. e NAFZIGER, W. (1991), "Structural Adjustment, Human Needs, and the World Bank Agenda", in The Journal of Modern African Studies, Vol.29, N°1, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

STERN, E. (1991), "Evolution and lessons of adjustment lending", in Reestructuring economies in distress, World Bank, Oxford University Press, Washington, D.C., EUA.

STEWART, F. e STREETEN, P. (1976), "New Strategies for development: poverty, income distribution, and growth", in Oxford Economic Papers, Vol.28, N°3, The Clarendon Press, Oxford, Reino Unido.

STEWART, F. (1987), "Apoyo al empleo de los grupos vulnerables", in Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno para UNICEF, Vol.I., Madrid, Espanha.

STEWART, F. (1987a), "Macropolíticas y mesopolíticas alternativas y grupos vulnerables", in Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno para UNICEF, Vol.I, Madrid, Espanha.

STEWART, F. (1987b), "Seguimiento e información estadística del ajuste con rostro humano", in Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno para UNICEF, Vol.I, Madrid, Espanha.

STEWART, F. (1987c), "Should Conditionality Change?", in The IMF and the World Bank in Africa, Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, Suécia.

STEWART, F. (1991), "The many faces of adjustment", in World Development, Pergamon Press, Vol.19, N°1, Oxford, Reino Unido.

STIGLITZ, J. E. (1998), Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes, in Prebish Lecture, UNCTAD, Genève.

STIGLITZ, J.E. (2002), Globalization and its discontents, W.W. Norton & Company, New York, EUA.

STREETEN, P. (1987), "Structural adjustment : a survey of the issues and options", in World Development, Pergamon Press, Vol.15, N°12, Oxford, Reino Unido.

STREN, R.E. (1991), "Old wine in new bottles ? An overview of África's urban problems and the urban management approach to dealing with them", in Environement and Urbanization, Vol.3, N°1, London, Reino Unido.

STREN, R.E. (1992), "African urban research since the late 1980s: responses to poverty and urban growth", in Urban Studies, Vol.29, N°3/4, University of Glasgow, Glagow, Reino Unido.

TAJFEL, H. (1972), Grupos humanos e categorias sociais, Horizonte, 1981, Lisboa, Portugal.

TARP, F. (1993), Stabilization and structural adjustment, London e New York, Reino Unido e EUA.

TARR, S. B. (1992), "Undermining the political logic of African Governments' poor economic policies", in Genève-Afrique, Institut Universitaire d'Études du Développement (IUED), Vol XXX, N°1, Genève, Suíça.

TAYLOR, L. e MCKIRMAN (1984), "A five-stage model of intergroup relations", in British Journal of Social Psychology, 23, Reino Unido.

TCHIVOUNDA, G. P. (1982), Essai sur l'État africain postcolonial, Bibliothèque Africaine et Malgache, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, França.

TERRAY, E. (1987), L'État contemporain en Afrique, L'Harmattan, Paris, França.

THOMAS, J.W. e GRINDLE, M.S. (1990), "After the decision: implementing policy reforms in developing countries", in World Development, Vol.18, N° 8, Pergamon Press, London, Reino Unido.

THOMAS, V. et al. (1991), Reestructuring economies in distress, World Bank, Oxford University Press, New York, EUA.

THOMAS, V., et al. (2000), The quality of growth: key to less poverty and better lives for all, World Bank, Oxford University Press, New York, EUA.

TIRONI, E. e LAGOS, R. (1991), "Actores sociales y ajuste estructural", in Revista de la CEPAL, N°44, ONU, Santiago de Chile, Chile.

TOWNSEND, P. (1977), "Measures and explanations of poverty in high income and low income countries: the problems of operationalizing the concepts of development, class and poverty", in The concept of poverty, Heinemann Educational Book, London, Reino Unido.

TOWNSEND, P. (1977a), "Measures of income and expenditure as criteria of poverty", in The concept of poverty, Heinemann Educational Book, London, Reino Unido.

TOWNSEND, P (2000), Policies and Instruments to fight poverty in the European Union: a guarantee of a minimum income, Paper ao Seminário Políticas e instrumentos de combate à pobreza na União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo, Ministério da Solidariedade e do Trabalho, Lisboa, Portugal.

TOYE, J. (1995), "L'ajustement structurel: contexte, hypothèses, origine et diversité", in Hoeven, R., e Kraaij, F., ed., L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne, Karthala, Paris, França.

TSHISHIMBI, B., GLICK, P. e THORBECKE, E. (1994) "Missed opportunity for adjustment in a rent-seeking society: the case of Zaire", in Sahn, E., ed., Adjusting to policy failure in African economies, Cornell University Press, London, Reino Unido.

TURNER, J.C. (1982), "Para uma redefinição cognitiva de grupo social", in Grupos humanos e categorias sociais, Horizonte, Lisboa, Portugal.

TURNER, J.C., e OAKES, P.J. (1989), "Self-categorization theory and social influence", in Paulus, P.B., org., Psychology of Group Influence, Lawrence Erlbaum Associates, London, Reino Unido.

VALA, J. (1993), "As representações sociais no quadro dos paradigmas e metáforas da psicologia social", in Análise Social, Vol.XXVIII (123-124), 4°-5°, Lisboa, Portugal.

WATTS, H.W. (1968), "An economic definition of poverty", in Moynihan, D.P., ed., *On understanding poverty*, Basic Books, New York, EUA.

WHITE, H. (1996), "Adjustment in Africa", Review Article, in *Development and Change*, Vol.27, Institute of Social Studies, The Hague, Holanda.

WILLIAMS, G. (1987), "Les contradictions de la Banque Mondiale et la crise de l'État en Afrique", in Terray, E., *L'État contemporain en Afrique*, L'Harmattan, Paris, França.

WOOLCOCK, M. e NARAYAN, D. (2000) "Social Capital: implications for development theory, research and policy", *World Bank Research Observer*, 15, 2, World Bank, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1994), *Adjustment in Africa, Reforms, results and the road ahead*, World Bank Policy Research Report, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1991), *Assistance Strategies to Reduce Poverty*, World Bank Policy Paper, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1991a), "Rethinking the state", Cap.7 in World Bank, *World Development Report 1991*, Washington D.C., EUA.

WORLD BANK (1992), *La lutte contre la pauvreté, Directive Opérationnelle 4.15*, World Bank, Washington D.C., EUA.

WORLD BANK (1992a), *Poverty reduction handbook*, World Bank, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1997), "The Role of African Governments and Civil Society", in World Bank, *Taking action to reduce poverty in Sub-Saharan Africa, Development in practice*, Washington, D.C., EUA

WORLD BANK (2000/1), "Building up Assets", Chapter 7, in World Bank, *World Development Report, Attacking Poverty*, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK e FMI (1992), *Programa de ajustamento estrutural (SAC-II) Aide-memoire de missão de avaliação e Condições para a libertação da terceira tranche*, mimeo, Bissau, Guiné-Bissau.

WORLD BANK e PNUD (1989), *L'ajustement et la croissance en Afrique pendant les années 80*, World Bank, Washington, DC, EUA.

WORLD BANK, PNUD e BAD (1990), *Les dimensions sociales de l'ajustement en Afrique, Programme d'action*, World Bank, Washington, D.C., EUA.

WUNSCH, J. S. (1991), "Beyond the failure of the centralised state: toward self-governance and alternative institutional paradigma", in Wunsch, J. e Olowu, D., eds., *The failure of the centralised state, institutions and self-governance in Africa*, Westview Special Studies on Africa, Boulder, EUA.

WUNSCH, J. S. e OLOWU, D. (1991), "Conclusion: self-governance and African Development" institutional paradigma", in Wunsch, J. e Olowu, D., eds., *The failure of the centralised state, institutions and self-governance in Africa*, Westview Special Studies on Africa, Boulder, EUA.

ZULU, J.B. e NSOULI, S. M. (1985), *Adjustment programs in Africa: the recent experience*, FMI, Occ.Paper N°34, Washington, D.C., EUA.

## FONTES SECUNDÁRIAS

## DOCUMENTOS SOBRE A GUINÉ-BISSAU

Associação para a Cooperação entre os Povos, ACEP (2000), Recortes de jornais sobre o conflito de 1998/99, mimeo, Lisboa, Portugal.

AGENCIA GERAL DO ULTRAMAR (1973), Ordenamento rural e urbano na Guiné Portuguesa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

ALBERTO, D. F. (1988), Situação económica da Guiné-Bissau: alguns problemas, Documento de trabalho, N.º 13, CESA, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, Portugal.

ALMEIDA, A. M. S. (1989), "As reservas florestais: ameaça e proteção", in Handem, Diana L. e Silva, F.D., coords., A Guiné-Bissau a caminho do ano 2000, INEP/CESE, Bissau, República da Guiné-Bissau.

ALMEIDA, I. e DRAMÉ, M. (1993), "Projecto de seguimento do programa de ajustamento estrutural no sector da saúde", in Os efeitos sócio económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

AMPAGATUBÓ, J. (1995), Formação e transformação do Estado pós-colonial na Guiné-Bissau, Tese de Mestrado, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresa, Lisboa, Portugal.

ANDRÉINI, J.-C e LAMBERT, M.-L. (1978), La Guinée-Bissau, L'Harmattan, Paris, França.

AUGEL, J. e MEYNS, P. (2002), "Processos de Transição na África Lusófona", in Soronda, Nova Série, N.º 5, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

BANCO DE PORTUGAL, Guiné-Bissau, Caracterização sumária, mimeo, Lisboa, Portugal.

BARCELOS, C. S., (1899, 1900, 1905, 1910) Subsídios para a história de Cabo Verde e Guiné, edições da Academia das Ciências e da Imprensa Nacional, Lisboa, 1911, 1912, e da Imprensa da Universidade de Coimbra, 1913, Portugal.

BARRETO, J. (1938), História da Guiné, 1418-1918, ed.do autor, Lisboa, Portugal.

BELCHIOR, M. (1966) Fundamentos para uma política multicultural em África, ed. autor, Lisboa, Portugal.

CABRAL, V. (1996), "Alocução inaugural", in Cardoso, C. e Augel, J., coords., Guiné – Bissau Vinte anos de independência, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CARDOSO, C. (1994), "A transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil", in Soronda, N.º 17, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CARDOSO, C. (1995), "Para um debate sobre a(s) identidade(s) na Guiné-Bissau", in Jornal Nô Pintcha, 17 de Março, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CARREIRA, A. (1947) Mandingas da Guiné Portuguesa, N.º 4, Centro de Estudos da Guiné Portuguesa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CARREIRA, A. (1961), "Símbolos, Ritualistas e Ritualismos Animo – Feiticistas na Guiné Portuguesa", in Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, Vol. XVI, N.º 63, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CARREIRA, A. (1967), "Manjacos – Brames e Balantas – aspectos demográficos", in Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, Vol. XXII, N.º 85/86, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CARREIRA, A. (1984), *Os portugueses nos rios da Guiné (1500-1900)*, Lisboa, Portugal.

CARREIRA, A. e MARQUES, J. B. (1947), *Subsídios para o estudo da língua Manjaca*, Centro de Estudos da Guiné Portuguesa, N.º 3, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CASSAMÁ, E. (1994), "Eleitores e deputados por círculo eleitoral", in *Jornal Correio de Bissau*, N.º 20, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CASTANHEIRA, J. P. (1995), *Quem mandou matar Amílcar Cabral ?*, Relógio d'Água, Lisboa, Portugal.

CASTRO, A. (1978), *O sistema colonial português em África*, Caminho, Lisboa, Portugal.

CESO (1990), *Estudo de uma política nacional para o sector da habitação*, Vol. I, II, III, MOPCU, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CHABAL, P. (1984), "Peoples war, state formation, and revolution in Africa: a comparative analysis of Mozambique, Guinea-Bissau, and Angola", in Kasfir, N., ed., *State and class in Africa*, Frank Cass and Comp. Limited, London, Reino Unido.

CHABAL, P. (1991), "Some reflexions on the post-colonial state in portuguese speaking Africa", in Heimer, F-W., e Rudebeck, L., orgs., *O Estado pós-colonial na África de língua oficial portuguesa*, Seminário internacional, Bad Homburg, Alemanha.

DIAS, E. C. (1996), *O sistema agrário dos mandinga de Contuboeil (Guiné-Bissau)*, Tese de doutoramento, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresa, Lisboa, Portugal.

DIAS, J. M. B. (1974), *Mudança socio cultural na Guiné Portuguesa (contribuição para o seu estudo)*, Tese de licenciatura, ISCSPU, Lisboa, Portugal.

DJALÓ, A. (1995), "Campanha Agrícola 1994/95", in *Jornal Nô Pintcha*, 2 de Março, Bissau, República da Guiné-Bissau.

ESPINOSA, M. (1992), "Ponteiros na Guiné-Bissau: o processo de concessão de terras, 1879-1991", in Soronda, N.º 18, INEP, Bissau, Guiné-Bissau.

FIGUEIREDO, C. M. (1989), *Síntese mensal da conjuntura económica na Guiné-Bissau*, Unidade Técnica do Arranjo Monetário, Bissau, República da Guiné-Bissau.

FILHO, W. T. (1998), *Polymorphic creolehood: The "creole" society of Guinea-Bissau*, tese de doutoramento em Antropologia, Universidade da Pensilvânia, Michigan, EUA.

FILHO, W. T. (2002), "Soronda e a produção intelectual do INEP", in Soronda, Nova Série, N.º 5, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

FREIRE, P. (1978), *Cartas à Guiné-Bissau*, Dedild, Bissau, República da Guiné-Bissau.

FURTADO, A. (1986), "Investigação sobre a história do ensino na Guiné-Bissau", in Soronda, N.º 1, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOMES, A. (2001), "Balanço", in *Jornal Diário de Bissau*, Junho, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOMES, S. (1994), "Balanço económico nacional 93", in *Jornal Correio de Bissau*, N.º13/14, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GUINEA-BISSAU (1990), *Country Presentation*, ONU, New York, EUA.

HAWKINS, J. B. (1980), *Conflict, interaction and change in Guinea - Bissau: Fulbe expansion and its impact, 1850 - 1900*, Tese de doutoramento em História, Universidade da Califórnia, Los Angeles, EUA.

HEIMER, F-W. e RUDEBECK, L., orgs., (1991), *O Estado pós-colonial na África de língua oficial portuguesa*, Seminário internacional, Bad Homburg, Alemanha.

INDJAI, B. (2002), "Solos, Agrossistemas e Concessão de Terras na Guiné – Bissau", in *Soronda*, Nova Série, N.º 5, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

IMBALI, F., (1992), "Um olhar sobre o sistema alimentar balanta: o caso das tabancas de Mato Farroba e Cantone", in *Soronda*, N.º 14, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

JAO, M. (2000), "Uma leitura do conflito guineense", in *Soronda*, Numero Especial 7 de Junho, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné – Bissau.

JUNTA DE INVESTIGAÇÕES DO ULTRAMAR, (1973), *Ordenamento rural e urbano na Guiné Portuguesa*, Agencia Geral do Ultramar, Bissau, República da Guiné-Bissau.

KEITA, A. (1989), "A nossa juventude no mercado de trabalho", in Handem, D.L. e Silva, F.D., coord., *A Guiné-Bissau a caminho do ano 2000*, INEP/CESE, Bissau, República da Guiné-Bissau.

KOUDAWO, F. (1994), *Eleições e lições*, Cadernos Lus Bin, Kusimon, Bissau, República da Guiné-Bissau.

KOUDAWO, F., (1996), "A independência começa pela escola. Educação do PAIGC versus educação colonial", in "Guiné – Bissau Vinte anos de independência", Cardoso, C. e Augel, J., coords., INEP, Bissau, República da Guiné-Bissau.

KOUDAWO, F. (2000), "La guerre des mandjuas. Crise de gouvernement et implosion d'un modèle de résorption de crises", in *Soronda*, Numero Especial 7 de Junho, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné – Bissau.

KOUDAWO, F. (2001), *Cabo Verde, Guiné – Bissau da democracia revolucionária à democracia liberal*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné – Bissau.

LIMA, A.J.S. (1947), *Organização económica e social dos Bijagós*, Centro de Estudos da Guiné Portuguesa, N.º2, Bissau, República da Guiné-Bissau.

LEVY, I., (2000), *Escolas populares privadas em Bissau*, Tese de Mestrado, Universidade Aberta, Lisboa, Portugal.

MENDY, P. (1994), *Colonialismo português em África: a tradição de resistência na Guiné-Bissau (1879-1959)*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO da COORDENAÇÃO ECONÓMICA, PLANO e COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (MCEPCI) (1985), *Plano quadrienal de desenvolvimento económico e social 1983/86*, Bissau, República da Guiné-Bissau.



METTAS, J. (1984), *La Guinée Portugaise au XXème siècle*, Louis-Jean, Paris, França.

MINISTÉRIO da ADMINISTRAÇÃO INTERNA / STAPE (1994), *Guiné – Bissau, Constituição, Lei Eleitoral e Legislação Complementar*, Edições 70, Lisboa, Portugal.

MOREIRA, J. M. (1948), *Fulas do Gabú*, Centro de Estudos da Guiné Portuguesa, Nº6, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MOREIRA, M., (1997), *Escolas populares: resposta da sociedade às insuficiências do Estado da Guiné – Bissau no domínio da educação*, ISCTE, tese de mestrado, Lisboa, Portugal.

MOTA, A.TEIXEIRA da (1947), *Inquérito etnográfico*, Centro de Estudos da Guiné Portuguesa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MOITA,L. (1979), *Os congressos da FRELIMO, do PAIGC e do MPLA, uma análise comparativa*, CIDAC, Lisboa, Portugal.

MONTEIRO, J. e SILVA, D. (1993), "Exame longitudinal do comportamento dos indicadores do sistema educativo durante o programa de ajustamento estrutural", in *Os efeitos sócio-económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MUKENDI, T.B. (1996), "La problématique de l' utilisation des ressources externes pour le développement de la Guiné – Bissau", in Cardoso,C. e Augel, J., coords., *Guiné – Bissau Vinte anos de independência*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MUNDO AFRICANO, "Guiné-Bissau crescimento económico de 4,8", in *Mundo Africano*, 15 de Março, Lisboa, Portugal.

MURTEIRA, M. (1984), "Um panorama sobre a evolução das economias africanas de expressão oficial portuguesa", in *Economia e Socialismo*, Nova Série, Nº 60, Lisboa, Portugal.

NIANE, D.T. (1989), *Histoire des Mandingues de l' Ouest*, Karthala – Arsan, Paris, França.

PADOVANI, F. (1991), "Novos fantasmas no mato", in Soronda, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

PAIGC (1974), *História da Guiné e ilhas de Cabo Verde*, Afrontamento, Porto, Portugal.

PÉLISSIER,R., et al. (1997), "Guinea-Bissau", in *Africa South of the Sahara*, Europa Publications Limited, London, Reino Unido.

PEREIRA, R. (1992), "A nova lei da imprensa na Guiné-Bissau", in Soronda, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Nº 13, Bissau, República da Guiné-Bissau.

PEREIRA, C.P. (1989), "O Direito e a formação da Nação algumas questões metodológicas", in *A construção da Nação em África*, INEP/CODESRIA/UNITAR, Bissau, República da Guiné – Bissau.

PERES, D. (1990), *Planta de Bissau e suas adjacentes*, Academia Portuguesa da História, texto de Bernardino António Álvares de Andrade de 1796, Lisboa, Portugal.

PESSOA,V.R. (1990), *Reflexões sobre a planificação na República da Guiné-Bissau*, PNUD, Bissau, Guiné-Bissau.

PROENÇA, C.S. (1995), Que vai a Africa ter de fazer por ela própria. A governação na Africa Subsaariana, Brief Paper, N<sup>o</sup>2, Centro de Estudos Sobre Africa e do Desenvolvimento, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, Portugal.

PURNA BIA (2001), Entrevista ao Jornal Nô Pincha, Junho, Bissau, República da Guiné-Bissau.

QUINTINO, F.R. (1949), " No segredo das crenças", in Boletim Cultural da Guiné-Portuguesa, Vol. IV, N.º 15, Bissau, República da Guiné-Bissau.

RIBEIRO, R. (1987), A sociedade crioula na Guiné-Portuguesa, 1900-1960, tese de licenciatura, mimeo, Lisboa, Portugal.

RUDEBECK, L. (1974), Guinea Bissau: a study of political mobilization, Scandivian Institut of African Studies, Uppsala, Suécia.

RUDEBECK, L. (1987), "Guiné-Bissau: que desenvolvimento" (análise crítica da tese de Ulrich Schiefer), in Revista Internacional de Estudos Africanos, N<sup>o</sup>6-7, Lisboa, Portugal.

RUDEBECK, L. (1988), "Observações sobre a economia política do desenvolvimento de uma aldeia africana", in Soronda, N<sup>o</sup> 5, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

RUDEBECK, L. (1991), "The effects of structural adjustment in Kandjadja, Guinea-Bissau", in Review of African Political Economy, New York, EUA.

RUDEBECK, L. (1996), "Buscar a felicidade" Democratização na Guiné-Bissau, The Seminar for Development Studies, Universidade de Uppsala, Suécia.

SARMENTO, R., (1952) No Governo da Guiné, 2<sup>a</sup> ed, Agencia Geral do Ultramar, Lisboa, Portugal.

SABOURIN, E. (1988), "Reflexões sobre as dinamicas associativas e comunitárias na Guiné-Bissau", in Soronda, N<sup>o</sup> 6, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SANTOS, A. R. (1990), "Ajustamento estrutural e desenvolvimento em Africa. Breve referência à experiência dos PALOP's", in Economia e Sociedade, CESO, N<sup>o</sup>2, Lisboa, Portugal.

SCANTAMBURLO, L. (1999), Dicionário do guineense, Introdução e notas Gramaticais, Vol.I, Ed.Colibri \* FASPEBI, Lisboa e Bissau, Portugal e República da Guiné – Bissau.

SCHOENMAKERS, H. (1991), "State formation, rural development and peasants in Guiné-Bissau", in Heimer, F-W. e Rudebeck, L., orgs., O Estado pós-colonial na África de língua oficial portuguesa, Seminário internacional, Bad Homburg, Alemanha.

SCHWARZ, C.S. (1989), "A agricultura da Guiné-Bissau: existem perspectivas para a auto-suficiencia alimentar?", in Handem, D.L. e Silva, F.D., coord., A Guiné-Bissau a caminho do ano 2000, INEP/CESE, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SILVA, A. A., (1968), "Usos e costumes jurídicos dos mandingas", in Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SILVA, A. A. (1980), Usos e costumes jurídicos dos fulas da Guiné-Bissau, D.E.D.I.L.D., Bolama, República da Guiné-Bissau.

SILVA, A. A. (1983), Direitos civil e penal dos mandingas e dos felupes da Guiné-Bissau, D.E.D.I.L.D., Bolama, República da Guiné-Bissau.

SILVA, A.E.D., (1997), A independência da Guiné – Bissau e a descolonização portuguesa, Afrontamento, Porto.

SILVA, A. e FERNANDES, R.,(1993), "O programa de ajustamento estrutural e o sector das pescas", in Os efeitos socio-económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

VÁRIOS (RUDEBECK,L., MURTEIRA,M., LOPES, C., HANDEM, D.L., AGUIAR,A., ANDRADE,M., LEPRI, J-P, et. al. ) (1986), Colóquio "A formação da Nação nos "cinco", Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, Guiné-Bissau.

VÁRIOS (1983), Continuar Cabral, Simpósio Internacional Amílcar Cabral em Cabo Verde, Estampa, Lisboa, Portugal.

VÁRIOS (1988), Estudos agrários de Amílcar Cabral, IICT/INEP, Lisboa-Bissau, Portugal-República da Guiné-Bissau.

VÁRIOS (1994), II Conferencia das ONG, Desenvolvimento Participativo e Democracia, CIDAC/SOLIDAMI, Bissau, Guiné-Bissau.

VIEGAS, A.B. (1987), "O novo código de investimento estrangeiro em vigor na República da Guiné-Bissau", Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano IV, Nº8, in Boletim de Informação Socio-economica, Bissau, República da Guiné-Bissau.

VIEGAS, L.A.C., (1936), Guiné Portuguesa, Lisboa, Portugal.

ZURARA, G.E. (1973), Crónica da Guiné, Introdução, novas anotações e glossário de José de Bragança, Livraria Civilização, Lisboa, Portugal.

## OUTROS DOCUMENTOS

ABÉLÉS, M. (1990), Anthropologie de l'État, A.Colin, Paris, França.

ABRAMOVITZ, M. (1975), "Economic Growth and its discontents", in Boskin, M., J., eds., Economics and Human Welfare, 1979, Academic Press, New York, EUA.

ABRAMS, P. (1977), "Notes on the difficulty of studying the State", in Journal of Historical Sociology, Vol.1, N\_1, London, Reino Unido.

ACQUAH, P.A. e EDO, M. E. (1991), "The role of the IMF", in Husain,I. e Underwood, J.,eds., African External Finance in the 1990s, The World Bank, Washington,D.C., EUA.

ADEDEJI, A. (1990), "Introduction" , in The African Social Situation : crucial factors of development and transformation, African Centre for Applied Research and training in Social Development, Hans Zell Publishers, London, Reino Unido.

AJAYI, S. I. (1995), "L'état des recherches sur l'efficacité macroéconomique des programmes d'ajustement structurel en Afrique subsaharienne", in Hoesven, R., e Kraaij, F., ed., L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne, Karthala, Paris, França.

ALBERT, M. e HAHNEL, R. (2002), A quiet revolution in Welfare Economics, [www.zmag.org/books](http://www.zmag.org/books)

ALDERMAN, H. et al. (1995), "Unitary versus collective models of the household: is it time to shift the burden of proof ?", in The World Bank Research Observer, Vol.10, Nº 1, Washington, D.C., EUA.

ALDERMAN, H. (1991), "Ghana: adjustment's star pupil ?", in *Adjusting to policy failure in African economics*, Cornell University, New York, EUA.

AMARO, R. (1999), *Actas do Seminário sobre Pobreza e exclusão social, percursos e perspectivas da investigação em Portugal*, Centro ISMAILI, Lisboa.

AMARO, R. (2001), "Introdução, economia e exclusão social", in *A inclusão pela economia, erradicação da pobreza 1997 – 2006*, Ministério do Trabalho e Solidariedade, Lisboa.

AMIN, S. (1989), "État, nation, ethnie et minorités dans la crise. Quelques aspects de la critique de l'idéologie de la nation et de l'ethnie", in *A construção da Nação em Africa*, INEP/CODESRIA/UNITAR, Bissau, República da Guiné-Bissau.

ANAND, S. e SEN, A. (2000), *Humain Development and Economic Sustainability*, in *World Development*, Pergamon Press, Vol.28, N.º 12, Oxford, Reino Unido et al..

ARROW, K. J. e SCITOWSKY, T. (1969) *Readings in Welfare Economics*, Allen & Unwin, London, Reino Unido.

ARROW, K. J. (1951), *Social choice and individual values*, Willey, 1963, New York, EUA.

ATKINSON, A. B. (1987), "On the measurement of poverty", in *Econometric*, Vol.55, Nº 4, July, New Jersey, EUA.

AUGÉ, M. et al. (1975), *Os dominios do parentesco*, Edições 70, Lisboa, Portugal.

AYOADE, J. (1988), "States without citizens: an emerging african phenomenon", in Chazan, N., e Rothchild, D., eds., *The precarious balance, state & society in Africa*, African Modernization and Development Series, Westview Press, London, Reino Unido.

AZAM, J-P. (1995), "Les effets incertains de l'ajustement structurel sur la repartition des revenus en Afrique subsaharienne", in Hoeven, R., e Kraaij, F., ed., *L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne*, Karthala, Paris, França.

AZAM, J-P. (2001), "Macroeconomic Reforms in the CFA Franc Zone", in *Economic Development in SubSaharan Africa*, IEA Conference, Volume N.º 129, Palgrave, New York, EUA.

BACH, D. (1995), "Les dynamiques paradoxales de l'intégration en Afrique Subsaharienne", in *Revue Française de Science Politique*, Vol.45, Nº6, Presses de Sciences PO, Paris, França.

BAD, OCDE (1994), *Prospects for debt relief in Africa, conclusions of the Abidjan Meeting*, mimeo, Abidjan, Costa do Marfim.

BADI, M. K. (1993), "OUA; balance de 30 anos", in *Africa 2000*, Centro Cultural Hispano-Guineano, Malabo, República da Guine Equatorial.

BALASSA, B. (1971), "Trade policies in developing countries", in *The American Review*, Vol. 61, New York, EUA.

BANCO MUNDIAL (1989), *Africa Subsaariana da crise até ao crescimento sustentável*, Banco Mundial, Washington, D.C., EUA.

BANGURA, Y. (1992), "Authoritarian rule and democracy in Africa: a theoretical discourse", in *Authoritarianism, Democracy and Adjustment*, Seminar Proceedings Nº26, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, Suécia.

BANGURA, Y. e GIBBON, P. (1992), "Adjustment, authoritarianism and democracy: an introduction to some conceptual and empirical issues", in *Authoritarianism, Democracy and Adjustment*, Seminar Proceedings N°26, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, Suécia.

BAUER, P. (1981), *Equality, the Third World and Economic delusion*, Methuen, London, Reino Unido.

BAULCH, B. (1996), "Editorial: the new poverty agenda: a disputed consensus", in *IDS Bulletin*, Vol. 27, N° 1, Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido.

BECKMAN, D. (1986), "O BM e a pobreza na década de 80", in *Finanças e desenvolvimento*, FMI/BM, Setembro, Rio de Janeiro, Brasil.

BECKER, G. S. (1991), *A treatise on the family*, Cambridge, Harvard University Press, EUA.

BEIGBEDER, Y. (1992), *Le role international des organizations non gouvernementales*, Bruylant, Paris, França.

BEHRMAN, J.R. e DEOLALIKAR, A.B. (1991), "The poor and social sectors during a period of Macroeconomic adjustment: empirical evidence for Jamaica", in *The World Bank Economic Review*, Vol.5, N°2, Washington, D.C., EUA.

BENDER W. e HUNT, S. (1991), "Monitoring the impact of Structural Adjustment in Luanda", in *The Luanda Household Budget and Nutrition Survey*, Working Paper n°6, Ministério do Plano, UNICEF, Food Studies Group, University of Oxford, Luanda, Angola.

BENDER, W. e HUNT, S. (1991), *The Luanda Household Budget and Nutrition Survey*, Working Paper n°2, Ministério do Plano, UNICEF, Food Studies Group, University of Oxford, Luanda, Angola.

BERGHMAN, J. (1991), *Poverty, Insecurity of subsistence and relative deprivation*, mimeo, Rotterdam, Holanda.

BHAGWATI, J. N. (1987), "Poverty and Public Policy", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.16, N°5, Oxford, Reino Unido.

BHAGWATI, J. N., (1988) "Export – promoting trade strategy", in *World Bank Research Observer*, Vol. 3, N.º 1, Washington, D.C., EUA.

BIRD, G. (1985), "The needs for and means of Balance of Payments", in *World finance and adjustment*, Cap.9, The MacMillan Press, London, Reino Unido.

BLACK, S. (1981), "The impact of changes in the World Economy on Stabilization Policies in the 1970s", in *Economic Stabilization in developing countries*, The Brookings Institution, Washington, D.C., EUA.

BONGFIGLIOLI, A. M. (1992), *L'Agro-pastoralisme au Tchad comme stratégie de survie, essai sur la relation entre l'anthropologie et la statistique*, Document de Travail, N° 11, DSA, World Bank, Washington, D.C., EUA.

BOOTH, C. (1892), *The life and labour of the people*, Williams and Northgate, London, Reino Unido.

BOOTH, C. (1897), *Pauperism*, Mac Millan, London, Reino Unido.

BOOTH, D. e KONINGS, K. (1999), *Poverty reduction concepts and approaches*, Room Document N° 2, DAC Informal network on poverty reduction, OCDE, Paris, França.

BOROOAH, V. K. e MCGREGOR, P. (1991), "The measurement and decomposition of poverty: an analysis based on the 1985 family expenditure survey

for Northern Ireland", in *The Manchester School*, Vol LXI, N°4, Manchester, Reino Unido.

BOURDIEU, P. (1979), *La distinction, critique sociale du jugement*, Les Éditions de minuit, Paris, França.

BOURDIEU, P. (1980), *Le sens pratique*, Éditions Minuit, Paris, França.

BOURDIEU, P. (1982), *Ce que parler veut dire*, Fayard, Poitiers, França.

BOURDIEU, P. (1989), *O poder simbólico*, Difel, Lisboa, Portugal.

BOURDIEU, P. (1993), *La misère du monde*, Seuil, Paris, França.

BOURDIEU, P. (2000), *As estruturas sociais da economia*, Col. Economia e Política, Instituto Piaget, Lisboa, Portugal.

BOURGUIGNON, F., MELO, J.M. e SUWA, A. (1991), "Modeling the effects of adjustment programs on income distribution", in *World Development*, Vol. 19, N° 11, Pergamon Press, London, Reino Unido.

BROWNING, M. et al (1994), "Income and Outcomes: a structural model of intrahousehold allocation", in *Journal of Political Economy*, Vol. 102, N°6, Chicago, EUA.

BRUTON, H. J., (1965), *Principles of Economic Development*, Prentice Hall, London, Reino Unido.

BUARQUE C. (1986), *Uma ideia de Universidade*, Brasília, Brasil.

BÜRKI, J-F. (2000), *Poverty – Wellbeing An orientation*, Learning and Working Tool for Fighting Poverty, Swiss Agency for Development and Cooperation, Berna, Suíça.

BOULDING, K. (1974), *O impacto das ciências sociais*, Zahar, Brasil.

CAHEN, M. (1994), *Ethnicité politique*, L'Harmattan, Paris, França.

CALDAS, J. M. C. (2002), *Back to Moral Sentiments*, Adam Smith's concept of justice, Seminário NORMEC, Dinâmia, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresa (ISCTE), mimeo, Lisboa, Portugal.

CASSEN, R. (1994), "Structural adjustment in Sub-Saharan Africa", in Van der Geest, W., ed., *Negotiating Structural Adjustment in Africa*, James Currey (London) e Heunemann, Portsmouth, Reino Unido.

CEA (1989), "African alternative framework to structural adjustment programmes for socio-economic recovery and transformation", Economic Commission for Africa, in *Dossier Adjustment For Transformation, An African blueprint for sustainable development*, Addis Ababa, Etiópia.

CHENERY, H.B. e TAYLOR, L. J. (1968), "Development patterns: among countries and over time", in *Review of Economics and Statistics*, The Harvard University's Department of Economics, The MIT Press, EUA. [www.jstor.org](http://www.jstor.org)

CHABAL, P. (1993), "Algumas considerações sobre a democracia em Africa", mimeo, in *Desenvolvimento e perspectivas - Balanço e perspectivas*, Colóquio Internacional, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CHAZAN, N., et al. (1988), *Politics and society in contemporary Africa*, MacMillan, London, Reino Unido.

CHIBBER, A. (1991), "Public Finance", in *Reestructuring economies in distress*, World Bank, Oxford University Press, Washington, D.C., EUA.

CHENERY, H. B. e SRINIVASAN, T. N. (1988), *Handbook of Development economies*, Elsevier Science Publishers, Holanda.

CHENERY, H. B. (1974), *Redistribution with growth*, Oxford University Press, London, Reino Unido.

CLAPHAM, C. (1995), "Political conditionality and structures of the African state", in *Africa Insight*, Vol.26, Nº1, African Institute of South Africa, Pretoria, South Africa.

CNUCED (2002), "Commerce international: Le "noyau" des discussions sur le développement", in *Bulletin CNUCED*, ONU, Nº 250., Genève, Suíça.

COLANDER, D.C. (1984), *Neo - classical political economy*, Ballinger, Cambridge, EUA.

COLLIER, P. e LAL, D. (1984), "Why poor people get rich: Kenya 1960-79", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.12, No 10, Oxford, Reino Unido.

COMELIAU, C. (1990), "Développement et ajustement en Afrique: quelles transformations de structures?", in *Genève-Afrique*, Vol.XXVIII-Nº1-1990, Genève, Suíça.

COMISSÃO EUROPEIA (2001), *Compendium des stratégies de coopération (Cotonou)*, DE 110, Bruxelles, Bélgica.

CORM, G. (1982), "L'endettement des pays en voie de développement: origine et mécanismes", in *Dette et Développement*, Publisud, Paris, França.

CORNIA, G., HOEVEN, R. e MKANDAWIRE, T. (1992), *L'Afrique vers la reprise économique*, Economica, Paris, França.

COULON, C. (1991), "Religions et politiques", *Les Afriques Politiques*, Éditions de la Découverte, Paris, França.

CRAVINHO, J. T. G. (1995), *Modernizing Mozambique: Frelimo ideology and the Frelimo State*, Tese de Doutoramento, Oxford, Reino Unido.

DASGUPTA, P. (1993), *An inquiry into well-being and destitution*, Oxford, Reino Unido.

DASGUPTA, P. e WEALE, M. (1990), *On the measurement of well-being*, University of Cambridge, Cambridge, Reino Unido.

DATT, G. e RAVALLION, M. (1992), "Regional disparities, targeting and poverty in India", in Lipton, M., e Van der Gaag, J., ed., *Including the poor*, World Bank Regional and Sectoral Studies, Washington, D.C., EUA.

DAVIDSON, B. (1981), *The political economy of economic liberalization*, World Bank Economic Review, Washington, D.C., EUA.

DEATON, A. (2001), "Counting the World's Poor: problems and possible solution", in *World Bank Research Observer*, Vol. 16, Washington, D.C., EUA.

DEATON, A. e MUELLBAUER, J. (1980), *Economics and consumer behavior*, Cambridge University Press, Cambridge, EUA.

DELL, S. (1988), "The question of cross-conditionality", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.16, No 5, Oxford, Reino Unido.

DELL, S. (1981), "El FMI y el principio de condicionalidad", in *Revista de la CEPAL*, ONU, Nº13, Santiago de Chile, Chile.

DEMERY, L. e ADDISON, T. (1987), "Stabilization policy and income distribution in developing countries", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.15, No.12, Oxford, Reino Unido.

DESAI, M. e SHAH, A. (1988), "An econometric approach to the measurements of poverty", in *Oxford Economic Papers*, Vol.40, Nº3, Oxford University Press, London, Reino Unido.

DIA, M. (1991), "Desenvolvimento e valores culturais na Africa SubSaariana", in Finanças e Desenvolvimento, Dezembro, FMI/WB, Rio de Janeiro, Brasil.

DIJK, Van, P. (1992), Le secteur informel de Dakar, Coll. Villes et Entreprises, Karthala, Paris, França.

DIOUF, M. (1989), "Sistemas económicos e políticos de desenvolvimento na Africa ao Sul do Saara", in Revista Internacional de Estudos Africanos, Nº10 e 11, Lisboa, Portugal.

DOISE, W. (1976), Articulação Psicossociológica e Relações entre Grupos, 1983, Morais Editores, Lisboa, Portugal.

DOMAR, E. D. (1947), "Expansion et emploi", in G.A.Frois, org., Problématiques de la croissance, 1967, Economica, Vol. 1, Paris, França.

DOZON, J. P. (1986), "África: a família na encruzilhada", in Burguière, A. et al., História da Família: O choque das modernidades: Ásia, África, América, Europa, Vol.3, Terramar, Lisboa, Portugal.

DUMONT, R. (1991), Démocratie pour l'Afrique, Seuil, Paris, França.

DURUFLE, G. (1988), L'ajustement structurel en Afrique, Karthala, Paris, França.

DUTKIEWICZ, P. e WILLIAMS, G. (1987), "All king's horses and all king's men couldn't put Humpty-Dumpty together again", in IDS Bulletin, Institute of Development Studies, Vol.18, No 3, Brighton, Reino Unido.

EASTERLIN, R. A. (1974), "Does economic growth improve the human lot ? Same empirical evidence", in David & Reder, Nations and Households in Economic Growth, New York, EUA.

ECA (2002), Economic Report on Africa 2002, tracking performance and progress, www.uneca.org.

EDGEWORTH, F.Y. (1881), Mathematical Psychics. An essay on the application of Mathematics to the moral sciences, Augustus Kelley, 1967, New York, EUA.

EDWARDS, S. (1992), Structural Adjustment and Stabilization, Issues on Sequencing and Speed, EDI Working Papers, World Bank, Washington, D.C., EUA.

ELWERT, G. e BIERSCHENK, T. (1988), "Development aid as na intervention in dynamic systems", in Sociologia Rurales, Vol.XXVIII – 2/3, Lisboa, Portugal.

EMMANUEL, A. (1972), Unequal Exchange: a study of imperialism of trade, Monthly Review Press, New York, EUA.

EYZAGUIRRE, P. B. (1986) The Ecology of Swidden Agriculture and Agrarian History in São Tomé, Cahiers d' Études africaines, 101-102, XXVI 1-2, Paris, França.

FAINI, R. (1994), "The output and inflationary impact of devaluation in developing countries: theory and empirical evidence from five african low-income countries", in Cornia, G.A. e Helleiner, G.K., eds., From adjustment to development in Africa, conflict, controversy, convergence, consensus ?, UNICEF, MacMillan Press, London, Reino Unido.

FAINI, R. et al. (1991), "Macro performance under adjustment lending", in Reestructuring economies in distress, World Bank, Oxford University Press, Washington, D.C., EUA.



FAINI, R., MELO, J. et al. (1991), "Growth-Oriented adjustment programs: a statistical analysis", in *World Development*, Vol.19, N°8, Pergamon Press, London, Reino Unido.

FEI, J.C. e RANIS, G. (1964) *Development of the labour surplus economy*, Richmond and Irwin, Homewood Ill, Reino Unido.

FEINBERG, R. (1991), "The Bretton Woods Agencies and Sub-Saharan Africa in the 1990s: facing the tough questions", in Husain, I. e Underwood, J., eds., *African External Finance in the 1990s*, The World Bank, Washington, D.C., EUA.

FERNANDEZ, D. L. (1992), "El sector informal en las ciudades del Africa Occidental" in *Africa 2000*, Centro Cultural Hispano-Guineano, Número 17, Malabo, República da Guine Equatorial.

FERRONI, M. e KANBUR, R. (1991), "Poverty concious restructuring of public expenditures", in Chhiber, A. e Fischer, S., eds., *Economic Reform in Sub-Saharan Africa*, The World Bank, Washington, D.C., EUA.

FIELDMAN, G. (1957), "On the theory of economic growth rates", in *Essays in the theory of economic growth*, Oxford University Press, London, Reino Unido.

FOX, R. (1972), *Anthropologie de la parenté*, Galimard, Paris, França.

FRANK, A.G. (1966) *Le développement du sous-développement*, Maspero, Paris, França.

FRIEDMANN, J. (1992), *Empowerment, uma politica de desenvolvimento*, CELTA, Oeiras, Portugal.

FRENKEL, J.A. e JOHNSON, H.G., eds. (1976), *The Monetary Approach to the Balance of Payments*, Allen and Unwin, London, Reino Unido.

FROMONT, M. (1988), "Les pauvres font les frais de l'ajustement", in *Le Courrier*, UE, N°111, Bruxelles, Bélgica.

FURTADO, C. (1969), *Teoria e politica do desenvolvimento económico*, Editora Nacional, São Paulo, Brasil.

GALL, P. (1990), "L'élément essentiel, le développement humain", in *Développement mondial*, PNUD, Vol.3, N°3, New York, EUA.

GEREMEK, B. (1986), *A piedade e a forca*, Terramar, Lisboa, Portugal.

GERSCHENKRON, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, EUA.

GESCHIERE, P. (1989), "Le poids de l'histoire", in Coulon, C. et Martin, D.-C., eds., *Les Afriques Politiques*, Editions La Découverte, Paris, França.

GESCHIERE, P. e VAN DER KLEI, J. (1987), "La relation État-paysans et ses ambivalences: modes populaires d'action politique chez les maka ( Cameroun ) et les diola ( Casamance )", in Terray, E., *L'État contemporain en Afrique*, L'Harmattan, Paris, França.

GHAI, D. (1987), "Successes and Failures in Growth in Sub Saharan Africa 1960 – 82", in *Development Policies and the crisis of the 1980s*, CAD/OCDE, Paris, França.

GIRI, J. (1986), *L'Afrique en panne*, Karthala, Paris, França.

GLEWWE, P. (1986), "The distribution of income in Sri Lanka in 1969-70 and 1980 – 81 : a decomposition analysis", in *Journal of Development Economics*, Vol.24, N°2, London, Reino Unido.

GOODE, W. (1969), *Revolução mundial e padrões de família*, Biblioteca Universitária, São Paulo, Brasil.

GOLDSTEIN, M. (1986), The global effects of Fund-supported adjustment programs, Occasional Paper , FMI, Nº 42, Washington, D.C., EUA.

GOLDTHORPE, J. E. (1974), Sociologia e Antropologia Social: uma introdução, Biblioteca das Ciências Sociais, Zahar, Rio de Janeiro, Brasil.

GORDON, D. (1992), "African Politics", in Gordon, D.L. e Gordon, A.A., eds., Understanding contemporary Africa, Lynne Rienner Publishers, London, Reino Unido.

GORDON, D. (1996), "Sustaining economic reform under political liberalization in Africa: issues and implications", in World Development, Pergamon Press, Vol.24, Nº.9, Oxford, Reino Unido.

GORSUCH, ( 1983 ), Factor analysis, Hillsdale, N.J.Lawrence Erlbaum, London, Reino Unido.

GREEN, R. (1991), "Neo-Liberalism and the political economy of war: sub-Saharan Africa as a case-study of a vacuum", in States or Markets?, IDS Development Studies Series, Clarendon Press, Reino Unido.

GREEN, R. (1992), "Blueprint against poverty", in Africa Recovery, Vol.6, Nº2, ONU, New York, EUA.

GREEN, R. (1993), "The IMF and the World Bank in Africa: how much learning ?", in Hemmed In, Response to Africa's Economic Decline, Capítulo II, Columbia University Press, New York, EUA.

GREEN, R. e FABER, M. (1994), The structural adjustment of structural adjustment: Sub-Saharan Africa 1980-1993, in IDS Bulletin, Vol. 25, Nº 3, Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido.

GRIFFIN, K. (1989), Alternatives strategies for economic development, MacMillan, London, Reino Unido.

GRIFFITH-JONES, S. (1986), A framework for analysing debt crisis management, IDS Publications, University of Sussex, Discussion Paper, Brighton, Reino Unido.

GRUÉNAIS, M.-E. e SCHMITZ, J. (1995), "L'Afrique des pouvoirs et la démocratie", in Cahiers d'Études Africaines, Vol.XXXV, Nº 137, Paris, França.

GUILHAUMONT, P. (1985), Economie du developpement, PUF, col.Thémis, Vol.2, Paris, França.

GULHATI, R. (1990), "Who makes policy in Africa and how ?", in World Development, Pergamon Press, Vol.18, Nº8, Oxford, Reino Unido.

GUSTAFSSON, B. e MAKONNEN, N. (1993), "Poverty and remittances in Lesotho", in Journal of African Economies, Vol.2, Nº1, May, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.

HADDAD, L. e KANBUR, R. (1990), "How serious is the neglect of Intra-Household inequality", in The Economic Journal, Nº100, London, Reino Unido.

HAGGARD, S. e WEBB, S. (1993), "What do we know about the political economy of economic policy reform ?", in The World Bank Research Observer, Vol. 8, Nº 2, Washington, D.C., EUA.

HARBERHER, A.C. (1988), "Concepção e aplicação da política económica em pequenos países em vias de desenvolvimento", in Economia Aberta, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Portugal.

HARRIS, J.R. e TODARO, M.P. (1970), "Migration, unemployment and development: a two sector analysis", in *The American Economic Review*, Vol. 60, New York, EUA.

HARROD, R. F. (1939), "Ensayo de teoria dinamica", in L.R. Duque (org.), *Lecturas sobre la Teoria Economica del desarrollo*, 1966, Gredos, Madrid, Espanha.

HARVEY, C. (1985), *Macroeconomics in Africa*, MacMillan, London, Reino Unido.

HARVEY, C. (1991), "Recovery from Macro-economic disaster in Sub-Saharan Africa", in *States or Markets ?*, IDS Development Studies Series, Clarendon Press, Oxford, Reino Unido.

HAVNEVIK, K. J. (1987), "Introduction", in *The IMF and the WB in Africa*, Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, Suécia.

HAYWARD, F. M. (1987), *Elections in independent Africa*, Westview Special Studies on Africa, Westview Press, London, Reino Unido.

HEALEY, J. e ROBISON, M. (1992), *Democracy, Governance and Economic Policy, Sub-Saharan Africa in Comparative Perspective*, Overseas Development Institute, London, Reino Unido.

HICKS, J. (1941), *Wealth and welfare*, Harvard University Press, 1981, Cambridge, Massachusetts, EUA

HIGGINS, B. (1959), *Economic development. Problems, principles and policies*, W.W. Norton, New York, EUA.

HIRSCHMAN, A.O. (1958), *Estratégias do Desenvolvimento Económico*, Fundo de Cultura, 1961, Lisboa, Portugal.

HIRSCHMAN, A.O. (1981), "The rise and decline of development economics", in *Essays in trespassing: economics, politics and beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

HODGSON, G.M. (1994), *Economia das instituições*, Celta, Oeiras, Portugal.

HOFFMAN, H.G. (1958), *The growth of industrial economies*, Manchester University Press, Manchester, Reino Unido.

HUNT, D. (1989), *Economic Theories of development*, Harvester Wheatsheaf, London, Reino Unido.

HUTCHFUL, E. (1989), "Os militares e o militarismo em Africa", in *Ciências Sociais em Africa*, CODESRIA, Dakar, Senegal.

HUNTINGTON, S. (1984), « Will more countries become democratic ? », in *Political Science Quarterly*, N° 99, New York, EUA.

HYDEN, G. (1985), "La crise Africaine et la paysannerie non capturée" in *Politique Africaine*, N° 18, Paris, França.

INMAN, R. (1987), "Markets, governments and the new political economy", in *Hanbook of Public Economics*, Amsterdão, Holanda.

JACKSON, J. (1995), "The liminal qualities of Anthropological Fieldnotes", in Maanen, J. Van, ed, *Representation in Ethnography*, Thousand Oaks, Sage, EUA.

JAMESON, P.K., WEAVER, J.H. e WILBER, C.K. (1989), "Strategies of Development: a survey", in DeGregori, T.R., ed., *Development Economics: theory, practice and prospects*, Kluwer Academic Publishers, Boston, EUA.

JENKINS, S. (1991), "Income inequality and living standards: changes in the 1970s and 1980s", in *Fiscal Studies*, No 5, New York, EUA.

- JEVONS, W.S. (1871), *The theory of political economy*, Augustus Kelley, ed. 1965, New York, EUA.
- JODHA, N. (1988), "Poverty debate in India: a minority view" in *Economic and Political Weekly*, Novembro, India. [www.epw.org.in](http://www.epw.org.in)
- JOHNSTON B.F. e MELLOR, J.W. (1961), "The role of agriculture in economic development", in *The American Economic Review*, New York, EUA.
- JORDAN, B. (1987), *Rethinking Welfare*, Basil Blackwell, Oxford, New York, EUA.
- JORGENSON, D.W. (1966) "Testing Alternative theories of development of a dual economy", in Adelman, I. e Thorbecke, E., eds., *The Theory and Design of Development*, Johns Hopkins University Press, London, Reino Unido.
- KAGABO, J. (1994), *Les leures de l'ethnicité*, Conferencia no Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, Portugal.
- KALDOR, N. (1939), *Essays on economic stability and growth*, Duckworth, 1964, Reino Unido.
- KALECKI, M. (1954), "El problema del financiamiento del desarrollo económico", in *El Trimestre Económico*, Vol. XXI, N.º 4, Santiago de Chile, Chile.
- KALECKI, M. (1976), *Essays on Developing economics*, Harvester Press, Brighton, Reino Unido.
- KANKWENDA, M. et al. (1999), *La lutte contre la pauvreté en Afrique Subsaharienne*, PNUD, Economica, Paris, França.
- KENESSEY, Z. (1987), "The primary, secondary, tertiary and quaternary sectors of the economy", in *The review of income and wealth*, Serie 33, N.º 4, New York, EUA.
- KHAN, M.S., MONTIEL, P.J. e HAQUE, N. U. (1991), *Macroeconomic Models for Adjustment in Developing Countries*, FMI, Washington, D.C., EUA.
- KIBUKA, E.P. (1990), "The African Social Situation: major elements", in *The African Social Situation : crucial factors of development and transformation*, African Centre for Applied Research and training in Social Development, Hans Zell Publishers, London, Reino Unido.
- KILLICK, T. (198 ), *The adaptative economy*, EDI, Development Institute, Washington, D.C., EUA.
- KILLICK, T. e SUTTON, M. (1982), "Desequilibria, financing and adjustment in developing countries", in *Adjustment and financing in the developing world*, FMI/ODI, Washington, DC, EUA.
- KI-ZERBO, J. (1972), *História da Africa Negra*, Vol.I e II, Biblioteca Universitária, 1999, Europa-América, Lisboa, Portugal.
- KLEIN, D.M. e WHITE, J.M. (1996), *Family Theories, An Introduction, Understanding Families*, Sage Publications, California, EUA.
- KOCHHAR, K. et al. (1999), *Reinvigorating growth in developing countries: lessons from adjustment policies in eight economies*, IMF Occasional Paper, N.º 139, Washington, D.C., EUA.
- KODJO, E. (1988), *L' Occident, du déclin au défi*, Stock, Paris, França.
- KOOGAN LAROUSSE (1979), *Seleccões do Reader's Digest*, Vol. I e II, Lisboa, Rio de Janeiro, Nova Iorque.

KRUEGER, A.O. (1981), "Interactions between inflation and trade regime objectives in stabilization programs", in *Economic Stabilization in developing countries*, The Brookings Institution, EUA, Washington,DC.

KUZNETS, S. (1955), "Economic growth and income inequality", in *The American Economic Review*, New York, EUA.

LAMBERT, S., SCHNEIDER e AKIKOSUWA (1991), "Adjustment and equity in Costa do Marfim : 1980-86", in *World Development*, Vol.19, Nº 11, Pergamon Press, London, Reino Unido.

LANDELL-MILLS, P. e SERAGELDIN, I. (1992), "Governance and the External Factor", in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, World Bank, Washington, D.C., EUA.

LANGLOIS, A. e ANDERSON, D. (1999), *Bibliographie sur les concepts de qualité de vie et de bien – être*, Université d' Ottawa, Canadá.

LAROUSSE (1986), *Dictionnaire de Français*, Paris, França.

LAUTIER, B. e SALAMA, P. (1995), "De l'histoire de la pauvreté en Europe a la pauvreté dans le Tiers Monde", in *Revue du Tiers Monde*, Tome XXXVI, Nº 142, Avril-Juin, IEDES, Paris ,França.

LEBRIS,E. et al. (1987), *Famille et residence dans les villes africaines*, Dakar, Bamako, Saint – Louis, Lomé, L'Harmatan, Paris, França.

LELART, M. (1984), "L'épargne informel en Afrique", in *Revue des études cooperatives*, Nº 14, 1989, Paris, França.

LENER, D. (1968), "Modernization (social aspects)" , *International Encyclopedia of Social Sciences*,

LEWIS, J. P. (1986), "Development Promotion: a time for regrouping", in Lewis, J.P. e Kallab,V., ed., *Development strategies reconsidered*, Overseas Development Council, U.S. – Third World Policy Perspectives, N.º 5, New Brunswick (EUA) e Oxford (Reino Unido).

LEWIS, W. A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labor", in *Manchester School*, vol 22, Reino Unido.

LEWIS, W. A. (1978), *Growth and Fluctuations 1870 - 1913*, George Allen and Unwin, London, Reino Unido.

LITTLE, I. M. D. (1982), *Economic Development: theory, policy and international relations*, Basic Books, New York, EUA.

LONE, S. (1991), "New Africa Agenda adopted at the UN", in *Africa Recovery*, Vol.5, Nº 4, ONU, New York, EUA.

LONGHURST, R., KAMARA, S. e MENSURAH, J. (1987), "Structural Adjustment and vulnerable groups in Sierra Leone", in *IDS Bulletin*, Institute of Development Studies, Vol.19, Nº1, 1988, Brighton, Reino Unido.

M' BOKOLO, E., (1992), *Afrique noire, Histoire et Civilisations*, Tome II, XIX e - XX e siècles, Hatier-Aupelf, Universités Francophones, Paris, França.

MAGNANT, J.-F. (1991), "Chade crise de l'État ou crise de gouvernement", in Médard, J.- F., eds., *États d'Afrique Noire*, Karthala, Paris, França.

MAHANOBIS, P. (1963), *The approach of operational research to planning in India*, Asia Publishing House, London, Reino Unido.

MARSHALL, A. (1890), *Principles of Economics*, an introductory volume, MacMillan Press, 1986, London, Reino Unido.

- MARTENS, A. (1987), *L'ajustement structurel en vitesse de croisière au Sahel ?*, OCDE, Dez., Paris, França.
- MATOS, R. (2001), *As ONGD e a crise do estado soberano*, tese de mestrado, Universidade Lusíada, Lisboa, Portugal.
- MAXWELL, S. (2003), "Heaven or Hubris: reflections on the New Poverty Agenda", in *Development Policy Review*, 21, Overseas Development Institute, Blackwell, EUA.
- MCCLEARY, W. A. (1991), "The design and implementation of conditionality", in *Restructuring economies in distress*, World Bank, Oxford University Press, Washington, D.C., EUA.
- MCNAMARA, R. S. (1981), *The McNamara years at the World Bank: major policy addresses of Robert McNamara 1968-1981*, Banco Mundial, The John Hopkins University Press, Baltimore e London, EUA e Reino Unido.
- MEADE, J. E. (1972) *A new classical theory of economic growth*, Unwin University Books, London, Reino Unido.
- MEILLASOUX, C. (1976), *Mulheres, celeiros & capitais*, Critica e Sociedade, 7, Afrontamento, Porto, Portugal.
- MEIER, G. e SEERS, D., org. (1988), *I pionieri dello sviluppo*, Asal, col. Quale sviluppo, Roma, Itália.
- MENGISTEAB, K. (1996), *Globalization and autocentricity in Africa's development in the 21st century*, Africa World Press, Inc., Asmara, Eritreia.
- MENGISTEAB, K. e LOGAN, B.I., eds (1995), *Beyond economic liberalization in Africa*, Zed Books, Ltd., London, Reino Unido.
- MERTON, R. K. (1968) *Sociologia, Teoria e Estrutura*, Mestre Jou, S. Paulo, Brasil.
- MILL, J. S. (1836), "Of the liberty of thought and discussion", in Cohen, M., ed., *The Philosophy of John Stuart Mill*, 1961, Modern Library, New York, EUA.
- MILLS, C. A. e NALLARI, R. (1992), *Analytical approaches to stabilization and adjustment programs*, EDI Seminar Paper, World Bank, Washington, D.C., EUA.
- MINISTÉRIO DO PLANO (1991), *Protegendo os pobres e os que sofrem de insegurança alimentar em Luanda*, Seminário, UNICEF, Luanda, Angola.
- MISHAN, E.J. (1960), "A survey of welfare economics, 1939-59", in *The Economic Journal*, Vol. LXX, Nº 278, London, Reino Unido.
- MORGAN, S. P. (1993), "Third World Urbanization, Migration and Family Adaptation", in Kasarda, J.D. & Parnell, A.M., eds., *Third World Cities: problems, policies and prospects*, Sage Publications, London, Reino Unido.
- MOORE, M. (1993), "Introduction, The emergence of the "Good governance" Agenda: some milestones", in *IDS Bulletin*, Vol. 24, Nº 1, January, Sussex, Reino Unido.
- MOSCOVICI, S. e DOISE, W. (1992), *Dissensions et consensus*, PUF, Paris, França.
- MOSLEY, P. (1993), "Has recovery began ?", in *World Development*, Vol. 21, Nº 10, Pergamon Press, London, Reino Unido.
- MOUFFE, C. (1996), *O regresso do político*, Gradiva, Lisboa, Portugal.
- MUELLER, D. (1979), *Public Choice*, Cambridge, Reino Unido.

- MULBERG, J. (1995), Os limites sociais à teoria económica, Instituto Piaget, Lisboa, Portugal.
- MULLEI, A.K. (1992), "A view from Africa", in Patel, I.G.,ed., Policies for African Development, IMF, Washington, EUA.
- MURTEIRA, M. (1982), Lições de economia política do desenvolvimento, Presença, col. Análise Social, Lisboa, Portugal.
- MURTEIRA, M. (2003), Globalização, Quimera, Portugal.
- MYNT, H. (1964), The economics of developing countries, Hutchinson University Library, London, Reino Unido.
- MYRDAL, G. (1957), Economic theory and the underdevelopment countries, Gerald Duckworth, London, Reino Unido.
- NAÇÕES UNIDAS (1993), World Urbanization Prospects: the 1992 revisions, Department of Economics and Social Information and Policy Analysis, United Nations, New York, EUA.
- NOZICK, R. (1974), Anarchy, State and Utopia, Basic Books, New York, EUA.
- NUNES,A. (1988), Teoria económica e desenvolvimento económico, Caminho, Lisboa Portugal.
- NURSKE, R. (1952), Some aspects of capital accumulation in underdeveloped countries, Basil Blackwell, Oxford, Reino Unido.
- OBADAN, M. I. e EKUERHARE, B. U. (1989), "Les programmes d'ajustement structurel au Nigeria : critique des fondements theoriques", in Revue internationale des sciences sociales, UNESCO/ERES, N° 120, Paris, França.
- OCDE (1988) Des partenaires dans l' action pour le developpement: Les organisations non gouvernementales, OCDE, Paris, França.
- OCDE (1996), Réconcilier l' économie et le social, OCDE, Paris, França.
- OCDE (2000), DAC Guidelines on Poverty Reduction, Volume I (versão de trabalho), OCDE, Paris, França.
- OCDE (2001), DAC Guidelines on Poverty Reduction, OCDE, Paris, França.
- OCHOLLA-AYAYO, A.B. (1997), "La famille africaine entre tradition et modernité", in La famille africaine, Politiques démographiques et développement, Karthala, 1999, Paris, França.
- OLSON, M. (1971), The logic of collective action, Harvard University Press, London, Reino Unido.
- OLSON, M. (1990), "Toward an unified view of economics and the other social sciences", in Alt, J.E., Shepsle, K.A., eds., Perspectives on positive political economy, Cambridge, University Press, Cambridge, Reino Unido.
- OMAN, C. P. e WIGNARAJA, G. (1991), The post evolution of development thinking, Cap. 4, MacMillan, London, Reino Unido.
- ONIMODE, B. (1992), "African alternatives to World Bank and IMF programs", in Adedeji, A., ed., Coalition for change, Vol. I, Institute of African Alternatives, London, Reino Unido.
- ONU (1990-2002), Rapport Mondial sur le developpement humain, PNUD, Economica, Paris, França ou Tricontinental Editora, Lisboa (versão portuguesa).
- ONU (1991), Examen et évaluation finals du programme d' action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l' Afrique, 1986-1990, ONU-CNUCED, New York, EUA.

ONU (1992) Manuel du programme de comparasion internationale, Département du Développement Économique et Social, Études Méthodologiques, Série F N° 62, New York, EUA.

ONU (1995), The world summit for social development: the Copenhagen declaration and programme of action, New York, EUA.

ONU/WB/BAD, Regional programme for Africa: forth cycle, ref/86/037/A/01/42, ONU, New York, EUA.

ONU (2000), Overcoming Human Poverty, PNUD, New York, EUA.

OPPENHEIMER, J. (1993), "Cooperação para o desenvolvimento no contexto do ajustamento e da guerra: o caso de Moçambique", in Revista Internacional de Estudos Africanos, n° 16 e 17, 1992-1994, Lisboa, Portugal.

OPPENHEIMER, J. e RAPOSO, I. (2002), A pobreza em Maputo, Ministério da Segurança Social e do Trabalho, Vol. 2, Col. Cooperação, Lisboa, Portugal.

OUA (1981), Lagos Plan of action for economic development of Africa 1980-2000, Addis Ababa, Etiópia.

OUA (2001) The new partnership for Africa's development (NEPAD), Abuja, Nigéria.

PANOFF, M. (1977), Ethnologie: le deuxième souffle, Payot, Paris, França.

PARFITT, T.W. (1990), "Lies, Damned Lies and Statistics: The WB/ECA Structural Adjustment Controversy", in African Political Economy, ROAPE, N°47, Sheffield, Reino Unido.

PENOUIL, M. (1980), Socio-economie du sous-developpement, Calman-Levy, Paris, França.

PERROUX, F. (1967), Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento, Gulbenkian, Lisboa, Portugal.

PERROUX, F. (1967a), "O conceito de pólo de crescimento", in A economia do século XX", Morais Editora, Lisboa, Portugal.

PIETERSE, J. N. (1998), "My paradigm or yours? Alternative development, post-development, reflexive development", in Development and change, Vol.29, N.º2, Institute of Social Studies, Sussex, Reino Unido.

PIGOU, A. C. (1920), The economics of Welfare, MacMillan, 1932, London, Reino Unido

PINSTRUP-ANDERSEN, P. (1987), "Intervenciones en materia de nutrición", in Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno para UNICEF, Madrid, Espanha.

POLANYI, K. (1957), The great transformation, Beacon Press, Boston, EUA.

PREBISH, R. (1984), "Cinque fasi della mia teoria sullo sviluppo", in I pionieri dello sviluppo, Asal, col. Quale sviluppo, Roma, Itália.

PRADERVAND, P. (1991), "Africa's silent revolution", Africa Recovery, Vol.5, N°4, ONU, New York, EUA.

PREOBRAZHENSKY, E. (1922), The new economics, Oxford University Press, 1965, London, Reino Unido.

PRETES, M. (1997), "Development and infinity", in World Development, Vol.25, N° 9, Pergamon Press, Oxford, Reino Unido.

QUANTIN, P. (1995), "Les élites politiques face aux transitions démocratiques en Afrique", in L'Afrique politique, Le meilleur, le pire et l'incertain, CEAN, Karthala, Paris, França.



RAVENHILL, J.e MOSS, J. (1989), "Trade diversification in Black Africa", in *The Journal of Modern African Studies*, Vol.27, Nº3, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

RAZAFINDRAKOTO, M. e ROUBAND, F. (1998) "Madagascar à la croisèe des chemins", in *Economie de Madagascar*, No 3, Antananarivo, Madagáscar.

RAWLS, J. (1971), *A theory of justice*, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.

REIN, M. (1977), "Problems in the definition and measurements of poverty", in Townsend,P., ed., *The concept of poverty*, Heinemann Educational Book, London, Reino Unido.

REIS, J. (2001), "A globalização como metáfora da perplexidade ? Os processos geo – económicos e o "simples" funcionamento dos sistemas complexos", in Santos, B.S., org.,*Globalização, Fatalidade ou Utopia ?*, Cap.I, Vol.I, Afrontamento, Porto, Portugal.

RIBEIRO, M. (1995), *O potencial das ONGD portuguesas*, CIDAC, Lisboa, Portugal.

RIDELL, J. B. (1992), "Things fall apart again: structural adjustment programmes", in *The Journal of Modern African Studies*, Vol.30, Nº 1, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

RIGGS, F. (1984), *Development in Social Science concepts: a systematic analysis*, Sage Publications, EUA.

ROBB, C.M., (1999), *Can the poor influence policy ? Participatory poverty assessments in the developing world*, Directions in development, Washington, D.C., EUA.

ROBBINS, L. (1935), *An essay in the nature and significance of economic science*, 1981, MacMillan Press, Londres, Reino Unido.

RODRIGUES, C. (2002), *Estudos do projecto Urbanização Acelerada em Luanda e Maputo: impactos da guerra e das transformações socioeconómicas (anos 80-90)*, mimeo, Lisboa, Portugal.

ROMER, P.M., (1986), "Endogenous technological change", in *Journal of Political Economy*, Vol.98, Nº 5, Part 2, Outubro, Chicago, EUA.

ROSENSTEIN – RODAN, P. N. (1943), "Problems of industrialization of Eastern and South Eastern Europe", in *The Economic Journal*, Nº53, London, Reino Unido.

ROSIER, B. (1975), *Croissance et crise capitalistes*, PUF, Paris, França.

ROSS, A. C. (1991), *Economic Stabilization for Developing Countries*, Edward Elgar Published Ltm, Hants, Reino Unido.

ROSSI, R. e GILMARTIN, K. (1980), *Important characteristics of social indicators*, Garland TM Press, Reino Unido.

ROSTOW, W.W. (1960), *Las etapas del crecimiento económico, un manifiesto no comunista*, Fondo de Cultura Económica,1961, México-Buenos Aires, México, Argentina.

ROWNTREE, S. (1901), *Poverty: a study of town life*, MacMillan, London, Reino Unido.

ROWE, R (1993), "La Banque mondiale - Maitresse au Royaume du Développement" in *Le Courier*, nº 141, Bruxelles, Bélgica.

RUCCIO, D. F. (1991), "When failure becomes success: class and the debate over stabilization and adjustment", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.19, N.º.10, Oxford, Reino Unido.

RUTTAN, V.W. (1985), *Agricultural development: an international perspective*, Johns Hopkins University Press, London, Reino Unido.

SACHS, W. (1992), *The development dictionary, a guide to knowledge as power*, Zed Books, London, Reino Unido.

SAHN, D. E. e YOUNGER, S. (1996), "Exchange rate fiscal and agricultural policies in Africa: does adjustment hurt the poor ?", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.24, N.º.4, Oxford, Reino Unido.

SALL, E. (1991), "La Gambie, un État exigu et enclavé", in Médard, J.- F., ed., *États d'Afrique Noire*, Karthala, Paris, França.

SAMUELSON, P.A., (1947), *Foundations of Economics Analysis*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., EUA.

SAMUELSON, P. (1966), "Evaluation of real national income", in Stiglitz, J.E., ed., *The collected scientific papers of Paul Samuelson*, MIT, EUA.

SANJEK, R. (1990), *Fieldnotes: the making of Anthropology*, New York, EUA.

SANTOS, B.S. (1995) *Um discurso sobre as ciências*, 7ª ed., Afrontamento, Porto, Portugal.

SANTOS, B.S. (1995a) *Toward a new common sense: law, science and politics in the paradigmatic transition*, Routledge, New York, EUA.

SANTOS, T. (1970), "The stucture of dependence", in *The American Economic Review*, Vol 60, New York, EUA..

SARDAN, J-P.O. (1995), *Anthropologie et développement*, APAD, Karthala, Paris, França.

SCHATZ, S. P. (1994), "Structural adjustment in Africa: a failing grade so far", Vol.32, N.º 4, in *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

SHAKARISHVILI, G. (2002), *The poverty Index, a multidimensional ond operational poverty measurement system for international development practitioners*, Open Society Institute, Budapest, Hungria.

SCHULTZ, T. (1974), *Economics of the family, marriage, children and Human Capital*, The national bureau if economics research, University Chicago Press, Chicago, EUA.

SCHUMPETER, J. A. (1934), *The theory of economic development*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido. (tradução do alemão 1912)

SCHYDLOWSKY, D. M. (1982), "Alternative approaches to short-term economic management in developing countries", in *Adjustment and financing in the developing world*, FMI/ODI, Washington, D.C., EUA.

SCITOVSKY, T. (1951), "The state of welfare economics", in *The American Economic Review*, Vol.XLI, n.º 3, New York, EUA.

SEERS, D. (1969), "The birth, life and death of developments economics", in *Development and Change*, Vol. 10, Sage Publications, California, EUA.

SEGUINO, S., THOMAS, S. e LUTZ, M. (1996), "Gender and Cooperative behaviour: economics man rides alone", in *Femininist methodology*, 2, Burlington, V.T., EUA.

SEN, A. (1973), *Sobre a desigualdade económica*, Crítica, 1979, Barcelona, Catalunha, Espanha.

SEN, A. (1977), "Rational Fools: a critique of the behavioural foundations of economic theory", in *Choice, Welfare and Measurement*, 1983, Basil Blackwell, Oxford, Reino Unido.

SEN, A. (1979), "The welfare basis of real income comparisons: a survey", in *Journal of Economics Literature*, Vol.XVII, London, Reino Unido.

SEN, A. (1992), *Inequality reexamined*, Clarendon Press, Oxford, Reino Unido.

SEN, A. (2003), *O desenvolvimento como liberdade*, Gradiva, 1999, Lisboa, Portugal.

SERULLE, J. e BOIN, J. (1984), *FMI deuda externa y crisis mundial*, Iepala, Madrid, Espanha.

SERAGELDIN, I. (1988), "L'ajustement, voie de la croissance et de l'équité", in *Le Courier*, União Europeia, nº111, Bruxelles, Bélgica.

SERAGELDIN, I. (1989), *Poverty, Adjustment and Growth in África*, World Bank, Washington, D.C., EUA.

SIDGWICK, H. (1907), *The methods of Ethics*, 7ª ed., MacMillan, Londres, Reino Unido.

SILVA, M. et al. (1965), "O desenvolvimento comunitário como técnica de aceleração do desenvolvimento sócio-económico", in *Desenvolvimento Comunitário*, Instituto de Assistência à Família, Lisboa, Portugal.

SINGER, H.W. (1965), « The distribution of gains between investing and borrowing countries », in *The American economic Review*, Nº 40, New York, EUA.

SINGH, A. (1986), "La crise de l'economie mondiale, la stabilization et l'ajustement structurel", in *Travail et Société*, Genève, Suíça.

SKLAIR, L. (1999), "Competing conceptions of globalization", in *Journal of World Systems Research*, Vol. V, N.º 2. [csf.colorado.edu/jwsr](http://csf.colorado.edu/jwsr)

SOLOW, R. (1957), "Technical change and the aggregate production function", in *The review of Economics and Statistics*, Vol. 39, N.º 3, The Harvard University's Department, EUA.

SOUSA, A., (1963), "Organização e Programas de desenvolvimento comunitário", in *Revista de Estudos Politicos e Sociais*, Vol.I, N.3, Junta Provincial de Povoamento de Angola, Março, Angola.

SPETH, J. G. (1996), "Prefácio", in *Relatório do Desenvolvimento Humano*, PNUD, Tricontinental Editora, Lisboa, Portugal.

STERN, N. (1989), "The economic of development: a survey", in *The Economic Journal*, Vol.99, London, Reino Unido.

STRAUSS, J. e DUNCAN, T. (1995), "Human resources: empirical modeling of household and family decisions", in Behrman, J.R. e Srinivasan, T.N., eds, *Handbook of Development Economics*, Vol.III, Elsevier Science Publishers, Holanda.

SUNKEL, O. (1958), "La inflación Chilena: un enfoque heterodoxo", in *El Trimestre Económico*, Vol. XXV, N.º 100, Santiago de Chile, Chile.

SUTCLIFFE, R.B. (1971), *Industry and Underdevelopment*, Addison-Wesley, London, Reino Unido.

TAMAMES,R., (1983), *Crítica dos limites do crescimento*, Dom Quixote, Lisboa, Portugal.

TAYLOR, L. (1979), *Macro Models for Developing Countries*, McGraw-Hill, New York, EUA.

TAYLOR, L. (1991), *Varieties of stabilization experience*, Clarendon Papersbacks, Wider, Oxford, Reino Unido.

TINBERGEN, J. (1962), *Techniques modernes de la politique économique*, Dunod, Paris, França.

THOMAS, D. (1991), *Gender differences in household resource allocations*, Living Standards Measurements Study, Working Paper, N° 79, The World Bank, Washington, D.C., EUA.

THORBECKE, E. (1995), "Les causes de la stagnation en Afrique: diagnostic et recommandations pour une stratégie de développement à long terme", in Berthélemy, J-C., org., *Quel avenir pour l'Économie Africaine ?*, OCDE, Paris, França.

TODARO, M. (1977), *Introdução á economia - uma visão para o terceiro mundo*, Campus, São Paulo, Brasil.

TORRES, A. (1998), *Horizontes do desenvolvimento africano no limiar do século XXI*, Vega, Lisboa, Portugal.

TOURAINÉ, A. (1992), "La théorie sociologique entre l'acteur et les structures", in *Revue Suisse de Sociologie*, N°18, Genève, Suíça.

TOYE, J. (1991), "Is there a New Political Economy of Development ?", in *States or Markets ?*, IDS Development Studies Series, Clarendon Press, Oxford, Reino Unido.

TUROK, B. (1991), "No Democracy, No Development", in Adedeji, A., ed., *Coalition for change*, Vol.I, Institute for African Alternatives, London, Reino Unido.

UNIÃO EUROPEIA (1993), *Comunicação da comissão ao conselho e ao Parlamento Europeu relativa à política da Comunidade e dos Estados Membros de luta contra a pobreza nos países em desenvolvimento*, mimeo, Bruxelles, Bélgica.

UNCTAD (2002), *Les pays les moins avancés, Rapport 2002, Échapper à l'engrenage de la pauvreté*, New York e Genève, EUA e Suíça.

UNICEF (1989), *State of the World' Children*, New York, EUA.

UNICEF (1987), "Políticas y programas de ajuste para la protección de la infancia y otros grupos vulnerables en Ghana", in *Ajuste con rostro humano*, Siglo Veintiuno para UNICEF, Vol II., Madrid, Espanha.

VAGLIANI, W. W. (1990), *Analyse des variables socioculturelles et de l'ajustement en Costa do Marfim*, OCDE, Paris, França.

VÁRIOS (1997), *Conacy - Freetown des années 1880 à 1914, Génese des Municipalités, Racines du Présent*, Paris, França.

VÁRIOS (1985), *Structural Distortions and adjustment programmes in the poor countries of Africa*, German development Institute, Berlin, Alemanha.

VÁRIOS (1973), *Guia prático de antropologia*, Cultrix, São Paulo, Brasil.

VIDROVICH, C. (1985), *Afrique Noire, Permanences et Ruptures*, Payot, Paris, França.

VRIES, M. (1985), "O FMI: 40 anos de desafios e mudanças", in *Finanças e desenvolvimento*, FMI/BM, Setembro, Rio de Janeiro, Brasil.

WALRAS, L. (1874), *Éléments d' économie politique pure*, Economica, Paris, França.

WALLIS, M. (1989), *Bureaucracy*, MacMillan Publishers Ltd., London, Reino Unido.

WATANABE, B. e MUELLER, E., "A poverty profile for rural Botswana", in *World Development*, Vol.12, Nº2, Pergamon Press, London, Reino Unido.

WEBER, M. (1947), "Avant-Propos", in *L'Éthique protestante et l' esprit du capitalisme*, Plon, 1967, Paris, França.

WEBER, M. (1956 e 1967), *Économie et société*, tome premier, Plon, 1971, Paris, França.

WEISSMAN, S. R. (1990), "Structural Adjustment in Africa: Insights from the experiences of Ghana and Senegal", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.18, Nº1, Oxford, Reino Unido.

WALLERSTEIN, I. (1974), *The modern world system*, Academic Press, New York, EUA.

WALLERSTEIN, I. (1979), *The capitalist world economy*, Cambridge University Press, New York, EUA.

WALLERSTEIN, I. (2002), "Le Capitalisme historique", Postface à la deuxième édition *La mondialisation n'est pas nouvelle*, 1983, iwaller@binghamton.edu.

WHITEHEAD, L. (1990), "Political explanation of macroeconomic management: a survey", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.18, Nº8, Oxford, Reino Unido.

WILLIAMS, R. (1991), *Political corruption in Africa*, Gower Publishing, Hampshire, Reino Unido.

WILLIAMSON, J. G. (1999), "What should the World Bank think about the Washington Consensus", Institute for International Economics, Washington, EUA. [www.iie.com](http://www.iie.com)

WOLFENSOHN, J.D., (1999), *A proposal for a comprehensive development framework*, (A discussion draft), mimeo, World Bank, Washington D.C., EUA.

WOHLMUTH, K. (1989), "Following-up the Khartoum conference and the Khartoum Declaration: an introduction", in *Africa Development Perspectives*, Yearbook 1989, Vol. I, Human Dimensions of Adjustment, Research Group on African Development, eds., Perspectives Bremen, Berlin, Alemanha.

WORLD BANK (1975), *Assault on World Poverty*, World Bank, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1984), "Population", in *World Development Report*, World Bank, New York, EUA.

WORLD BANK (1986), *Financing adjustment with growth in sub-Saharan Africa, 1986-90*, World Bank, New York, EUA.

WORLD BANK (1988), *Adjustment lending: an evaluation of ten years of experience*, World Bank, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1989), "Adjustment and growth in the 1980s and 1990s", in *World Development Report 1989*, World Bank, New York, EUA.

WORLD BANK (1990), *Malawi, Growth Through Poverty Reduction*, Report nº8140-MAI, Document of the World Bank, Washington D.C., EUA.

WORLD BANK (1993), Mali, Assessment of Living conditions, World Bank Working Paper, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1993a), Uganda growing out of poverty, World Bank Country Study, Washington D.C., EUA.

WORLD BANK (1996), World Development Report 1996, World Bank, Washington D.C., EUA.

WORLD BANK (1997), World Development Report 1997, World Bank, Washington D.C., EUA.

WORLD BANK (1998), Taking action to reduce poverty in Sub-Saharan Africa, Development in practice, World Bank, Washington, D.C., EUA

WORLD BANK (2000/1), Relatório sobre o desenvolvimento, Attacking Poverty, 2000 - 2001, Banco Mundial, Washington, D.C., EUA.

YGNATIEV, O. (1975), Três tiros da PIDE, quem como e porquê mataram Amilcar Cabral, Prelo, Lisboa, Portugal.

YOUNG, C. (1988), "The african colonial state and its political legacy", in Chazan, N., e Rothchild, D., eds., The precarious balance, state & society in Africa, African Modernization and Development Series, Westview Press, London, Reino Unido.

ZUCKERMAN, E. (1991), "The social costs of Adjustment", in Thomas, V. et al., eds., Reestructuring economies in distress, Oxford University Press, World Bank, Washington, D.C., EUA.

## ANEXO I

### A METODOLOGIA DOS INQUÉRITOS ÀS FAMÍLIAS EM BISSAU

Este anexo tem por objectivo pormenorizar a metodologia utilizada nos quatro inquéritos que servem de base ao presente estudo, realizados nos anos de 1986, 1991, 1993 - 1994 e 1998 - 2001. O QUADRO A.I.1 apresenta em síntese as áreas inquiridas desses inquéritos utilizados para a dissertação. Tem também incluída alguma informação a que foi possível aceder respeitante a inquéritos anteriores. O último ponto esclarece dúvidas quanto à fiabilidade dos dados e da sua adequação à investigação realizada.

Saliente-se que optámos, tanto quanto possível, por inquéritos já efectuados pelo sistema estatístico do país, por três motivos: primeiro porque a assistência técnica ao inquérito de 1986 nos proporcionou conhecimento suficiente para acreditar que os dados recolhidos seriam suficientemente adequados para o objecto de investigação; segundo por considerarmos que a eventual utilização futura da investigação agora realizada seria beneficiada pelo facto de esta se apoiar em dados padronizados decorrentes da produção estatística, e portanto passíveis de serem comparados com outros que virão a ser recolhidos posteriormente; terceiro porque a experiência de trabalhos de estudo feitos em contextos de consultoria internacional e dos anos de trabalho no Instituto Nacional de Estatística de Lisboa, diz-nos que a falta de comparabilidade de dados é uma das maiores limitações à compreensão da evolução de países em todos os casos e, em especial, naqueles cuja produção própria de informação é muito reduzida. Essa escolha tem também motivos financeiros: o orçamento necessário para fazer estes inquéritos e respectivos apuramentos, não são comportáveis pelos apoios à investigação em Portugal. A alternativa seria escolher um grupo de famílias a acompanhar em anos diferentes<sup>1</sup>; não se optou por essa via seja por nos parecer limitativa da utilização posterior do trabalho feito, seja por a representatividade de uma amostra de pequena dimensão, constituída com grandes limitações orçamentais, ser sempre muito reduzida independentemente do método escolhido de tiragem.

---

<sup>1</sup> Lars Rudebeck, da Universidade de Upsala, que trabalha com a Guiné-Bissau desde 1970, investiga com base numa terceira opção: acompanha desde 1976 uma pequena aldeia de pescadores/agricultores – Kandjadja, no Norte do país, com 730 - 1000 habitantes.

Para os anos de 1998 e 2001, foi possível realizar inquéritos enquadrados num projecto com financiamento do Ministério da Segurança Social e Solidariedade e da União Europeia. Tal inquérito, feito em três dos maiores bairros suburbanos de Bissau, iniciou-se no mês anterior ao início do conflito de 1998 - 1999, tendo-se recolhido um número de boletins suficiente para permitir elaborar uma matriz para 1998. Quando o conflito terminou, completou-se o inquérito e ficou-se assim para os mesmos bairros com outro conjunto de dados imediatamente depois do conflito. A matriz tratada nesta investigação é uma amostra destes inquéritos que abrangeram cerca de 38.500 pessoas, nos Bairros de Belém, Militar/Internacional e Quelelé, na cidade de Bissau.

### A.1.1.As limitações do sistema estatístico guineense e o enquadramento internacional dos inquéritos

Queremos também referir desde já, dois pontos com interesse para enquadrar o resto do texto: as limitações do funcionamento do sistema de produção estatística central da Guiné-Bissau e o enquadramento internacional dos inquéritos às famílias.

Quanto ao primeiro ponto, devido às dificuldades financeiras que o Estado da Guiné-Bissau defronta em todos os aspectos da sua actividade, a produção estatística dispõe de poucas verbas globalmente, com as consequentes limitações sobre as instalações exíguas, a capacidade de imprimir, de fotocopiar, de pagar o telefone, de ter energia eléctrica (seja por cortes gerais seja por não ter verba para o combustível e óleo do gerador), de verbas para pagar pessoal técnico médio e superior de qualidade, ou mesmo um número suficiente de pessoal inquiridor permanente, etc..

A Direcção Geral de Estatística da Guiné-Bissau, dependente do Ministério do Plano, que passou a ser o Instituto Nacional de Estatística e Censos (INEC) a partir de 1990, trabalha exclusivamente à base dos financiamentos de projectos como o Recenseamento da População e Habitação, o Índice de Preços no Consumidor, a produção de números de Contas Nacionais, os dados do Comércio Externo, o Recenseamento Eleitoral ou Inquéritos para organizações como a UNICEF. Mesmo o projecto de reforço do sistema estatístico do PNUD, concebido em 1986, e posto em prática a meio de 1987, não pagando salários de pessoal nacional a não ser para actividades concretas, rapidamente passou a funcionar segundo a lógica referida.



Os quadros do INEC trabalham nesses projectos enquanto existem, e acumulam com outras actividades quando o financiamento externo cessa, pois os salários que recebem do Estado são claramente insuficientes. Quando termina um projecto, a produção nessa área fica paralisada. Esse modo de funcionamento, tanto quanto podemos averiguar existiu desde a independência. Se consegue resultados considerados pelos utilizadores em geral muito razoáveis, tal deve-se à contratação sistemática para essas acções de técnicos expatriados e a um conjunto pequeno de técnicos médios capazes de realizar inquéritos no terreno, utilizar a cartografia e que dispõe de computadores desde 1986 e sobretudo desde o recenseamento de 1991.

As análises dos resultados dos recenseamentos à população e habitação de 1979 e de 1991, do recenseamento eleitoral de 1994, dos poucos dados das contas nacionais existentes desde 1983 e do índice de preços no consumidor, feitas por técnicos expatriados ou investigadores com Patrick Chabal ou Lars Rudebeck, nos trabalhos que se referem na bibliografia, apontam uma fiabilidade muito considerável à produção estatística do país, a par da sua insuficiência em áreas sectoriais cobertas.

Foi esse conjunto de técnicos médios que enquadrou os inquiridores contratados expressamente, para os inquéritos às famílias de 1986, 1993-1994 e em parte de 1991, e 1998, fiscalizou o trabalho de campo e participou na crítica aos boletins. Foi também com esses técnicos que foi possível voltar a inquirir em 1992, as famílias que tinham respondido ao inquérito de 1991, completando informações necessárias à presente investigação.

O INEC quando quer pôr um projecto em funcionamento tem de criar espaço para isso, deitando para o lixo boletins, publicações, trabalho cartográfico ou arquivos. As consequências dessa situação são, por exemplo, que não conhecemos no país uma colecção completa dos volumes do recenseamento de 1979 que esteja acessível aos técnicos, guineenses ou não, nem sequer no próprio INEC ou no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP), que centraliza de forma muito positiva os arquivos históricos do país.<sup>2</sup> Outro exemplo é o recenseamento de 1991, cujos resultados definitivos só foram divulgados oito anos depois.

---

<sup>2</sup> Dizia-se em 1986 no Ministério do Plano, em Bissau que o dr. Vasco Cabral deve ter uma colecção completa. O projecto de realização do recenseamento não contemplava verbas para o transporte dos volumes impressos em Lisboa de volta para a Guiné-Bissau. Sete anos depois apenas existiam os resultados de síntese e alguns dos volumes enviados pela gráfica como demonstração de ter concluído o trabalho. A mesma gráfica ou a embaixada, acabaram por deitar fora os caixotes que o país não transportou e ocupavam espaço, ignoramos em que data.

As consequências destas “limitações de funcionamento” nos inquéritos aos orçamentos das famílias, que constituem o meio de recolha de informações privilegiado para esta investigação, foram :

a) o primeiro inquérito realizado no país nesta área, com uma metodologia semelhante à que se seguiu em 1986, 1991 e 1993/4, foi efectuado em 1980; desse trabalho só resta um pequeno relatório policopiado, com resultados preliminares e notas metodológicas, para além da memória dos técnicos guineenses que nele trabalharam.

Segundo fontes orais, esse inquérito, foi aplicado para estimar a estrutura do consumo privado para as primeiras contas nacionais, para cálculo e edição mensal dum índice de preços no consumidor até 1983, do qual só restam dois ou três exemplares policopiados de meses diferentes, para além de artigos escritos na altura, sobretudo por investigadores, nacionais ou não, do INEP, utilizando os dados recolhidos;

b) os boletins do inquérito de 1986 foram destruídos em 1990, para criar espaço para armazenar os correspondentes de 1991;

c) o inquérito de 1993-1994, nunca teve resultados divulgados, apesar de existir o relatório final e os próprios boletins, embora os dados fossem utilizados para reformular os ponderadores do índice de preços no consumidor, calculado pelo INEC;

d) os ficheiros informáticos de apuramento do inquérito de 1986 que existiam no país foram destruídos, só restando as matrizes na nossa posse, e, possivelmente, uma cópia no Banco Mundial, que fotocopiou os boletins em 1988, para o estudo de Marleau, D.(1989); as matrizes finais do inquérito de 1991 não chegaram sequer a entrar no país, tendo sido vãs as nossas tentativas e do INEC para as recuperar, em 1993, junto dos consultores internacionais que fizeram o relatório final; o Banco Mundial tem cópia dos resultados pois elaborou um Relatório em 1994 que é ainda em 2002 a melhor compilação de todo o inquérito.

e) para o apuramento do inquérito de 1993-1994 foram introduzidos em computador, as informações dos boletins por duas vezes até 1997, devido a erros na concepção informática do apuramento, segundo fontes orais. Em 1998, o Banco Mundial levou os boletins para apurar em Washington, antes da guerra civil iniciada em Junho em Bissau, e ignoramos desenvolvimentos posteriores. Até 2002 não há no site dessa organização nenhuma referencia a dados desse inquérito.

Este ponto vem assim explicitar a forma particular de funcionamento do aparelho estatístico central da Guiné-Bissau da sua dificuldade de produção contínua e auto sustentada. O INEC, funcionando na óptica de projecto, consegue efectivamente compilar um conjunto de informações sobre a realidade, que tanto quanto sabemos na zona geográfica onde se insere o país, é inferior ao do Senegal, mas superior ao da Gâmbia ou da Guiné (Conacry). Não consegue todavia realizar acções continuadas e sustentadas com o seu próprio orçamento de produção de informação, desde a independência em 1975. Conseguiu apenas desde 1983 a 1998 produzir continuamente dados para o Comércio Externo, a partir dos boletins da alfândega, e entre 1987 a 2001 o índice de preços no consumidor. Mesmo os boletins trimestrais são editados quando há verbas de projectos que se podem aproveitar para tal.

Os apuramentos de 1998 e 2001 foram feitos nas ONG guineenses que obtiveram os financiamentos<sup>3</sup> com verbas de projectos específicos. Sendo uma acção enquadrada em projectos com outras componentes não tiveram problemas de realização. Os apuramentos foram feitos em SPSS, publicados e divulgados com exposições e cadernos de resultados no país pelas próprias organizações. Todas se propõem continuar a recolher informações sistemáticas sobre as zonas onde trabalham.

Quanto ao enquadramento internacional deste tipo de inquéritos, pensamos que o programa do Banco Mundial "Living Standards Measurements Study" (LSMS), iniciado em 1980 e na África Subsaariana em 1985, na Costa do Marfim, serviu de catalisador de uma melhoria dos inquéritos clássicos aos orçamentos familiares, feitos em diferentes países desde o início do século.

Mas como se pode verificar na análise da documentação editada nos Working Papers da série LSMS<sup>4</sup>, tem até hoje uma tendência para aumentar o número de questões e áreas de inquirição que tornam o boletim muito pesado, dificulta o trabalho dos inquiridores e baixa a fiabilidade dos resultados pela ausência de respostas ou incompreensão das perguntas.

---

<sup>3</sup> Acção para o Desenvolvimento (AD), Tiniguena e AIFA-PALOP.

<sup>4</sup> Vejam-se por exemplo os números 47 e 68, sobre inquéritos na Costa do Marfim, o Numero 75 sobre o Gana (1987-88), números sobre metodologia como o 19, 22, 48, e 88.

O PNUD, o BAD, e o Banco Mundial e outras agências de cooperação multilateral e bilateral, lançaram o projecto Dimensões Sociais do Ajustamento (SDA), em 1987, e têm vindo continuamente a aprofundar metodologias do mesmo tipo.

Na Guiné-Bissau esse projecto foi posto em prática pelo Banco Mundial através do PASI. O seu objectivo é de reforçar a capacidade institucional dos governos dos países onde se realiza, para integrarem a dimensão social na definição dos programas de ajustamento, com apoio à produção de informação estatística e estudos. Como se pode constatar no Working Paper N°12, The social dimensions of adjustment Priority Survey, da série SDA, do Banco Mundial, ed. Grootaert, C. e Marchant, T., os inquéritos apoiados pelo projecto utilizam um tipo de boletim mais pequeno do que o do LSMS, os “Priority Survey” e com perguntas mais objectivas. Na prática para contrariar a tendência de procurar maior quantidade de dados e também para conseguir obter apuramentos mais rapidamente.

O Banco Mundial organizou na década de 90 um banco de dados on line – África Survey Databank – que permite ter informação sobre os inquéritos existentes nos vários países, sendo o mais antigo o recenseamento de 1978 da Tanzânia e o mais moderno o planeamento de 2002 – 2003 de inquéritos na Namíbia, Mauritânia e Serra Leoa. Apresentam – se no QUADRO A.I.2 os países as datas e a dimensão das amostras<sup>5</sup>, uma vez que não referem a taxa de amostragem.

Os inquéritos utilizados nesta investigação, são claros na definição dos objectivos dos três últimos a sua ligação ao SDA. O inquérito de 1986 é anterior mas igualmente do mesmo tipo se bem que de menor dimensão em numero de perguntas.

### A.1.2. Nota sobre a metodologia do inquérito de 1980 - 1981

Para este ponto utilizou-se o único documento que ainda existe com referencias de metodologia e resultados do inquérito. Para além dessa fonte as pessoas que participaram nessa operação também procuraram ajudar na localização de documentos respeitantes a esse inquérito.

---

<sup>5</sup> Nessa base de dados existem vários inquéritos que não referem a dimensão da amostra. Esses não estão referidos no Quadro I.

O financiamento foi do PNUD e tinha como objectivo " a necessidade de alargar o número de produtos utilizados na composição do índice de preços e de rever a ponderação dos produtos, de forma a conhecer-se a estrutura do consumo privado na Guiné-Bissau " . Também se procurava conhecer a estrutura do Consumo Privado no país. Com efeito desde 1978 que se calculava um índice de preços que traduzia a evolução apenas de 19 artigos, à venda na capital, com uma ponderação utilizada dos produtos consumidos calculada a partir de um inquérito feito por métodos não aleatórios entre os funcionários da própria Direcção Geral de Estatística. Esse índice reportava produtos de alimentação ( 79.7 % ), combustíveis (6.7 %) e habitação (11.7 %).

Quanto ao âmbito geográfico foram inquiridos cinco dos maiores centros urbanos : Bissau, Bafatá, Cantchungo, Farim e Gabu. Foram definidos articulando o critério da maior população e do maior número de comerciantes, dados pelo recenseamento da população de 1979; procurou-se assim inquirir as zonas mais monetarizadas do país.

Foi distribuído um caderno a cada família com listagens de produtos seguindo a classificação das Nações Unidas que deveria ser preenchido na semana de 5 a 12 de Janeiro de 1981. Os produtos de periodicidade de consumo superior ao diário foram objecto de preenchimento com ajuda dos inquiridores.

No Plano de trabalho pode-se verificar que houve mais visitas ao longo de 1981. Existem publicados os resultados de outras feitas em Março e Agosto. Ou seja, na prática, a capital foi inquirida em Janeiro e os restantes centros urbanos ao longo do resto do ano.

A unidade estatística inquirida foi a família ( ignora-se com que definição, mas o mais provável é que se tenha seguido a metodologia do recenseamento de 1979 ) tendo o chefe respondido às questões postas<sup>6</sup>.

A dimensão da amostra foi escolhida como 1 % dos assalariados recenseados - o que deu 250 famílias. Os inquéritos válidos foram 205 num total de 2073 pessoas, para 237.800 habitantes dos centros urbanos escolhidos, segundo o recenseamento de 1979.

---

<sup>6</sup> O relatório assim o diz. O mais provável é que fosse o chefe ou quem ele designasse. Sobretudo cujos assuntos são por costume da responsabilidade das mulheres da casa, como as compras diárias no mercado, as crianças pequenas, etc.

Para a cidade de Bissau responderam 94 famílias com 926 pessoas e a taxa de sondagem foi de 0,9 %.

A base de sondagem foram os boletins do recenseamento de 1979, com tiragem aleatória dos distritos<sup>7</sup>, subdivisão dos bairros. O número de inquiridos foi proporcional à população de cada bairro e distrito e escolhidos de modo idêntico.

O inquérito foi executado pelo pessoal da então Direcção Geral de Estatística, integrada na Secretaria de Estado do Plano e Cooperação Internacional, do Ministério da Coordenação Económica e do Plano, ajudado pelos responsáveis do planeamento de cada região administrativa, e sem qualquer assistência técnica externa, tanto quanto podemos apurar.

Não se dispõe de nenhum boletim mas, pelos resultados, vê-se que as variáveis inquiridas foram: a quantidade e o valor das despesas realizadas em alimentação, bebidas e tabaco, vestuário e calçado, habitação, energia de cozinha e de iluminação, mobiliário, combustíveis, gastos em saúde, em transportes e comunicações, em lazer, ensino e cultura; por quadros de apuramento existentes no único relatório disponível vê-se que também foram recolhidas informações sobre as famílias como o número de membros, a sua idade e profissão.

A apreciação da fiabilidade dos resultados feita pelos responsáveis do relatório da primeira fase, considera-os satisfatórios, para o cálculo dos ponderadores dum novo índice de preços. No entanto as restantes informações recolhidas sobre as famílias não parecem ter tido os mesmos resultados positivos, na cidade de Bissau. A questão sobre a idade dos membros da família registou uma taxa de 20.1 % de não respostas e as profissões, 52.1 %, tanto quanto é possível determinar pelo relatório já referido.

Considerando a integração na sociedade local e o conhecimento por parte dos inquiridores das famílias inquiridas, como um elemento fundamental, dadas “as questões delicadas a colocar como as despesas diárias”<sup>8</sup>, os responsáveis organizaram

---

<sup>7</sup> Que são o equivalente às freguesias nas cidades em Portugal. O termo correspondente aos distritos e províncias portuguesas é o sector, e a região respectivamente.

<sup>8</sup> Como afirma na página 16 do relatório do projecto que financiou esse inquérito, que se tem vindo a referir.

reuniões com os comités de bairro do PAIGC e os chefes de família em todos os centros urbanos onde havia inquiridos. Mas afirmam que na capital esse método teve pouca adesão das populações e daí as despesas serem superiores ao esperado, pois seria essa a tendência dos chefes de família, para demonstrarem o seu sucesso em proporcionarem um bom nível de vida aos familiares.

Afirmam igualmente que em Janeiro e Fevereiro havia mais produtos no mercado do que noutros meses e daí um consumo mais variado na capital.

A necessidade de saber ler e escrever para poder preencher as cadernetas familiares, num país com uma taxa de analfabetismo altíssima, parece ter sido uma dificuldade resolvida pelos inquiridores, ao preencherem eles próprios as cadernetas, pois é uma questão referida muito marginalmente nos documentos de que dispomos.

### A.1.3. Inquérito às despesas familiares - 1986

Para este ponto utilizaram-se como fontes os relatórios intercalares e finais do inquérito, os textos sobre metodologia, e instruções aos inquiridores.

Infelizmente já não existe nenhum exemplar do boletim de inquérito<sup>9</sup> (apenas uma reprodução num relatório do responsável técnico na época) mas os ficheiros das matrizes de apuramento, em folha de cálculo, a memória dos intervenientes e as nossas notas, permitiram reconstruir os resultados para cada família inquirida e efectuar os apuramentos segundo os objectivos desta dissertação.

#### Objectivos e financiamento

O inquérito foi aprovado para financiamento pelo PNUD em 1985, realizado no início de 1986 e apontava como principais objectivos:

- a) a definição do cabaz de produtos e serviços representativos do consumo da população base que permitisse a construção de um Índice de Preços no Consumidor;
- b) ser capaz de fornecer indicações às Contas Nacionais sobre a estrutura do Consumo Privado e da “avaliação das classes de consumo “ (Relatório final);

---

<sup>9</sup> Nem em Lisboa nem em Bissau. Ignoramos se Dianne Marleau do Banco Mundial, terá ficado com algum, no processo referido no início deste Anexo.

c) indicações sobre a evolução demográfica entre duas amostras de 1979<sup>10</sup> e 1986.

### Âmbito geográfico do inquérito

As seis principais cidades do país foram inquiridas em meses diferentes por motivos orçamentais e de disponibilidade do pessoal da então Direcção Geral de Estatística : Bissau em Fevereiro 1986, Bafatá e Gabu Dezembro 1986 e Farim e Cantchungo em Março 1987. A sexta cidade, Bolama, fica no Sul do país e foi inquirida em Junho / Julho de 1987. Mas o final do financiamento da assistência técnica externa na mesma data, teve como resultado que os boletins da última cidade nunca fossem apurados, tendo sido destruídos, juntamente com os restantes, em 1991.

### Duração e método de recolha

A duração do trabalho de campo foi de uma semana em cada cidade com as passagens necessárias em cada família para recolher todos os dados pretendidos. Em Bissau o inquérito processou-se em todo o mês de Fevereiro de 1986, devido ao maior número de famílias e à impossibilidade financeira de contratar mais inquiridores.

A recolha foi efectuada em entrevistas semi - dirigidas com base num boletim de inquérito que o próprio inquiridor preencheu, sem codificação prévia.

### Plano de sondagem

#### Unidade Estatística

A unidade inquirida foi a família definida como agregado doméstico<sup>11</sup>. O conceito considera o conjunto de pessoas dependentes de um mesmo orçamento e designados

---

<sup>10</sup> Do inquérito de 1980 já referido. Note-se que não se conhecia as listagem das famílias inquiridas em 1980. Este objectivo partia do princípio de que os métodos de tiragem permitiam essa comparação.

<sup>11</sup> Ver Capítulo I, sobre o conceito de família utilizado nesta investigação.



como tal pelo chefe de família<sup>12</sup>, independentemente das unidades de alojamento que ocupam, do tempo de permanência e da relação de parentesco com o chefe.

A justificação de tal critério é dada em termos de se procurar inquirir a família que realmente existe, enquanto entidade dependente de um mesmo conjunto de recursos e com uma identidade de grupo, que se expressa na relação com o chefe de família.

Para além desta unidade base, recolhem-se dados a nível do indivíduo e do alojamento do chefe de família. Considera-se a resposta do chefe de família ou de alguém em que ele expressamente delegue, como suficiente para todas as informações. Excluíram-se as convivências e alojamentos colectivos.

### Dimensão da amostra

A escolha da dimensão da amostra tem, em geral, dois tipos de problemas: primeiro, definir o número de inquiridos considerado representativo para a análise pretendida; segundo, articular esse número com as restrições de financiamento e de disponibilidade de pessoal e material<sup>13</sup>.

Quanto ao primeiro utilizou-se na altura o único inquérito que se conhecia feito num país africano disponível, no Botswana, em 1984. Com a consulta de diversos estudos contemporâneos ou posteriores de outros países africanos que seguiram a mesma metodologia base, verificou-se que a maior parte não referem a taxa de amostragem embora indiquem o número de famílias ou pessoas inquiridas. Dos restantes, o Mali (1992) tem um número de inquiridos tão pequeno ( 60 famílias em 8 milhões de habitantes ) que só pode ser considerado um estudo de unidades tipo e não de uma amostra aleatória; o Gana, 1987/88 ( 1,1 % ), a Costa do Marfim, 1985/86 ( 1,3 % ), o Uganda, 1992/93, ( 1 % ) e Cabo Verde, 1989, ( 2,4 % ) dos trabalhos que conhecemos são aqueles que indicam claramente a percentagem de inquéritos recolhidos. Se consultarmos o QUADRO A.I.2 verificamos que não parece existir nenhuma dimensão óptima, sendo que todas as operações nacionais realizadas inquiriram mais de 1.000 famílias, com uma única excepção do Benin, em 1996, que

---

<sup>12</sup> "Aquele que é designado como tal pelos restantes membros da família" segundo a definição utilizada no recenseamento de 1979.

<sup>13</sup> As opiniões sobre a dimensão da amostra incluem regras mais ou menos empíricas como a de Gorsuch ( 1983 ) : 5 sujeitos inquiridos por variável, nunca menos de 100 sujeitos. Ou pela obrigação de assinalar os dados que se baseiam em cinco ou menos observações.

decorreu da execução do inquérito e não da planificação. Muito provavelmente as variações resultam dos orçamentos disponíveis e não de opções técnicas.

As análises feitas na apresentação de resultados desses inquéritos, não apresentam críticas de maior à dimensão da amostra.

Autores, como Ravallion (1992 e 1994) ou Bourguignon, F., (1991) indicam que pensam ser útil o aumento do número de inquiridos face à heterogeneidade crescente do meio urbano pela afluência de populações nos anos 80 e 90, sobretudo para análise da evolução do fenómeno da pobreza e das condições ou padrões de vida.

Assim, de acordo com essas acções empíricas, consequência da reflexão dos seus autores, uma amostra entre 1 % e 2 % seria perfeitamente aceitável para um inquérito urbano.

O segundo tipo de problema determinou em 1986 sobretudo o numero de famílias a inquirir fora de Bissau dadas as verbas disponíveis e os meios de apoio possíveis. Na cidade, as estruturas de apoio, o entusiasmo e vontade pessoal de técnicos e inquiridores permitiu suplantar a falta de meios, organizando-se mesmo várias acções de divulgação radiofónica do inquérito com a colaboração dos locutores profissionais e inquiridores.

Definiu-se uma amostra de 214 unidades a inquirir com 30 suplentes, ficando-se com uma taxa de amostragem de 1,4 % na cidade de Bissau.

#### Base de sondagem e método de constituição da amostra

A base de sondagem foi constituída pelos boletins de agregado doméstico do recenseamento de 1979, organizados por bairros e distritos administrativos.

O método de tiragem seguido foi o probabilístico multi - etápico com número aleatório de arranque e a mesma taxa de amostragem em cada distrito, com estratificação segundo a profissão do chefe de família, de acordo com o recenseamento de 1979. A escolha do critério de estratificação relaciona-se com o relacionamento que se julgava existir entre a profissão, o nível de rendimento/consumo e os objectivos a que se destinava o inquérito.

Assim, na primeira etapa, escolheram-se os bairros com mais população e tirou-se aleatoriamente um distrito por bairro; na segunda tiraram-se do mesmo modo os

agregados domésticos sem reposição e com igual probabilidade segundo a estratificação definida até perfazer o número suficiente para a taxa de amostragem, auto ponderando-se assim a amostra.

Dentro de cada distrito começou-se a tiragem de acordo com um número aleatório aplicado aos boletins arquivados.

As variáveis inquiridas

As informações recolhidas permitiram obter valores para as seguintes variáveis:

1 – Variáveis económicas quantitativas: quantidades e despesas de consumo familiar, respeitantes a despesas de consumo diário, semanal, mensal ou anual de bens alimentares (cereais, carne e derivados, peixe e derivados, leite, queijo e ovos, óleos e gordura, frutos e legumes, mandioca e outros tubérculos, açúcar, café e chá, outros produtos alimentares, bebidas alcoólicas e não alcoólicas), de tabaco e acessórios, de vestuário e calçado, de despesas de habitação, de água, de iluminação e de energia para cozinha, de mobiliário e equipamento doméstico, de alimentação fora de casa, de bens de higiene pessoal e outros diversos. E despesas de consumo semanal, mensal e anual de serviços médicos e medicamentos, de transportes e comunicações, de distrações, instrução e cultura, cuidados pessoais, seguros, impostos, transferências para o exterior e outras despesas como casamentos e cerimónias várias.

2 – Variáveis socio-culturais quantitativas ou qualitativas respeitantes a características de cada membro da família: idade, sexo, relação de parentesco com o chefe e instrução.

3 – Variáveis simbólicas qualitativas respeitantes a todos os membros da família: etnia, religião dominante na família segundo indicação do chefe.

4 – Variáveis económicas qualitativas: ocupação/profissão de cada membro e situação na profissão do chefe de família, estatuto na habitação, materiais de construção do telhado, paredes e soalho, modo de acesso a água, a iluminação e fonte de energia para cozinhar, posse de animais de criação.

Para os produtos consumidos provenientes de autoconsumo ou de ofertas, foram registadas as quantidades e posteriormente estimados os valores, através de preços dos mesmos nos mercados escolhidos para fazerem parte da recolha de preços mensal para

cálculo do índice de preços no consumidor. Foram ainda anotados o nome de cada pessoa e o bairro de localização da habitação. A classificação da profissão de acordo com as categorias a um dígito da Classificação de Actividades Económicas portuguesa, que é utilizada na Guiné-Bissau, permitiu obter a variável “sector de actividade do chefe de família”.

### Condições de realização

Em termos de pessoal, o inquérito foi realizado exclusivamente com o pessoal da Instituição responsável, actual INEC, dividido em três equipas com supervisor. As instalações e equipamentos foram utilizados e o Projecto de Apoio Institucional ao Ministério do Plano deu apoio sobretudo em papel ( 10.000 folhas ) e tinta de impressão.

Foram feitos artigos para o único jornal existente, o Nô Pintcha, e a rádio de Bissau ( não existia ainda televisão ) passou repetidamente, com efeitos muito positivos, uma entrevista com o director do INEC, Dr. Francisco Costa, e uma simulação de vários tipos de famílias a serem entrevistados feita em crioulo pelo pessoal da mesma.

O transporte de materiais e agentes foi feito por via de subsídios para colmatar a falta de transportes colectivos em Bissau.

O apuramento foi semi manual, com calculadoras, devido às faltas sistemáticas de energia e à completa ausência de meios informáticos nesse tempo, no INEC e escassos em todo o ministério.

### A.1.4. Inquérito ligeiro junto as famílias (ILJF) - 1991

Para este ponto utilizou-se o relatório final do projecto elaborado pela empresa privada que o executou e os boletins de inquérito.

O relatório final deste inquérito não publica apuramentos que pudessem servir para os objectivos enunciados desta dissertação. Assim foi necessário copiar os boletins existentes em Bissau e realizar o apuramento informático adequado. Como a variável religião não tinha sido recolhida, os técnicos do INEC, sob nossa orientação, voltaram, em 1992, às habitações das famílias inquiridas em 1991, para obterem esse requisito.

### Objectivos e financiamento

O ILJF foi financiado pelo Banco Mundial, no âmbito dos inquéritos às famílias do Projecto SDA, já referido no início deste anexo. Os seus objectivos são enunciados no relatório final como tendo sido “produzir, fornecer e analisar informações estatísticas susceptíveis de medir o impacto social da aplicação da política de ajustamento e estabilização seguida pelo Governo”. Os objectivos descritos podem ser separados em dois pontos: a recolha de informação através de um inquérito e o estudo desses dados.

O que foi realmente realizado foi o primeiro ponto, nunca tendo sido continuado o aspecto de desenvolvimento da interpretação dos elementos recolhidos, para além do relatório final, que apenas “constitui uma primeira apresentação de alguns gráficos e tabelas”, referindo-se no mesmo que “poderão servir para diferentes análises sectoriais”, (pág.15). Os apuramentos finais foram feitos fora do país e a matriz desses dados já não existe, nem em Bissau nem na posse dos consultores que realizaram esse trabalho.

### Âmbito geográfico do inquérito

O inquérito foi extensivo a todo o país subdividido em zonas urbanas e rural. Excluíram-se os sectores administrativos no arquipélago dos Bijagós, de Uno e Caravela, que correspondem a 1,4 % da população, por dificuldades de acesso a estas ilhas.

### Duração e método de recolha

O período de recolha, em todo o país, foi entre Março e Maio de 1991.

O método seguido foi o da realização de entrevistas semi dirigidas ou inquérito directo, mediante um boletim de questionário, previamente elaborado, com uma passagem por cada família e preenchido pelos inquiridores.

### Plano de sondagem

Unidade estatística

A unidade estatística foi o agregado familiar, segundo o relatório final, constituindo uma unidade de alojamento<sup>14</sup>. A diferença em relação ao inquérito de 1986, reside na contagem dos hóspedes como não fazendo parte da família. Se a mesma habitação incluía mais de uma unidade de alojamento, foram estimadas as despesas da habitação atribuíveis a cada agregado. O exemplo pode ser a situação onde existe um contador de electricidade em nome de uma pessoa mas que fornece várias outras, que habitam na mesma habitação, em quartos ou partes de casa ou anexos e não são do mesmo agregado. As despesas de consumo feitas pela pessoa em nome de quem está o contador englobam a despesa de todas as restantes. Assim foi determinado a parte de consumo do proprietário legal do contador a partir das despesas dos restantes.

Considerou-se a resposta do chefe de agregado ou família ou da pessoa melhor informada por ele autorizada, como suficiente para todas as informações.

#### Dimensão da amostra

Devido a limitações de recursos e dificuldades de deslocação no terreno, a dimensão da amostra foi fixada em 1 % no total do país.<sup>15</sup>

Os dados utilizados neste estudo, provêm dos boletins de 294 agregados e correspondem a uma taxa de amostragem para a cidade de Bissau de 1,3 % quando calculados com base na população recenseada em 1991, dados preliminares do INEC.

Está assim a taxa de amostragem de acordo com a tendência geral de outros estudos como anteriormente se explicitou.

---

<sup>14</sup> Embora seja referido como agregado doméstico nas instruções do boletim de inquérito. No relatório diz-se que essa designação de agregado familiar corresponde a outros inquéritos do mesmo tipo noutros países.

<sup>15</sup> Note-se que apesar da data do inquérito a metodologia não foi aplicada com referência aos resultados do Recenseamento de 1990, que ainda não estavam disponíveis, excepto para a base de sondagem. Quando o relatório final foi elaborado os dados preliminares já existiam, e os seus autores consideram que a constituição amostra não revela desvios significativos, que ponham em causa a sua representatividade.

## Base de sondagem e método de constituição da amostra

A base de sondagem foi constituída pelas listas de agregados numerados para o recenseamento de 1991, organizadas por distritos de recenseamento, elaboradas pelos serviços de cartografia como parte dos trabalhos de preparação desse mesmo recenseamento que se processou em Dezembro do mesmo ano e, portanto, posteriormente ao inquérito.

Esses trabalhos incluíam uma estimativa da população, dentro de cada distrito, que serviu para calcular a repartição da amostra a nível dos estratos geográficos nacionais, mas não dentro de cada distrito.

O método de tiragem seguido foi o probabilístico multi-etápico com número aleatório de arranque e um número fixo de agregados dentro de cada distrito, retirando a auto ponderação à amostra.

A estratificação da amostra utilizou o critério aureolar retendo cinco zonas geográficas em todo o país com um número de agregados consoante a importância de cada zona na população total.

Assim na primeira etapa em Bissau foram tirados aleatoriamente um número de distritos até perfazer o suficiente para o número de agregados definido quando se estabeleceu a dimensão da amostra. Na segunda etapa foram retirados os boletins de agregados familiares em número de 10 por distrito, sem qualquer estratificação.

Fora de Bissau retiraram-se distritos ponderados pelo número de cada zona geográfica e dentro de cada distrito 20 agregados.

### As variáveis inquiridas

As informações recolhidas, directamente no inquérito, ou posteriormente por acção específica para a presente investigação, permitiram obter valores para as seguintes variáveis:

1 – Variáveis económicas quantitativas: quantidades e despesas de consumo familiar, como despesas de consumo diário, semanal, mensal ou anual de bens alimentares (cereais e derivados, carne e derivados, peixe, crustáceos e moluscos, leite, queijo e ovos, óleos e gorduras, frutas e legumes, batata e mandioca, açúcar, café e chá,

outros produtos alimentares, bebidas alcoólicas e não alcoólicas), de tabaco e acessórios, de vestuário e calçado, de despesas de habitação, de água, de iluminação e de energia para cozinha, de mobiliário e equipamento doméstico, de alimentação fora de casa, de bens de higiene pessoal e outros diversos. E de despesas de consumo semanal, mensal e anual de serviços médicos e medicamentos, de transportes e comunicações, de lazeres e recreios, educação, pagamento do dívidas, abotas, ofertas e prendas, dotes, impostos, gastos com grupos de trabalho, cerimónias várias e outras despesas.

Foi listado um conjunto de produtos para os quais se supunha existir auto consumo: arroz, milho, batata doce, mandioca, feijão, mancarra, peixe, crustáceos, legumes nacionais (baguiche e djagatu), limão, óleo de palma, galinhas, carneiros, porcos, e cabras. Para cada produto foi também recolhido o local de compra e uma indicação de evolução da disponibilidade no mercado nos últimos doze meses.

2 – Variável económica quantitativa: rendimento da família discriminado por fontes de origem do rendimento ( venda de produtos agrícolas, de animais, ou de empresa não agrícola, salários, rendas, abotas, ofertas e transferências externas)

3 – Variáveis económicas qualitativas: posse de habitação e/ou ponta ( o equivalente a uma quinta rural), estatuto na habitação, materiais de construção do telhado, paredes e soalho, modo de acesso a água e a iluminação, fonte de energia para cozinhar, tempo que leva para chegar a escola, centro de saúde, transportes públicos, prática de agricultura (tipo de produção, uso de adubos, de mão-de-obra, de crédito), posse de empresa não agrícola, posse de animais de criação, condições de funcionamento de empresa(numero de trabalhadores, equipamento, evolução da produção, dificuldades), ocupação principal e secundária dos membros da família, situação na profissão do chefe, tempo de exercício da mesma, se beneficia de férias, pensão de aposentação, e rendimento correspondente, ocupação precedente e razão de ser da mudança, emprego no último ano.

4 – Variáveis socio/culturais qualitativas ou quantitativas: para cada membro recolheu-se idade, sexo, parentesco com o chefe de família, situação na residência, instrução, frequência de consulta médica ou curandeiro e respectivo custo, migração.

5 – Variáveis simbólicas qualitativas: etnia, e religião dominante na família, segundo indicação do chefe.

6 – Variável qualitativa antropométrica: idade, altura e peso de todas as crianças entre 3 e 59 meses.



Foram também recolhidas informação sobre o nome de cada pessoa, a língua utilizada no inquérito e a localização da família no distrito, bairro, sector, cidade e tabanca.

#### Condições de realização

O inquérito foi realizado em parte por pessoal do INEC e em parte por contratados por uma empresa privada de consultoria. Houve apoio da equipa do SDA do Banco Mundial na concepção e orientação, através do PASI.

Os meios de transporte utilizados foram uma viatura e bicicletas.

O apuramento foi feito por meios informáticos estando o questionário pré-codificado, e com um programa de tratamento de dados e de entrada alugado ao Banco Mundial.

#### A.1.5. Inquérito ao consumo e orçamentos familiares (ICOF) 1993 - 1994

Para este ponto utilizaram-se como fontes o conjunto de documentos editado para o inquérito pelo Instituto Nacional de Estatística e Censos de Bissau: o manual de formação, os boletins de inquérito, folhas de codificação e publicação sobre metodologia.

Quando nos deslocámos a Bissau em 1993, o inquérito decorria ainda, e os dados que se recolheram na altura foram aqueles considerados mínimos para verificar as tendências do fenómeno que se pretendia estudar. Isto na suposição de que seria possível voltar ao país e ter acesso a todos os boletins, uma vez o inquérito terminado.

A verdade é que tal não foi possível, pois uma nova direcção do INEC, declarou os boletins inacessíveis até serem feitos os apuramentos. Como tal não veio a suceder até 1998, pelos problemas que se referem no início deste Anexo, só se dispõe das primeiras informações, cuja fiabilidade para a presente investigação será analisada no último ponto.

### Objectivos e financiamento

O ICOF foi financiado pelo Departamento de Economia e Desenvolvimento Social das Nações Unidas no âmbito dos inquéritos às famílias e teve como objectivos:

- a) produzir e fornecer informações estatísticas susceptíveis de permitir a criação de um novo índice de preços no consumidor;
- b) contribuir para as estimativas do Consumo Privado nas Contas Nacionais;
- c) criar as bases para um sistema de indicadores sociais, incluindo os de pobreza e criar bases de dados para o estudo do comportamento do consumo e condições de vida das famílias.

### Âmbito geográfico do inquérito

O inquérito foi extensivo a todo o país zonas rurais e urbanas.

### Duração e método de recolha de dados

O período de recolha de dados foi entre Agosto de 1993 e Agosto 1994, em todo o país.

O método de recolha foram as entrevistas semi dirigidas ou inquérito directo, mediante questionários previamente elaborados.

### Plano de sondagem

#### Unidade estatística

A unidade estatística foi o agregado familiar definido como “A pessoa isolada e independente que prevê às suas necessidades essenciais, sem se associar com outras pessoas e que ocupa a totalidade ou parte de uma unidade de alojamento; o conjunto de pessoas, com relações de parentesco ou não, que, em comum procuram satisfazer as suas necessidades alimentares e outras essenciais e que ocupa a totalidade ou parte de

uma unidade de alojamento.” Para além desta unidade base, recolhem-se dados a nível do indivíduo e da unidade de alojamento.

Considerou-se a resposta do chefe de agregado ou família ou da pessoa melhor informada por ele autorizada.

#### Dimensão da amostra

De acordo com os meios e recursos disponíveis a dimensão da amostra foi fixada em 2500 Unidades de Alojamento em todo o país, dando assim uma taxa de amostragem de 2,7 %.

Os dados utilizados neste estudo, provém dos boletins de 100 agregados de Bissau, uma vez que na nossa primeira estadia em Bissau para obter esses elementos, nem o inquérito se encontrava concluído no trabalho de campo, nem o apuramento, embora já em curso, tinha sido suficientemente analisado para poder ser utilizado.

Assim os dados que aqui se apresentam são uma amostra da amostra e convém privilegiar as tendências na sua interpretação. Infelizmente em posteriores estadias, (sendo a última em 1998) os boletins continuavam por apurar, e não estavam acessíveis. A implementação de um sistema de acompanhamento da pobreza ( CWIQ) com financiamento de BM, espera-se que venha permitir finalmente o seu apuramento completo.

#### Base de sondagem e método de constituição da amostra

A base de sondagem foi constituída pelo ficheiro de agregados familiares do Recenseamento de 1991.

O método de tiragem seguido foi o probabilístico estratificado e multi - étápico distribuindo-se ao longo do ano em 13 amostras interpenetrantes de 253 unidades cada, de modo a cada uma poder ser tratada como uma amostra válida da população completa. Este procedimento é diferente do que foi seguido para 1986 e 1991, mas não tem qualquer efeito nos dados, sendo a sua principal consequência um maior aproveitamento posterior potencial das amostras.

A estratificação geográfica da amostra utilizou como unidade primária o sector, agrupados em 9 estratos, que foi uma subdivisão do anterior com base em critérios de proximidade física das unidades de alojamento.

Assim na primeira etapa foram seleccionados dois sectores com probabilidade proporcional ao número de unidades de alojamento e com substituição.

Na segunda etapa foram usados os distritos de recenseamento seleccionando-se com probabilidade proporcional ao número de unidades de alojamento com substituição.

Os 13 distritos foram distribuídos por 4 semanas cada um completando o ano de 52 semanas, realizando assim uma cobertura anual inexistente nos dois anteriores inquéritos.

Por última etapa, utilizou-se as unidades de alojamento seleccionadas sistematicamente dentro de cada estrato, sem substituição e proporcional à dimensão dos estratos, tornando assim a amostra auto ponderada.

#### As variáveis inquiridas

As informações recolhidas directamente pelo inquérito abrangiam variáveis adequadas à investigação desenvolvida. A única excepção foram aquelas variáveis correspondentes aos critérios simbólicos da etnia e religião dos membros da família. Em princípio seria possível obtê-la dos boletins do Recenseamento das mesmas famílias. Mas tal trabalho revelou-se muito pesado pois o apuramento não permite uma identificação por via informática de uma família precisa. Teria sido necessário procurar uma a uma todas as famílias da amostra no conjunto de boletins do recenseamento. Para mais um ensaio de tal trabalho revelou que a mobilidade habitacional era suficiente para não se poder localizar em tempo útil por via das moradas, os boletins do recenseamento das famílias que constavam da amostra.

Assim as variáveis disponíveis são as seguintes:

1 – Variáveis económicas quantitativas : despesas do agregado familiar em bens e serviços de consumo. Recolheram-se quantidades e valores a partir de informações diárias, semanais, mensais e anuais dos produtos alimentares ( cereais e produtos à base de cereais, féculas e amidos, leguminosas, frutas, legumes, carnes, miudezas, salsicharia, e animais de capoeira, peixes, crustáceos e moluscos, frescos e congelados, ovos, leite e produtos lácteos, açúcar e produtos de confeitaria, óleos e gorduras, cacau, café e chá, outros diversos, alimentos preparados ou consumidos fora de casa, bebidas

alcoólicas e não alcoólicas), vestuário e calçado, rendas de habitação, água, combustíveis, equipamento doméstico, mobiliário, produtos de higiene, saúde, transportes e comunicações, ensino, cultura e distração, tabaco e despesas do fumador, Outros diversos, impostos, cerimónias várias.

2 – Variáveis económicas qualitativas: tipo de alojamento, meio de abastecimento de água, de evacuação de dejectos, situação na habitação, posse de equipamentos domésticos, posse de veículos, emprego nos últimos 12 meses, profissão principal, situação na profissão.

3 – Variáveis socio/culturais qualitativas: relação de parentesco com o chefe de família, sexo, idade, nível de ensino frequentado, estado civil, principal meio de vida, presença nas refeições, local de compra de bens de consumo.

4 - Variáveis económicas quantitativas de rendimento: receitas por trabalho assalariado, por trabalho em cooperativa, rendimento de propriedades, transferências recebidas, outras fontes de receita.

Foram ainda anotadas a localização geográfica e o número de fogões na mesma unidade de alojamento<sup>16</sup>.

### Condições de realização

O inquérito foi coordenado e apurado por pessoal do INEC, com o apoio já citado do PNUD, com uma filosofia de projecto, que levou a conceber equipas para cada fase do trabalho<sup>17</sup> com termos de referência e objectivos a cumprir.

O apuramento foi feito com os meios informáticos que o INEC tinha adquirido para o recenseamento da população e habitação de 1991.

#### A.1.6. Inquérito ao Bem – Estar nas famílias dos bairros Belém, Militar e Quelele (Observatório do Bem – Estar), 1998 e 2001.

Para este ponto utilizaram-se como fontes o relatório final do inquérito, os textos sobre metodologia, manual de formação e codificação elaborado para os inquiridores.

---

<sup>16</sup> Este conceito “o conjunto de pessoas pertencentes a um agregado familiar, mas que cozinham e tomam as refeições diárias, separadas dos outros membros do agregado.”(pág.7 da Metodologia do ICOF), é uma unidade de observação e não foi objecto de qualquer tratamento informático ou outro.

<sup>17</sup> Planeamento, crítica, codificação e correcção; recolha da informação e tratamento.

Por iniciativa dos próprios inquiridores os Boletins que foram preenchidos antes do conflito foram guardados e recuperados. A percentagem que se perdeu foi recolhida de novo no período pós conflito.

### Objectivos e financiamento

O inquérito foi aprovado para financiamento para o Bairro de Quelele em finais de 1997 pelo então Ministério da Solidariedade e da Segurança Social e pela União Europeia nos primeiros meses de 1998, para os bairros de Belém e Militar. Em ambos os casos os objectivos eram definidos:

- a) reforçar a capacidade das forças vivas (hoje dir-se-ia “dos agentes” ou "dos actores") da sociedade civil dos bairros de intervir, no sentido de conseguir criar cada vez mais uma vida melhor, um patamar de bem-estar mais alto, para os habitantes.
- b) desenvolver nas ONG locais uma cultura de recolha e difusão de informação que permita conhecer melhor a população e avaliar com mais fiabilidade a sua intervenção, bem como proporcionar aos financiadores externos um conjunto de dados que em geral não existiam.
- c) obter um conjunto de informações sobre as famílias que permitam caracterizar as suas condições de vida em diferentes dimensões.

### Âmbito geográfico do inquérito

O inquérito foi efectuado em três bairros da capital do país: Belém, Militar/Internacional e Quelelé. Destes bairros, o primeiro é o mais antigo e de acordo com os dados do último recenseamento, contendo um núcleo populacional com melhores habitações, famílias com mais altas habilitações, com uma vida urbana anterior à independência já significativa. O bairro Militar/Internacional contém um núcleo familiar constituído por antigos combatentes que ficaram com as habitações dos antigos militares locais das FAP depois da independência. O bairro de Quelele estava integrado noutro bairro no último recenseamento embora a designação da zona conste de todos os mapas que se conhecem de Bissau. Todos os três bairros têm de comum serem zonas de recepção de migrantes, terem ainda terras sem população e onde todos os anos continuam a aumentar as habitações.

Os bairros foram inquiridos em 1998, antes da guerra, e depois em 2000 e 2001.

### Duração e método de recolha

A duração do trabalho de campo foi de cerca de um mês em cada bairro com as passagens necessárias em cada família para recolher todos os dados pretendidos.

A recolha foi efectuada em entrevistas semi - dirigidas com base num boletim de inquérito que o próprio inquiridor preencheu, sem codificação prévia.

### Plano de sondagem

#### Unidade Estatística

A unidade inquirida foi a família definida como agregado doméstico<sup>18</sup>. O conceito considera o conjunto de pessoas dependentes de um mesmo orçamento e designados como tal pelo chefe de família<sup>19</sup>, independentemente das unidades de alojamento que ocupam, do tempo de permanência e da relação de parentesco com o chefe. A justificação de tal critério é a mesma já referida anteriormente.

Considera-se a resposta do chefe de família, ou de alguém em que ele expressamente delegue, como suficiente para todas as informações. Excluíram-se as convivências e alojamentos colectivos.

#### Dimensão da amostra

A escolha da dimensão da amostra tem, os problemas já referidos para 1986 e que se mantiveram nestes inquéritos. A diferença foi o entusiasmo dos inquiridores pois, para além do pagamento, para muitos desses jovens assumirem a figura social de “inquiridor” foi a assunção pela primeira vez na vida de uma identidade profissional.

Definiu-se uma amostra de 364 unidades, ficando-se com uma taxa de amostragem de 7,68 % em relação ao total da população dos bairros. Procurou-se ter

---

<sup>18</sup> Ver Capítulo I, sobre o conceito de família utilizado nesta investigação.

<sup>19</sup> "Aquele que é designado como tal pelos restantes membros da família" segundo a definição utilizada no recenseamento de 1979.

um número absoluto de unidades comparável aos dos restantes inquéritos e respeitar a tendência já referida de aumento da taxa de amostragem neste tipo de inquéritos.

#### Base de sondagem e método de constituição da amostra

A base de sondagem foi constituída pela cartografia que os serviços do INEC estavam a elaborar para o recenseamento de 2000 (que não chegou a iniciar-se ainda em 2002). As cartas dos bairros foram revistas pelos inquiridores e a partir delas inquiriram-se todas as famílias existentes.

O método de tiragem da amostra seguido foi o probabilístico com número aleatório de arranque, e estratificação segundo o peso das famílias no total dos bairros.

#### As variáveis inquiridas

As informações recolhidas permitiram obter valores para as seguintes variáveis:

1 – Variáveis económicas quantitativas: quantidades e despesas de consumo familiar, respeitantes a despesas de consumo diário, semanal, mensal ou anual de bens alimentares (cereais, carne e derivados, peixe e derivados, leite, queijo e ovos, óleos e gordura, frutos e legumes, mandioca e outros tubérculos, açúcar, café e chá, outros produtos alimentares, bebidas alcoólicas e não alcoólicas), de tabaco e acessórios, de vestuário e calçado, de despesas de habitação, de água, de iluminação e de energia para cozinha, de mobiliário e equipamento doméstico, de alimentação fora de casa, de bens de higiene pessoal e outros diversos. E despesas de consumo semanal, mensal e anual de serviços médicos e medicamentos, de transportes e comunicações, de distrações, instrução e cultura, cuidados pessoais, seguros, impostos, transferências para o exterior e outras despesas como casamentos e cerimónias várias.

2 – Variáveis socioculturais quantitativas ou qualitativas respeitantes a características de cada membro da família: idade, sexo, relação de parentesco com o chefe e instrução.

3 – Variáveis simbólicas qualitativas respeitantes a todos os membros da família: etnia, religião dominante na família segundo indicação do chefe.



4 – Variáveis económicas qualitativas: ocupação/profissão de cada membro, local de exercício e situação na profissão do chefe de família, regime da habitação, materiais de construção do telhado, paredes e soalho, número de quartos, modo de acesso a água e a esgotos próprio e não próprio, a iluminação e fonte de energia para cozinhar.

Para os produtos consumidos provenientes de autoconsumo ou de ofertas, foram registadas as quantidades e posteriormente estimados os valores, através de preços dos mesmos nos mercados dos bairros. Foram ainda anotados o nome de cada pessoa, o bairro de localização da habitação e o tempo de habitação da família no bairro onde foi inquirida.

#### Condições de realização

Em termos de pessoal o inquérito foi realizado exclusivamente com o pessoal das ONG envolvidas nos dois Projectos com acompanhamento de técnicos médios do INEC que tinham realizado o inquérito de 1986.

Foram feitos programas na rádio comunitária de Quelelé e contactadas as autoridades tradicionais civis e religiosas dos bairros, bem como os homens e mulheres de prestígio social.

O apuramento foi automático em computadores em Bissau e em Lisboa utilizando o programa SPSS.

#### A.1.7. A adequação dos inquéritos à investigação e a fiabilidade dos dados

O inquérito de 1980 foi apenas referido por ser, tanto quanto sabemos, historicamente o primeiro feito às famílias depois da independência, com escolha de inquiridos por métodos aleatórios, e obtenção de informações do tipo das que foram utilizadas para a presente investigação. Mesmo que a fiabilidade dos resultados fosse satisfatória para todas as questões, em lugar de o ser apenas para os produtos consumidos, como se viu anteriormente no ponto 2., não é possível utilizar dados para uma comparação que interesse ao objecto de estudo desta investigação, pelo desaparecimento de apuramentos e sobretudo dos boletins de inquérito.

Quanto à metodologia de constituição das amostras, de uma forma geral, o modo como foram constituídas, a tiragem aleatória executada e a ausência de não respostas em número significativo, asseguram que os dados de ambos os inquéritos, de 1986 e 1991, são representativos e traduzem a realidade que se pretendeu inquirir, com as limitações genéricas destes processos. Para o ICOF 1993 - 1994, uma vez que não é possível confirmar a impressão de boa qualidade dos dados finais globais, fica-nos as considerações positivas do relatório com dados provisórios. Mas sendo dos três inquéritos aquele onde o aspecto da construção da amostra, sua validação, apuramento e meios financeiros disponíveis tiveram um acompanhamento técnico de mais qualidade e quantidade, é de esperar que a fiabilidade também seja superior.

Os inquéritos de 1998 – 2001 com um universo inquirido primeiramente, e daí retirada a amostra que se utilizou, não era de esperar grandes discrepâncias. O debate com a população e organizações da sociedade civil dos bairros onde foi feito o inquérito, demonstraram que as pessoas aceitaram os resultados, apenas levantando alguma discussão sobre a consideração de um nível de Bem Estar “Melhor”<sup>20</sup>.

Quanto aos objectivos prosseguidos pelos inquéritos e a sua adequação ao objecto de estudo pensamos que a sua evolução se realizou no sentido de pretenderem obter informação que permitisse tomar em consideração as variáveis sociais nos programas de ajustamento. No caso de 1986, embora tal objectivo não esteja equacionado<sup>21</sup>, a recolha de dados de consumo das famílias, de características demográficas e de condições de vida da habitação, permite tratar os elementos inquiridos como aqueles que provém dos inquéritos posteriores. Como afirma a publicação de Metodologia do INEC (1993), os boletins de 1991 e 1993, foram desde a sua concepção, pensados para fornecer dados que permitam a “análise do impacto social do Programa de Ajustamento Estrutural”, sendo a diferença fundamental uma maior ambição do último, no sentido de um posterior aproveitamento dos dados recolhidos no programa de trabalho a médio prazo do INEC, que incluíam a realização de um conjunto de inquéritos de carácter social e económico às famílias.

---

<sup>20</sup> Pois defenderam que só deveria existir o nível Baixo e Muito Baixo. Tal como quando os resultados fossem explicados em termos de níveis de pobreza, não admitiam que existisse um nível de Não Pobres.

<sup>21</sup> Uma vez que o programa só foi aprovado posteriormente à concepção e em parte à realização do inquérito.

Os inquéritos de 1998 – 2001 foram expressamente concebidos para obter dados quantitativos e qualitativos, prescindindo de métodos participativos, mas tendo uma preocupação grande em obter elementos que permitissem uma análise social da população alvo.

Quanto ao conceito de agregado familiar ou doméstico e a sua relação com a família estrita utilizada nesta investigação, importa salientar que existem diferenças a nível da consideração de residentes. A não consideração dos hóspedes temporários, para o apuramento em 1991, afecta a dimensão da família, a despesa por pessoa e a despesa por pessoa adulto equivalente (que constitui a nossa variável de síntese).

Em 1993 os hóspedes são considerados no agregado, desde que tomem as refeições com os restantes membros, e em 1986 são sempre considerados parte da família, desde que o chefe assim o indique. O modo como se resolveu este problema foi a consideração dessas pessoas como membros da família através da sua inclusão no apuramento, a partir dos boletins de inquérito. A justificação para tal método é a de que uma família guineense tem sempre parentes ou amigos em casa, variando as pessoas concretas mas permanecendo a presença. E esse amigo ou parente, tem direito a alimentação e tecto para dormir enquanto quiser. Tal procedimento faz parte dos valores fundamentais da sociedade guineense, como ilustram bem as obras de A. Carreira, ou A. Silva, referenciadas na bibliografia, e não há razão para não considerar os hóspedes como usufruindo do orçamento comum ou não fazendo parte da teia de relações sociais que dá origem à apropriação de recursos. Não interessa a pessoa que no momento dos censos está presente, mas sim o facto de aquela família ter relações sociais de obrigações e deveres que fazem com que existam hóspedes.<sup>22</sup>

As variáveis da despesa em bens alimentares têm uma discriminação maior em 1991 e 1993-1994 que em 1986. Por um lado, havia muito menos produtos no mercado; por outro, não nos parece que esse facto tenha de dar origem a algum desvio nos apuramentos, uma vez que a variável de síntese é calculada pela soma agregada de todas as despesas. Em 1986 os inquiridores utilizaram balanças para pesar os bens alimentares consumidos e valorizaram-nos depois a preços de mercado, se as famílias já não sabiam quanto tinham gasto. Este método, embora de mais difícil execução, garante uma maior fiabilidade nos resultados, sobretudo quando a subida de preços nos

---

<sup>22</sup> Pressupõe a hipótese que a família terá em permanência alguém com esse estatuto, o que nos parece perfeitamente aceitável.

mercados se faz mais pela redução da quantidade do que pela subida do valor, como acontecia até à liberalização do comércio. Corresponhia a uma situação em que as mesmas despesas podiam ser feitas para quantidades muito diferentes.

Em 1991, o método utilizado foi o da recolha dos valores. É evidente que a liberalização do comércio permitia que nessa data a evolução dos preços se fizesse já nominalmente e não como em 1986. Logo a evolução das despesas fazia-se pela variação dos montantes gastos. Mas fica-nos a ideia de que seria mais correcto se o procedimento tivesse sido igual ao anterior, como aliás foi feito para 1993 - 1994.

Outra incorrecção dos inquéritos típica de um país como a Guiné-Bissau, é a ausência de arroz no consumo familiar, num país onde a palavra “comida” para as crianças significa literalmente arroz. Se surge um boletim de inquérito sem essa rubrica que fazer? Elimina - lo do apuramento, imputar a média de consumo de outras famílias ou aceitar a resposta de não existência? Neste trabalho, a solução encontrada procurou considerar a realidade do consumo no país, imputando uma média encontrada a partir das despesas de famílias com a mesma dimensão e composição de adultos e crianças. A justificação para surgirem boletins sem essa informação, tem a ver com o modo como alguns inquiridores questionavam as famílias, perguntando imediatamente quanto tinham gasto, em vez de seguirem a sequência das instruções de primeiro procurarem saber a quantidade consumida e só depois qual a despesa que tal consumo implicava. As famílias que recebiam arroz do Estado, de empresas, de projectos ou de alguma outra fonte, sem terem de despender verba para tal, respondiam que nada tinham gasto e o inquiridor registava uma ausência de consumo.

Quanto à confusão entre bens intermédios e de consumo, encontraram-se boletins onde o consumo de amendoim (mancarra), de açúcar ou de óleo alimentar pela família, tinha uma dimensão que só se explica por serem adquiridos para confeccionar alimentos para vender e os inquiridores não terem feito compreender aos inquiridos essa distinção.

O inquérito de 1993 - 1994 resolveu o problema procurando uma família de estrutura numérica igual e atribuindo um valor igual à outra em falta. Pensamos ser mais correcto como foi feito em 1986, mas dado o numero muito pequeno de boletins que surgiram na fase final com este problema, não tem relevância a diferença de métodos.

Nos inquéritos de 1998 – 2001 tais problemas não se colocaram pois os inquiridores foram acompanhados de mais perto e se fez a critica aos boletins

imediatamente. Quando havia alguma dúvida o inquiridor era questionado e se necessário voltava à habitação da família inquirida completando e corrigindo o boletim.

A formulação explícita de perguntas sobre certos bens e serviços poderá originar uma sub-avaliação em bens como as despesas de habitação; com efeito o facto conjugado de dois factores - estar explícito no inquérito de 1991 que se pretendia saber quanto as famílias pagavam pelo alojamento e ter acabado de facto, por via da liberalização a proibição do arrendamento privado, que em 1986 não se podia fazer sem autorização oficial, pode ter levado as famílias a declararem em 1986 que não pagavam nada pela casa onde se encontravam sem que isso fosse verdade. Como em 1991 já não necessitavam de mentir e isso lhes era perguntado explicitamente, o volume dessas despesas pode ter subido de forma muito acentuada.

As variáveis do rendimento foram inquiridas para 1991 e 1993 - 1994. Os apuramentos desses anos feitos por nós, revelam uma discrepância entre os rendimentos e as despesas declaradas que apenas confirmam as referências de vários autores sobre esta questão feitas no Capítulo I.

Quanto ao autoconsumo, a metodologia de 1986 não definiu previamente em que bens havia ou não esse tipo de consumo. Verificou-se que as famílias tinham uma grande capacidade de suprir as faltas de bens no mercado em áreas muito variadas, encontrando-se autoconsumo em quase todos os bens, considerando-se a troca por produtos próprios um consumo desse tipo<sup>23</sup>. Em 1991 listaram-se os produtos em que se procurou saber se havia ou não autoconsumo. Parece-nos que tendencialmente tal procedimento significa um aumento da possibilidade de erro, pela omissão de produtos não constantes dessa lista. Os produtos que não constavam da lista, e não sendo comprados, correram o risco de também não serem referidos nas despesas. Nos inquéritos seguintes voltou-se à prática de 1986 de inquirir quais os bens de consumo sem apresentar às famílias nenhuma lista prévia.

Outra área de inquirição que foi recolhida só em 1991, foi a da produção familiar. Julgamos que tal intenção teve consequência perversas. Os inquiridores devem ter

---

<sup>23</sup> Por exemplo auto consumo de gás só era possível porque a família trocava botijas de gás por produtos agrícolas que produzia.

transmitido às famílias uma ideia confusa sobre despesas de consumo e de empresa, pois foram os boletins onde mais encontramos consumos de produtos em quantidades impossíveis. Por exemplo, a mancarra ou o açúcar, consumidos aos quilos pelos membros de uma família, apenas significa que fazem produtos alimentares para venda, não que os consomem eles próprios. Felizmente que foi possível, como já se disse no início deste ponto, voltar a essas famílias e confirmar as suspeitas que deveriam ter sido detectadas na crítica durante o processo de inquérito. Para 1993 - 1994, os casos que constatámos eram em numero muito reduzido, resultante claramente de uma melhor formação dos inquiridores ou de um acompanhamento mais rigoroso dos trabalhos de campo. Para os inquéritos de 1998 – 2001 não se encontraram erros desse tipo.

Refira-se ainda que o calendário do inquérito permitiu em 1993 - 1994 recolher dados durante todo o ano, corrigindo os efeitos duma certa sazonalidade no consumo dos grupos da população com menos rendimentos. Nos restantes inquéritos a recolha de dados concentrou-se em poucas semanas e os resultados estarão afectados pela sazonalidade que se expressa numa menor abundância<sup>24</sup> em Setembro/Outubro quando já se acabaram os stocks da colheita anterior e ainda não foi feita a colheita seguinte, e num desvio para uma maior quantidade de consumo de frutas em Junho/Julho, época da manga e do caju, quando as crianças passam o dia a comer esses frutos e pouco mais, ou nas épocas mais secas em que há poucos legumes frescos. Pensamos que para dados urbanos, tais diferenças não constituem causa de desvios significativos, uma vez que a dependência de produtos agrícolas é menor do que no campo, mas a comparabilidade aumentaria se a metodologia tivesse sido a mesma.

Há também variáveis para as quais a alteração de metodologia, tornou a utilização comparativa dos dados impossível. Por exemplo, para 1991, a classificação utilizada para o sector de actividade do chefe de família, não foi a mesma que em 1986, e nem sequer obedeceu à lógica de uma classificação tipo CAE dos sectores de actividade, colocando questões que podiam ter respostas múltiplas como se fossem de

---

<sup>24</sup> Que os guineenses chama a época da fome. Não tem qualquer comparação com outras zonas da África SubSaariana relativamente próximas como o Níger ou o Mali, mas é efectivamente a época do ano onde o arroz escasseia.

alternativa única<sup>25</sup>. Tal procedimento dificulta extremamente a comparação entre os dois períodos.

O inquérito de 1993 - 1994 tem um número de boletins pequeno, recolhido aleatoriamente de entre aqueles feitos até dois meses depois do início da recolha, segundo a regra empírica já citada de “pelo menos 100 unidades de informação”. Assim pensa-se que os dados deste último ano devem ser analisados com cuidado e atendendo mais à tendência que traduzem do que à evolução precisa das variáveis que interessam para esta investigação.

A conclusão deste anexo é que os inquéritos às famílias pelas variáveis recolhidas e pela metodologia seguida são adequados a um objecto de estudo que utiliza como variável de síntese as despesas em consumo das famílias ou variáveis qualitativas recolhidas com os mesmos critérios. É evidente, também pelo que ficou exposto, que o inquérito de 1991 está representado por um número pequeno de boletins e os dados de 1998 - 2001 foram recolhidos a partir de um universo de três bairros e não de toda a cidade, como foi feito para os restantes. Mas é nossa convicção que as informações obtidas oferecem confiança suficiente para os objectivos que prosseguimos.

---

<sup>25</sup> Um exemplo: uma família que trabalha a terra de que é proprietária devia poder ser classificada como ramo de actividade na Agricultura, no sector privado formal. E não apenas num deles; pois se for classificada como Privado Formal perde-se a informação de qual a actividade que realmente executa.

**QUADRO A.I.1**

**Variáveis, relevantes para a investigação, inquiridas nos inquéritos  
(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

<b>VARIÁVEIS</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Etnia</b>	X	X	-	X	X
<b>Religião dominante na família</b>	X	X	-	X	X
<b>Despesas em consumo</b>	X	X	X	X	X
<b>Estatuto da habitação</b>	X	X	X	X	X
<b>Tipo de habitação</b>	-	-	X	-	-
<b>Materiais de construção</b>					
<b>Paredes</b>	X	X	-	X	X
<b>Tecto</b>	X	X	-	X	X
<b>Soalhos</b>	X	X	-	X	X
<b>Acesso a água</b>	X	X	X	X	X
<b>Acesso a iluminação</b>	X	X	X	X	X
<b>Acesso a energia de cozinha</b>	X	X	X	X	X
<b>Acesso a saneamento</b>	-	-	X	X	X
<b>Pessoas na família</b>					
<b>Sexo</b>	X	X	X	X	X
<b>Idade</b>	X	X	X	X	X
<b>Parentesco com o chefe</b>	X	X	X	X	X
<b>Instrução</b>	X	X	X	X	X
<b>Ocupação/profissão</b>	X	X	X	X	X



**QUADRO A.I.2****Inquéritos aos orçamentos despesas familiares, por data e por país**

<b>PAÍS</b>	<b>ANO</b>	<b>NUMERO DE FAMÍLIAS OU PESSOAS INQUIRIDAS</b>
Angola	1990	1300
Angola (Luanda)	1995	2680
Benin(Cotonou)	1996	899
Benin	1986	2700
Botswana	1985	2077
Burkina Faso (Ouagadougou)	1996	1008
Burundi	1986	3008
Camarões(Douala e Yaoundé)	2000	1805
Cabo Verde	1988	1620
Comores	1995	2004
Costa do Marfim (Abidjan)	1996	1008
Etiópia	2000	82268 pessoas
Etiópia	1995	11687 pessoas
Gabão	1994	2700
Quénia	1997	10874 pessoas
Madagáscar	1999	6350
Rwanda rural	1982	1170
São Tomé e Príncipe	2000	5200
Senegal	2001	6575
Senegal	1996	1008
Senegal	1994	3277
Serra Leoa	1989	3500
Swazilandia	1995	6246
Swazilandia	1985	3802
Tanzânia	1991	1047
Togo (Lomé)	1996	1008
Togo	1988	3668
Uganda	1999	10700 pessoas
Uganda	1989	4694
Zambia	1993	4500
Zimbabwe	1990	15000

## **ANEXO II**

### **QUADROS ESTATÍSTICOS**

**QUADRO AII.1****Pessoas nas famílias por sexo do chefe de família ou Pessoas inquiridas e chefes de família por sexo (1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

RUBRICAS	1986		1991		1994		1998		2001	
	Pessoas	Chefes de família	Pessoas	Chefes de família	Pessoas	Chefes de família	Pessoas	Chefes de família	Pessoas	Chefes de família
Pessoas nas famílias										
Homem	1789	192	1759	232	688	81	1465	182	1197	157
Mulher	178	22	402	62	145	19	68	9	103	16
TOTAL	1967	214	2161	294	833	100	1533	191	1300	173
Pessoas inquiridas										
Homem	970	192	1040	232	409	81	841	182	686	157
Mulher	997	22	1121	62	424	19	692	9	614	16
TOTAL	1967	214	2161	294	833	100	1533	191	1300	173

Fonte: Inquérito às Despesas das Famílias, 1986, 1991, 1994; Observatório do Bem – Estar, 1998, 2001, Bissau, República da Guiné – Bissau.

## QUADRO AII.2

**Pessoas nas famílias e famílias ou chefes de família por religião dominante na família e estatuto da habitação  
(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

RUBRICAS	1986		1991		1994		1998		2001	
	Pessoas nas famílias	Famílias /chefes de família	Pessoas nas famílias	Famílias /chefes de família	Pessoas nas famílias	Famílias /chefes de família	Pessoas nas famílias	Famílias /chefes de família	Pessoas nas famílias	Famílias /chefes de família
Religião										
Animista	307	34	711	106	..	..	175	27	128	19
Muçulmana	466	46	728	86	..	..	773	83	563	72
Cristã	1194	134	710	99	..	..	529	72	579	81
TOTAL	1966	214	2149	291	..	..	1477	182	1270	172
Estatuto da habitação										
Inquilino	679	78	1022	116	332	46	475	82	511	91
Proprietário	1115	117	796	125	361	36	991	99	775	80
Outro	173	19	343	53	140	18	11	1	14	1
TOTAL	1967	214	2161	294	833	100	1477	182	1300	172

Fonte: Inquérito às Despesas das Famílias, 1986, 1991, 1994; Observatório do Bem – Estar, 1998, 2001, Bissau, República da Guiné – Bissau.

## QUADRO AII.3

**Pessoas inquiridas e chefes de família por instrução e etnia  
(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

RUBRICAS	1986		1991		1994		1998		2001	
	Pessoas	Chefes de família	Pessoas	Chefes de família	Pessoas	Chefes de família	Pessoas	Chefes de família	Pessoas	Chefes de família
Instrução										
Analfabeto	429	45	732	99	160	21	416	55	292	35
Sabe ler/contar	636	69	69	11	68	7	..	..	..	..
Primário	652	73	627	81	276	26	434	82	444	52
Secundário	96	11	69	12	243	33	260	34	279	70
Superior	102	12	580	77	80	12	3	0	4	4
Corânica	52	4	84	14	..	..	59	2	66	10
TOTAL	1967	214	2161	294	827	99	756	118	793	136
Etnia										
Crioula/Mista	342	39	234	34	..	..	84	11	106	11
Balanta	321	36	358	59	..	..	239	36	273	35
Fula/Mandinga	390	38	499	56	..	..	634	66	452	54
Papel	494	55	313	50	..	..	141	17	136	27
Outras	420	46	757	95	..	..	379	52	322	45
TOTAL	1967	214	2161	294	..	..	1477	182	1289	172

Fonte: Inquérito às Despesas das Famílias, 1986, 1991, 1994; Observatório do Bem – Estar, 1998, 2001, Bissau, República da Guiné – Bissau.

**QUADRO AII.4****Pessoas inquiridas e chefes de família por escalões de idade  
(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

RUBRICAS	1986		1991		1994		1998		2001	
	Pessoas	Chefes de família	Pessoas	Chefes de família	Pessoas	Chefes de família	Pessoas	Chefes de família	Pessoas	Chefes de família
Escalões de idade										
0-4	319	0	352	0	100	0	213	0	166	0
5-9	276	0	358	0	123	0	233	0	187	0
10-14	282	0	270	0	121	0	184	0	180	0
15-19	237	0	246	0	134	0	192	0	163	0
20-24	205	8	206	5	94	5	190	6	172	11
25-29	149	27	199	28	63	9	130	17	122	23
30-34	119	32	121	46	53	16	98	31	100	31
35-39	79	38	123	41	39	15	80	35	78	28
40-44	78	28	71	45	30	17	66	43	44	29
45-49	65	37	60	39	20	9	35	22	35	21
50-54	54	14	46	31	17	13	15	8	23	16
55-59	43	13	32	14	16	9	7	5	7	3
60-64	32	9	29	13	11	5	7	3	6	3
65+	27	8	44	24	10	2	27	12	14	5
TOTAL	1965	214	2157	286	831	100	1477	182	1297	170

Fonte: Inquérito às Despesas das Famílias, 1986, 1991, 1994; Observatório do Bem – Estar, 1998, 2001, Bissau, República da Guiné – Bissau.

**QUADRO AII.5**

**Pessoas nas famílias e famílias por materiais de construção da habitação  
(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

RUBRICAS	1986		1991		1994		1998		2001	
	Pessoas	Famílias	Pessoas	Famílias	Pessoas	Famílias	Pessoas	Famílias	Pessoas	Famílias
<b>Paredes</b>										
Adobe	1171	125	1289	179	514	64	1319	161	971	128
Taipa	599	66	598	80	62	9	68	11	67	11
Bloco de adobe	0	0	0	0	220	21	58	9	202	24
Bloco de taipa	0	0	0	0	37	6	0	0	0	0
Bloco c/ Cimento	177	21	252	31	..	..	13	2	20	3
Adobe e Tijolo	..	..	..	..	..	..	0	0	0	0
Bloco e Tijolo	..	..	..	..	..	..	20	3	0	0
Tijolo	..	..	12	2	..	..	5	1	10	1
Outro	8	1	5	1	..	..	0	0	0	0
<b>Tecto</b>										
Palha	605	64	525	86	26	2	196	28	190	24
Chapa	12	1	37	4	11	3	0	0	0	0
Zinco	1178	129	1378	175	365	43	1337	163	1092	146
Outro	22	2	68	7	45	5	0	0	0	0
Telha	134	16	153	22	386	47	0	0	0	0
<b>Soalho</b>										
Terra batida	521	55	640	98	258	34	494	69	426	64
Terra e Cimento	49	6	93	13	266	19	31	2	17	3
Cimento	1397	153	1414	181	309	47	974	116	794	95
Cimento e Mosaico	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
Mosaico	0	0	14	2	0	0	36	4	47	8
<b>TOTAL</b>	<b>1967</b>	<b>214</b>	<b>2161</b>	<b>294</b>	<b>833</b>	<b>100</b>	<b>1533</b>	<b>191</b>	<b>1286</b>	<b>171</b>

Fonte: Inquérito às Despesas das Famílias, 1986, 1991, 1994; Observatório do Bem – Estar, 1998, 2001, Bissau, República da Guiné – Bissau.

## QUADRO AII.6

**Pessoas nas famílias e famílias por acesso a iluminação  
(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

RUBRICAS	1986		1991		1994		1998		2001	
	Pessoas	Famílias	Pessoas	Famílias	Pessoas	Famílias	Pessoas	Famílias	Pessoas	Famílias
Contador / Gerador	668	73	882	106	552	64	-	-	-	-
Petróleo/Gasóleo	1146	123	1173	170	29	2	-	-	-	-
Vela e Outro	8	1	15	2	23	3	-	-	-	-
Vela	145	17	71	16	9	1	-	-	-	-
Todos	..	..	..	..	..	..	-	-	-	-
Electricidade	-	-	-	-	-	-	300	38	124	16
Petróleo / Gasóleo	-	-	-	-	-	-	335	48	63	7
Electricidade + Vela	-	-	-	-	-	-	302	34	227	30
Petróleo + Vela	-	-	-	-	-	-	334	37	52	6
Todos	-	-	-	-	-	-	150	22	29	6
Electricidade +Petróleo + Vela	-	-	-	-	-	-	0	0	318	49
Gasóleo + Vela	-	-	-	-	-	-	0	0	46	5
Vela	-	-	-	-	-	-	0	0	391	47
<b>TOTAL</b>	<b>1967</b>	<b>214</b>	<b>2161</b>	<b>294</b>			<b>1421</b>	<b>179</b>	<b>1250</b>	<b>166</b>

Fonte: Inquérito às Despesas das Famílias, 1986, 1991, 1994; Observatório do Bem – Estar, 1998, 2001, Bissau, República da Guiné – Bissau.



## QUADRO AII.7

**Pessoas nas famílias e famílias por acesso a água e a energia de cozinha  
(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

RUBRICAS	1986		1991		1994		1998		2001	
	Pessoas	Famílias	Pessoas	Famílias	Pessoas	Famílias	Pessoas	Famílias	Pessoas	Famílias
Água										
Rede Pública	566	61	1119	135	351	40	172	19	173	24
Poço moderno	20	1	371	53	-	-	-	-	-	-
Poço tradicional	1215	133	601	97	(1) 312	(1) 37	(1) 1037	(1) 128	(1) 802	(1) 90
Fonte ou chafariz	..	..	..	..	170	23	296	40	293	54
Rio/Ribeiro/Lagoa	166	19	70	9	0	0	0	0	0	0
Outro	..	..	..	..	..	..	..	..	10	2
Energia de Cozinha										
Lenha e/ou Apara	545	56	658	81	95	8	116	13	120	14
Carvão	1232	137	1232	169	437	55	796	111	840	114
Carvão / Gás					235	30	94	16	98	16
Gás	123	15	231	34	7	2	16	1	0	0
Lenha + Carvão	47	4	38	9	59	5	437	43	183	19
Gás/Carvão/Lenha							37	4	6	1
TOTAL	1947	212	2159	293	833	100	1496	188	1247	164

Fonte: Inquérito às Despesas das Famílias, 1986, 1991, 1994; Observatório do Bem – Estar, 1998, 2001, Bissau, República da Guiné – Bissau.

Nota: (1) Foi inquirido apenas se existia Poço ou não, sem distinção de moderno ou tradicional

## QUADRO AII.8

**Pessoas nas famílias e famílias por acesso a saneamento e  
Pessoas nas famílias e chefes de família por sector de ocupação do chefe de família  
(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

RUBRICAS	1986		1991		1994		1998		2001	
	Pessoas	Famílias /chefes de família	Pessoas	Famílias /chefes de família	Pessoas	Famílias /chefes de família	Pessoas	Famílias /chefes de família	Pessoas	Famílias /chefes de família
<b>Saneamento</b>										
Rua ou Fossa aberta	..	..	..	..	145	18	284	36	160	23
Cerco	..	..	..	..	262	30	1135	141	547	77
Latrina	..	..	..	..	254	34	92	11	179	18
Casa de banho	..	..	..	..	172	18	0	0	385	48
Casa de banho + Cerco	..	..	..	..	(1)	(1)	0	0	25	4
<b>TOTAL</b>	..	..	..	..	833	100	1511	188	1296	170
<b>Sector de ocupação</b>										
Agricultura e Pesca	248	24	37	7	28	4	16	7	21	7
Transformadoras	266	31	361	55	141	18	44	20	56	23
Comércio e Hotéis	254	26	385	48	276	26	183	42	137	28
Construção Civil	148	15	33	7	8	1	53	23	42	27
Transportes e Comunicações	279	29	169	24	53	9	64	20	42	22
Administração Pública	679	78	519	68	157	19	61	47	70	42
Outro	84	10	506	66	162	22	16	9	17	7
<b>TOTAL</b>	1958	213	2010	275	825	99	437	168	385	156

Fonte: Inquérito às Despesas das Famílias, 1986, 1991, 1994; Observatório do Bem – Estar, 1998, 2001, Bissau, República da Guiné – Bissau.

Nota: (1) Incluído no anterior.

**QUADRO AII.9****Pessoas inquiridas por parentesco com o chefe de família  
(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

RUBRICAS	1986	1991	1994	1998	2001
	Pessoas	Pessoas	Pessoas	Pessoas	Pessoas
Chefe	214	292	100	192	175
Esposa	234	269	83	197	169
Filho	430	481	189	340	283
Filha	310	410	155	293	233
Sobrinho	119	73	51	126	97
Sobrinha	98	96	49	63	77
Irmão	68	(1)	(1)	78	67
Irmã	34	(1)	(1)	17	29
Neto	55	(1)	(1)	23	24
Neta	37	(1)	(1)	25	25
Cunhado	13	(1)	(1)	31	31
Cunhada	43	(1)	(1)	42	25
Primo	54	(1)	(1)	32	20
Prima	57	(1)	(1)	15	13
Amigo/Amiga	88	(1)	33	15	9
Outros parentes	111	540	171	46	23
Total	1965	2161	831	1535	1300

Fonte: Inquérito às Despesas das Famílias, 1986, 1991, 1994;

Observatório do Bem – Estar, 1998, 2001, Bissau, República da Guiné – Bissau.

Nota: (\*) Incluído em Outros parentes

**QUADRO AII.10****Pessoas nas famílias por estratégias familiares e sexo do chefe de família  
(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

ESTRATÉGIAS	1986		1991		1994		1998		2001	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Agricultura	104	122	4	3	5	6	23	26	23	26
Agricultura / Trabalho Indiferenciado	140	113	298	324	40	65	77	70	39	31
Comércio por grosso e a retalho	93	95	256	277	165	160	219	205	155	133
Função / Sector Público	382	393	208	259	105	112	154	124	173	171
Sector privado / Outro	242	265	268	252	94	79	347	245	291	247
<b>TOTAL</b>	<b>961</b>	<b>988</b>	<b>1040</b>	<b>1121</b>	<b>409</b>	<b>422</b>	<b>820</b>	<b>670</b>	<b>681</b>	<b>608</b>

Fonte: Inquérito às Despesas das Famílias, 1986, 1991, 1994; Observatório do Bem – Estar, 1998, 2001, Bissau, República da Guiné – Bissau.

**QUADRO AII.11****Famílias por estratégias familiares e sexo do chefe de família  
(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

ESTRATÉGIAS	1986		1991		1994		1998		2001	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Agricultura	20	6	14	18	3	1	9	0	7	0
Agricultura/ Trabalho Indiferenciado	20	3	58	11	8	6	18	0	6	0
Comércio por grosso e a retalho	18	1	45	16	22	10	41	5	30	7
Função / Sector Público	82	7	57	4	26	2	41	1	38	5
Sector privado / Outro	51	4	60	8	22	0	65	2	71	2
<b>TOTAL</b>	<b>191</b>	<b>21</b>	<b>234</b>	<b>57</b>	<b>81</b>	<b>19</b>	<b>174</b>	<b>8</b>	<b>152</b>	<b>14</b>

Fonte: Inquérito às Despesas das Famílias, 1986, 1991, 1994; Observatório do Bem – Estar, 1998, 2001, Bissau, República da Guiné – Bissau.

### ANEXO III

#### **Pequena nota e cronologia sobre a história conhecida**

Não cabe no âmbito desta investigação elaborar uma descrição da evolução histórica do país, mas apenas uma breve nota que permita alguma compreensão da evolução da Guiné-Bissau para além dos aspectos focados neste trabalho.

Como tal não é possível sem uma visão mínima da história política do país apresenta-se uma leitura sucinta da sua evolução desde o início da história conhecida até ao principio do período em análise. Não se pretende realizar nenhuma investigação histórica, mas sim proporcionar os elementos suficientes para se compreender melhor o contexto de concepção e prática das políticas económicas e sociais guineenses. Este anexo incluiu ainda uma cronologia a partir das fontes disponíveis.

Bibliografias e cronologias históricas mais completas, podem ser encontradas em LOBBAN, R. e FORREST, J. (1988), Historical Dictionary of the Republic of Guinea-Bissau ou McCARTHY, J.M. (1977), Guinea-Bissau and Cape Verde Islands: a comprehensive bibliography, New York.

Para períodos mais recentes ver CHABAL, P. (1983), Amílcar Cabral: revolutionary leadership and people's war, Cambridge ( para a obra de Amílcar Cabral ) ou ainda LOPES, C. (1985), 1100 Referências para a pesquisa em Ciências Sociais na Guiné-Bissau, Genebra. O livro de PÉLISSIER, R. (1989), Naissance de la Guiné, (Tradução portuguesa na Editorial Estampa) inclui bibliografia e notas de razoável extensão e, sobretudo, comentadas e classificadas por importância de fontes.

A pesquisa desenvolvida sobre a história dos Mandingas na África Ocidental, deu passos importantes para o aprofundamento do estudo da história do Gabu. Vejam-se as obras de LOPES, C. (1999) Kaabunké, espaço, território e poder na Guiné-Bissau, Gâmbia e Casamance pré-coloniais ou NIANE, D.T.(1989) Histoire des mandingues de l'Ouest. Le royaume du Gabou com uma extensa bibliografia de fontes antigas e modernas árabes, portuguesas, francesas e inglesas. Para a história recente do conflito de 1998/99 até 2001 julgamos que a melhor fonte é a colecção de recortes de notícias que a ACEP (2001) recolheu e o livro de RUDEBECK, L. (2001) Colapso e reconstrução política na Guiné – Bissau 1998 – 2000, Um estudo de democratização difícil.

### A.3.1. A história conhecida

#### Comerciantes portugueses na costa da Senegâmbia

O comércio e a produção para venda têm uma longa tradição na área que inclui hoje a Guiné-Bissau. Foi a expansão no séc. XIII do Império do Mali em direcção ao Atlântico, que deu origem ao tributário Reino Malinké do Gabu<sup>1</sup>. Este reino permaneceu até ao século XIX e foi pouco a pouco dominando directa ou indirectamente os outros povos presentes na área. Esse domínio esteve longe de ser pacífico e os ascendentes de povos como os balantas<sup>2</sup>, os beafadas ou os bijagós, que integram hoje o país, tiveram sempre uma relação conflituosa com os mandingas. Nos finais do século XVIII e início do séc. XIX os povos islamizados dos fulas, provenientes do maciço do Futa Jalon ajudaram a destruir o reino, já então minado por disputas dinásticas internas. Nessa disputa, as armas fornecidas por portugueses aos invasores ajudaram a definir o vencedor, e estabeleceram as bases de uma aliança que se manteve até à independência com diferentes graus de concretização<sup>3</sup>.

A actividade comercial estendia-se à foz dos grandes rios da Senegâmbia (Corubal, Geba, Cacheu, Casamance e Gâmbia) e consistia em sal, ouro, peles, peixe seco, marfim, panos, arroz, pimenta africana e noz de cola (fruto estimulante rico em cafeína); e também em escravos.<sup>4</sup> Estes artigos eram trocados por roupas, gado, ferro em manilhas, e outros, provenientes da bacia do Mediterrâneo e do Extremo Oriente.

Em todo esse período havia grupos que produziam mais um tipo de produto que outros: os Balantas arroz e sal, os Manjacos e Pepel produtos da palmeira, e artigos de

---

<sup>1</sup> Há historiadores que não concordam com esta interpretação, mas afirmam que o Reino de Gabu é mais antigo que o Império do Mali e que nunca foi seu tributário. ( Maria Cissoko, Nô Pintcha, Novembro de 1982).

<sup>2</sup> Cujo nome significa "aqueles que recusam" em língua mandinga, segundo HANDEN, D.L. (1985), embora Teixeira da Mota afirme ser o plural de Alant que significa *homem* (Lopes, C. 1999). As actuais etnias já são referidas pelas crónicas portuguesas a partir de Gomes Eanes de Zurara com os mesmos nomes que sofreram apenas pequenas alterações como de Falupes para Felupes, demonstrando a existência de uma identidade social com várias centenas de anos.

<sup>3</sup> A ascensão e queda do império do Mali e do Gabu empurraram para a costa da Guiné-Bissau diversos grupos étnicos dos quais restam hoje trinta e dois, segundo o recenseamento de 1979.

<sup>4</sup> Por exemplo, HAWKINS, J.B. (1980), em Tese de doutoramento, apresentada na Universidade da Califórnia, contém uma boa síntese deste comércio.

ferro, os Beafadas pimenta e cola, etc. Os mercados mais reputados eram os de Zinguichor ( hoje no Senegal ), o de Canchungo e o do Kaabu na Guiné-Bissau. Os comerciantes ambulantes - os djilas – estabeleciam a relação com as rotas trans-Saarianas mais distantes.

Os portugueses estabeleceram-se no que se chamava a costa da Guiné, que ia desde a foz do rio Senegal até à Serra Leoa, nos finais do séc. XV, e com mercadorias como roupas, tintas, sabão, vinho, armas e pólvora, cavalos e mulas, objectos de metal, bujigangas, etc.<sup>6</sup>, cedo dominaram o comércio da zona, procurando sobretudo pimenta, ouro e, em menor escala na altura, escravos e marfim. Foram estabelecendo fortins em Cacheu, Farim, Bissau, Bolama, Geba e Zinguichor, e pagaram tributo ou estabeleceram alianças aos povos do território até ao séc. XIX. Em finais do século XVII a Companhia de Cacheu e Cabo Verde estabeleceu em Bissau um dos seus entrepostos. Criou-se então uma capitania que incluía uma componente militar com uma guarnição de 40 homens, e construiu-se uma fortaleza com 22 a 25 peças de artilharia, cuja reprodução do único mapa que se conhece se pode ver no Anexo IV , Mapa A.IV.5.

Aqueles que hoje chamaríamos pequenos empresários, de origem portuguesa e cabo-verdiana espalharam-se pela costa e pelos rios como intermediários ou como pequenos agricultores - os "lançados" ou "tangomaus"<sup>7</sup>. A sua lealdade para com os portuguesas era fraca e interessava-lhes mais fugir ao imposto e realizar lucros do que "expandir o império".

Nos Séculos XVII e XVIII a colonização do continente americano fez aumentar o tráfico de escravos e a área tornou-se palco da concorrência entre holandeses, franceses, ingleses e portugueses pelo comércio humano, em função do qual se foi organizando todo o movimento comercial da região com os europeus<sup>8</sup>. Um escravo comprava-se na praça de Bissau em troca de “1 arma ordinária, 2 traçados ordinários, 2 barras de ferro,

---

<sup>5</sup> Não há certezas em relação à origem do nome Guiné. Sabe-se que já existia antes dos portugueses lá terem chegado e que se referia a uma zona mais vasta que ia no rio Senegal até ao Cabo da Boa Esperança. (veja – se uma boa descrição das várias fontes existentes em Belchior, M. , 1966).

<sup>6</sup> Veja-se uma lista das 61 principais mercadorias dos séculos XVI a XIX em CARREIRA, A.(1984).

<sup>7</sup> Que CARREIRA, A., (1984), descreve como europeus ou mestiços que se "africanizaram" num procedimento de sobrevivência e integração naquelas sociedades.

<sup>8</sup> CARREIRA, A., (1984), estima em 600.000 os escravos originários da África Ocidental e negociados na área chamada "Rios da Guiné".



1 frasqueira de água ardente de 12 frascos de 5 quartilhos cada hum, 1 barril de pólvora de 2 arrobas, 2 massos de missanga, 100 pedreneiras, 100 balas, 2 panos de agulha de Cabo Verde, 1 chapéu ordinário, 1 garrafa de agua ardente” , segundo ANDRADE, B. (1796).

Quando o tráfico acabou no Séc. XIX, segue-se um período de implantação de colonos geralmente em grandes plantações e postos de comércio, sobretudo ao longo do rio Geba ( ou Grande) na zona de Bolama, território Beafada. Essas plantações orientavam a sua produção para coconote, café, cana de açúcar e algodão. Mas os portugueses tinham uma população pequena e preferiam ir para Angola, Moçambique ou S.Tomé e Príncipe, de melhor clima e capazes de produzir café, cacau ou algodão em quantidades rentáveis. As plantações guineenses não sobreviveram às guerras de "pacificação" do séc. XX. Uma forma de exploração agrícola e pecuária em propriedades de dimensão mais reduzida - as pontas<sup>9</sup> - estabeleceu-se a partir do meio do desse século, inicialmente em Cacheu, Farim, Mansoa e ilhas dos Bijagós, e sobreviveu até hoje.

### **O sistema colonial, a luta pela independência e a construção da nação**

O território da Guiné-Bissau esteve, da parte dos portugueses, subordinado à administração de Cabo Verde até 1879. Em Março desse ano inicia-se o processo de atribuição da categoria administrativa de província, de distrito militar e fixam-se as fronteiras por acordos com a França.

No período desde o início do século XX até 1936, decorrem as guerras de "pacificação" onde os portugueses sofrem derrotas numerosas até 1910<sup>10</sup>. Com a Republica em Lisboa, é nomeado um oficial com experiência em Angola, Teixeira Pinto, para governador militar. Aliando-se com um chefe mercenário senegalês, Abdul Injai, consegue esmagar a resistência em todo o território em quatro campanhas entre 1913 e 1915, com oficiais europeus, soldados fulas e mandingas, grupos de mercenários e utilizando métodos brutais. Registam-se escaramuças nos anos seguintes mas de

---

<sup>9</sup> Segundo ESPINOSA, M. (1992), até à independência existem 1300 pontas (área de 1.513.991 há).

<sup>10</sup> PÉLISSIER, R. (1989), regista cerca de 72 campanhas, recontros, escaramuças só entre 1850 e 1920. Nota igualmente (p.410) que os portugueses não travaram nem uma só batalha significativa contra uma aliança de vários grupos étnicos, mas sempre contra grupos isolados.

pouco significado com a única exceção das ilhas Bijagós conquistadas somente em 1935-36.

O regime de Lisboa procura organizar o território e começa por dividi-lo em 1912 em dois municípios ( Bolama e Bissau ) e sete distritos. Em 1927 cria nove regiões com um administrador cada, e diversos postos. Os chefes de posto respondiam pelo comportamento dos regedores, chefes tradicionais ou indicados pelos portugueses. Estes eram os responsáveis pela repressão política, pelo recrutamento de pessoal para as obras públicas e pelo sistema fiscal: "imposto de palhota" - pago conforme o número de "camas" existentes em cada cabana de habitação que cada família possuía; imposto sobre a extracção de vinho de palma, sobre o gado abatido; diversas taxas agrupadas no imposto de capitação<sup>11</sup> incidindo sobretudo nas actividades urbanas, que obrigava à venda de produção para obter dinheiro para pagar, alimentando a administração colonial e estendendo a monetarização da economia.

O trabalho forçado foi introduzido em 1910, codificado em 1954 e abolido em 1961, nunca tendo atingido a dimensão de outras colónias portuguesas pela ausência do sistema de grandes plantações, segundo MENDY, P. (1993). Entre os anos 1920's e 1950's o governo português procurou consolidar o domínio colonial, definindo o estatuto de assimilado, o enquadramento das populações no sistema de regulados e o crescimento do aparelho central do funcionalismo. Esta organização deu origem a grupos sociais associados aos portugueses como os cabo verdianos e seus descendentes e os mestiços que se assenhorearam da maioria do emprego administrativo.<sup>12</sup>

Nos anos 50 e 60 desenvolvem-se partidos políticos que defendem a independência em diferentes países da área<sup>13</sup> e a Guiné acompanha tais tendências. Tendo nascido em 1924 em Bafatá, Amílcar Cabral, de pais cabo verdianos, licenciou-se em Agronomia em Lisboa e entre 1945 e 1955 trabalha em Lisboa e Bissau. Em 1954 funda, com Henry Labery o Movimento para a Independência da Guiné (MING), que se transformaria na Frente de Libertação para a Independência Nacional da Guiné

---

<sup>11</sup> ESPINOSA, M. (1992), citando documentos do Arquivo Histórico do INEP, afirma que tal imposto se estendeu pela concessão de licenças a actividades como demolir ou construir um muro, ter gado no quintal, ter cão de guarda, ter máquina de costura, ter bicicleta, ter carrinho de mão, etc..

<sup>12</sup> Segundo IVEKOVIC (1975), "Guiné-Bissau: naissance d' une independence", in Questions actuelles du socialisme, 25, citado por FORREST, J.B. (1992).

<sup>13</sup> Estando, aliás, entre os primeiros, dois vizinhos: o Senegal de Leopold Senghor, em 1960 e a Guiné-Conacry de Sekou Touré em 1958 .

(FLING). Em 1956 com base em divergências sobre a inclusão ou não da independência de Cabo Verde no programa do partido, funda com outros cinco companheiros o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC).<sup>14</sup>

Entre 1956 e 1974, o PAIGC vai desenvolver uma contínua luta pela independência do território com greves em Bissau, distribuição de propaganda pelas populações, pressão na ONU, na Igreja Católica e noutras organizações internacionais, e, a partir de finais de 1961, luta armada e organização de zonas libertadas, incluindo comércio - os chamados Armazéns do Povo -, saúde e educação. As condições do terreno, a capacidade militar e a ajuda das populações do país à guerrilha, apoiadas na ajuda militar externa em treino e armas, levaram a que os portugueses estivessem em situação cada vez pior para continuarem a dominar o território. O movimento militar que derrubou o regime em Portugal teve o seu nascimento nos oficiais que estavam na Guiné.

Como o programa do PAIGC sempre defendeu a união Guiné - Cabo Verde, tendo mesmo os dirigentes do órgão com maiores responsabilidades do partido que tinha liderado a luta sido na maioria cabo-verdianos, com realce para Amílcar Cabral, morto durante a guerra, depois do 25 de Abril em Portugal, em 1974, formou-se um país independente que juntava as colónias portuguesas da Guiné e Cabo Verde.

Mas a verdade é que, no processo de ocupação das estruturas coloniais pelo novo poder, a presença de cabo-verdianos, já muito grande antes de 1974<sup>15</sup>, acabou por ser encarada pelos guineenses como uma continuação atenuada da situação colonial. As más colheitas de arroz em 1979 e 1980<sup>16</sup>, a corrupção nos circuitos de distribuição comercial estatizada, tornaram-se para as famílias os sinais mais visíveis da incapacidade do Estado de responder às expectativas de subida do nível de vida.

A ostentação e autoritarismo dos governantes em contraste com a situação de pobreza dos militares desmobilizados na capital, (LOPES, C., 1988) e a tentativa do governo de Luís Cabral de centralizar cada vez mais o poder, num processo de alteração

---

<sup>14</sup> Apesar de uma tentativa da OUA para unir os dois partidos entre 1963 e 1967, a separação manteve-se; a própria OUA a partir de 1967 só reconhece o PAIGC como representante dos povos da Guiné-Bissau.

<sup>15</sup> Entre 1920 e 1940 os cabo verdianos eram 40% dos funcionários públicos; em 1925 eram 27% dos administradores e 61% dos chefes de posto. CROWLEY, (1993), e MENDY, P. (1987), citando Carreira, A. em 1945.

<sup>16</sup> LOPES, C. (1982), afirma que em 1980, não havia na cidade de Bissau arroz, batatas, leite ou pão.

da Constituição<sup>17</sup>, marginalizando os membros do partido de ascendência guineense negra, originou em Novembro desse ano, um golpe de Estado<sup>18</sup>, sem nenhuns acidentes de maior<sup>19</sup>, expulsou os dirigentes do momento e criou um novo poder, que reclamando-se continuador do partido vitorioso na luta armada, constituiu governo, assembleia nacional e presidência, sempre em regime de partido único.

No período pós independência os relativamente poucos quadros<sup>20</sup> do partido que dirigia a luta, afluíram à capital e ocuparam os postos do aparelho colonial, exercendo a governação de modo centralizado, alterando muito pouco as estruturas existentes, e apoiando-se num corpo repressivo de policia política, a Segurança. O corpo de funcionários públicos cresceu e o afastamento dos camponeses foi inevitável. As perturbações maiores, para além do golpe de 1980 já referido, foram algumas tentativas de golpes de Estado, verdadeiros ou inventados pelo PAIGC, cujas consequências mais drásticas foram o fuzilamento, em 1987, de vários membros do partido, em geral com responsabilidades governamentais ou militares, anteriores ou na altura.

O país alinhou internacionalmente desde antes da independência formal<sup>21</sup> com o Movimento dos Países Não Alinhados. Obteve ajuda internacional de Portugal e de países e organizações de Leste, como a União das Repúblicas Socialista Soviéticas, (URSS), Republica Democrática Alemã, Hungria e Jugoslávia mas também de países ocidentais, como a Holanda, Canadá, França, Alemanha, Itália, Espanha, Áustria, Luxemburgo, Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia, EUA, de países árabes como a Arábia Saudita, Abu Dhabi, Kuwait e a Líbia; bem como de países da Ásia como a China, Índia, Paquistão, Birmânia (actual Burma), Tailândia, Japão e Coreia da Sul.

Articulando essas relações bilaterais com o apoio de organizações multilaterais - OPEC, o COMECON, o FMI, o BM e a UE - o país conseguiu condições para não ser

---

<sup>17</sup> Num processo com larga participação popular, os pontos de discórdia foram sobretudo a manutenção da pena de morte, o reforço dos poderes da presidência em detrimento do governo e a nacionalidade requerida para os membros do executivo (LOPES, C., 1988).

<sup>18</sup> Como escreve LOBBAN, R. A. (1993), "to liberate the "Africanity" that Cabral helped to mobilize in the forests during the war".

<sup>19</sup> Oficialmente apenas dois oficiais mortos, para além do chefe da policia política, Buscardini, e de Otto S. "alguém que sabia muito sobre a morte de Amílcar Cabral" (fontes orais).

<sup>20</sup> Com experiência apenas na guerrilha ou na diplomacia. (FORREST,1993).

<sup>21</sup> O PAIGC declarou a independência em 1973 em Madina do Boé.

dependente de nenhum doador específico até aos acordos com o FMI e BM de programas de estabilização e ajustamento.

Estando numa zona onde a potência que se pretende dominante é uma ex - colónia francesa – o Senegal – , esteve sempre debaixo de alguma pressão para aumentar a influencia francesa na zona<sup>22</sup> e procurou usar a seu proveito a rivalidade decorrente da mesma intenção da parte de Portugal.

Existiu regime de partido único desde a independência formal em 1974, com duas eleições em 1976 e 1984, no sistema de uma pessoa/um voto mas com os candidatos indicados por um processo de discussão onde prevaleciam os membros do partido no poder; quando se chegava à fase da votação, esta fazia-se por sim ou não nesse candidato, sem outros alternativos<sup>23</sup>. Em 1976 os resultados do sim variaram entre 96 % na capital e 50 % na principal cidade do interior - Bafatá - com alguns atropelos registados em zonas onde o candidato não agradava às estruturas partidárias centrais, como refere GALLI, R.E. e JONES, J. (1987).

Tal como diversos outros países no continente, pressionados pela comunidade internacional e pela evolução da situação internacional desde 1989, o país foi preparando a passagem para um regime multipartidário, com eleições legislativas e presidenciais realizadas em Julho / Agosto de 1994, segundo o método de Hondt, que deram a maioria absoluta de deputados ao partido no poder, com cerca de 37.9 % dos votos expressos, de entre treze partidos, e a vitória na segunda volta ao Presidente já no poder, com cinquenta e dois por cento<sup>24</sup>.

Dava-se assim mais um passo no sentido de perda do poder político absoluto do PAIGC sobre os destinos do país. Em 1986, a aceitação, sem contestação, dos programas de política económica e social de estabilização e ajustamento e do condicionalismo correspondente, inicia esse processo de abandono de áreas da governação a intervenientes estrangeiros. No tempo colonial todo o país foi dirigido

---

<sup>22</sup> O Centro Cultural francês em Bissau construído de raiz, tem uma actividade de biblioteca, cinema, apoio a teatro, ballet, exposições, e ensino da língua, que esmaga completamente o anémico correspondente português; teve programas de rádio antes dos portugueses e nos anos seguintes ao período em análise construiu uma emissora própria de rádio e um retransmissor de televisão. Foi destruído na guerra de 1998 – 1999 e até 2002 não tinha recuperado a actividade.

<sup>23</sup> Sistema aliás ensaiado em 1972, em eleições nas zonas libertadas.

<sup>24</sup> Este resultado foi aliás interpretado pelos jornais da época como surpreendente e revelador da perda de prestígio de “Nino” Vieira.

pela potência ocupante e a partir de 1986, retrocedeu-se no processo de autonomia, retomando o modo de governação exercido por estrangeiros; agora as organizações internacionais cuja face mais visível são o FMI e o BM.

### **A.3.2. Pequena cronologia histórica**

Podem encontrar-se cronologias mais completas em Lobban, R. e Forrest, J. (1988), págs.XV-XX, Pélissier, R. (1989), págs.413-428, e ainda em Lopes, C.(1986), págs.277-282, embora nenhuma abranja um período tão extenso. Juntamente com o trabalho de Pélissier referido, as obras de referência fundamentais para a compreensão da história moderna da Guiné-Bissau são ainda Barreto, J. (1938) e Sena Barcelos, C. (1911). Para a história recente existem algumas obras, sendo a última o livro de Aristides Pereira, em 2002, Guiné – Bissau e Cabo Verde, uma luta, um partido, dois países. Mas de qualquer forma muitos acontecimentos têm tão pouco tempo que não há ainda autores a ter sobre eles um olhar distanciado.

As fontes que utilizámos foram todas as que constam da bibliografia deste trabalho e ainda a consulta a amigos técnicos guineenses, aos quais fica desde já o meu agradecimento especial. Os erros e omissões são como é evidente da nossa inteira responsabilidade.

1230 - 1250

Formação do Império do Gabu (ou Kaabu) pelo general Tiramakan Traoré às ordens de Sunjata Keita, imperador do Mali.

1446

Os portugueses chegam aos rios da Guiné ( Nuno Tristão ).

1447

Nuno Tristão e companheiros são mortos em combate com os bijagós.

1474 - 1575

Período de auge do comércio de escravos português na costa Ocidental africana.

1533

Criação da diocese de Cabo Verde e Guiné com sede na ilha de Ribeira Grande mais tarde ilha de Santiago.

1546

Queda do Império do Mali.

1540-1562

Os ingleses e holandeses comerciam escravos na costa Ocidental africana.

1558

Fundação da vila de Cacheu.

1588

Início da edificação da fortaleza de Cacheu, por Manuel Lopes Cardoso, com autorização do régulo Chapaia. Subordinação da administração da Guiné a Cabo Verde.

1601

Acordo da coroa com comerciantes judeus para terem actividade na zona de Cacheu e nomearem um capitão e ouvidor junto do Governador de Cabo Verde.

1624 - 1641

Guerras com os holandeses e fortificação de Cacheu.

1630

Criação da capitania-mor de Cacheu

1660

Criação da Companhia Cacheu Rios e Comércio da Guiné com o monopólio do comércio de escravos.

1687

Fundação da cidade de Bissau pela construção da fortaleza de Nossa Senhora da Conceição hoje quartel de Amura.

1692

Bissau é nomeada capitania-mor geral.

1708 - 1775

Destruição e reconstrução da fortaleza de Bissau, agora com o nome de S. José.

1788

Formação do Estado fula no Futa Djalon.

1792

Os Bijagós prendem e vendem ingleses como escravos.

1835

Passagem da colónia a província, criação dos governadores gerais, e do distrito da Guiné e Cabo Verde

1837

Primeiro governador crioulo (cabo verdiano/guineense de Cacheu) da Guiné: Honório Pereira Barreto.

1836

Abolição da escravatura em Portugal.

- 1840  
Cultura do amendoim para exportação na Guiné.
- 1847  
Revolta dos mandingas contra o presídio de Farim.
- 1849  
Tentativa de ingleses e franceses de repressão dos bijagós.
- 1861  
Guerra com os beafadas.
- 1863 - 1874  
Guerras entre Fulas (nobres e cativos) e Mandingas que termina com a conquista do reino Mandinga do Gabu pelos fulas do Futa Djalon.
- 1869  
Portugal fica definitivamente com Bolama após arbitragem pelos Estados Unidos da América do deferendo com a Inglaterra.
- 1871  
Guerra com os pepel.
- 1873  
Finalização da fortificação de Bissau.
- 1879  
A Guiné-Bissau separa-se administrativamente de Cabo Verde com governador próprio (coronel Augusto Coelho). Guerra contra os Bijagós, os Beafadas, os Pepeis e os Balantas. A capital passa de Bissau para Bolama.
- 1881 - 1882  
Guerra contra os beafadas e fulas da zona de Buba.
- 1884- 1885  
Congresso de Berlim.
- 1886  
Tratado luso-francês que delimitou o actual território do país, nomeadamente ficando a zona de Casamansa no Senegal e o Sul e as ilhas dos Bijagós na Guiné-Bissau.
- 1886 - 1892  
Guerra contra os beafadas, fulas, pepel e grumetes.
- 1892  
A Guiné-Bissau passa a distrito militar.
- 1893 - 1899  
Guerra contra os pepel, grumetes, balantas, mandjacos e mandingas.
- 1900 - 1902  
Guerra contra os bijagós, mandingas e felupes.



1903

Início das actividades do Banco Nacional Ultramarino em Bissau. Criação do imposto de palhota (até 1966).

1904 - 1905

Guerra contra os pepel, mandjacos e felupes.

1907

Coligação anti portuguesa de beafadas e fulas.

1908

Guerra contra os pepel e balantas.

1910 - 1911

Criação da Liga Guineense, do Grémio Desportivo e Literário Guineense e do Centro Escolar Republicano de Bissau. Abertura da filial do BNU em Bolama.

1912 - 1915

Teixeira Pinto dirige guerras contra os balantas, mandingas, mandjacos, baiotes, pepel e grumetes.

1914

Aprovação da Lei Orgânica da Administração Civil das Províncias Ultramarinas, onde diferencia o indígena do civilizado.

1915

Dissolução da Liga Guineense e prisão de alguns dos membros.

1917

Aprovação da Carta Orgânica da Guiné, com a aplicação ao país da Lei de 1914.

1918 - 1925

Guerras contra os felupes, e bijagós.

1919

Aprovação do Regulamento para a concessão de terrenos na Província da Guiné (revisto em 1938 e 1961).

1922

Criação da Caixa de Aposentações e Pensões às Famílias dos Funcionários Públicos da Colónia da Guiné. Aprovação do Regulamento do Trabalho dos Indigenas da Província da Guiné.

1927

Abertura de 2771 km de pistas e estradas. Primeira fábrica de transformação e extracção de óleo de palma em Bubaque. Criação do imposto de exploração de produtos naturais (até 1963).

1928

Aprovação do Código do Trabalho Indígena.

1929

Fundação da União Desportiva Internacional de Bissau.

1930

Aprovação do Acto Colonial.

1931

Movimento anti-salazarista de militares portugueses em Bolama. Criação do imposto de extracção do vinho de palma (até 1957).

1933

Aprovação da Carta Orgânica do Império Colonial Português e da Reforma Administrativa Ultramarina criando o "regime do indigenato", onde se instituiu a limitação de circulação de pessoas sem uma "guia e caderneta".

1931 - 1937

Agitação, guerras e escaramuças com os felupes e bijagós.

1936

Criação do imposto de capitação sobre qualquer actividade sobretudo urbana (até 1960).

1938

Criação do "Mealheiro da Caixa" para empréstimos a funcionários, municípios ou Estado e ajuda às famílias de falecidos.

1940

A Guiné separa-se da diocese de Cabo Verde e é nomeada circunscrição missionária.

1941

Bissau substitui Bolama como capital.

1943

Vaz Monteiro, governador da Guiné (1941-1945), elabora o primeiro plano de desenvolvimento.

1944

Foral de Bissau estabelecendo o perímetro e a área de jurisdição. Criação da Casa de Estudantes do Império em Lisboa e delegação em Coimbra.

1945 - 1949

Sarmento Rodrigues nomeado governador da Guiné, continua o plano de desenvolvimento do tipo que Monteiro tinha elaborado.

1946

Criação do Museu da Guiné Portuguesa e do Centro de Estudos da Guiné Portuguesa em Bissau, que edita o Boletim Cultural. Ampliação do campo de aviação de Bra, futuro aeroporto de Bissau e de campos de aterragem, centrais telefónicas e estações radiotelegráficas noutras vilas, como Bafatá, Mansoa, Canchungo, e Catió. O estatuto de assimilado é substituído pelo de cidadão.

Congresso Comemorativo do Quinto Centenário do Descobrimento da Guiné na Sociedade de Geografia, Lisboa.

Veto soviético ao pedido de admissão de Portugal na ONU.

1947

Ampliação do Hospital de Bissau com Maternidade e serviço de Combate à Doença do Sono.

1948

Primeiro Plano Director de Bissau. Lacerda, Rafael Barbosa, César e Hipólito Fernandes e Monteiro criam o Partido Socialista da Guiné.

1949

Criação de um colégio liceal.

1951

Revogação do Acto Colonial: as designações de “Colónia” e “Império” são substituídas por “Províncias Ultramarinas”. Fundação em Lisboa do Centro de Estudos Africanos.

1953

Aprovação da Lei Orgânica do Ultramar. Primeiro Plano de Fomento 1953/58 em Portugal. Censo Agrícola na Guiné coordenado por Amílcar Cabral.

1954

Formação do primeiro agrupamento de tendências nacionalistas, a Associação Desportiva e Recreativa da Guiné. Tentativa de formação da primeira cooperativa agrícola.

Aprovação do Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias de Guiné, Angola e Moçambique.

1955

Formação do MING (Movimento para a Independência da Guiné). Aprovação do Estatuto Jurídico e Administrativo da Guiné.

Criação do imposto domiciliário sobretudo urbano (até 1975).

Passa a prefeitura apostólica, com 3 distritos eclesiásticos confiados aos Missionários Franciscanos Portugueses, Missionários do Instituto das Missões Estrangeiras de Milão e Padres Franciscanos da Província de Veneza.

Portugal é admitido na ONU.

1956

Formação do PAI-MLN (Partido Africano para a Independência - Movimento de Libertação Nacional), que em 1960 aprova oficialmente a designação de PAIGC (Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde).

Criação de uma Escola Técnica Industrial e Comercial em Bissau.

1957

Criação do Movimento Anti-Colonialista Para a Libertação das Colónias Portuguesas (MAC) apoiado pelo PAI e pelo MPLA.

1958

Fundação do MLG (Movimento de Libertação da Guiné e Cabo Verde).

Passagem do colégio liceal a liceu oficial de Bissau. A ESSO adquire os direitos de exploração de petróleo na costa.

1959

Massacre do Pidjiguiti no porto de Bissau. O PAIGC decide organizar a luta armada. Aprovação do "ensino de adaptação" destinado aos "Indígenas" ministrado pelas Missões católicas. Segundo Plano de Fomento 1959/64.

1960

O MAC é substituído pela Frente Revolucionária Africana para a Independência Nacional (FRAIN). Criação em Conacry de uma Escola de Quadros.

Primeira legislação sob construção urbana em Bissau.

1961

Criação da CONCP (Conferencia das Organizações Nacionalistas das Colónias Portuguesas) em Casablanca, em substituição da FRAIN. A sua primeira reunião é organizada pelo PAIGC, MPLA e pela Liga de Goa. Formação militar na Academia Militar de Nanquim, China, de comandantes militares do PAIGC. Abolição legal das diferenças entre indígena e assimilado.

1962

Fundação da FLING (Frente de Libertação para a Independência Nacional da Guiné). Ataques da FLING a S. Domingos e Varela e do MLG no Sul. Rafael Barbosa, Presidente em exercício do PAIGC, é preso pela PIDE.

1963

Início da luta armada pelo PAIGC com um ataque ao quartel de Tite.

1964

Primeiro Congresso de Cassacá, interior Sul do país. Criação do sistema de comercialização por troca directa nas zonas libertadas. Batalha de Como. Edição do primeiro livro escolar pelo PAIGC.

1965

Visita de uma missão da OUA à Guiné libertada. Criação em Conakry da Escola Piloto, internato de filhos de combatentes.

Trabalho de Picado Horta sobre o desenvolvimento da economia da Guiné. Criação do Gabinete de Planeamento e Integração Económica.

1966

O PAIGC procura introduzir sementes melhoradas e encorajar a diversificação da produção, nas zonas libertadas. Aprova a primeira lei não colonial, a Lei da Justiça Militar.

Criação da Caixa de Crédito da Guiné. A ESSO renova o contrato de prospecção de petróleo na costa e inclui outros minérios.

1968

Primeiro ataque ao aeroporto de Bissau. Amílcar Cabral discursa na Comissão dos Direitos do Homem da ONU.

Marcelo Caetano sucede a Salazar no Governo de Portugal. Spínola nomeado governador da Guiné.

1970

O Papa recebe Agostinho Neto, (MPLA-Angola), Amílcar Cabral, (PAIGC Guiné e Cabo Verde) e Marcelino dos Santos (FRELIMO Moçambique). Ataque a Conakry pelos portugueses.

1970 - 1974

Congressos dos Povos da Guiné promovidos pelos portugueses.

1972

Missão da ONU à Guiné. Primeiras eleições para a Assembleia Nacional Popular em zonas libertadas.

Definição de uma estratégia geral para o desenvolvimento da província da Guiné pelo Governador António Spínola no programa "Por uma Guiné melhor", incluindo componentes urbanas e de ordenamento territorial em aldeamentos.

1973

Assassinato de Amílcar Cabral em Conacry. Segundo Congresso no Boé. Proclamação da independência no Boé, reconhecida pela ONU (res.A/3061), com aprovação da primeira Constituição, criação de Conselho de Estado e do Conselho dos Comissários de Estado.

Plano Director de Bissau com os actuais limites. Renovação do contrato com a ESSO (actual EXXON).

1974

Movimento das Forças Armadas em Portugal derruba o regime.

Independência reconhecida formalmente por Lisboa. Os corpos dirigentes do PAIGC mudam-se para Bissau.

1975

Criação do Banco Nacional da Guiné-Bissau com utilização das estruturas do BNU. Aprovação dum imposto único de reconstrução nacional em substituição dos impostos coloniais. Nacionalização de empresas portuguesas. Agitação e repressão a colaboradores da administração e exército português incluindo chefes tradicionais, sobretudo manjacos e fulas. Primeiro tribunal popular e execuções públicas.

1976

Lançamento da moeda nacional o peso guineense, com paridade oficial idêntica ao escudo português. Legislação sobre expropriação de bens deixados por portugueses. Eleições gerais para a Assembleia Nacional só com um partido. Lançamento de grandes projectos industriais. Plano director de organização/zonamento de Bissau. Aprovação do Plano Nacional de Saúde.

1977

IIIº Congresso do PAIGC, onde a prioridade do desenvolvimento é definida como a agricultura. Primeiro Orçamento Geral do Estado. Criação do Instituto Nacional de Investigação Científica (INIC) a partir da estrutura do CEA de 1946 Primeiro anuário estatístico. A Guiné-Bissau torna-se membro do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial(BM).

1978

Tentativa de golpe de Estado por dissidentes do PAIGC. Repressão com fuzilamentos à oposição ao PAIGC. Acidente rodoviário mortal do primeiro ministro Francisco Mendes (Chico Té).

1979

Instituição da hierarquia por diversos escalões nas forças armadas. Aprovação do Programa Bienal de Desenvolvimento 1980/81. Primeiro recenseamento da população depois da independência.

1980

Golpe de Estado chefiado por Nino Vieira contra o poder existente de maioria cabo verdiana ( Movimento Reajustador do 14 de Novembro ). Criada a Escola de Direito em Bissau.

1981

Primeiro Congresso Extraordinário do PAIGC. Aprovação do Programa do Governo Provisório com opções de políticas económicas e sociais.

1982

Congresso das Mulheres da Guiné-Bissau. Tentativa de desestabilização no interior do PAIGC. Aprovação do Programa de Estabilização Económica 1983-84 com apoio do FMI e BM e do I Plano Quadrienal de Desenvolvimento Económico e Social 1983/86. Início da liberalização do comércio.

1983

Desvalorização em 100 %.

1984

Eleições para a Assembleia Nacional Popular monopartidária. Criação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP) em substituição do INIC. Aprovação do Plano Director do Comércio, atribuindo a rede retalhista aos privados. Primeira revisão desde 1980 dos preços ao produtor. Introdução do pagamento de juros por depósitos na banca. Criação por produtores da primeira Associação de Agricultores no Sul: Associação de Fruticultores de Combucaré. Criação da primeira organização não governamental pelo Estado: o SOLIDAMI. Criação da ONG Associação dos Amigos da Criança (AMIC).

Assinatura de contratos de exploração de minas e petróleo entre a Petrominas da Guiné e companhias do Canadá, Inglaterra e Alemanha.

1985

Aprovação do Código de Investimentos Estrangeiros.

1986

Quarto Congresso Ordinário do PAIGC. Alegada tentativa de golpe contra Nino Vieira e fuzilamentos. Fundação do RGB - MB (Resistência da Guiné-Bissau - Movimento Bâ-fatá). Fim dos controles inter-sectoriais e regiões à circulação de pessoas e bens. Legislação com o início da liberalização do comércio externo e interno. Aprovação do Plano de Melhoramento dos Bairros de Bissau-PMBB.

1987

Aprovação do Programa de Ajustamento Estrutural e prolongamento do Programa de Estabilização Económica. Alterações nas taxas de juro de forma a aproximarem-se da inflação. Desvalorização de 150 %. Redução ou Eliminação de taxas sobre o comércio externo. Eliminação de preços subsidiados excepto arroz, açúcar, óleo alimentar, combustível e fertilizantes. Redução de 5% dos funcionários públicos. Primeiro reescalonamento da dívida externa.

Inauguração da primeira biblioteca pública em Bissau. Fundação da ONG AGUIBEEF, Associação para o Bem Estar da Família.

1988

Criação da Comissão Alargada de Reflexão no seio do PAIGC para analisar as possíveis transformações políticas. Fim do monopólio do Estado de importação de cereais detido pelos Armazéns do Povo. Redução de 6% dos funcionários públicos. Fim dos subsídios ao consumo de electricidade. Início da liquidação da Socomin. Os subsídios aos preços dos produtos vendidos aos funcionários são reintroduzidos. Desvalorização deslizando com um valor anual de cerca de 98,5 %.

1989

Lançamento do PASI Programa de Acção Social e Infraestrutural. Extinção do Banco Nacional da Guiné e criação do Banco de Crédito Nacional e do Banco Internacional da Guiné-Bissau (maioria capital privado guineense e português). Contrato de exploração de petróleo com a Shell/Pecten. Reformulação dos objectivos de política económica e social com o FMI e BM (Carta Governamental de Política). Fim de todos os preços subsidiados excepto açúcar e combustíveis. Redução de 2,5% dos funcionários públicos. Início da reforma fiscal com aumento geral de impostos. Segundo reescalonamento da dívida externa. Aprovação do Plano para o Desenvolvimento dos Cuidados Primários de Saúde.

1990

Fundação da FDS (Frente Democrática Social). O FMI interrompe o apoio ao PAE guineense atendendo à falta de cumprimento de todos os objectivos programados de política económica. O BM mantém o apoio. Libertação de todos os implicados no golpe de 1986.

1991

O Banco Mundial suspende o apoio ao país (1991-1993). Segundo Congresso Extraordinário onde é aprovado o início do processo de fim do monopartidarismo, direito à greve, liberdade de imprensa e separação do partido do Estado. Carta dos 121, formalização da tendência adepta de reformas profundas dentro do PAIGC, excluídos do poder a partir desse ano. Fundação da FD (Frente Democrática), do MUDE (Movimento para Unidade e Democracia), do PUSD (Partido Unido Social Democrata) e do PDP (Partido Democrático do Progresso). Greve de professores. Encerramento do Banco de Crédito Nacional. Criação da Liga dos Direitos do Homem. Primeiro sindicato independente. Acabam as isenções fiscais nas lojas francas, para os emigrantes e no gásóleo para centrais eléctricas. Abertura da primeira casa de câmbios legal em Bissau. Criação de várias ONGs nacionais de desenvolvimento.

1992

Remodelação governamental de afirmação da tendência conservadora. Formação do PCD (Partido da Convergência Democrática), do PRD (Partido para a Renovação e Desenvolvimento), do PRS (Partido da Renovação Social), do FCG - SD (Forum Civico Guineense Social Democrática) e do PCN (Partido da Convenção Nacional). Greve dos trabalhadores da Camara de Bissau.

Acordo com o Banco Mundial para encerramento de embaixadas. Primeira manifestação da oposição em Bissau. Aprovação de um Programa de urgência económico e social com o objectivo de implementar um terceiro Programa de Ajustamento Estrutural. A Assembleia rejeita uma proposta do Governo para aumentar o impostos sobre o arroz. Aprovação da Lei Quadro das Privatizações (apesar de já estar em curso o processo).

1993

Tentativa de sublevação de militares de baixa patente, antigos combatentes da guerra de libertação com reivindicações salariais e de condições de vida em geral. Aprovação em sessão extraordinária da Assembleia Nacional de legislação sobre o multipartidarismo. Aprovação do Plano Geral Urbanístico de Bissau. Primeira greve geral convocada pelos sindicatos da Função Pública, Transportes e Comunicações, Professores, Energia e Indústria, e Agricultura. Criação da Comissão Nacional de Eleições. Programa "sombra" negociado com o FMI e BM como preparação para um novo acordo de ajustamento estrutural.

Promulgação do primeiro Código Penal pós - independência. Elaboração pelo Governo da reforma do sistema judicial, com um "Órgão do conselho superior da magistratura" e tribunais de sector, regionais, de circulo e supremo.

1994

Fim da suspensão do apoio do FMI. Recenseamento eleitoral.

Eleições legislativas multipartidárias (PAIGC 62, RGB 19, PRS 12, UM 6, FLING 1 deputados) e presidenciais (1ª volta: J.B.Vieira 46.2, Koumba Yala 21.9, D.F.Gomes 17.4, C.D.Gomes 5.1, F.K.Mendy 2.8, B.Djallo 2.8, V.S. Maria 2.1, A.R.Gomes 1.8 %; 2ª volta: J.B.Vieira 52, Koumba Yala 48 %) com 87 % de participação. Primeira Assembleia Nacional multipartidária. Greve nacional dos professores.

Aprovação do Programa Nacional de Desenvolvimento (ex – PIP) e Mesa Redonda em Genebra para apoio financeiro ao mesmo que inclui um terceiro Programa de Ajustamento.

1995

Aprovação pela ANP do diploma sobre a subvenção vitalícia dos titulares de cargos políticos.(39 favor, 28 abstenções 3 contra).

1998

Conflito armado entre militares chefiados por Ansumane Mané e o poder constituído chefiado por Nino Vieira (aliado a tropas do Senegal e Guiné Conacry). Carlos Correia é o primeiro Ministro.

1999

Governo de Unidade Nacional, Francisco Fadul é o Primeiro Ministro. Em Maio Nino é destituído e investido Presidente Malan Bacai Sanhá até esse momento Presidente da Assembleia. Mesa Redonda de Doadores em Genebra

Eleições legislativas (PRS 38 , RGB 28, PAIGC 24, AD 4, UM 3, PSD 3, FDS 1, UNDP 1 deputados) e presidenciais (1ª volta: Koumba Yala 38.8, Malam B. Sanhá 23.4, Faustino Imbali 8.2, Fernando Gomes 7 %; 2ª volta: Koumba Yala 72, Malam B. Sanhá 28 %) com 72 % de participação

2000

O FMI considera a Guiné Bissau elegível para assistência na iniciativa HIPC  
Governo de Caetano N' Tchama de coligação PRS/RGB. Morte de Ansumane Mané por tropas fiéis ao novo poder

Abre o Banco da Africa Ocidental (BAO) em Bissau.

2001

Remodelação governamental, substituição de dois Ministros Educação e Solidariedade.

RGB sai do Governo. Novo Governo mantendo-se Caetano a primeiro ministro.

Novo Governo Faustino Imbali a primeiro Ministro.

Expulsão da Ahamadyya da Guiné Bissau. Demissão do Ministro da Administração Interna Criada a Universidade Amilcar Cabral.

Novo Governo com Alamare Nhasse a primeiro Ministro.

Remodelação governamental, substituição do Ministro das Finanças e mudanças de pastas na Justiça e Administração Pública e Trabalho.

2002

Remodelação governamental: Procurador substituído, (que recusa cargo de Embaixador em Cuba), Presidente Supremo substituído, Ministro da Justiça substituído, Ministro das Pescas substituído (este recusa cargo de Presidente do Supremo) (15 de Agosto 2002).

Nota do Conselho de Segurança da ONU onde reconhece direito ao governo de Bissau de ter retirado verba de fundos de projecto da educação para pagar operações e salários militares e de funcionários públicos.(Agosto 2002).

Remodelação governamental, substituição do Ministro dos Transportes.(24 de Agosto 2002)

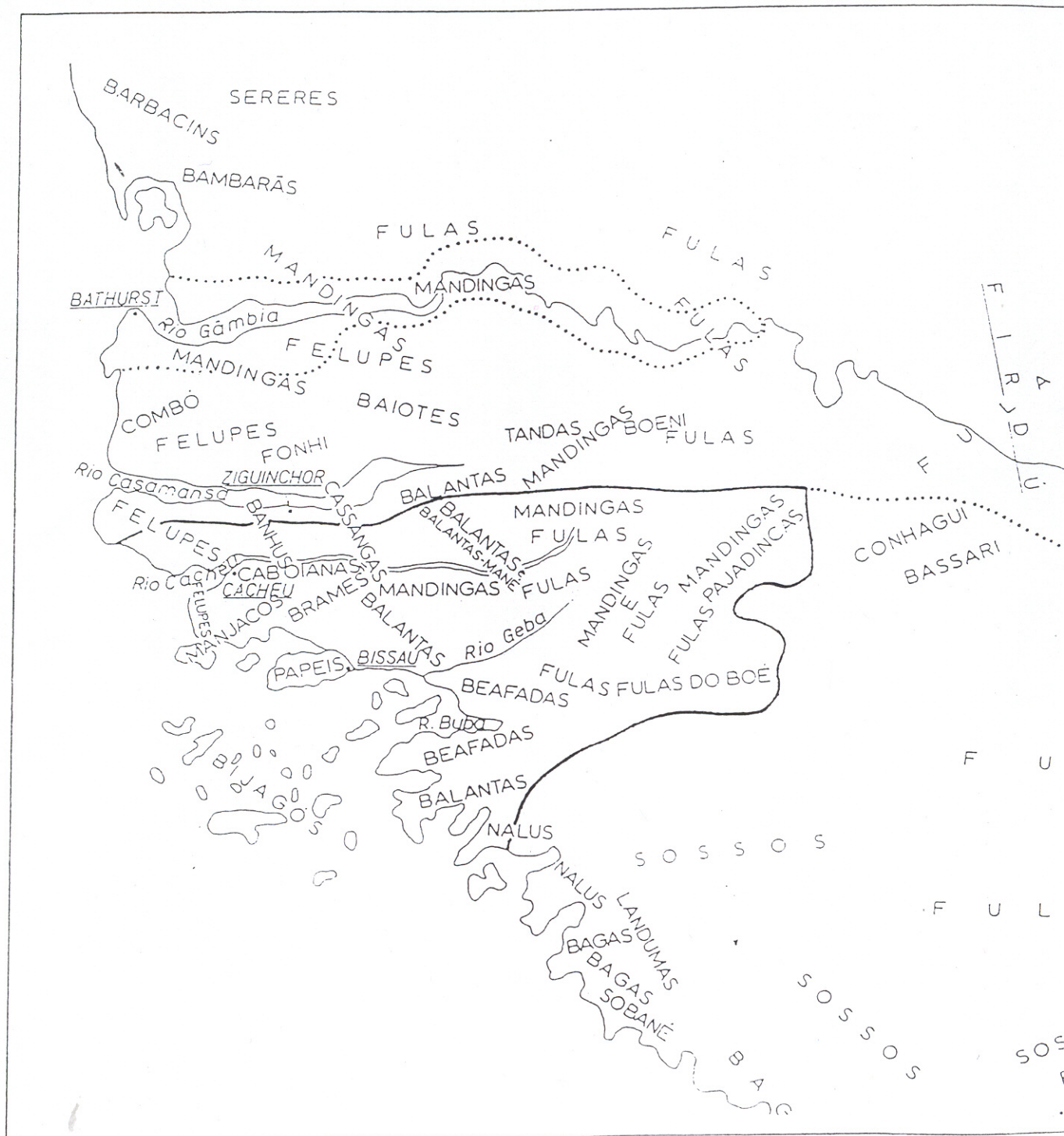
O Presidente dissolve a Assembleia e convoca eleições legislativas antecipadas para 20 de Abril de 2003 (são adiadas para 6 de Julho e depois para 12 de Outubro).

Novo Governo de Gestão, primeiro Ministro Mário Pires.



MAPA A.4.2

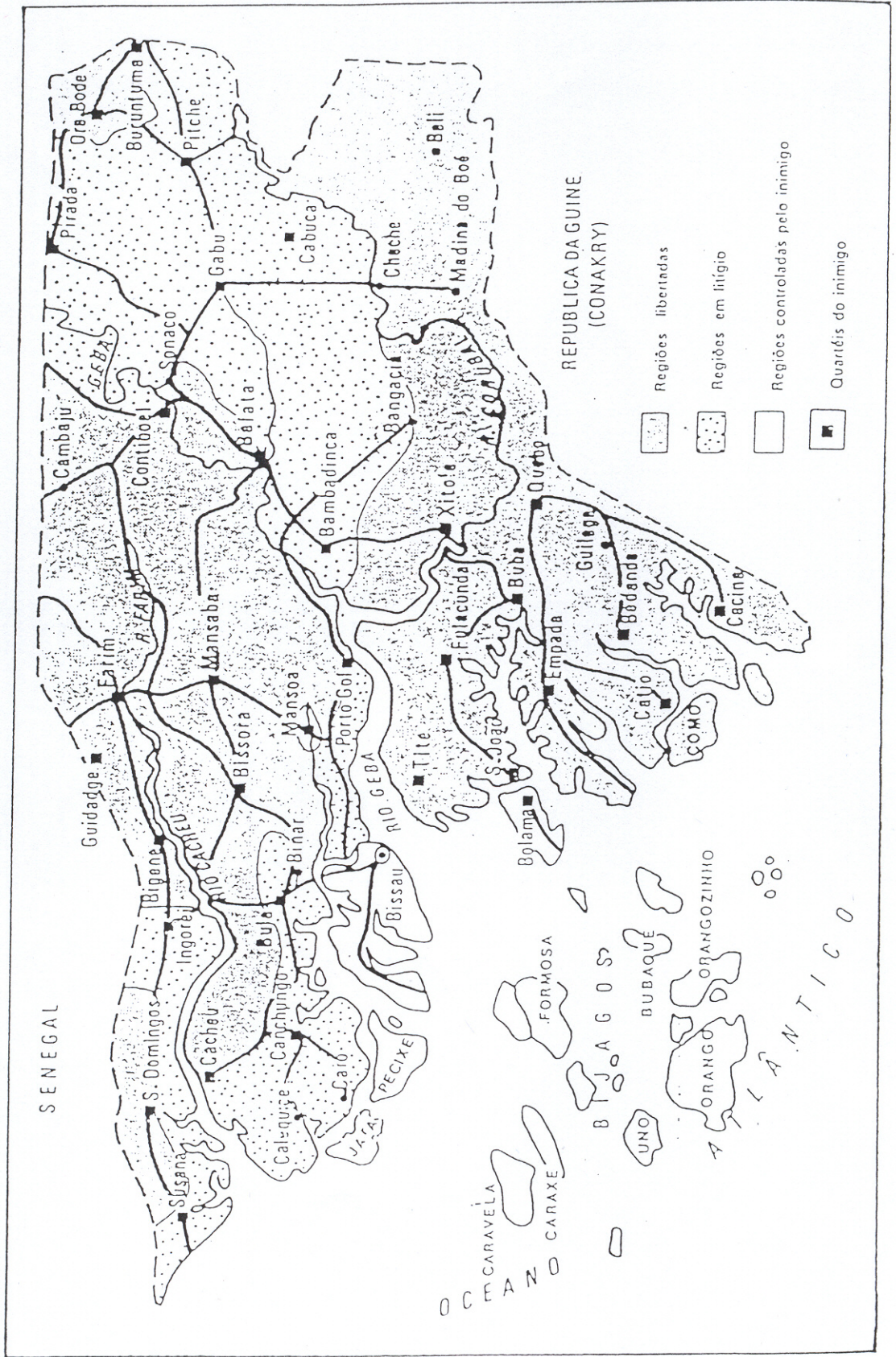
Mapa Étnico da Guiné-Bissau e Casamansa





MAPA A.4.3

Zonas Libertadas, 1974



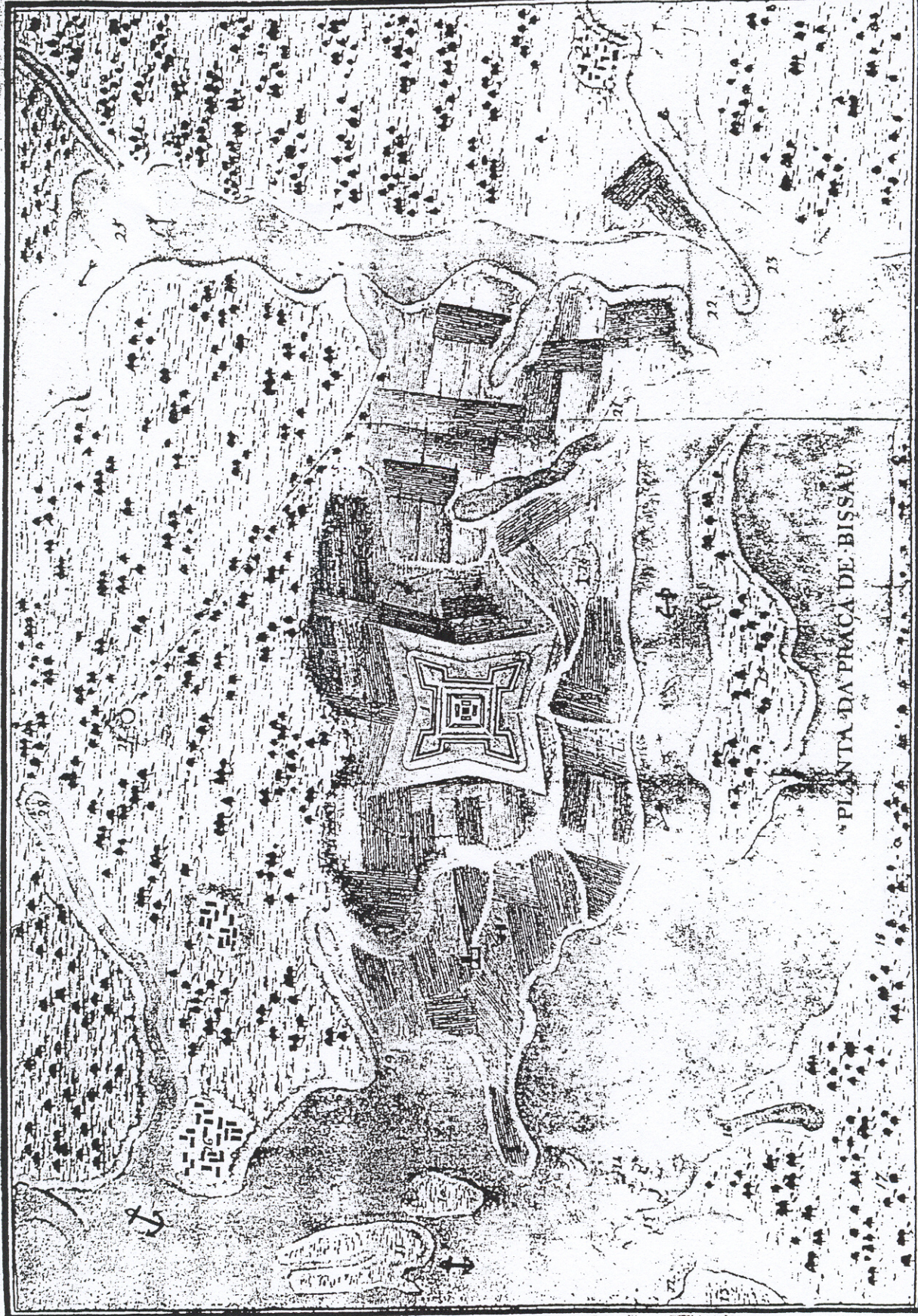


# Guiné-Bissau com os Centros Urbanos mais importantes



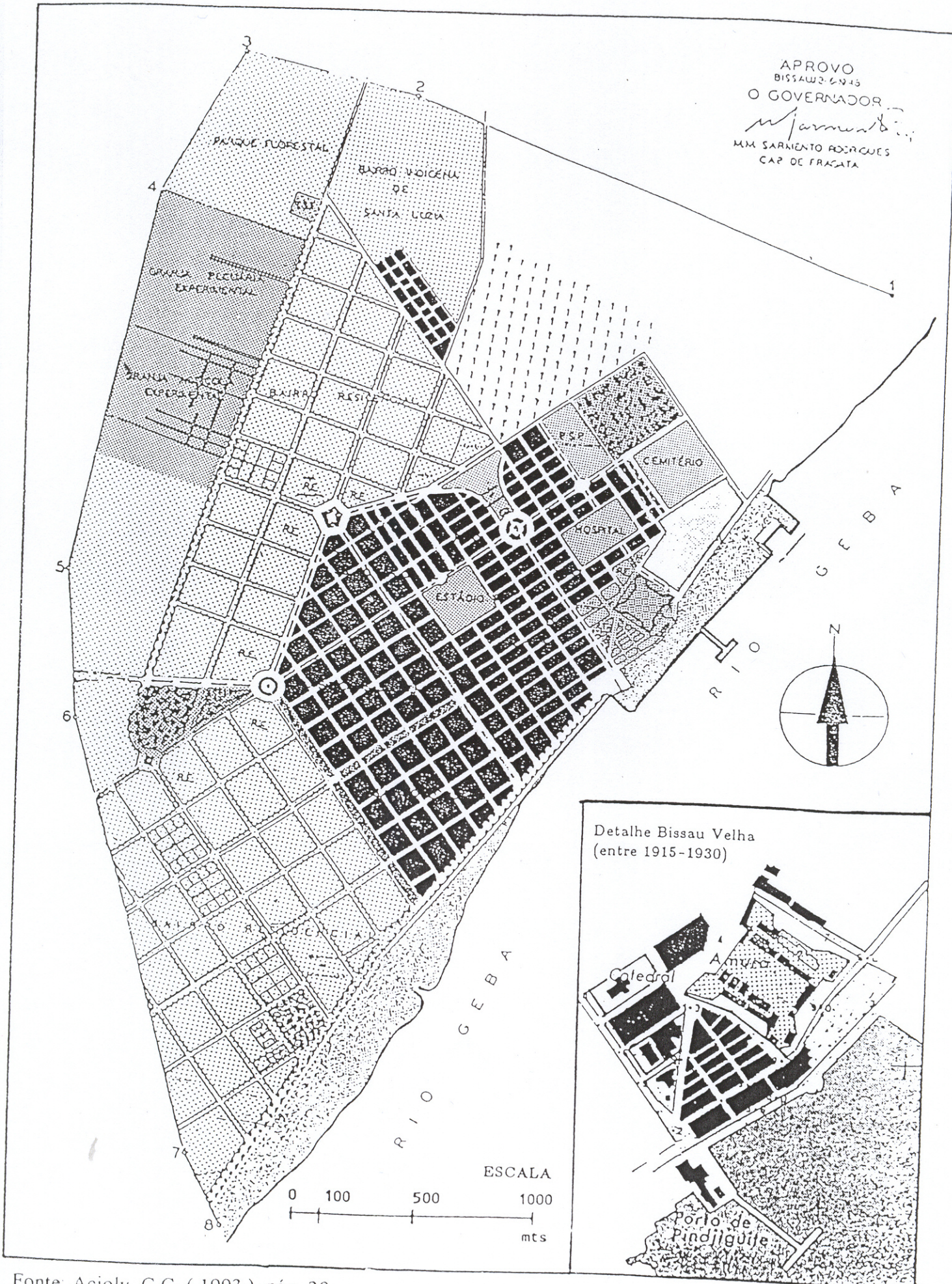


Planta da Praça de Bissau

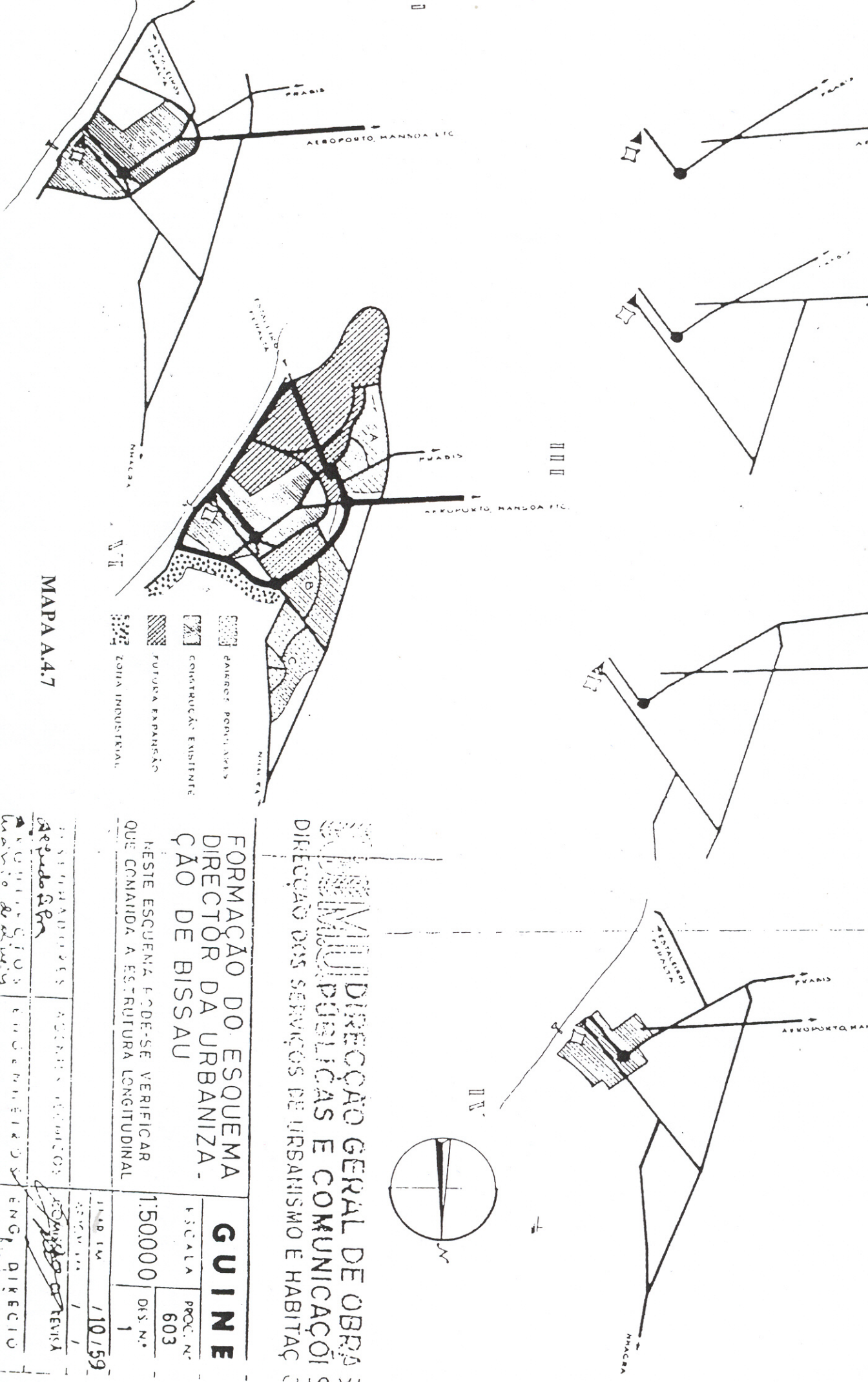




Plano Diretor de Bissau, 1948







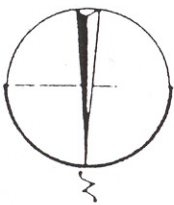
MAPA A.4.7

- PARCER POTENCIAIS
- CONSTRUÇÃO EXISTENTE
- FUTURA EXPANSÃO
- ZONA INDUSTRIAL

FORMAÇÃO DO ESQUEMA  
DIRECTOR DA URBANIZAÇÃO DE BISSAU

HESTE ESQUEMA FODE-SE VERIFICAR QUE COMARCA A ESTRUTURA LONGITUDINAL

MUNICÍPIO DE BISSAU  
DIRECÇÃO GERAL DE OBRAS  
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE URBANISMO E HABITAÇÃO



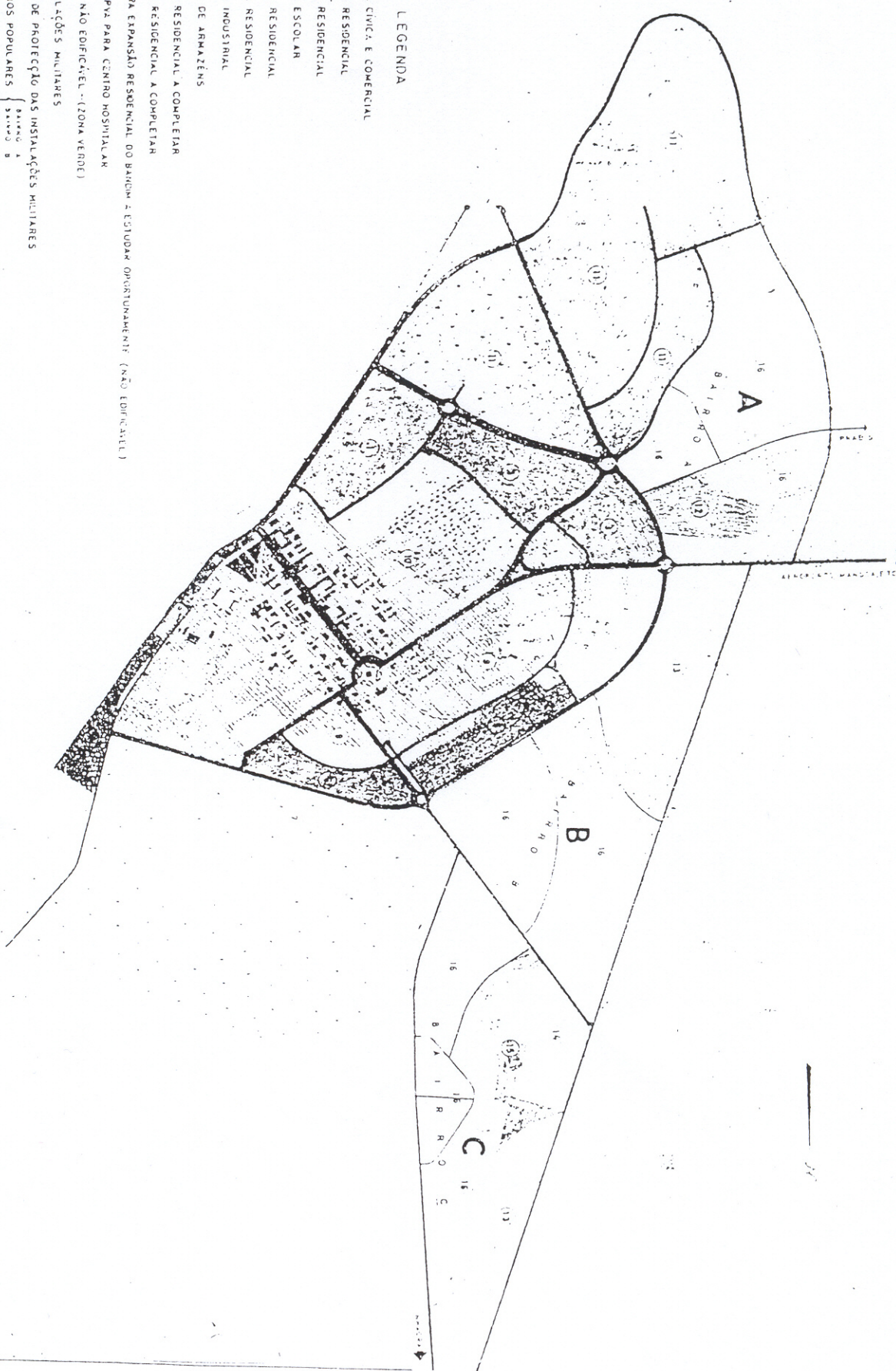
ESCALA		1:50.000	
PROC. N.º		603	
DIS. N.º		1	

10/1959

PROFESSOR RESPONSÁVEL	AGENCIAMENTO	REVISÃO	DEPARTAMENTO
<i>Agueda R. Pa</i>		<i>Agueda R. Pa</i>	DIRECÇÃO



- LEGENDA**
- 1 ZONA CIVICA E COMERCIAL
  - 2 ZONA RESIDENCIAL
  - 3 ZONA RESIDENCIAL
  - 4 ZONA ESCOLAR
  - 5 ZONA RESIDENCIAL
  - 6 ZONA RESIDENCIAL
  - 7 ZONA INDUSTRIAL
  - 8 ZONA DE ARMAZENS
  - 9 ZONA RESIDENCIAL A COMPLETAR
  - 10 ZONA RESIDENCIAL A COMPLETAR
  - 11 FUTURA EXPANSÃO RESIDENCIAL DO BARRIO E ESTUDAR OPORTUNAMENTE (NÃO EDIFICAR)
  - 12 RESERVA PARA CENTRO HOSPITALAR
  - 13 ZONA NÃO EDIFICAVEL -- (ZONA VERDE)
  - 14 INSTALAÇÕES MILITARES
  - 15 ZONA DE PROTECÇÃO DAS INSTALAÇÕES MILITARES
  - 16 BARRIOS POPULARES {
    - BARRIO A
    - BARRIO B
    - BARRIO C
  - OCUPAÇÃO COM CONSTRUÇÕES DE FIMITAS
  - RÉDE DE CIRCULAÇÃO PRINCIPAL
  - RÉDE DE CIRCULAÇÃO SECUNDARIA
  - ACESSOS LOCAIS PRINCIPAIS



MAPA A.4.8

BISSAU  
GUINE

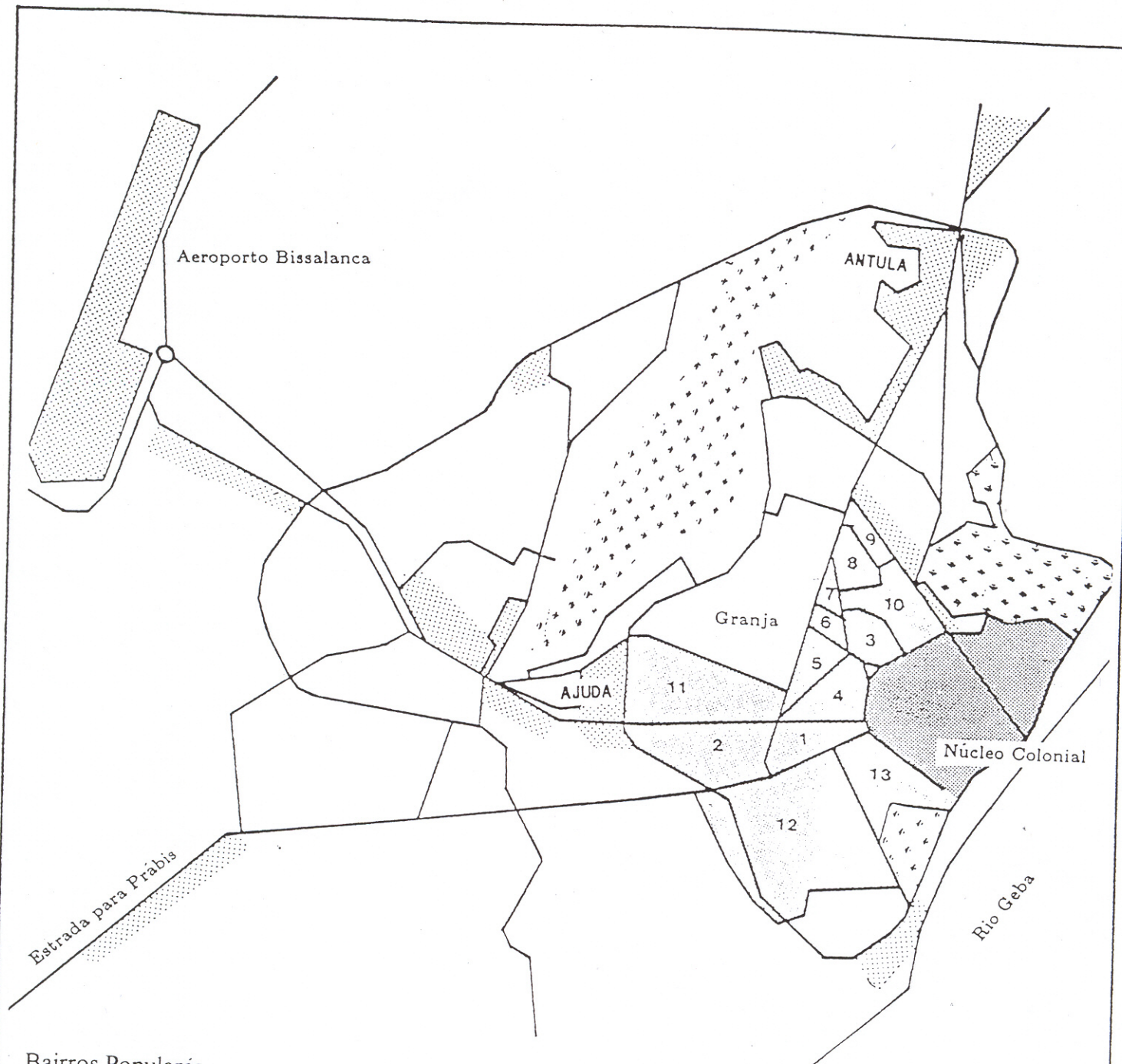
PLANTA DE ZONAS E CIRCULAÇÃO 1:10000

47-B

29 2 69




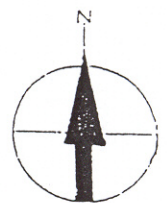
Bissau e o Cinturão de Bairros Populares em 1973



Bairros Populares

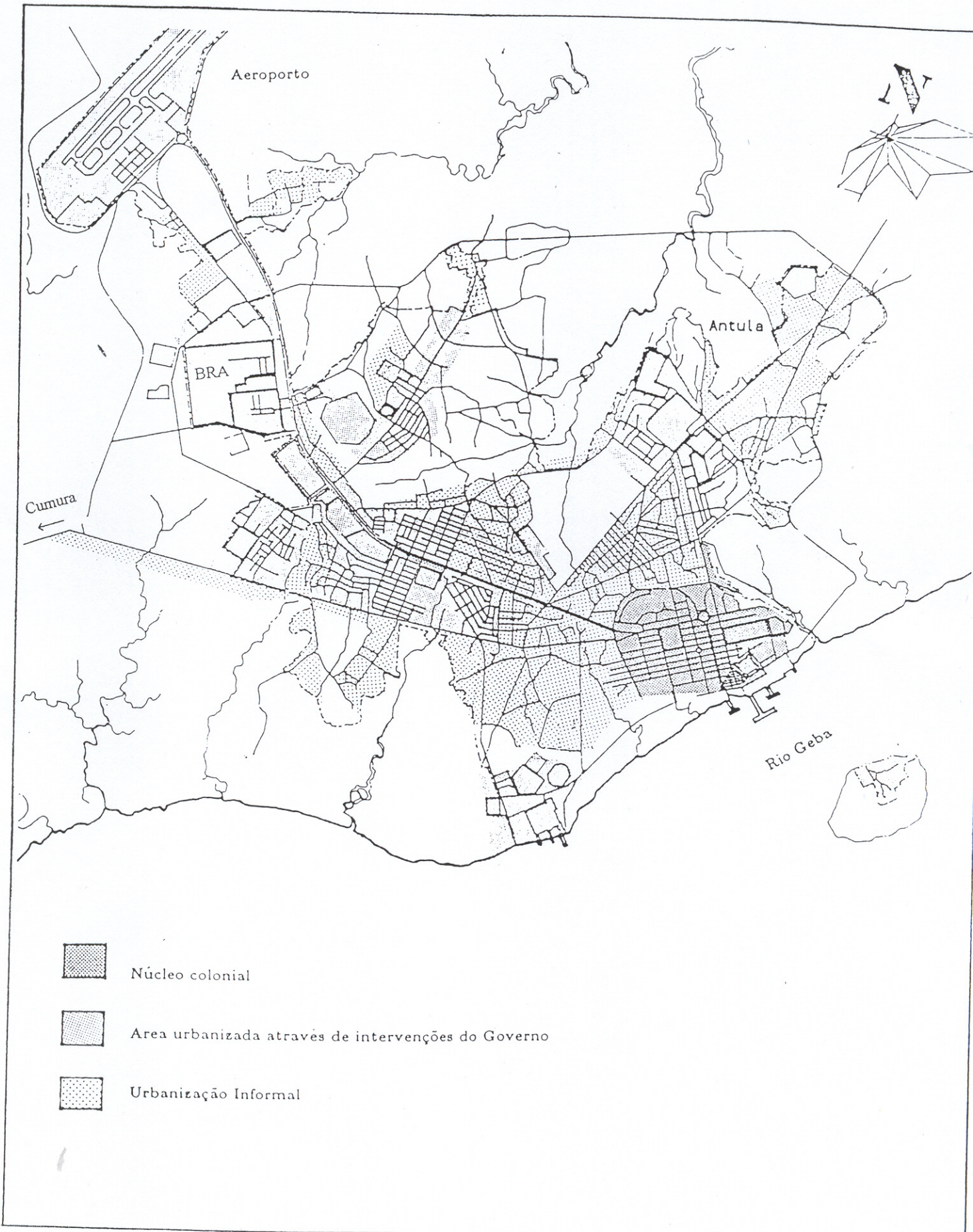
- 1 MINDARA
- 2 BELEM
- 3 CUILOM DE CIMA
- 4 REINO-GAMBEAFADA
- 5 SINTRA-NEMA
- 6 AMEDALAI
- 7 PEFINE
- 8 CALEQUIR
- 9 ROSSIO
- 10 CUILOM DE BAIXO
- 11 MISSIRA
- 12 BANDIM
- 13 ALTO CRIM

 Area inundável (bolanhas)





Área Urbanizada de Bissau, 1990





MAPA A.4.11  
Bissau Central, 1993



Escala 1 : 20 000



- 1 - Banco Nacional da Guiné-Bissau
- 2 - Comissariado de Estado dos Combatentes da Liberdade da Pátria
- 3 - Correios e Telecomunicações
- 4 - Direcção-Geral das Alfândegas
- 5 - Hotel do 24 de Setembro
- 6 - Mercado Central de Bissau
- 7 - Museu Nacional
- 8 - Presidência do Conselho de Estado
- 9 - Salão do P.A.I.G.C.
- 10 - Transportes Aéreos Portugueses.

- A - Praça do Combatente desconhecido  
 B - Praça dos Combatentes da Liberdade  
 C - Praça Ernesto Che Guevara  
 D - Praça dos Heróis Nacionais  
 E - Praça dos Mártires do Colonialismo  
 F - Praça Titina Sila



**INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO  
E DA EMPRESA ( ISCTE )**

**As políticas de ajustamento e o bem-estar das  
famílias,  
na cidade de Bissau, República da Guiné-Bissau,  
no período 1986-2001**

**Carlos Eduardo Machado Sangreman Proença**

**Dissertação apresentada no ISCTE para obtenção do grau de Doutor  
em  
Estudos Africanos Interdisciplinares em Ciências Sociais,  
na especialidade de Política e Relações Internacionais em África**

**Orientador: Professor Doutor Rogério Roque Amaro**

**Juri: Professor Doutor João Ferreira de Almeida (ISCTE)  
Professor Doutor João Gomes Cravinho (Universidade de Coimbra)  
Professor Doutor Mário Murteira (ISCTE)  
Professora Doutora Joana Pereira Leite (Universidade Técnica de  
Lisboa)  
Professor Doutor José Feliciano Fialho (ISCTE)**

**Lisboa 2003**

**À memória do Bartolomeu Simões Pereira,  
camarada ministro e amigo, que tanta falta faz ao seu país.**

*Povu i olonko  
ku su sigridu na barkafon di ba So  
olonko na tchon i un mimu  
dunu di tabanka i fiansa di renu<sup>1</sup>*

*Nelson Medina, Poeta Guineense, 2002*

---

<sup>1</sup> Este extracto de poema sintetiza o que aprendi sobre a “alma” do povo da Guiné-Bissau ao longo de quase duas dezenas de anos de trabalho nesse país.

## ABSTRACT

This research tried to clarify the effects on the households welfare of the governance on economics and social politics, specially stabilization and structural adjustment programs. The space is one African town in Guinea-Bissau, its capital, between 1986 and 2001.

Two models of knowledge as been used: - The first based on theories built by authors mainly from universities without a strong practical concern. - The second based on the urgency found when situations require answers from international structures public or non profit.

The methodology used begins with the asset that the well been in an African society must be analyzed giving a significant weight to its different components and that this cannot be accomplished with one single area of knowledge. Authors from economics, social psychology, sociology, anthropology and politics are fundamental to understand the importance of governance on the well been of households.

We conclude that the stabilization and structural adjustment programs are the cause of a clear loss of independence in this African country. To establish the relationship between the households strategies and the governance we define a typology of politics on African countries and another to the different middle time households strategies. The main national politics actors as the government, the parliament, the president the Courts of Justice and the international as the IMF, WB, both has a share in the process of change the country to a dependent territory in terms of the capacity of define and conduct an economics and social policy.

The households has different success strategies in economics activities specially with agriculture, non specialized work and private sector; those who preferred the commerce has dubious results; those that preferred the public administration or the public sector has the less success.

We verified that governance make a direct link between the households well being and the external conditions of definition of economics and social politics.

The conclusions about the households capacity of controlling the effects on the appropriation of resources of those politics based only on the consumption expenses, show us that is not enough to consider only this variable to analyze the evolution of well being.

The general conclusion is that even if Guinea-Bissau has a ensemble of social groups composed with about 32 racial groups with a very rich cultural and historical life, with a victorious fight for independence, with a large support from rural population to built a country based on resources enough to feed his population without military conflicts destroying people and structures, and an evolution from a only one party to a democratic political system, the country has much difficulty to give to his citizens the level of well being they want.

# **As políticas de ajustamento e o bem-estar das famílias, na cidade de Bissau, na República da Guiné-Bissau, no período de 1986 – 2001**

## **ÍNDICE**

***Agradecimentos***  
***Abreviaturas***  
***Sinais convencionais***  
***Índice de quadros e de gráficos***

**INTRODUÇÃO.....1**

**CAPÍTULO I - OS CONCEITOS BASE E A METODOLOGIA SEGUIDA...8**

- 1.1 O modo de construir conhecimento
- 1.2 O objecto de estudo
- 1.3 A unidade de análise da população: a família urbana africana
- 1.4 O conceito de Desenvolvimento
- 1.5 O conceito de Bem-estar
- 1.6 O conceito de Pobreza
- 1.7 O conceito de Recursos
- 1.8 O método, as fontes de dados e a metodologia utilizada para recolha de informação

**CAPÍTULO II - A ANÁLISE DO BEM-ESTAR E A SOCIEDADE  
GUINEENSE.....52**

- 2.1 A Teoria do Bem-estar
  - 2.1.1 O utilitarismo clássico
  - 2.1.2 Os neoclássicos
  - 2.1.3 O novo contrato social
- 2.2 As críticas e as propostas
  - 2.2.1 Críticas
  - 2.2.2 Propostas
- 2.3 O Estado na governação da sociedade guineense
  - 2.3.1 O Estado africano e a governação em geral
  - 2.3.2 O Estado em construção
  - 2.3.3 O Estado na Guiné-Bissau

- 2.4 Os grupos sociais em Bissau
  - 2.4.1 Os grupos sociais em geral
  - 2.4.2 Os grupos sociais na Guiné-Bissau
- 2.5 A formalização da função de bem-estar
  - 2.5.1 A formalização a partir das variáveis quantitativas
  - 2.5.2 A formalização a partir das variáveis qualitativas

### **CAPÍTULO III - A POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL NA ÁFRICA SUBSAARIANA.....121**

- 3.1 Visão geral da evolução do processo de condicionamento
- 3.2 As teorias e as estratégias de desenvolvimento
  - 3.2.1 O pensamento de base dualista
  - 3.2.2 O desenvolvimento por etapas
  - 3.2.3 O desenvolvimento equilibrado / desequilibrado
  - 3.2.4 As propostas neoclássicas
  - 3.2.5 As teorias estruturalistas
  - 3.2.6 A escola da dependência
  - 3.2.7 A teoria do sistema - mundo
  - 3.2.8 As novas teorias e estratégias
- 3.3 Os modelos e as estratégias de desenvolvimento do FMI e do BM
- 3.4 A tipologia das medidas de estabilização e ajustamento estrutural
- 3.5 Os resultados, as críticas e as alternativas
  - 3.5.1 Uma crítica genérica: o ritmo e a simultaneidade de medidas
  - 3.5.2 Os resultados e as críticas de síntese
  - 3.5.3 Os resultados e as críticas sectoriais
  - 3.5.4 Conclusões deste ponto
- 3.6 A articulação das políticas de estabilização e ajustamento estrutural com o bem-estar urbano

### **CAPÍTULO IV - A POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL E A GOVERNAÇÃO DA GUINÉ-BISSAU.....183**

- 4.1 A evolução temporal da governação nas políticas económicas e sociais
  - 4.1.1 O período das políticas coloniais, até 1974
  - 4.1.2 O período dos Planos de Desenvolvimento, 1974 - 1980
  - 4.1.3 O período das políticas de ajustamento de iniciativa nacional, 1980 - 1986
  - 4.1.4 O período das políticas de ajustamento por iniciativa FMI/BM, 1986 - 1998



- 4.1.5 O período da predominância de tendências caóticas na governação, 1998 - 2001
- 4.2 A evolução sectorial da governação nas políticas económicas e sociais
  - 4.2.1 O ajustamento da estrutura produtiva.
  - 4.2.2 A relação com o exterior ou resto do mundo
  - 4.2.3 A Administração Central e Local
  - 4.2.4 O sector empresarial do Estado
  - 4.2.5 O sector financeiro
  - 4.2.6 O sector agrícola e das pescas
  - 4.2.7 Os preços e rendimentos
  - 4.2.8 Os sectores sociais
  - 4.2.9 As políticas urbanas
- 4.3 As conclusões deste Capítulo

## **CAPÍTULO V - A EVOLUÇÃO DO BEM-ESTAR NA CIDADE DE BISSAU.....263**

- 5.1 O bem-estar segundo diferentes variáveis
- 5.2 O bem-estar segundo critérios quantitativos
  - 5.2.1 A definição dos níveis de bem-estar
  - 5.2.2 O bem-estar de acordo com o consumo
- 5.3 O bem-estar segundo critérios qualitativos
  - 5.3.1 A definição dos níveis de bem – estar
    - 5.3.1.1 O bem-estar de acordo com o IQD
- 5.4 As estratégias das famílias e o bem-estar
  - 5.4.1 As medidas de política de estabilização e ajustamento estrutural aplicadas - uma breve síntese
  - 5.4.2 A tipologia e a definição das estratégias familiares
  - 5.4.3 As estratégias das famílias e os efeitos das políticas económicas e sociais
    - 5.4.3.1 Estratégia centralizada na actividade agrícola
    - 5.4.3.2 Estratégia centrada na actividade agrícola e no trabalho indiferenciado
    - 5.4.3.3 Estratégia centrada no Comércio por grosso e a retalho
    - 5.4.3.4 Estratégia centrada na actividade na função pública e no sector público
    - 5.4.3.5 Estratégia centrada na actividade em empresas privadas e outras
- 5.5 Os recursos simbólicos - a religião e a etnia nas estratégias

- 5.6 Os recursos de consumo colectivo e as estratégias
- 5.7 Síntese dos efeitos das políticas económicas e sociais nas estratégias das famílias

**CONCLUSÕES.....344**

**BIBLIOGRAFIA .....358**

**ANEXOS**

**I – A metodologia dos inquéritos às famílias em Bissau**

- A.1.1 As limitações do sistema estatístico guineense e o enquadramento internacional dos inquéritos
- A.1.2 Nota sobre a metodologia do inquérito de 1980 - 81
- A.1.3 Inquérito às despesas familiares – 1986
- A.1.4 Inquérito ligeiro junto as famílias (ILJF) – 1991
- A.1.5 Inquérito ao consumo e orçamentos familiares (ICOF) 1993 - 94
- A.1.6 A metodologia dos inquéritos do Observatório do Bem-estar 1999 - 2001
- A.1.7 A adequação dos inquéritos à investigação e a fiabilidade dos dados

**II – Quadros estatísticos**

**III – Pequena cronologia sobre a história conhecida**

**IV – Mapas da Guiné-Bissau**

- A.4.1 Carta da colónia da Guiné, 1933
- A.4.2 Mapa étnico da Guiné-Bissau e Casamansa, 1969
- A.4.3 Zonas Libertadas, 1974
- A.4.4 Guiné-Bissau com os Centros Urbanos mais importantes, 1993
- A.4.5 Planta da Praça de Bissau, 1796
- A.4.6 Plano Director de Bissau, 1948
- A.4.7 Formação do esquema director da urbanização de Bissau, 1959
- A.4.8 Planta das zonas de circulação de Bissau, 1960
- A.4.9 Bissau e o Cinturão de Bairros Populares, 1973
- A.4.10 Área urbanizada de Bissau, 1990
- A.4.11 Bissau Central, 1993

## **AGRADECIMENTOS**

*Os meus agradecimentos vão acima de tudo para as muitas pessoas na Guiné-Bissau que me ajudaram directa ou indirectamente a realizar este trabalho. Desde amigos muito queridos já ausentes como o Bartolomeu ou o Albino, passando por outros que continuam a sua luta como o Pepito, o Batista ou a Filomena (que me obteve documentação que eu nunca conseguiria), esse povo africano ensinou-me mais sobre a vida do que todos os anos que vivi em Portugal.*

*Antes de mais quero referir a Fátima e o Pedro, que fizeram comigo todo este caminho – mon na mon -, cada um de maneira diferente e foram decisivos para eu conseguir nunca fazer prevalecer o virtual sobre a realidade.*

*Mas não quero esquecer os amigos europeus como os professores doutores Joana Pereira Leite, Almeida Serra, João Estêvão, Ennes Ferreira, Ribeiro Mendes, Jochen Oppenheimer, Mário Murteira, José Fialho, arq. Isabel Raposo, Adelino Torres (que teve a paciência de ler e anotar uma primeira versão), Francisco Nunes, Manuela Arcanjo, Sousa Pinto (na preciosa ajuda em conhecimentos de informática que não tenho) e vários outros, que pela simples presença ou pelo questionar do andamento da minha investigação, foram provocando ou angústias ou momentos de conversas/desabafos que me foram mais úteis e reconfortantes do que a maioria imaginará. O Professor Doutor José Pereirinha, enquanto meu primeiro orientador, é merecedor de agradecimentos pelo esforço que fez para conseguir que o meu projecto de tese se aproximasse daquilo que ele considerava dever ser a abordagem apropriada e pelo entendimento que fez a seu tempo de que os projectos que tínhamos eram diferentes. Quero também agradecer em especial ao meu segundo orientador o Professor Doutor Rogério Roque Amaro pela nova alma que soube fazer-me adquirir, com observações pertinentes até à última versão, ao fim de tantos anos de trabalho, e que me permitiu terminar esta tarefa.*

*Quanto a instituições, não quero deixar de citar em primeiro lugar o Instituto Superior de Economia e Gestão, (“Económicas”), que para além da equiparação a bolseiro, me proporcionou a possibilidade de várias deslocações à Guiné-Bissau. Ainda em Portugal, a Fundação Calouste Gulbenkian igualmente me apoiou numa das viagens necessárias e o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e de Empresa ao permitir-me o pleno acesso à sua biblioteca e ao acolher a apresentação da dissertação, foi fundamental para que conseguisse terminar.*

*Em Bissau gostaria de referir o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, e os seus directores de então, os Drs. Carlos Lopes e Carlos Cardoso, e o Instituto Nacional de Estatística e Censos (INEC) e o seu director na altura Dr. Francisco Costa. Todos foram de extrema utilidade ao conversarem comigo abertamente sobre a sua terra e gentes. Também os técnicos do INEC que trabalharam na organização da recolha de informação, sobretudo o Agostinho, o Dionísio, o*

*Umaru, o Celestino, o Lino e o Gino me deixaram uma saudosa amizade e me ajudaram a interpretar uma sociedade profundamente diferente da portuguesa.*

*Igualmente os amigos fora do circuito universitário, sobretudo todos aqueles que trabalham (ou trabalhavam) no Departamento de Cooperação do Ministério do Trabalho e Solidariedade (actual Ministério da Segurança Social e do Trabalho) e no ex - Instituto para a Cooperação Portuguesa, como o Manuel Correia, o Mário Ribeiro e a Maria João Magalhães, tiveram a sua importância.*

*Para finalizar quero expressar aqui o meu gosto pelo trabalho feito. Independentemente do julgamento que irá ser proferido sobre ele, a mim, pessoalmente, deu-me muito prazer fazê-lo e utilizar, na vida profissional e pessoal, aquilo que fui aprendendo no processo de investigação. E só por isso valerá sempre a pena ter existido.*

*Carlos Sangreman*

## **ABREVIATURAS**

AMGI – Associação Multilateral de Garantia de Investimento

AID – Associação Internacional de Desenvolvimento

BAD - Banco Africano de Desenvolvimento

BCEAO – Banco da Comunidade Económica da África Ocidental

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

*BM - Banco Mundial*

BNG - Banco Nacional da Guiné-Bissau

CAD – Centro de Apoio ao Desenvolvimento

CEA – Comissão Económica para África da ONU

CECEP - Comissariado de Estado da Coordenação Económica e Plano

CEPAL – Comissão Económica para a América Latina

CFA – Comunidade Francófona da África

CIDAC – Centro de Informação e Documentação Anti – Colonial (na fundação) ou  
Centro de Informação e Documentação Amílcar Cabral ( após – 1974)

CILSS - Comissão Inter Estados para a Luta contra a Seca no Sahel

CNUCED – ver UNCTAD

COMECON – Conselho Económico de Ajuda Mútua

CWIQ - Core Welfare Indicators Questionnaire

DENARP – Documento de Estratégia Nacional de Apoio à Redução da Pobreza

EUA – Estados Unidos da América

ECA - Ver CEA

FAO – Organização para a Agricultura e Alimentação

FLING – Frente de Libertação para a Independência Nacional da Guiné

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNUAP- Fundo das Nações Unidas para Actividades da População

FCFA – Franco da CFA

HIPC - Heavely Indebt Poor Countries

ICOF - Inquérito ao Consumo e Orçamentos Familiares

IDA – Ver AID

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDS – Institute of Development Studies

*ILJF - Inquérito Ligeiro Junto das Famílias*

ILO – Organização Internacional do Trabalho

IMF – ver FMI

INE – Instituto Nacional de Estatística de Portugal

INEC - Instituto Nacional de Estatística e Censos da Guiné-Bissau

LSMS – Living Standards Measurements Study

MAPT - Ministério da Administração Pública e do Trabalho da Guiné-Bissau

MCEPCI - Ministério da Coordenação Económica , Plano e Cooperação Internacional

MING – Movimento para a Independência da Guiné

NATCAP - National and Technical Cooperation Assessment Program

NEPAD – Nova Estratégia de Parceria Africana para o Desenvolvimento

NLTPS - National Long Term Perspectives Studies.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONG – Organizações não governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEC – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OUA – Organização de Unidade Africana

PAE – Programa de Ajustamento Estrutural

PAIGC – Partido para a Independência da Guiné e Cabo Verde

PANUREDA – Programme d' Action des Nations Unies pour le Redressement Économique et le Développement de l' Afrique

PASI - Programa de Acção Social e Infra-estrutural

PEE – Programa de Estabilização Económica

PG – Peso Guineense

PIP – Programa de Investimento Público

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Purchase Power Parity

PPC – Paridade de Poder de Compra

RSMS – Revised Minimum Standard Model

SDA – Dimensões Sociais do Ajustamento

SEE – Sector Empresarial do Estado

SFI – Sociedade Financeira Internacional

UE – União Europeia

UGREP - Unidade de Gestão das Privatizações

UNCTAD – Conferencia de Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

WB – World Bank. Ver BM

### **SINAIS CONVENCIONAIS**

- .. Dados não disponíveis
- (.) Menos de metade da unidade
- Não aplicável
- o Valor nulo

## ÍNDICE DE QUADROS E DE GRÁFICOS

### **QUADROS**

#### **Capítulo I**

I.1 – Conceitos de Bem-estar, Pobreza e Desenvolvimento.....43

#### **Capítulo II**

II.1 – Escala de consumo por adulto equivalente.....105

#### **Capítulo III**

III.1 – Objectivos, instrumentos, papel das instituições estatais e efeitos sociais e sectoriais das estratégias de desenvolvimento referidas .....145

III.2 - Medidas de estabilização e seus objectivos.....161

III.3 – Medidas de ajustamento estrutural e seus objectivos.....166

#### **Capítulo IV**

IV.1 – Estudantes, professores e escolas no ensino primário nas zonas libertadas, 1965 - 1972.....193

IV.2 – Infra-estruturas rodoviárias, de energia eléctrica, de saúde e de educação, 1964, 1974,1990,2000 .....194

IV.3 – Execução financeira dos projectos de investimento por sector, 1978 – 1980.....196

IV.4 – Dívida externa em % do PIB e total, 1978-1981.....200

IV.5 - Estudantes no ensino básico elementar,1976-1987.....202

IV.6 - Taxas de câmbio oficial e diferencial entre o peso guineense e o dólar dos EUA 1980 - 1986.....208

IV.7 - Funcionários públicos, civis e militares, do quadro e eventuais, índices e variação absoluta, 1977 - 2001.....209



IV.8 - Ordenação de sectores por investimento público, previsto e realizado,1983 - 1986.....	211
IV.9 - Índices de preços no consumidor e no produtor, de salários e de crédito à exportação, 1983 - 1986 .....	212
IV.10 - Défices da Balança Comercial e do Orçamento do Estado, previstos e realizados, 1981 - 1985 .....	213
IV.11 - Estrutura da produção por sectores de actividade do PIB, 1986 - 1999....	228
IV.12 – Variação anual média da produção dos sectores com maior intervenção privada, 1986 - 1998 .....	229
IV.13 - Taxas de câmbio oficial e diferencial entre o peso guineense e o dólar dos EUA, 1987 - 1997.....	231
IV.14 - Evolução nominal das exportações e importações e défice da Balança de Transacções Correntes, 1987 - 1999.....	232
IV.15 – Dívida externa total, atrasados e serviço s/ exportações, 1987 - 1999.....	234
IV.16 - Taxas de juro, por tipos de taxa, índice de preços no consumidor e deflator do PIB, 1987 - 1999.....	237
IV.17 - Evolução dos salários e vencimentos dos funcionários públicos, 1987 - 1999.....	241
IV.18 - Ordenação de sectores por investimento público, por Acordos, previsto e realizado, 1987 - 1993.....	242
IV.19 - Ordenação de sectores por investimento público, por Acordos, previsto e realizado, 1994 - 1999.....	242
IV.20 - Evolução da situação das empresas do Sector Empresarial do Estado, 1980 - 1997.....	244
IV.21 - Evolução do valor das licenças de pesca, 1988 - 1999 .....	247
IV.22 – Índices de preços no consumidor, no produtor e de salários, 1987 - 1999.....	249
IV.23 - Investimento público na educação, saúde, cultura, informação e assuntos sociais, em % do total, 1987 - 1999 .....	252

IV.24 - Taxas de escolarização no EBE ( 7-12 anos ) e de analfabetismo de adultos, 1980 - 2000.....	253
---	-----

## Capítulo V

V.1 – Distribuição percentual acumulada da população por níveis de despesa mensal por pessoa, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	266
V.2 - População abaixo da média de consumo de arroz, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	268
V.3 – Chefes de família por habilitações literárias, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	270
V.4 – Índice de preços no consumidor para Alimentação, Bebidas e Tabaco, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	277
V.5 - Despesa média por adulto equivalente mensal, por níveis de bem - estar, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	278
V.6 - Índice de Bem-estar, para a cidade de Bissau, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	279
V.7 - Índice de extensão, $P_0$ , dos níveis de bem - estar, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	280
V.8 - Índices de profundidade, $P_1$ , dos níveis de bem-estar mais baixos, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	283
V.9 – Índices de gravidade, $P_2$ , dos níveis de bem-estar mais baixos, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	284
V.10 - Características das famílias por nível de bem-estar baixo, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	286
V.11 – Características das famílias por nível de bem-estar médio, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	287
V.12 – Características das famílias por nível de bem-estar melhor, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	287
V.13 – Códigos de Habitação (paredes, cobertura e soalho) .....	291
V.14 - Valores de separação dos níveis de bem-estar segundo o IQD, 986,1991,1994,	

1998 e 2001.....	292
V.15 – Índice Qualitativo de Desenvolvimento, para a cidade de Bissau, 1986,1991, 1994, 1998 e 2001.....	292
V.16 - Indicador de extensão dos níveis de bem – estar, segundo o IQD, com alfa =1, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	293
V.17 - Indicador médio dos níveis de bem-estar mais baixos, segundo o IQD, com alfa = 2, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	295
V.18 – Indicador de gravidade dos níveis de bem-estar mais baixos, segundo o IQD, com alfa = 3, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	295
V.19 – Características das famílias por nível de bem-estar, segundo o IQD, por nível de bem-estar baixo, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	296
V.20 – Características das famílias por nível de bem-estar, segundo o IQD, por nível de bem-estar médio, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	297
V.21 – Características das famílias por nível de bem-estar, segundo o IQD, por nível de bem-estar melhor, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001.....	297
V.22 - Pessoas nas famílias por estratégias familiares, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	306
V.23 – Níveis de bem-estar por estratégia familiar Agricultura, segundo o Consumo por adulto equivalente e segundo o IQD, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	308
V.24 – Chefes de família agricultores por habilitações literárias,1986, 1991,1994, 1998 e 2001.....	310
V.25 – Níveis de bem-estar por estratégia familiar Agricultura/Trabalho Indiferenciado, segundo o Consumo por adulto equivalente e segundo o IQD, 1986, 1991,1994, 1998 e 2001.....	311
V.26 – Níveis de bem-estar por estratégia familiar de Comércio por grosso e a retalho, segundo o Consumo por adulto equivalente,1986, 991,1994,1998 e 2001.....	314
V.27 – Chefes de família por sexo com actividade de comércio, 1986, 1991,1994, 1998 e 2001.....	316
V.28 – Níveis de bem-estar por estratégia familiar de Função Pública / Sector	

Público, segundo o Consumo por adulto equivalente, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	318
V.29 – Funcionários públicos e do Sector Público por habilitações literárias do chefe de família, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	320
V.30 – Níveis de bem-estar segundo o IQD por estratégia familiar Privado e Outro, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	322
V.31 - Pessoas nas famílias por religião e estratégias familiares, 1986 e 1991.....	325
V.32 - Pessoas nas famílias por religião e estratégias familiares, 1998 e 2001.....	326
V.33 - Pessoas nas famílias por etnia e estratégias familiares, 1986 e 1991.....	326
V.34 - Pessoas nas famílias por etnia e estratégias familiares, 1998 e 2001.....	327
V.35 - Acesso a água por tipos de acesso e bem-estar, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	333
V.36 - Acesso a iluminação por tipos de acesso e bem-estar, 1986, 1991 e 1994.....	336
V.37 - Acesso a iluminação por tipos de acesso e bem-estar, 1998 e 2001.....	337
V.38 - Estrutura da população por habilitações literárias, 1986, 1991,1994, 1998 e 2001.....	340
V.39 - Políticas de ajustamento e seus efeitos no bem-estar, por medidas tomadas e por estratégias das famílias de 1986 a 2001.....	343

## **Quadros do Anexo I**

A.I.1 Variáveis relevantes para a investigação inquiridas nos inquéritos

A.I.2 Inquéritos aos orçamentos familiares por data e por país

## **Quadros do Anexo II**

AII.1 Pessoas nas famílias por sexo do chefe de família ou Pessoas inquiridas e chefes de família por sexo, 1986, 1991,1994,1998 e 2001

AII.2 Pessoas nas famílias e famílias ou chefes de família por religião dominante na família e estatuto da habitação, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.3 Pessoas inquiridas e chefes de família por instrução e etnia, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.4 Pessoas inquiridas e chefes de família por escalões de idade, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.5 Pessoas nas famílias e famílias por materiais de construção da habitação 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.6 Pessoas nas famílias e famílias por acesso a iluminação, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.7 Pessoas nas famílias e famílias por acesso a água e a energia de cozinha, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.8 Pessoas nas famílias e famílias por acesso a saneamento e Pessoas nas famílias e chefes de família por sector de ocupação do chefe de família, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.9 Pessoas inquiridas por parentesco com o chefe de família, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.10 Pessoas nas famílias por estratégias familiares e sexo do chefe de família, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

AII.11 Famílias por estratégias familiares e sexo do chefe de família, 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001

## **GRÁFICOS**

### **Capítulo I**

I.1 – Pirâmide de bem – estar.....33

## **Capítulo IV**

IV.1 – Estudantes do ensino básico elementar.....	202
IV.2 – Dívida externa 1987 – 1999 em milhões de USD.....	233

## **Capítulo V**

V.1 - Curvas de Lorenz, 1986,1991,1994,1998 e 2001.....	266
V.2 – População abaixo da média de consumo de arroz, em %, 1986,1991,1994,1998 e 2001.....	268
V.3 – Índice de extensão do nível de bem-estar baixo, segundo o consumo por adulto equivalente, 1986, 1991,1994,1998 e 2001.....	280
V.4 – Comparação entre o índice de extensão do nível de bem-estar baixo, segundo o consumo por adulto equivalente e segundo o IQD,1986,1991,1994, 1998 e 2001.....	294
V.5 – Pessoas nas famílias por estratégias familiares, 1986,1991,1994, 1998 e 2001.....	307

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por objecto de estudo os efeitos dos programas de política económica e social de estabilização e de ajustamento estrutural<sup>2</sup> no bem-estar das famílias urbanas da capital de um país africano, a cidade de Bissau, na República da Guiné-Bissau, no período de 1986 a 2001.

O contexto mais geral em que a investigação se insere, respeita à evolução política, económica e social do país após a independência, em 1974. A antiga Guiné Portuguesa procurou organizar a sua economia a partir de uma governação centralizada, com intervenção significativa de instituições estatais da administração central<sup>3</sup>, nacionalização de empresas existentes ou criação de outras com o mesmo estatuto. A dinamização do processo de desenvolvimento coube ao Partido para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), que dirigira a luta de libertação contra o colonialismo e se tornou o partido único e o agente principal de toda a vida colectiva, social e económica do país. Os instrumentos privilegiados foram os Planos de Desenvolvimento, apoiados em investimentos de grande dimensão e na ajuda internacional de origem em países de diferentes ideologias políticas. O enquadramento político expressou-se na organização do partido único, com uma governação que se impunha ao Governo e à Assembleia Nacional Popular, com mobilização política da população para a produção, incentivo a formas cooperativas de organização empresarial no campo e na cidade, repressão à oposição e à actividade de comerciantes e empresários privados.

Os resultados negativos quanto ao objectivo traçado pelo partido e governo, de conseguir um melhor nível de bem-estar para a população, estão entre as origens de um golpe de Estado ( 14 de Novembro de 1980) liderado por uma parte dos militantes do PAIGC, sobretudo de origem guineense. O novo poder enveredou por um caminho de liberalização gradual da economia, mas também não conseguiu, até 1986, cumprir os objectivos de desenvolvimento a que se propunha.

A partir de 1986 a Guiné-Bissau aceita acordos propostos pelas organizações internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) -

---

<sup>2</sup>Como primeira definição discutida e completada no Capítulo IV podemos traduzir o "glossário" do relatório anual do Banco Mundial em 1988, onde se entende por estabilização as políticas incidindo em geral sobre a procura, com o objectivo de atingir níveis sustentáveis de défice orçamental e da balança de pagamentos, e reduzir a taxa de inflação, e por ajustamento estrutural as reformas de políticas e de instituições de nível macro-económico ( como a política fiscal e as alfândegas); estas alterações são concebidas para melhorar a eficácia da atribuição de recursos, expandir o crescimento potencial e aumentar a capacidade da economia resistir a choques externos.

<sup>3</sup> Não existiam instituições de poder local, similares aos municípios, excepto na capital.

com base num programa de política económica e social de estabilização e ajustamento estrutural, nos moldes conceptuais protagonizados por aquelas instituições, e acompanhados de regras de condicionalismo que ligavam os resultados conseguidos à libertação de sucessivas parcelas dos empréstimos contraídos.

Uma vez que um dos objectivos desse tipo de políticas consiste na redução da intervenção do Estado na economia e na sociedade em geral, a favor dos operadores privados, a transformação da governação do país no período de aplicação desses programas, foi profunda. O funcionamento dos ministérios e das instituições em geral passou por um processo de enfraquecimento, por falta de verbas e quadros e de esvaziamento das funções para as quais tinham sido organizados. A consequência mais evidente foi a existência simultânea de lógicas de funcionamento diferentes: por um lado a dos ministérios mais empenhados na implementação dos acordos com o FMI/BM, como as Finanças e o Comércio, por outro a de ministérios como o Plano e outras instituições com acção descentralizada, que preferiam defender a prevalência de objectivos de desenvolvimento social de longo prazo, que caracterizavam os Planos de Desenvolvimento, em lugar das medidas que visavam a estabilização dos equilíbrios macro-económicos de curto prazo e o ajustamento da economia orientado para o sector privado e para as formas individuais de organização da produção.

As alterações na governação também implicaram mudanças ao nível do sistema político, que levaram a eleições multipartidárias, e consequente saída do Governo e da Presidência de muitos responsáveis do PAIGC, em 1994 e 1999, iniciando-se uma recomposição de equilíbrios sociais, económicos e políticos completamente nova desde a proclamação da independência.

As dificuldades dessa transformação expressaram-se em progressos e retrocessos do bem-estar das populações até 1998, com a comunidade internacional a suspender a ajuda ao desenvolvimento entre 1991 e 1993. Nos anos de 1998 e 1999 estalou o primeiro conflito militar desde a guerra de independência, pelo que a evolução que se verificava sofreu os efeitos de uma guerra - sobretudo urbana e limitada em vítimas humanas guineenses, mas demolidora das estruturas e da confiança da comunidade internacional na governação saída das eleições posteriores à guerra.

#### As hipóteses a demonstrar são as seguintes:

- Que a implementação de políticas económicas e sociais de estabilização e ajustamento estrutural levou a que a governação do país se tornasse dependente da envolvente externa. Num processo gradual de abdicação de autonomia, no contexto do desenvolvimento económico, social e político dum país africano, como a Guiné-Bissau, as condições impostas pelas instituições internacionais e aceites pelo Governo local limitaram a capacidade interna de exercer a governação e, por consequência, de influenciar a evolução do bem-estar dos indivíduos.



- Que as estratégias de vida<sup>4</sup> das famílias em tal processo, decididas e postas em prática pelos núcleos familiares, se podem considerar como um dos elementos centrais de análise dos efeitos das medidas de governação no bem-estar da população.

- Que a análise feita com base na variável quantitativa do consumo das famílias não é suficiente para caracterizar a evolução registada e necessita de ser completada com a apreciação de variáveis qualitativas.

A metodologia seguida assenta no princípio de que o bem-estar numa sociedade africana se deve analisar atribuindo um peso significativo às múltiplas componentes que o compõem. Essas componentes podem ser classificadas umas como mais qualitativas, de que são exemplo a posse de habitação, a educação, a saúde; e mesmo variáveis que não podem ser sujeitas qualquer lei de mercado (como a pertença a uma religião, a diferença de estatuto social entre homens e mulheres ou entre classes de idade, as leis tradicionais de casamento, o estatuto social de uma etnia<sup>5</sup>, o acesso ao poder político); e outras podemos classificá-las como mais quantitativas, como o consumo e o rendimento.

A investigação apresentada procura estabelecer uma metodologia que faça a integração dos dois tipos de componentes na Teoria do Bem-estar, adaptando à sociedade urbana africana em análise os conceitos já utilizados em geral por diferentes autores. Essa metodologia implica a construção de funções quantificáveis e ordenáveis, que permitam a determinação de diferentes níveis de bem-estar para cada família e grupo social, mas que possam ser calculados de acordo com uma tipologia de componentes mais qualitativas, considerando desse modo esses aspectos do bem-estar.

Implica também a tentativa de construção de um indicador composto que considere variáveis quantitativas e qualitativas nas mesmas funções.

É essa complementaridade de indicadores que permite a tentativa de captar o significado de um fenómeno social no seu contexto sócio económico e cultural dos grupos sociais existentes na realidade urbana guineense e das estratégias de vida das famílias face às decisões da governação.

A análise do caso concreto da cidade de Bissau utiliza os dados dos inquéritos aos orçamentos familiares de 1986, 1991 e 1994, e dos inquéritos feitos no âmbito de um Projecto designado por Observatório do Bem-estar em três bairros da mesma cidade, para definir três níveis de bem-estar de forma a cumprir esses objectivos.

---

<sup>4</sup> Ou de sobrevivência. Pensamos todavia, que o termo “vida” exprime melhor a realidade investigada, como veremos nos Capítulos sobre o país escolhido.

<sup>5</sup> "Grupo humano que se formou ao longo do tempo, num território e tem características linguísticas e culturais comuns e relativamente estáveis, assim como a consciência da sua identidade e da diferença em relação a todas as demais formações similares, fixadas num nome de designação colectiva (etnónimo)" (JAO, M., 1995)

A contribuição que esperamos acrescentar aos actuais conhecimentos sobre os processos de desenvolvimento é, sobretudo, ao nível de instrumentos teóricos e empíricos de análise do bem-estar, adaptados à actual sociedade urbana da África Subsaariana, bem como algum contributo na compreensão dos efeitos das políticas de ajustamento em países desse continente.

Temos a ambição de conseguir produzir uma análise a partir de um quadro teórico de referência multidisciplinar, envolvendo sobretudo a Economia (a Teoria do Bem-estar e a política económica e social, com contributos da Economia do Desenvolvimento), e a Psicologia Social, no que respeita à matriz base de leitura da sociedade estudada. Para além disso, procurámos incorporar na investigação componentes de outras áreas, sobretudo de Sociologia e Antropologia Social, uma vez que acreditamos que é indispensável um conhecimento construído a partir de vários ramos do saber, para conseguir uma maior compreensão da realidade das relações sociais africanas do período em que vivemos.

O plano da dissertação inicia-se pelo esclarecimento das questões metodológicas que a condicionam, como sejam o modo de construir conhecimento que tomamos como referência, a definição desenvolvida do objecto de estudo, a razão da escolha da Guiné-Bissau no período de 1986-2001 e o tipo de família existente no país.

Completamos o Capítulo I procurando criar uma base conceptual coerente com o conhecimento já existente e tomando quatro conceitos como suportes da reflexão teórica que nos propomos efectuar: “desenvolvimento”, “bem-estar”, “pobreza” e “recursos”. A escolha de tais conceitos de base da investigação decorre da definição da própria temática abordada. Para os primeiros três traçamos a sua evolução sem problematizar, uma vez que se adoptamos as definições que se consideram dominantes na data em que escrevemos.

Terminamos com uma descrição das fontes utilizadas e uma referência à metodologia de recolha de dados.

Mas é também indispensável explicitar a forma de aplicação da Teoria do Bem-estar que permite esse tipo de análise numa sociedade como a da Guiné-Bissau, com uma importância significativa de variáveis não quantificáveis nas preferências das pessoas que a compõem. Para tal procedemos, no Capítulo II, a um breve *survey* da Teoria do Bem-estar, à definição do bem-estar individual, da família, de grupo social e da cidade, partindo da escolha de preferências familiares sobre um conceito lato de recursos, para formalizar funções de bem-estar *bergsonianas* ( que permitam obter resultados ordenáveis e comparáveis, utilizando a variável de síntese quantificável do “consumo por adulto equivalente”) e apurando níveis de bem-estar de acordo com as variáveis qualitativas que correspondem à tipologia de grupos sociais existentes na sociedade guineense, com utilização dos índices de Foster.

Procurámos construir um indicador composto qualitativo, o Indicador Qualitativo de Desenvolvimento, com as variáveis consumo, habitação e ensino/instrução - como alternativa à consideração apenas do consumo - numa formalização inspirada no Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD. Tais indicadores irão ser interpretados com um enquadramento da matriz de grupos sociais no país e da evolução da sua governação.

Para estabelecer a relação entre as estratégias familiares e as políticas de estabilização e ajustamento estrutural esclarece-se, no Capítulo III, a tipologia desses programas no continente africano em geral, os resultados e a evolução da sua concepção entre 1986 e 2001. Procurámos enquadrar essa tipologia na evolução crítica que essas políticas têm tido, bem como esclarecer quais as diferentes sínteses de conjuntos de políticas que constituem estratégias de prossecução do Bem-estar, adoptadas em momentos históricos distintos por países africanos.

A necessária especificação da governação na aplicação desses programas para a Guiné-Bissau deu origem ao Capítulo IV, onde procuramos explicitar as suas limitações, contradições e os efeitos lógicos previsíveis do modo como essas políticas económicas e sociais foram aplicadas no país entre 1986 e 2001, com algumas referências a períodos anteriores. Efectuamos uma análise do modo como o governo procurou pôr em prática os objectivos do desenvolvimento do país, sujeito aos condicionamento dos programas acordados com o FMI e BM, e como tal prática criou uma dependência completa do país em relação à sua envolvente externa.

No Capítulo V utilizaremos os resultados obtidos na análise efectuada em capítulos anteriores para estabelecer as ligações lógicas entre as políticas postas em prática e a evolução do bem-estar das famílias. Os inquéritos aos orçamentos familiares e informações recolhidas expressamente permitem que - seja entre 1986 e 1991 e entre 1994 e 1998, quando o bem-estar melhora, seja entre 1991 e 1994 e entre 1998 e 2001 quando se deteriora - se compreenda a razão das evoluções detectadas, utilizando como instrumento as funções de bem-estar, analisando os resultados segundo as variáveis qualitativas que definem grupos sociais de interesse, e segundo as estratégias familiares, baseadas na diversificação da actividade económica das famílias e segundo o indicador qualitativo construído. Comparam-se as conclusões conforme o indicador utilizado, concluindo-se que não há diferenças de tendência, mas sim de grau, na evolução do bem-estar.

Nas Conclusões de toda a investigação confirmamos as hipóteses enunciadas de que um dos resultados dos programas de ajustamento na Guiné-Bissau entre 1986 e 2001, foi a construção de um modo de governação que implicou, em todo o período, uma dependência pronunciada do bem-estar das famílias em relação às ajudas externas.

Igualmente verificamos que as estratégias prosseguidas pelas famílias, na medida em que podem ser detectadas pelos inquéritos, constituíram a forma da população se adaptar activamente à política implementada.

Finalmente, pela comparação entre o bem-estar medido pelos índices de Foster e o indicador composto referido, concluímos que o consumo não permite uma percepção completa da evolução verificada.

A conclusão geral da investigação realizada é que, apesar da Guiné-Bissau ter um tecido social composto de várias dezenas de etnias, com uma riqueza cultural e histórica variada e potencialmente importante na construção de uma identidade nacional, apesar de ter desenvolvido um processo de luta vitoriosa pela

independência, muito apoiado pela população sobretudo rural, para construir um único país a partir de dois territórios coloniais descontínuos, apesar de conseguir em geral alimentar a sua população com os recursos agrícolas, florestais e marítimos nacionais, apesar de não ter até 2002 registado guerras civis arrasadoras<sup>6</sup> dos recursos humanos, contrariamente a vários países da África Ocidental, e apesar de ter evoluído de um sistema de partido único para um modelo parlamentar multipartidário sem sobressaltos sociais de maior, o país tem conseguido com muita dificuldade corresponder às aspirações dos seus nacionais, esquecendo as suas referências históricas do tempo da luta pela independência, abdicando progressivamente da autonomia da governação e perdendo gradualmente os apoios internacionais que deveriam permitir um aumento sustentado do desenvolvimento geral do país e do bem-estar familiar similar àquele que qualquer guineense é capaz de desejar.

Os Anexos procuram contribuir para o esclarecimento da metodologia de recolha dos dados (Anexo I) e da história e geografia da Guiné-Bissau (Anexo III e IV). No Anexo II apresentam-se todos os quadros com os dados estatísticos das famílias e das pessoas obtidos nos inquéritos realizados no país, para as variáveis que são significativas para suporte da análise empírica.

A Bibliografia é apresentada organizada em fontes principais (o critério principal é a importância para a dissertação, ou seja, se os documentos têm uma maior valia em relação a outros, então são deste tipo de fontes) e em fontes complementares (aqueles documentos que têm menos importância para a dissertação; em geral resultam de análise de outros documentos, de uma reflexão sobre um conjunto de artigos de outros autores; mas também podem ser como os anteriores, mas com menos importância).

---

<sup>6</sup> A guerra civil de 1998 - 1999 como se verá ao longo deste trabalho teve efeitos destruidores limitados.

## CAPÍTULO I

### OS CONCEITOS BASE E A METODOLOGIA SEGUIDA

Este capítulo pretende explicitar as opções metodológicas tomadas no presente trabalho de investigação, nomeadamente, o modo de construir conhecimento, o objecto de estudo – tema, espaço geográfico e temporal –, a unidade de análise da população – a família urbana africana – e os conceitos teóricos base utilizados – desenvolvimento, bem-estar, pobreza e recursos. Pela importância na literatura sobre a temática onde se insere o presente trabalho, impõe-se desde já uma clarificação desses conceitos que serão utilizados em todos os Capítulos da investigação. Para os primeiros três pretende-se traçar a sua evolução mais do que participar no debate sobre os mesmos, uma vez que adoptamos as definições que consideramos dominantes na data em que escrevemos, pois concordamos que elas são adequadas à investigação que pretendemos desenvolver.

Explicita-se ainda o método escolhido para a comparação entre os três anos de que se dispõe de dados quantitativos, a metodologia de articulação entre esses dados e os inquéritos que proporcionaram informações mais qualitativas e as fontes utilizadas para recolha de informação.

#### 1.1. O modo de construir conhecimento

Esta investigação pretende ser elaborada recorrendo sobretudo a dois dos modos possíveis de construir conhecimento<sup>7</sup>:

- O primeiro desses modos – derivado da reflexão de autores apoiados na construção de teorias consistentes e lógicas, desligadas de exemplos concretos de aplicação das suas conclusões – é a investigação que em geral se localiza nas universidades. <sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Pois como afirma Buarque, C. (1986), “o conhecimento científico, tecnológico e artístico gerado na Universidade e Institutos de pesquisa não são únicos. Existem outras formas de conhecimento surgidas da prática de pensar e de agir dos inúmeros segmentos da sociedade ao longo de gerações...”. Boulding, K. (1974), considera três tipos de conhecimento: o quotidiano, o literário e o científico. Também foi utilizado de forma residual o modo de construção de conhecimento que sociólogos como Santos, B.S. (1995) e Bourdieu, P. (1980) apelidam de “senso comum” ou “sens pratique”, por recolha de opiniões de intervenientes muito variados sobre alguns aspectos abordados.

<sup>8</sup> No caso da Guiné-Bissau, no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP), com investigadores que obtêm os seus graus académicos em Universidades no exterior. Filho, W.T.(2002) faz uma análise muito completa da produção intelectual na revista do INEP.

- O segundo – derivado da premência de encontrar soluções para uma prática sempre exigente em cada momento – é o tipo de conhecimento que se gera na acção, sobretudo dos organismos públicos de execução nacionais e multinacionais e nas organizações não governamentais de desenvolvimento ou de ajuda humanitária.

A distinção rígida entre ambos sempre foi algo artificial, devido, por exemplo, ao facto de que, por um lado, os organismos públicos internacionais, desde a sua criação, procuraram recorrer frequentemente a investigadores vindos das universidades, e que, por outro lado, a investigação universitária sempre procurou confirmar ou infirmar com a prática as suas conclusões.

A novidade que nos parece decorrer, desde a elaboração do estudo da UNICEF “Ajustamento com rosto humano” em 1987, é a de uma maior e deliberada absorção dos investigadores produtores do primeiro tipo de conhecimento pelas organizações produtoras do segundo tipo. É raro o autor com obra significativa que não escreva em estudos financiados por organizações públicas nacionais ou internacionais, com maior incidência de estudos aplicados a casos concretos.

Em Portugal, Amaro, R. (1999), a propósito da luta contra a pobreza, faz uma breve análise de um universo de cerca de centena e meia de “trabalhos académicos” nos anos 90, e refere a combinação “entre reflexão teórica e análise empírica que não era muito tradicional na vida académica do passado.”

Santos, B.S. (1995), no seu “Discurso sobre as ciências”, ao procurar traçar as grandes linhas de um novo paradigma científico emergente, que sintetiza como “um paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente”, defende a sua elaboração a partir de uma pluralidade metodológica e de uma aproximação a “um conhecimento compreensivo e íntimo que não nos separe e antes nos una pessoalmente ao que estudamos.”

A consideração destes dois modos de construir conhecimento – um mais vocacionado para a elaboração teórica, outro para a reflexão sobre a realidade parece-nos a escolha que melhor se adequa aos objectivos da presente investigação e que se articula com o trabalho de Kuhn<sup>9</sup> sobre o progresso da Ciência por acumulação de conhecimentos, com novas teorias surgidas pela pressão de novos factos empíricos e com a necessidade de resolver os problemas surgidos por crises do conhecimento. Tal escolha corresponde a uma tentativa de uma aplicação, nesta investigação, do binómio investigação - acção tal como é referido por vários autores<sup>10</sup>.

## 1.2. O objecto de estudo

---

<sup>9</sup> Não se julga pertinente desenvolver esta articulação pois tal levaria a um desenvolvimento da temática epistemológica que não cabe no objectivo desta investigação.

<sup>10</sup> Veja-se para uma síntese Guerra, I. (2000)

O objecto de estudo desta investigação é a população de uma cidade da África Ocidental, num determinado período de tempo, na relação entre o seu bem-estar e as políticas económicas e sociais planeadas e executadas pelo Estado.

O espaço geográfico pelo qual optámos é a cidade de Bissau, capital da República da Guiné Bissau. Tal opção radica no facto de, tendo escolhido há algumas dezenas de anos, por opção pessoal, desenvolver a minha actividade profissional orientada para a África Subsaariana, a escolha da República da Guiné-Bissau para a investigação deve-se às características genéricas sociais e económicas do país serem similares à maioria doutros países africanos onde não existem recursos naturais que permitam uma acumulação rápida de capital, como petróleo ou minerais raros, nem uma maioria de recursos humanos com uma instrução formal de tipo ocidental.

A permanência nesse país, em actividade profissional durante cerca de dois anos, entre 1985 e 1987, foi a razão afectiva de peso para a escolha, de entre outros possíveis nas mesmas circunstâncias do continente africano. E o modo de construção do conhecimento sobre uma sociedade também passa por tudo o que se apreende mas não se racionaliza. E tal só é possível com uma vivência directa do país, da sociedade e genericamente das pessoas que a compõem.

A evolução da concentração da população residente na capital – 14.2 % em 1979, para 20.0 % em 1991, segundo os censos, e da estimativa de 24.0 % para 2000<sup>11</sup> – não espelha uma evolução muito acentuada face a taxas de concentração da população de outros países da África Ocidental, designadamente da Senegâmbia, onde todos os países têm valores superiores a 30 %, chegando o Senegal a 47 % em 2000.<sup>12</sup>

Segundo Silveira, J. (1989), Acioly, Jr. C. (1993) e por observação pessoal de algumas povoações no Norte e Leste em 2001 e 2002, os pequenos centros urbanos existentes na Guiné-Bissau, têm uma dinâmica de vida colectiva pouco diferente das aldeias, e apenas em Bissau existe a dimensão urbana<sup>13</sup>. As actividades económicas, os serviços públicos e os organismos da Administração Central, a Assembleia Nacional, ministérios civis e militares, estão localizados na capital. Se já era assim no tempo colonial, a independência apenas confirmou e continuou

---

<sup>11</sup> Não foi realizado o recenseamento de 2000, pelo que este número é uma estimativa com fonte na base de dados do Banco Mundial.

<sup>12</sup> Na África Subsaariana as cidades têm um processo de concentração de população acelerado, mas o continente ainda tem um nível agregado de urbanização baixo quando comparado com outras regiões. Segundo o Banco Mundial, Relatório do Desenvolvimento Mundial (2000/2001), só em 1999 a África Subsaariana teria atingido o nível da Ásia de Leste. As projecções para 2015 do Relatório do Desenvolvimento Humano, do PNUD, em 2000, mantém essa igualdade relativa, tendo apenas a Ásia do Sul uma percentagem de população a viver em cidades mais baixa que a África Subsaariana.

<sup>13</sup> Os Mapas A.4.1 e A.4.4 mostram os centros urbanos do país em 1933 e 1993.

essa característica, como se verá no Capítulo IV<sup>14</sup>. A concentração de serviços e actividades, a dispersão da população rural e as dificuldades de circulação rodoviária pela existência de múltiplos rios, que apenas se atravessam de jangada<sup>15</sup> ou piroga, dificultando as comunicações de qualquer género, leva-nos a trabalhar com a hipótese de que as medidas de política económica e social têm consequências mais mediatas sobre o bem-estar da população citadina e só num período posterior<sup>16</sup> sobre a rural.

A cidade de Bissau concentra, pois, as fontes de poder económico, político e social, as pessoas e instituições que escolhem e procuram aplicar as políticas de desenvolvimento para o país.

Concentra também a população que, de forma mais intensa, participa no processo de transição para um país mais próximo dos padrões dos países europeus que são a referência alvo generalizada na literatura, nos meios de comunicação e no discurso dos actores políticos no poder ou na oposição. Tal como afirma a equipa do INEP que elaborou os “Cenários Prospectivos” em 1995 – 1997, o aparecimento de centros urbanos dá origem a uma crescente desvinculação da população dos respectivos grupos étnicos e a uma assimilação de valores sociais e culturais do Ocidente em maior ou menor grau. (INEP, 1995).

O espaço temporal considerado tem início em 1986 e termina em 2001. A primeira data foi a da aprovação do primeiro Programa de Ajustamento Estrutural nesse país e do abandono de um modelo de política económica e social assente nos Planos de Desenvolvimento de médio prazo. A segunda corresponde ao ano mais recente em que há dados compatíveis com os anos anteriores, num período em que, a essa evolução de cariz mais económico e social, acresceram alterações na prática política vigente, com o afastamento, em parte violento e em parte por meio de eleições, do poder executivo, judicial e presidencial das pessoas do Partido que fez a luta pela independência.

Entre estas duas datas, a lógica governamental de prossecução do desenvolvimento foi profundamente alterada, mudando radicalmente a política económica e social aprovada e a metodologia da sua implementação. Por ser um período de grande mudança, constitui uma boa oportunidade para investigar os efeitos dessa política no bem-estar das populações e a reacção destas à nova lógica governamental.

---

<sup>14</sup> Lopes, C. (1982), afirma que, na altura em que escreve, a capital concentra 50 % dos investimentos e 80 % das verbas do Orçamento Geral do Estado.

<sup>15</sup>Pequenas embarcações tipo cacilheiro que levam uma dúzia de carros e 50 pessoas, com horários entre as 9 e as 18 horas, todas as meias horas, com frequentes avarias, faltas de combustível ou de óleo.

<sup>16</sup> Para o objecto da investigação não julgamos significativo e determinação mais exacta deste período.



Mesmo o conflito armado posterior, como o de 1998/1999, não retira importância ao estudo deste período, pois que nele podemos encontrar elementos explicativos da guerra que então se verificou, seja a nível económico, seja a nível do processo de construção do Estado guineense depois da independência.

O período imediatamente a seguir ao conflito armado - 1999-2001 - deve ser considerado com as devidas cautelas metodológicas, por ser muito actual, mas com a convicção de que, se o conflito completa um ciclo de afirmação da identidade nacional pós declaração de independência, o período que se inicia com as eleições presidenciais e legislativas de 1999 tem características próprias e marca o culminar dum processo de alienação do controle da Política Económica e Social pelas autoridades guineenses, iniciado em 1986.

O período de 1986 – 1993/4 inclui um conjunto de datas que na comunidade internacional marcam também uma mudança importante no modo de olhar o desenvolvimento e o bem-estar. Por exemplo:

- em 1987 é publicado o estudo “Ajustamento com Rosto Humano”, coordenado por Frances Stewart, Andrea Cornia e Richard Jolly para a UNICEF, dando eco mundial às críticas de vários autores aos efeitos sociais das políticas de estabilização e ajustamento estrutural como instrumento dominante de desenvolvimento;
- também em 1987 foi apresentado na ONU o Relatório Brundtland, “Our common future”, que coloca o desenvolvimento sustentável na agenda de todas as conferências internacionais posteriores;
- em 1989 cai o muro de Berlim, com a conseqüente evolução da política externa da URSS, que culmina o processo de colocação, na agenda internacional, da questão da governação como objecto de estudo, à qual se passaram a dedicar um número mais expressivo de investigadores universitários e organizações públicas nacionais e internacionais;
- a partir de 1990 inicia-se a publicação sistemática do Relatório do Desenvolvimento Humano, por uma equipa chefiada por Mahbub ul Haq, para o PNUD.

Esses anos são assim o período de viragem que determina as tendências do período posterior e se estende até aos nossos dias. O seu anúncio foi feito, entre outros, pelo surgimento do discurso de MacNamara, em Nairobi, em 1973 e subsequente edição pelo Banco Mundial, com uma equipa dirigida por Chenery, H.,B. da obra “Redistribution with Growth”, do trabalho da OIT em 1976 sobre as necessidades básicas, da obra de autores como Friedmann, J. (1992) sobre o empoderamento e de artigos de diversos autores e conferências internacionais (Estocolmo, 1972, Roma 1973) colocando a questão do ambiente da agenda internacional, etc.

### **1.3 A unidade de análise da população: a família urbana africana**

A família urbana africana constitui a unidade de análise para a investigação realizada. A justificação para considerarmos a família e não o indivíduo poderá encontrar-se no Capítulo II. Mas transcreve-se aqui a opinião de Adepoju, A. (1997): “os programas de ajustamento estrutural trouxeram a prova inequívoca que em África, é a família enquanto entidade – mais do que os indivíduos que a compõem – que define os tipos e os parâmetros de adaptação empregues por cada membro”.

O conceito de família é definido de forma distinta por diferentes ramos de conhecimento ou ciências sociais: a família como relação de parentesco, como unidade de consumo/produção, como grupo social, como unidade de residência, são ópticas diferentes, privilegiadas respectivamente pela antropologia, economia, sociologia ou demografia.

Privilegiando-se uma definição de família a partir das relações de parentesco, ou de alianças matrimoniais entre as pessoas que a compõem, teremos uma classificação<sup>17</sup> em -“família elementar” (nuclear ou restrita) formada por um homem, a sua mulher (ou apenas um deles) e seus filhos;

“família composta ou poligâmica” formada por um homem e mais de uma mulher, ou uma mulher e mais de um homem e respectivos filhos<sup>18</sup>.

“família extensa” formada por um homem e por uma mulher e pelas famílias constituídas pelos seus filhos ou por outros parentes.

Privilegiando uma definição a partir das relações económicas teremos<sup>19</sup> uma noção de família como um grupo de indivíduos que troca no mercado trabalho e iniciativa por bens e serviços de consumo, determinados racionalmente a partir da definição de preferências de cada um.

Klein, D.M. e White, J.M. (1996) na sua introdução às teorias da família apresentam uma definição como “grupo social que permanece por um período considerável de tempo quando comparável com outros grupos, é intergeracional, com relações biológicas e legais entre os seus membros que o ligam a outro maior”. Utiliza assim o critério do parentesco e da afinidade ligado a uma dimensão temporal que não encontrámos noutros autores.

---

<sup>17</sup> Fox, R. (1972), Augé, M. et al.(1975).

<sup>18</sup> Muitos textos referem a poligamia querendo na realidade escrever sobre a poligenia (1 homem e  $n > 1$  mulheres), já que a poliandria (1 mulher e  $n > 1$  homens) é extremamente rara. Vamos adoptar o mesmo procedimento.

<sup>19</sup>Ver autores como Alderman, H. et al.(1995), Bergstrom, T. (1993) ou Becker, G. (1991), que escrevem sobre os e modelos de família.

Partindo da noção de grupo doméstico como “conjunto de pessoas que partilham o mesmo espaço de vida (habitação, trabalho, lazer, consumo, etc.)” (Segalen, M.,1981), temos as seguintes categorias de estruturas familiares defendidas pelos historiadores e demógrafos do grupo de Cambridge<sup>20</sup>:

“sem estruturas” formado por pessoas que vivem em convivências, amigos, ou sozinhos.

“simples” formados por um casal só ou com os seus filhos.

“extensos” compostos pelo grupo “simples” acrescidos de parentes ascendentes, descendentes e colaterais.

“múltiplos” com vários núcleos conjugais e seus filhos.

Refira-se que nenhum destes autores considera os membros já falecidos da família como tendo um papel social concreto<sup>21</sup> e que todos afirmam a família como actor social activo na definição da evolução das sociedades onde se inserem.

Dos autores que escrevem sobre as relações familiares na África Sub Sahariana refira-se a definição de família feita pela Comissão Económica para África da ONU (1973) como “o conjunto de indivíduos que vivem em conjunto e têm uma alimentação e um orçamento comum”, com uma preocupação clara para a possibilidade de recolha de dados estatísticos.

Julgamos que ao colocar fora da definição as relações de parentesco, essa definição não abrange a realidade africana das populações urbanas, permitindo apelidar família um conjunto de indivíduos que apenas preenchem os requisitos referidos por estarem associados para uma actividade económica ou social, ou para simplesmente partilharem os custos de alimentação e residência, durante um período temporal em geral limitado, como é o caso de habitações de migrantes do campo na cidade, ou das casas de solteiros.

Outros autores como Adegboyega, O., Ntozi, J.P.M. e Ssekamatte-Ssebuliba, J.B. (1997) indicam as categorias de “famílias nuclear” e “família extensa”.

A “família nuclear” é composta de pais e seus filhos, biológicos ou adoptados, e corresponde ao tipo “família elementar” ou “simples” dos autores referidos anteriormente.

A “família extensa” é composta por famílias de três gerações (avós, pais, e filhos vivendo em conjunto), famílias de parentesco (famílias de três gerações que incluem outras pessoas consideradas parentes, como primos e sobrinhos) e famílias poligâmicas.

A tipologia utilizada por Lebris, E. et al.(1987) considera três categorias de famílias urbanas africanas: a “família elementar”, “alargada” e “extensa”<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Citação a partir de Saraceno, C. (1997).

<sup>21</sup> Referência feita por Ocholla-Ayayo, A.B. (1997) e que julgo ser pertinente para as famílias animistas.

<sup>22</sup> Tradução nossa do francês “élémentaire”, “élargie” e “étendue”.

Segundo esses autores a “família elementar”, pode ser simples, se for monogâmica, ou composta se for poligâmica. É o tipo de família constituída por um homem, a sua mulher (ou mulheres) e filhos, com orçamento e habitação<sup>23</sup> únicos, consumo europeizado maioritariamente monetário e escolarização dos filhos. Em geral tem outros parentes ou amigos na habitação comum, por períodos variáveis.

A “família alargada” engloba o conjunto de várias famílias elementares reunidas por laços de parentesco, com antepassado(s) conhecido(s) comum(s), cada uma vivendo na sua habitação e do seu orçamento. Os autores apresentam esta categoria como um compromisso entre as famílias “extensa” e a “elementar” de forma a manter a solidariedade familiar em espaço urbano.

A “família extensa” consiste num conjunto de famílias das restantes categorias ligadas por uma ascendência comum mais longínqua, que pode ser real ou mítica, e cuja solidariedade é expressa nos diferentes aspectos da vida. Tem um papel mais activo em cerimónias relacionadas com a morte, os casamentos e a divisão de propriedade. Os critérios base de organização e hierarquia são a idade e a relação de parentesco.

Noutra obra colectiva sobre a Tanzânia, Creighton, C. e Omari, C.K., et al.(1995), os autores incluem uma definição de família que defendem ser suficientemente geral para cobrir as formas e funções do conjunto de famílias : “uma entidade colectiva de um grupo de indivíduos unidos pela posse comum de activos<sup>24</sup> e um ou mais dos seguintes elementos: a) um orçamento comum originado em maior ou menor grau dos rendimentos do conjunto de indivíduos, b) instalações comuns de cozinha, c) uma residência comum”.

Os autores que conhecemos e se referem seguidamente, ao estudarem a família na Guiné-Bissau, consideram apenas dois tipos : a “família elementar” e a “família extensa”, tratando a família alargada como uma situação intermédia na evolução do tipo de família extensa para elementar.

A “família extensa” da época colonial na Guiné-Bissau, como é descrita nos trabalhos de Achinger G.(1986 e 1991), nas várias obras de António Carreira ou Augusto A. Silva sobre diferentes etnias<sup>25</sup> como os manjacos, brames, balantas, fulas, felupes ou sobre os balanta-brassa, (estes últimos Handen, D. L., 1985) dedicava-se a actividades económicas abrangidas pela designação de “modo de produção doméstico” (Meillassoux C., 1976), produzindo perto do nível de

---

<sup>23</sup> Independentemente do número de casas de que a habitação é constituída.

<sup>24</sup> Aqui como tradução nossa do termo inglês “endowments”

<sup>25</sup> Vamos utilizar a grafia dos nomes das etnias que Scantamburlo, L. (1999) propõe, uma vez que há autores que escrevem de forma diferente algumas dessas designações.

subsistência e atribuindo um valor simbólico à acumulação.<sup>26</sup> Eram famílias patriarcais, com o casamento exogâmico negociado independentemente da mulher, onde esta segue o marido para a sua comunidade, os parentes do homem têm direito aos filhos, e existe a poligamia e o levirato<sup>27</sup>28.

O processo de concentração urbana no período da guerra colonial e de pós – independência fez-se sobretudo na cidade de Bissau, que, segundo os recenseamentos da População e da Habitação, passou de 12.034 pessoas em 1950, para 109.214 em 1979<sup>29</sup>, e 195.389 em 1991.

As características das famílias urbanas que as distinguem dos habitantes rurais, como se pode ver na análise dos recenseamentos feita por Ribeiro, R. (1986) ou Cardoso, C. e Imbali, F. (1993), são sobretudo uma menor dimensão familiar, uma maior mistura étnica nas famílias, (o que pressupõe maior independência da mulher no casamento), maior número de mulheres envolvidas em actividades económicas, maior diversificação de ocupações/profissões existentes nas famílias e um maior nível médio de instrução de crianças, jovens e adultos. Tal análise é coerente com outros autores, como Morgan, S.P. (1993) ou Goode, W. (1969) sobre os efeitos da urbanização na estrutura familiar em outros países africanos.

Concordamos com esses autores, quando afirmam que os dados dos censos demonstram que ainda existem, na capital, tipos diferentes de famílias, desde a “extensa” de origem rural (a viver sobretudo em zonas periurbanas de Bissau) até à família “elementar” composta por um casal e filhos menores ( em geral de funcionários do Estado ou de organizações internacionais, com instrução formal superior ), passando por formas de poligamia com tipos de habitação idênticas às do espaço rural ou adaptadas às condições de habitação urbanas, sobretudo na limitação do espaço circundante das construções.

A família poligâmica adaptada ao espaço urbano pode ser constituída por : um homem, que é o chefe de família, e membro masculino de dois ou mais casais com diferentes mulheres, habitando a mesma unidade de alojamento com os

---

<sup>26</sup> Para além do papel do gado bovino, similar a outras sociedades africanas encontramos exemplos como os Felupes que acumulam arroz a distribuir na altura do falecimento do proprietário. As quantidades distribuídas constituem, socialmente, a medida do seu prestígio enquanto cultivador.(Fontes orais)

<sup>27</sup> Levirato: obrigação/direito de um membro do casal que ficou só por morte do outro ser colocado sob a protecção de um parente. Essa protecção pode assumir a forma de casamento e existiram e existem variações nos povos que praticam este costume, já indicado na Bíblia.

<sup>28</sup> As diferenças existentes entre etnias serão referidas no Capítulo II.

<sup>29</sup> O recenseamento de 1970 tem sido considerado pouco fiável devido à guerra colonial.

respectivos filhos, com uma hierarquia definida entre as mulheres e comportamentos homem/mulheres fixados por costume <sup>30</sup>;

várias habitações onde habita uma mulher e filhos e onde o homem passa com uma periodicidade não definida e para cujo orçamento contribui também de forma não permanente nem suficiente ( aquilo que em Bissau se chama informalmente, caso haja duas casas/mulheres, como “a segunda casa” ou “casa dois”).

Para o presente trabalho, a definição de família que vamos utilizar corresponde a um conceito que apelidámos de “família estrita” onde se dá relevo aos critérios de parentesco, de habitação e orçamento comum e de reconhecimento por todos os membros do chefe de família.

Este conceito de “família estrita” engloba as pessoas com alianças legais, de jure ou de facto, homem com uma ou mais mulheres, ou homem/mulher sozinhos, com filhos, menores ou não, a viverem na mesma habitação e do mesmo orçamento, outros parentes e os não parentes, hóspedes ou tendo uma relação de parentesco não consanguínea com algum dos membros da família, existentes na habitação no momento do questionário, contanto que reconheçam todos o mesmo chefe de família.

Só a verificação destes critérios permite identificar a família urbana sem incluir as convivências para actividades económicas (onde não faz sentido falar de chefe de família) e as “casas de solteiros” ou de “migrantes”, ponto de passagem de grupos de conhecidos na sua migração para o espaço urbano, nem excluir os hóspedes que não têm parentesco com alguém da família, mas são uma presença permanente.

Juntamos assim o critério do parentesco, através de um núcleo central do chefe de família e dos seus parentes, com o critério da realidade de permanência junto desse núcleo de pessoas que podem ser ou não parentes mas que têm entre si uma relação social. O critério da dependência de um mesmo orçamento contribui decisivamente para que o espaço familiar seja onde se realiza uma parte importante da apropriação de recursos por parte das pessoas presentes.

Em relação aos autores que referimos neste capítulo, tal conceito está próximo da “família elementar”, e não exclui a “família extensa” que pode ser definida como conjunto de famílias restritas, que reconhecem a autoridade de um chefe de família.

O conceito de “agregado doméstico ou familiar”, utilizado nos recenseamentos de 1979 e 1991, difere do conceito de família elementar ou restrita apresentado, por considerar a relação de parentesco estabelecida entre os membros como o critério principal, e não o orçamento comum ( designado por “fogão” na Guiné-Bissau ) e a autoridade de um “chefe de família”. As consequências dessa diferença são a ausência, nos recenseamentos, dos hóspedes, como membros da família, seja qual

---

<sup>30</sup> Esta é a forma mais próxima da família rural, como se pode ver nos autores referidos e na bibliografia de cada referencia. Consulte-se também o Vol. IV do recenseamento da população e da habitação de 1979, na Guiné-Bissau, onde se faz uma discussão pormenorizada do tipo de famílias existente no país.

for o tempo que têm de permanência junto das restantes pessoas (são recenseados nos respectivas agregados de origem), e a separação em mais de uma família de parentes, por se utilizar a relação de parentesco do núcleo esposo/esposa(s) e filhos menores, como critério principal, independentemente da origem do orçamento de que dependem e da aceitação da autoridade de outra pessoa como “chefe de família”.

Os inquéritos aos orçamentos familiares utilizaram este conceito de família estrita em 1986 e o mesmo sucedeu naqueles que foram efectuados em 1999-2001. Em 1991 e 1993-94 o apuramento dos dados fez-se, para esta investigação, directamente a partir dos boletins de inquérito, uma vez que na identificação dos membros da família se utilizou o mesmo conceito<sup>31</sup>. Ficámos assim com o mesmo conceito base nos três momentos de recolha de dados.

De acordo com as características da sociedade urbana guineense, como veremos mais em pormenor no Capítulo V, julgamos que esta noção de “família estrita” corresponde melhor aos objectivos da investigação que realizámos do que o de agregado doméstico ou familiar utilizado nos censos oficiais ou de família definida pelo critério dos laços de parentesco.

Consideramos que essas famílias definem estratégias<sup>32</sup> na sua vida colectiva de todos os dias, consistindo em comportamentos dos seus membros, como resposta a elementos que podem ser ocasionais (como o estalar de um conflito militar), ou intencionais (como a aplicação de um programa de políticas económicas de medidas de estabilização e ajustamento estrutural). Tais estratégias podem ser prosseguidas por todo o grupo familiar, ou ser o somatório das opções dos seus membros individualmente, e assumir formas mais ligadas a aspectos simbólicos (como a ligação a membros da família com cargos políticos ou religiosos) ou económicos (como a organização familiar de uma actividade económica, a diversificação de profissões na mesma geração ou inter – gerações, a migração para trabalhar de todos ou de alguns membros e as respectivas remessas de poupanças, o associativismo sobretudo de mulheres, o aumento do número de membros a trabalhar em actividades formais sobretudo em espaço urbano, o aumento do trabalho infantil, a organização de pequenas bancas de venda muito perto da casa de habitação), ou outros (como a procura de níveis educacionais mais altos para alguns membros da família – em geral os rapazes -, a entrega de crianças a outras

---

<sup>31</sup> A classificação das famílias utilizada pelo Banco Mundial (1994) para análise dos boletins de 1991, parece-nos muito pouco adequada à realidade guineense, foi: tradicional (homem residente + esposa + filhos); família dirigida de jure por uma mulher (mulher divorciada, viúva ou separada legalmente + filhos + outros parentes); família dirigida de facto por uma mulher (mulher com homem ausente + filhos); poligâmica (homem + mais de uma esposa + filhos).

<sup>32</sup> É corrente na literatura que aborda questões da estratégia familiar utilizar o termo “estratégias de sobrevivência”. Parece-nos que no contexto da análise que pretendemos esse termo induz em erro, pois não se trata de sobrevivência física das famílias mas sim de melhoria de bem estar. Ainda que não sejam bem sucedidas não se coloca o problema de a sua vida física estar em causa.

famílias ou a outros parentes, o casamento), mas têm todas o objectivo de aumentar o bem-estar da família.<sup>33</sup>

Não consideramos a importância dos conflitos decorrentes de interesses individuais contraditórios no interior das famílias pois, ou esses conflitos são resolvidos recorrendo à hierarquia do chefe de família, ou os membros discordantes fundam novas famílias. No Capítulo II abordamos o processo revelador de preferências da família como unidade de análise.

As estratégias de aumento do acesso a recursos, através da diversificação de profissões dentro das gerações que convivem, correspondem melhor às alterações profundas na organização e conteúdo da política económica e social. De facto, uma característica base bem sucedida dessas alterações consistiu na liberalização da actividade económica, que facilitou a diversificação de ocupações/profissões (como veremos no Capítulo V). Essas estratégias implicam uma dispersão de pessoas por actividades diferentes dentro das famílias e o desenvolvimento de algumas redes de solidariedade dentro de cada profissão, que funcionam em simultâneo com as redes familiares tradicionais, que, como afirma Dozon, J.P. (1986) citado por Rodrigues, C. (2002), são sempre “o coração das sociedades africanas”.

## 1.4 O conceito de Desenvolvimento

O conceito de Desenvolvimento vai-se tornando público enquanto tal no século vinte com variações de conteúdo<sup>34</sup>. Embora anteriormente a palavra “desenvolvimento” seja utilizada comumente, podemos considerar que a obra de Schumpeter J. A. (ed. 1934), cuja tradução francesa teve o título de “Théorie du développement”, o discurso do Presidente Wilson, em 1918 e as referências na Carta constitutiva da Sociedade das Nações em 1919, são os primeiros marcos na construção do conceito de que pretendemos aqui traçar as tendências.

Como desde logo se articulam os conceitos de bem-estar e de desenvolvimento (e de sub desenvolvimento) citemos o artigo 22<sup>o</sup> da Carta (tradução nossa):

---

<sup>33</sup> Ver em Moser, C.N. (1998), um quadro síntese das estratégias das famílias em resposta a mudanças económicas. Outro exemplo de classificação de estratégias familiares é a tipologia de Cornia, G.A. (1987): 1. Estratégias para gerar recursos novos. 2. Para aumentar a eficiência dos recursos existentes. 3. Para recorrer a outros parentes e migração. Bürki, J-F. (2000) considera dois aspectos bases da definição de estratégias familiares: 1. Diversificação de áreas e modos de execução de actividades económicas. 2. Organização interna à família como a divisão de trabalho entre sexos e gerações.

<sup>34</sup> Riggs, F. (1984), afirma ter encontrado 72 definições de desenvolvimento.



“O bem-estar e o desenvolvimento desses povos <sup>35</sup> são uma missão sagrada da civilização”, e “o melhor método para realizar esse principio é confiar a tutela desses povos às nações desenvolvidas”, em mandatos que devem variar de acordo com “o grau de desenvolvimento do povo”.

Um memorando de 1938 da Sociedade das Nações utiliza a palavra desenvolvimento acrescentando-lhe o qualificativo “económico”. E especifica o padrão de referencia do subdesenvolvimento: “Os transportes e a distribuição não atingiram ainda um estado avançado de desenvolvimento. O uso do sabão é em geral desconhecido; a limpeza na preparação de alimentos não existe; a necessidade de limpeza pessoal é em geral ignorada, e onde tal não sucede são as condições materiais que faltam. A evacuação dos detritos e de excrementos é uma coisa quase desconhecida; as camas, as mesas, as cadeiras e as colheres não são utensílios de uso corrente e os utensílios domésticos consistem apenas nalgumas cabaças e vasilhas de barro. A ignorância das mulheres no que respeita aos cuidados a ter com as crianças é profunda. ... Há tradições que se opõem a todo o progresso.” Nesse mesmo texto encontramos a cada momento a correspondência entre desenvolvimento e progresso. Parecem expressar os autores dessa época a convicção de que a evolução do progresso feito em direcção ao padrão constituído pelo modelo europeu é o protótipo do progresso/ desenvolvimento.<sup>36</sup> O desenvolvimento surge como a ideia moderna do progresso<sup>37</sup>.

O período pós – IIª Grande Guerra, de 1939-1945, vê a prática da reconstrução da Europa ter um enquadramento concreto no Plano Marshall. J. M. Keynes não se interessa especialmente pelo desenvolvimento, prevalecendo na sua obra mais as preocupações de política de estabilização ou de conjuntura, do que de ajustamento estrutural ou de médio e longo prazo. O desenvolvimento é ainda um conceito que se aplica fundamentalmente aos países fora do espaço europeu e da América do Norte. Mas a literatura sobre o tema continua a expandir-se em boa parte com base na conceptualização keynesiana do papel do Estado como agente central do planeamento e da execução das políticas.

Note-se, no entanto, que não há uma clarificação da diferença de conceitos entre desenvolvimento e crescimento, mantendo-se para muitos autores a utilização de ambos os termos indiferentemente. Entre outros, Lewis, A.(1954), reconhece que o processo de desenvolvimento consiste em “alargar o leque de escolhas humanas” mas opta expressamente pela noção de crescimento económico quando afirma “O

---

<sup>35</sup> Os povos eram “aqueles que não são ainda capazes de se dirigir a eles próprios nas condições particularmente difíceis do mundo moderno”(artigo 22º)

<sup>36</sup> Na linha das teorias evolucionistas o termo progresso é mais antigo, existindo vários autores do século XVIII e XIX que se referem em abundância à evolução da humanidade através do progresso. (Adam Smith, Malthus, Ricardo, Stuart Mill, Marx, entre outros)

<sup>37</sup> Tal ideia poderá corresponder a uma modernização da dicotomia bárbaros / civilizados existente em muitas civilizações desde a antiga Grécia à chinesa, e da laicização da missão cristã de salvação das almas da época dos Descobrimentos portugueses e espanhóis ou da conversão de infiéis da expansão muçulmana. Mas não cabe neste texto tal debate.

nosso assunto é o crescimento, não a distribuição”; Rostow, W.W. (1960) perspectiva as etapas do crescimento económico; a definição de Higgins, B.(1959) toma desenvolvimento como um crescimento do rendimento total e per capita, com larga difusão pelos grupos profissionais, cumulativo e com uma duração de pelo menos duas gerações; a posição de Bruton, H.J.(1965) sobre a multidimensionalidade do conceito de desenvolvimento, realça a sua importância, mas defende que não é necessário procurar uma medida multidimensional pois o produto per capita é um substituto eficiente.

Coexistem com estas posições outros autores que defendem a necessidade de desenvolvimento por oposição ao crescimento, como Singer, H.W.(1965), que escreve “O problema dos PVD não é apenas o crescimento, mas também o desenvolvimento. Não é só o quantitativo que importa, mas também o qualitativo: melhorar a qualidade de vida das pessoas”.

Perroux, F. procura, com um conjunto de artigos sintetizados na revista “Tiers Monde” de Abril de 1966, estabelecer a diferença entre crescimento e desenvolvimento. O primeiro é apresentado como função da evolução de variáveis económicas e num quadro de alterações duradouras de estruturas e eventualmente de sistemas. O segundo é definido como “uma combinação de mudanças mentais e sociais numa população que a tornam apta a fazer crescer cumulativamente e duradouramente o seu produto real global”.

A encíclica “Populorum Progresso” de 1967, defende que “o desenvolvimento não se reduz ao simples crescimento económico. Para ser autêntico deve ser integral, isto é, promover todos os homens e todo o homem”. Seers em 1979, defende que desenvolvimento consiste na criação de condições para a “realização do potencial da personalidade humana”. 38

Se tomarmos a obra de Guilhaumont, P. (1985) sobre economia do desenvolvimento e os volumes organizados por Meier, G. e Seers, D (org.) (1988) sobre os pioneiros do desenvolvimento, encontramos as mesmas obras classificadas como abordando o crescimento ou o desenvolvimento, para todo o período das décadas de 50 e 60.

Na década de 70 essa distinção vai ganhando contornos mais definidos com posições como as de Morse D., director da OIT em 1970, “contra o PNB” ou as conclusões da Conferência Mundial sobre o Emprego da mesma organização em 1976, que inicia uma estratégia de desenvolvimento fundada no conceito de necessidades básicas, ou o trabalho de Organizações Não Governamentais como a Fundação Ford, a Fundação Dag Hammarskjöld com o relatório “What Now Another Development”, a Oxfam ou a Christian Aid. 39

---

<sup>38</sup> Ambas são posições pioneiras das definições de Desenvolvimento Humano na década de 90.

<sup>39</sup> As organizações que hoje se classificam como ONG existem desde os finais do século XIX (Caritas, Cruz Vermelha, Exército de Salvação), mas passaram a intervir claramente nos países em desenvolvimento depois da guerra 1939-45: Oxfam (1942), Catholic Relief Services (1943) CARE (1945), Ver além de Clark, J. já referido, Beigbeder, Y. (1992) ; em português Matos, R. (2001) e Ribeiro, M. ( 1995).

Nessa mesma década, tendo Chennery, H. como economista chefe e McNamara, R., como Presidente, o Banco Mundial procura associar ao conceito de crescimento o de distribuição, visto como potenciador de crescimento e não como inibidor.

Em Portugal, podemos encontrar no início dos anos 80 Murteira, M. (1982) com uma distinção muito clara dos dois conceitos: “A noção de crescimento económico é essencialmente quantitativa e refere-se ao aumento regular do produto nacional a preços constantes (ou o que é o mesmo a preços reais). Quanto ao desenvolvimento trata-se de uma noção qualitativa, bem mais complexa, e envolve a explicitação de juízos de valor. O desenvolvimento é um conceito normativo que traduz determinada concepção desejável da mudança social ou do processo histórico em dada formação social referenciada no espaço e no tempo.” Refere este autor ainda “três princípios base que se associam correntemente ao conceito de desenvolvimento”, em resumo:

- “a todos os homens e a cada homem sejam oferecidas condições para o pleno aproveitamento das suas capacidades, segundo as suas próprias aspirações.”

- “não discriminação entre indivíduos, qualquer que seja o sexo, a raça, a classe, a actividade, a região a que pertençam.”

- “autodeterminação ou independência do processo de desenvolvimento nacional em relação a instancias exteriores ao Estado”;

Em 1988 Guilhaumont apresenta um conjunto de critérios para distinguir crescimento e desenvolvimento:

<b>Desenvolvimento</b>	<b>Crescimento</b>	<b>e</b>
	Crescimento	Desenvolvimento
Indicadores	Produto ou Produto per capita	Produto per capita outros indicadores
Variáveis	Só quantitativas e sobretudo económicas	Variáveis económicas, sociológicas, outras
Método	Modelos matemáticos	Menos formalização mas sem exclusão
Aplicação	Países desenvolvidos	Países sub desenvolvidos mas tendência a generalizar-se

Em consonância com esses autores, Sachs, W. (1992), no seu “The development dictionary: a guide to knowledge as power” sintetiza na ideia de mudança sob imperativos normativos, a essência do desenvolvimento.

Em 1987, o Relatório Bruntland, elaborado para a ONU, com o conceito de desenvolvimento sustentável, e os autores do “Ajustamento com rosto humano”, elaborado para a UNICEF, reúnem um conjunto de contributos que vem afirmar a necessidade premente de olhar para as variáveis sociais do desenvolvimento, incluindo o ambiente, uma vez que as políticas de estabilização e ajustamento destinadas a estimular o crescimento não permitiram melhorar a qualidade de vida das populações de acordo com as expectativas iniciais.

Tais trabalhos abrem espaço na comunidade internacional para um vasto número de artigos, que vão desde a divulgação pública até às múltiplas comunicações em seminários universitários e aos papers internos de organizações internacionais, onde o conceito de desenvolvimento “com rosto humano” e os aspectos sociais e normativos da mudança se afirmam. Esta afirmação é feita em grande parte por oposição às opções pelo arrastamento provocado pelo crescimento económico, defendidas pelo FMI e pelo Banco Mundial, com base nas teses de Kuznets, S., (1955) da relação entre desigualdade e produto e de Kaldor, N. (1939) sobre a propensão à poupança dos diferentes grupos sociais.

A equipa que trabalhou no Relatório do Desenvolvimento Humano, elaborado pelo PNUD, partindo da necessidade de encontrar “uma medida (do desenvolvimento) que não seja cega aos aspectos sociais da vida humana como é o PNB” (Haq, RDH, 1999) publicam em 1990 o cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano<sup>40</sup>. Essa publicação, que se repete todos os anos desde então, vai determinar a evolução da definição de desenvolvimento a ponto de Chambers, R. (1997) se referir aos paradigmas da economia do desenvolvimento pós guerra de 1939-45 como sendo o “Keynes Consensus”, o “Washington Consensus” e o “Human Development Consensus”. Mesmo um autor que foi economista chefe no Banco Mundial como Stiglitz, J. (1998) defende a necessidade de um novo paradigma que substitua o “Washington Consensus” e que alargue os objectivos do desenvolvimento ao nível de vida das pessoas, à sustentabilidade intergeracional das opções tomadas<sup>41</sup>, aos efeitos distributivos e à promoção da democracia.

A definição, apresentada em 1990, de Desenvolvimento Humano como um processo para “alargar a gama de escolhas oferecidas à população que permitem que o desenvolvimento seja mais democrático e participativo ... essas escolhas devem incluir o rendimento, emprego, educação, saúde, ambiente, segurança, liberdade de participação nas decisões comunitárias” e cujo centro seja

---

<sup>40</sup> E é o herdeiro de tentativas como as do UNRISD (1970) ou de Morris com o PQLI (1979).

<sup>41</sup> Que segundo Pretes, M. (1997) acrescenta uma dimensão infinita ao conceito de desenvolvimento, pois torna o processo sempre inacabado.

“a expansão e utilização de todas as capacidades da personalidade humana”<sup>42</sup>, vai determinar toda a evolução do conceito na década seguinte.

Alguns dos autores dos relatórios anuais do Banco Mundial, como Thomas, V., Kaufman, D., Srinivasan, T.N. e Fischer, S., numa equipa dirigida por Summers, L.H., elaboram, em 1990 e 1991, dois relatórios com os temas Pobreza e Desafios do Desenvolvimento, respectivamente, onde tomam como desafios do desenvolvimento “melhorar a qualidade de vida”, pormenorizando a necessidade de definir estratégias sintetizadas em investimento nas pessoas, ajuda para um funcionamento em concorrência dos mercados, liberalização do comércio e do investimento estrangeiro e controle do déficit público e da inflação. Esboça-se nesses relatórios o conteúdo da posição do Banco Mundial, que se mantém toda a década de 90: o desenvolvimento tem uma dimensão social e outra política – alívio da pobreza, justiça social, liberdades civis e políticas, participação popular e descentralização – para além da dimensão económica (Cap.8).

Ao longo da década de 90 e nos primeiros dois anos da década seguinte, a comunidade científica vai detalhando o conteúdo das escolhas contidas na definição de Desenvolvimento Humano: eficiência, financiamento, políticas de reformas, globalização e informação, participação e governação, sustentabilidade e ambiente, segurança, género, desigualdade, pobreza, consumo, direitos humanos, novas tecnologias. Estas escolhas são temas de múltiplos artigos e dos Relatórios do Desenvolvimento Humano, mas sempre tornando muito claro que “sem crescimento económico nenhuma melhoria durável do bem-estar humano é possível” (ONU, 1991), e que “crescimento económico e desenvolvimento humano apresentam, assim, algum grau de independência no curto prazo. Mas no longo prazo o desenvolvimento humano ajuda o crescimento e este ajuda aquele” (ONU, 1996).

Clark, J. (1991) escrevendo sobre as ONG, considera que essas organizações defendem um conceito de desenvolvimento com sete componentes: infra-estruturas, crescimento económico, alívio da pobreza, equidade, ambiente, democracia e justiça social. Não há no entanto um conjunto de textos que permita seguir a sua contribuição para a evolução do conceito com a mesma clareza que têm as publicações do PNUD ou do BM, apesar do papel que, tanto as organizações internacionais, como os investigadores que escrevem sobretudo nas revistas universitárias, hoje reconhecem a estas contribuições.

Os autores ligados ao Relatório do Desenvolvimento Mundial, do Banco Mundial, foram assumindo uma posição que pretende reduzir o conceito de desenvolvimento à “melhoria da qualidade de vida” (sintetizada em melhor capital social, humano, ambiental, económico e financeiro), perspectivando as dimensões social e política referidas anteriormente em função dos aspectos produtivos e não da expansão da personalidade humana obtida pelo aumento do acesso e utilização de um número crescente de capacidades das pessoas. Se essa diferença já surge explicitada pelo PNUD no Relatório do Desenvolvimento Humano de 1996 e 1999,

---

<sup>42</sup> Esta última frase surge no volume de 1991 ao recordar a definição de 1990, embora na realidade não conste do volume desse ano.

o texto “The Quality of growth” de Thomas, V. et al. (2000 ) para o Banco Mundial e a intervenção, também nesse ano, do seu presidente Wolfensohn, J.D., em Bangkok, tornam muito clara a diferença entre as duas posições hoje presentes na comunidade internacional.

Em conclusão, o conceito de desenvolvimento, sempre como processo de mudança, evolui a partir de uma posição de maior dominância do crescimento económico para, ao longo da década de 90, um reconhecimento generalizado da articulação entre crescimento económico, os aspectos sociais e a personalização do desenvolvimento.

O desenvolvimento como desenvolvimento humano é, hoje, a definição dominante na literatura da área. A diferença que ainda permanece é entre a atribuição de uma maior prioridade dos aspectos sociais sobre os económicos e a personalização do desenvolvimento (PNUD) por um lado e, em alternativa, a igualização da importância dos aspectos sociais e económicos e uma menor atenção às dimensões pessoais em comparação com os grupos sociais (BM)<sup>43</sup>.

## 1.5. O conceito de Bem-estar

O conceito de Bem-estar é, segundo Pigou, A.C. (1920) “um estado de espírito” sendo os seus elementos constitutivos “estados de consciência”. Segundo Mishan, E., J., (1969), que pormenoriza a ideia de Pigou de que o bem-estar é algo que se situa a nível mental, teremos uma noção sinónimo de “satisfação” ou de “plena realização”. Retoma Mishan as características tipo que Bentham, J., (1791) utilizou para definir utilidade como “a propriedade de qualquer objecto de produzir benefícios, ..., prazer ou felicidade”.

Igualmente Ng, Y-K. (1979), utiliza a noção de felicidade para a definição de bem-estar. E Jordan, B. (1987) afirma que o bem-estar depende de factores “profundos e intangíveis” inerentes a cada ser humano. Para Marshall, professor de Pigou, a Economia “analisa aquela parcela das acções individuais e sociais que está mais claramente ligada à utilização dos requisitos materiais do bem estar” (citado por Mulberg, 1995). É esta preocupação com os componentes materiais do bem-estar que leva Pigou, em 1920, a afirmar “que os efeitos no bem-estar económico eram provavelmente equivalentes em direcção... ao efeito no bem estar total”.

Satisfação é um conceito primário, cuja definição só pode ser feita em termos pouco precisos como "prazer resultante da realização do que se espera, do

---

<sup>43</sup> Os documentos de síntese que a OUA produziu ao longo da sua história mantiveram o mesmo conceito de desenvolvimento sustentável na prioridade à luta contra a pobreza. Veja-se o Plano de Lagos, em Abril de 1980 e o documento da iniciativa NEPAD, de Outubro de 2001. Mas não pensamos que o nível de abrangência desse conceito seja o mesmo que o de Desenvolvimento Humano.

que se deseja" (Koogan, Larousse, 1979); ou também ser apresentado como sinónimo de alegria, contentamento, prazer (Larousse 1986).

Vamos tomar essa noção de satisfação como síntese das posições dos autores referidos para uma definição básica de bem-estar, uma vez que não há contradições entre elas.

O conceito de bem-estar evoluiu a partir de debates sobre o modo de comparar ou ordenar diferentes níveis de bem estar, de como as instituições podem decidir sobre quais as medidas mais adequadas para aumentar o bem-estar de uma população, da impossibilidade de decisões que sejam unânimes.

O critério ou óptimo de Pareto constitui a referencia de base para esse debate<sup>44</sup>. De acordo com esse critério existe uma definição eficiente (ou óptima) de recursos quando não é possível melhorar a situação de nenhum indivíduo sem que seja prejudicada a de qualquer outro. Ou seja, se é possível encontrar um nível de bem-estar onde um indivíduo esteja melhor sem que nenhum outro esteja pior, então o primeiro é preferível ao segundo. Mas em duas situações onde há unidades que melhoram o seu bem-estar mas outras o pioram, o princípio de Pareto não pode ser utilizado como critério de escolha de qual a situação preferível.<sup>45</sup>

Autores como Robbins, L. (1935), Bergson, A., (1938), Kaldor, N. (1939), Hicks, J., (1941), Scitovsky, T. (1941), Little, I. (1957), Arrow, K.J. (1951 e 1969), Samuelson, P. (1947, 1966) e Rawls, J. (1971) intervieram no debate sobre o modo de escolher qual a melhor de duas ou mais situações de bem-estar social (a partir do debate sobre a comparabilidade da Utilidade interpessoal), qual a forma de compensação para correcção dos efeitos de uma distribuição de rendimento desigual, qual a formalização, possibilidade de agregação e comparação temporal de funções de bem-estar social, quais as opções normativas assumidas e qual a validade da avaliação subjectiva do bem-estar - mas sem abordarem de forma significativa o próprio conceito de bem-estar.

A emergência da noção de necessidades básicas (Chenery, H., B., 1974), o trabalho, que já referimos, da equipa que foi construindo o Índice de Desenvolvimento Humano, do PNUD, ao longo da década de 90, e a obra de Sen, A. (sobretudo 1981, 1984, 1987, 1992, 1999 e 2000), ao desenvolver o conceito de bem-estar ligado à ideia das capacidades humanas mais do que ao consumo ou rendimento, alargaram o seu âmbito a um conjunto de recursos muito mais vasto que as necessidades de consumo.

---

<sup>44</sup> Há inúmeras obras onde este critério é apresentado e discutido. Veja-se Boadway & Bruce (1984), por exemplo, ou, para a impossibilidade de utilizar o critério tendo em consideração informações qualitativas, o artigo de Sen (1970), comentado desde a sua publicação por diversos autores.

<sup>45</sup> A existência de informação qualitativa (como a importância da desigualdade, da existência ou não de liberdade de expressão, de prestígio, de poder político, etc.) também não permite a utilização do critério de Pareto, se for baseado apenas na satisfação originada pela utilidade.

Este último autor elaborou ao longo da sua obra uma crítica profunda ao conceito de Utilidade como meio de informação para a determinação do bem-estar, não só sob o ponto de vista de opções éticas, mas também sob o ponto de vista da capacidade da revelação racional de preferências permitir informação suficiente sobre o bem-estar e a pobreza. As suas propostas procuraram que o conceito de bem-estar tomasse em consideração não só as dimensões pessoais da satisfação física e mental individual, mas também as dimensões relacionadas com os valores éticos (liberdades e direitos), os processos e os resultados colectivos. Ou, como surge nalguns autores como síntese, que o conceito adoptasse uma perspectiva alargada de preferências, incorporando a capacidade de realizar aquilo que as pessoas pudessem escolher dadas as possibilidades disponíveis.

O conceito de bem-estar foi evoluindo por influência deste autor e do seu trabalho conjunto, já referido, com a equipa de Haq para o conceito de Desenvolvimento Humano, de acordo com as seguintes tendências:

a noção de “revelação de preferências” evoluiu para a consideração do acesso a um conjunto de recursos como “a totalidade de coisas a que uma pessoa pode ter acesso devido aos seus direitos”, com um exemplo empírico sobre a fome e a existência de meios alimentares para assegurar a sobrevivência, inacessíveis aos que morreram (Sen, A., 1983, 1984). Esta evolução levou à assunção da desigualdade de grupos sociais como critério prevalecente sobre a produção nacional;

esses recursos passaram a englobar elementos que vão desde a simples nutrição até a variáveis mais complexas como a participação e a possibilidade de aparecer em público sem vergonha (Sen, A., 1992, 1999) ;

uma atenção especial foi dada à consideração das liberdades fundamentais e dos direitos humanos como determinantes das “diferenças de bem-estar” (Sen, A., 1992), incluindo “o exercício e a valorização social das liberdades e direitos”, independentemente das culturas e costumes nacionais (Sen, A., 1984, 1987). A sua afirmação mais significativa, com base em trabalho empírico e tirando lições da história recente de países como a Índia, a China e o Botswana, continua a ser a de que nenhuma grande fome ocorreu em países com um regime democrático e uma relativa liberdade de imprensa (Sen, A., 1999):

outros autores como Dasgupta, P. e Weale, M. ( 1990) ou Dasgupta, P.(1993) fazem ainda uma distinção entre elementos constituintes e determinantes do bem-estar. Esses autores consideram que variáveis que garantem socialmente uma evolução do bem-estar, como a liberdade de escolha ou a existência de direitos humanos básicos, são exemplos do primeiro tipo. Elementos mais ligados ao acesso a recursos físicos, como a alimentação, habitação, água potável, educação, saúde, são exemplos do segundo.

O Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD de 2000 contribui para esta evolução, ao focar-se na relação entre o desenvolvimento humano e os direitos humanos.

Note-se que a literatura que procura definir os padrões de bem-estar a partir desta evolução conceptual ainda é muito limitada. Citemos quatro autores



que procuraram definir esses padrões - um na década de 70, outro na de 80, outro na de 90 e outro no início da actual.

Easterlin, R., A. (1974) procurou determinar as categorias que compõem a satisfação em países da África Subsaariana, América Latina, EUA e Europa Ocidental, ou seja, a essência do bem-estar na sua época: vida familiar, saúde actual, lazer, habitação, trabalho, inserção na comunidade, nível de vida económico, formação profissional, educação e pertença ao país actual.

Bonner, J. (1986) considera as dimensões do bem-estar como sendo consumo material, trabalho, família e amigos, liberdade, saúde e atitudes mentais.

Baulch, B. (1996) utilizou um gráfico triangular como representação do progressivo acesso a recursos, que foi sendo incorporado na evolução dos conceitos como desenvolvimento e pobreza.

Bürki, J-F (2000) lista um interessante quadro de respostas à questão “Quais as principais características que distinguem as famílias pobres das famílias ricas?” para pastores no Mali, camponeses em Madagáscar e Tibete, e cidadãos na Suíça, onde se podem constatar as diferenças de percepção da pobreza e da riqueza de cada região.

Na Guiné-Bissau, Imbali, F. et al. (1996), no exercício NLTPS, realizaram um conjunto de encontros com grupos, categorizados da seguinte forma: a) Partidos políticos, governo e os funcionários; b) Sector privado; c) Sociedade civil; d) Religiosos; e) Intelectuais e artistas; f) Militares. Esses encontros destinaram-se à recolha dos elementos que compõem as “aspirações dos guineenses”.

Embora esses cenários sejam sobretudo de âmbito nacional, procurámos organizar a partir da leitura que fazemos desses textos, o Gráfico 1, similar à pirâmide de Baulch, com os recursos daquilo que pode, na nossa opinião, ser a definição do padrão a que uma família guineense aspira.

A forma corresponde à ideia de que a pirâmide invertida permite uma melhor percepção do alargamento progressivo das opções sobre recursos.

## **GRÁFICO 1**

### **Pirâmide de bem-estar**

---

Recursos OAB + Vestuário + Habitação + RSFER + Emprego + Recursos Públicos  
+ Terra + Empoderamento

Recursos OAB + Vestuário + Habitação + RSFER + Emprego + Recursos Públicos  
+ Terra

Recursos OAB + Vestuário + Habitação + RSFER + Emprego + Recursos Públicos

Recursos OAB + Vestuário + Habitação + Recursos Sociais Fam/Etnia/Religião

Arroz + Outros Alimentos e Bens (OAB) + Vestuário + Habitação

Arroz + Outros Alimentos(OA) + Vestuário

Alimentação em arroz (Arroz)

Recursos OAB = Arroz + Outros Alimentos e Bens

Recursos Públicos = Acesso a água, electricidade, educação, saúde, justiça e direitos humanos.

RSFER = Recursos Sociais Família/Etnia /Religião

Terra = Recursos de capital físico para além da Habitação

Empoderamento<sup>46</sup> = participação na vida colectiva em liberdade. Ou seja: exercício de poder político seja a nível de tabanca, de bairro ou do país, e de acordo com as relações sociais mais tradicionais, ou por meio de debates, voto e participação em instituições públicas, mais de acordo com o sistema político europeu.

O conceito de bem-estar assume um carácter multi disciplinar que varia com o género, idade, cultura e outro contextos económicos e sociais, e aponta mais para a capacidade generalizada de criar bem-estar do que para um tipo de recurso em particular (Anand, S., e Sen, A., 2000).

O conceito foi-se abrindo à enorme variedade da experiência humana, social, psicológica, espiritual e material. Segundo Chambers, R. (1997) ao considerar componentes colectivas como a distribuição, equidade e sustentabilidade, o bem-estar torna-se um “bem-estar responsável por todos e para todos”.

## 1.6 O conceito de Pobreza

O conceito de Pobreza pressupõe um conjunto de opções normativas, de juízos de valor sobre padrões de vida, normas sociais, valores éticos, localizados no tempo e no espaço e tem uma história de séculos, em diferentes culturas e épocas.

A evolução que nos interessa é aquela que se relaciona com o desenvolvimento e com o bem-estar nos finais do século XIX e nos séculos XX e XXI, mas vamos referir resumidamente os séculos anteriores.

Segundo Lautier, B. e Salama, P. (1995) e Geremek, B. (1986) a primeira definição laica de pobres surge antes do século XVIII com a assistência pública para aqueles que não tinham culpa de ser pobres e a força para aqueles que eram os “maus pobres”. A Revolução francesa vê os pobres serem considerados cidadãos como as restantes pessoas, e o século XIX inicia o processo de elaboração de

---

<sup>46</sup> “Empowerment” em inglês. Parece-nos ser “empoderamento” com a composição em+poder+amento, ou em+poderar; (inspirado no termo castelhano) a tradução mais perto do significado em inglês, embora o termo “capacitação” também pudesse ser utilizado. Carmelo, da direcção de uma ONG espanhola, IEPALA, referia, em 1999, num Seminário de ONGs da CPLP e de Espanha, sobre a pobreza e o associativismo em África, que a prática das ONG naquele país é de traduzir “empowerment” como “empoderamiento”.

políticas sociais, considerando a pobreza como uma doença do corpo social que importa curar.

No final do século XIX e início do século XX, Booth, C. (1892,1897) e Rowntree, S. (1901) estudaram a pobreza em Inglaterra, nas cidades de Londres e de York, optando por um conceito relacionado com o mínimo alimentar necessário à manutenção física (pobreza primária) e com uma incapacidade de afectar optimamente os recursos disponíveis (pobreza secundária). Já Rowntree, em 1936, ultrapassava os limites que tinha considerado existirem nestas definições e incluía um conjunto mais vasto de bens e serviços como necessidades, para além da manutenção física. Esse conceito foi transformado num mínimo de calorias abaixo do qual se é oficialmente pobre nos EUA, desde 1965 e, na mesma época, na Índia, no Paquistão e no Bangladesh.

Atkinson, A., B., (1987) defende duas abordagens da pobreza que na realidade consistem em considerar dois conceitos distintos: a) a não satisfação do acesso aos vários recursos correspondentes a padrões de vida; b) o direito ao acesso a um nível mínimo de recursos, expressos através dos recursos económicos.

Note-se que autores como Sen, A.(1984) ou Jenkins, S. (1991), ao debaterem o direito ao acesso a um nível mínimo de recursos, associam a liberdade e a possibilidade de exercer capacidades alargadas, afastando-se portanto da expressão económica desse mínimo.

Townsend, P., com trabalho publicado desde 1962, formula a definição de pobreza enquanto privação relativa que se estabiliza ao longo do século XX: “a população pode dizer-se em situação de pobreza quando lhe faltam os recursos para obter os tipos de dieta, participar nas actividades e ter as condições de vida e conforto que são comuns, ou pelo menos largamente encorajadas e aprovadas nas sociedades a que pertencem” (Townsend, 1977), relacionando assim recursos económicos com outro tipo de recursos.

Esta noção de pobreza relativa multidimensional vai acompanhando as alterações que já referimos no conceito de desenvolvimento e de bem-estar no sentido de alargamento do leque de recursos considerados.

Esses recursos para o PNUD (1997) são “um nível decente de vida, liberdade, dignidade, respeito por si próprio e pelos outros”.

Dentro da multidimensionalidade da noção de pobreza Amaro, R (2001), sistematiza as suas dimensões como económica, social, cultural, política ambiental, referindo itens como “ar puro”, “relações sociais, familiares e afectivas”, “paisagens”, etc., numa procura de uma definição alargada a múltiplas componentes de bem-estar, sem hierarquizar a importância de cada uma.

A noção de pobreza relativa é complementada pelo trabalho de Sen, A. (1983, 1985) ao adequar a noção de pobreza absoluta (para além da definição vulgarizada

---

47 Townsend, P. desagrega esta variável “recursos económicos” em cinco componentes: rendimento em numerário, bens de capital, benefícios e regalias associados ao emprego, serviços públicos, rendimentos privados em espécie.

de privação de um mínimo que assegure a sobrevivência física) à noção de capacidades humanas proporcionadas pelos bens e serviços e que evoluem no tempo e no espaço: “ a pobreza “é uma noção absoluta no espaço das capacidades (...) muito frequentemente toma uma forma relativa no espaço dos bens ou características”.

As organizações internacionais evoluem do mesmo modo – o Banco Mundial, com a direcção de MacNamara nos anos 70 e a OIT na mesma década. Os relatórios do Banco Mundial de 1989 sobre África e os anuais de 1990 (Pobreza), 1991 (Desenvolvimento), 1995 (Desigualdade) e 2001 (Combatendo a Pobreza) são orientados para a colocação da solução do problema da pobreza em primeiro plano.

O Manual de Redução da Pobreza, de 1992, do Banco Mundial, coloca essa questão como "o critério pelo qual a eficácia do Banco será julgada" ( Introdução de Preston 1991, Presidente do Banco Mundial ) e subordina toda a concepção da recuperação e transformação das economias pobres a esse tema. Afirma mesmo que o condicionamento se deve passar a fazer com base em critérios de cumprimento de metas de gestão da economia de curto e de longo prazo e do cumprimento de metas ligadas à luta contra a pobreza. Aliás diferentes organizações avançaram com a mesma posição, como a OXFAM do Reino Unido.

No mesmo sentido aponta a intervenção de E. Jaycox, Vice-Presidente do BM para África, em 1992, sobre a prioridade a dar à formação de capacidades humanas locais a todos os níveis, com especial relevo para o fim da medida de demissão de funcionários públicos, fonte de distúrbios sociais e do aparecimento dos chamados novos pobres, com a conseqüente deterioração do nível de vida de uma parte significativa da população urbana, substituído por programas de formação e apoio à subida de produtividade e de rendimentos desses funcionários. Defende igualmente a maior participação de quadros locais a todos os níveis de decisão, afirmando que não autorizará estudos ou projectos que não incluam, nas equipas, executivos nacionais, aceitando recorrer a assistência técnica apenas e só de curto prazo.

A ONU, após a cimeira de Copenhaga, em 1995, oficializa uma definição de pobreza absoluta “concebida para aproximar o primeiro e o terceiro mundo” (Townsend, 2000) como “uma situação caracterizada por uma grave privação das necessidades humanas básicas, incluindo a alimentação, água potável, equipamento de saneamento básico, saúde, alojamento, educação e informação. Depende não só do rendimento, mas também do acesso aos serviços”

A pobreza global é caracterizada por “insuficientes rendimentos e recursos produtivos que garantam condições de vida sustentáveis, fome e má nutrição, doenças, acesso reduzido ou mesmo nulo a educação e a outros serviços básicos, mortalidade e morbidade crescentes resultantes de doença, sem casa ou habitação inadequada, ambientes inseguros e discriminação social e exclusão. É também caracterizada por falta de participação no processo de tomadas de decisões, na vida civil, social e cultural.” (ONU,1995). Note-se que não existe nestas definições uma referência clara às liberdades e direitos humanos.

As interrogações sobre o que é privação, no Relatório de 2000/2001 do Banco Mundial e o trabalho de autores como, por exemplo, Hagenaaars, A.J.M.

(1986), Hagenaaars, A.J.M. e Van Praag (1985) sobre duas metodologias de construção da definição de pobreza com base objectiva ou subjectiva, levaram a inquéritos sobre a pobreza direccionados directamente aos pobres, sem qualquer padrão ou tipologia prévia mas apenas com a solicitação das pessoas partilharem experiências de bem-estar ou de mal-estar<sup>48</sup>. Para a Guiné-Bissau conhecemos apenas um pequeno estudo com a metodologia subjectiva, de Gomes, A. (1994).

O estudo mais completo é Narayan, D. et al. (2000), sugestivamente intitulado “Voices of the Poor, Can anyone hear us?”, financiado pelo Banco Mundial, com entrevistas a pessoas em 60 países e deu as indicações definitivas para a realidade empírica das múltiplas dimensões da pobreza.

Exemplificando com os países da Africa Subsaariana incluídos, teremos componentes como:

- incapacidade de alimentar as suas famílias - como questão central no Gana, Uganda, e Gâmbia, e mencionada nos Camarões e na Zâmbia;
- impossibilidade de enviar os filhos à escola - no Uganda e Zâmbia;
- ausência de acesso a hospitais - no Benin, Etiópia, Camarões e Zâmbia;
- não possuir bens de capital (gado, carro, terra) - no Gana, Gâmbia e Quénia;
- não poder habitar em alojamentos de qualidade - na Zâmbia e Gana;
- não conseguir fazer – se ouvir - nos Camarões;
- não ter sempre direito de voto - no Rwanda;
- ser vulnerável e poder cair em pobreza - no Malawi, Quénia, Lesotho e Etiópia;

Nesse relatório o Banco retoma o texto de 1990, para afirmar a pobreza como uma privação profunda de bem-estar, referindo expressamente a definição de capacidades de Sen, A. e salientando as componentes materiais, educação, saúde, vulnerabilidade, exposição ao risco e falta de capacidade de fazer ouvir a sua voz.

Os investigadores que têm debatido as vantagens e defeitos da abordagem qualitativa e/ou quantitativa da pobreza e do bem-estar, como Chambers, R., Carvalho, S. e White H. (1997) Ravallion, M., Bourguignon, F., Sahn, D.E., e outros referidos nesta investigação, foram tipificando as metodologias objectivas em quantitativas e/ou qualitativas, enquanto as subjectivas assumiam uma autonomia enquanto métodos participativos, conhecidos pela sigla PPA. Mas qualquer das “escolas” defende a complementaridade dos métodos para análise de conceitos multidimensionais.

A União Europeia desde 1984 que adoptou uma definição multidimensional e relativa: “pessoas, famílias e grupos de pessoas cujos recursos (materiais, culturais e sociais) são tão limitados que os excluem do nível de vida minimamente aceitável do Estado membro onde residem”. No âmbito da discussão do Acordo de Cotonou (2001) essa definição levou a que o “objectivo central da cooperação seja a redução da pobreza e, a prazo, a sua erradicação” (artigo 19<sup>o</sup>) prosseguidos “através de

---

<sup>48</sup> Well – being e ill – being.

estratégias integradas que combinem elementos económicos, sociais, ambientais e institucionais” (artigo 20º).

O CAD da OCDE centra-se em 1990 – numa Declaração Política sobre a Cooperação para o Desenvolvimento nos anos 90 que antecede o “Manual da Ajuda ao Desenvolvimento” – na luta contra o subdesenvolvimento ligada ao crescimento populacional, à pobreza, à malnutrição, ao analfabetismo e à degradação ambiental.

Mas em 2001 o “Guidelines to Poverty Reduction” - que sucede historicamente ao Manual referido - procura estabelecer uma definição que perdure na literatura científica da área e foca-se na concepção multidimensional de pobreza como incapacidade de atingir as seguintes capacidades (pág.38 da versão inglesa) :

- Económicas: consumo e activos, como chave para a segurança alimentar, bem-estar material e status social.
- Humanas: saúde, educação, nutrição, água potável e habitação, como elementos básicos para o bem-estar.
- Políticas: direitos humanos e poder de fazer ouvir a sua voz.
- Socioculturais: participação comunitária, com dignidade.
- Protectivas: segurança e vulnerabilidade (equivalente ao risco de cair e possibilidade de sair da pobreza).

O PNUD (2000), na sua procura de elaborar uma síntese de políticas de combate à pobreza, tinha avançado com o conceito de governação como a ligação que falta (the missing link).

Note-se que tal evolução não se faz sem contradições. O FMI ainda conserva, em muitos documentos, a sua posição de que a decisão sobre a repartição dos custos da estabilização cabe aos governos nacionais, embora não possam pôr em causa os objectivos de recuperação dos equilíbrios macro.

Na prática não se encontram muitos exemplos de directivas operacionais desta evolução. Talvez a Conferência das Nações Unidas dos Países Menos Desenvolvidos (na revisão do Plano de Acção de 1981 e aprovação de um Plano para os anos 90s, em Paris 1990, transformado em Maio de 2001, em Bruxelas, num “novo Programa de Acção a favor dos países menos avançados para a década 2001 – 2010”) tenha produzido o documento que mais as retrata, ao transformar os apelos dos primeiros documentos para que os programas de ajustamento sejam flexíveis e incorporem esforços para proteger os pobres e os mais vulneráveis, em objectivos relacionados com o lançamento das “bases de uma parceria mundial reforçada”, assente em compromissos mútuos com metas quantificadas, em áreas como a governação, o reforço das capacidades humanas e institucionais, a integração benéfica dos PMA na globalização, o ambiente, o comércio mundial e o financiamento.

Mesmo a ONU, na revisão do PANUREDA feita em 1991, com a nova agenda para África, ou o Banco Mundial, com a aprovação do Comprehensive Framework Development apresentado pelo actual presidente Wolfenson em Bangkok, 2000, opta mais pela visão da necessidade de satisfação de necessidades básicas do que

por uma óptica de análise de um fenómeno mais global, como os níveis de vida dos pobres, que não se reduz à soma das partes.

Em conclusão, pela evolução detectada nos conceitos abordados neste Capítulo, podemos afirmar que o “desenvolvimento” é um conceito dinâmico, no sentido de se inscrever num espaço em movimento, de traduzir processos face ao seu oposto – o de sub desenvolvimento - numa evolução que não é nem contínua nem linear.

O “bem-estar” e a “pobreza” são conceitos antónimos. São também estáticos no sentido de traduzirem estados fixos no tempo. Podem alterar-se por processos que remetem para o conceito anterior.

O carácter multidimensional dos conceitos referidos implica que não há uma única disciplina que se possa apropriar da sua definição. E se historicamente a economia se apropriou dos conceitos de desenvolvimento, de pobreza e de bem-estar, a evolução desses fenómenos excluem a sua actual hegemonização por uma única disciplina.

As consequências de tal evolução também se espelham na aplicação semântica dos conceitos. Para a economia, o facto do conceito de desenvolvimento, enquanto categoria semântica, ter um determinado campo de aplicação, com relações implícitas com os agregados da macro economia e da contabilidade nacional, faz com que não tenha sentido dizer que uma pessoa, uma família ou um grupo social são ou não desenvolvidos, mas sim que uma região, cidade ou país é ou não desenvolvido. Em contrapartida, para uma concepção de desenvolvimento multidisciplinar já não é tão evidente essa limitação, podendo a sua aplicação percorrer um leque mais abrangente de estruturas e actores sociais.

São assim conceitos complementares que revelam diferentes aspectos da análise das sociedades e que pedem uma utilização rigorosa, para não se cair no risco de empregar um em sobreposição a outro, perdendo assim a possibilidade de uma análise mais rica em caracterização, explicação e propostas de intervenção.

A evolução histórica por que cada um passou, e que procurámos descrever sucintamente, desenrolou-se no sentido de um alargamento a diferentes dimensões da vida humana, aproximando progressivamente os espaços de intervenção de cada um, e tornando-os a todos como critérios/instrumentos necessários de análise, não sendo nenhum deles, só por si, suficiente. A sua evolução colocou-os numa situação de reforço mútuo que, como já referimos, aumenta a capacidade de compreensão e de formulação de intervenções dos diferentes agentes sociais.

## **1.7 O conceito de Recursos**

Consideramos uma definição, em sentido lato, de Recursos como sendo todos os elementos, físicos ou não, que podem ser apropriados ( ou seja, definidas preferências sobre eles ) em parte ou na totalidade, por uma pessoa ou por um grupo de pessoas.

Tal definição corresponde aos elementos do bem-estar referidos em publicações, onde se procura sobretudo uma definição da pobreza, num debate alargado a múltiplos especialistas (e, num caso, com recolha de dados em todo o mundo):

- os autores do trabalho financiado pelo Banco Mundial com o título “Voices of the poor, Can anyone hear us?”, tipificam esses recursos em duas categorias: bem-estar material (alimentação, habitação, propriedade, transporte, água, saúde, educação e emprego) e bem-estar psicológico (empoderamento, normas sociais e culturais/religiosas) (Narayan, D. et al., 2000, Capítulo 2).
- a equipa que elaborou o Relatório do Banco Mundial de 2000/1 – Combater a Pobreza - dirigida por Ravi Kanbur, que na análise da pobreza considera os recursos humanos, naturais, físicos e financeiros. Em especial no capítulo 1, com referência explícita ao trabalho de Sen, A. e aos resultados dos inquéritos e entrevistas em 23 dos países abrangidos pela obra referida, aos recursos ligados ao consumo e rendimento, acrescenta a educação, saúde e nutrição, a segurança/vulnerabilidade e o empoderamento. No capítulo 4 afirma que julgam existir um consenso crescente sobre o conceito de capital social que engloba os benefícios individuais e familiares acessíveis pela pertença a redes sociais e outras estruturas sociais<sup>49</sup> (World Bank, 2000/1).
- o debate, no seio do CAD/OCDE, de preparação da posição daquela instituição sobre a redução da pobreza, considera um conjunto de elementos: consumo individual, propriedade individual e familiar, segurança, consumo social, empoderamento, tempo livre (Guidelines for Poverty Reduction, OCDE, 2001).
- os autores que analisam estudos de casos, como N’Guembo, J., (1998), numa obra colectiva, onde analisando o bem-estar na cidade de Pointe Noire, República do Congo, afirmam que aquilo que dá sentido à vida do ser humano é a satisfação pelo acesso a um emprego seguro, habitação, educação, tratamento médico, segurança alimentar e pertença a um grupo.
- os autores do estudo financiado pelo Banco Mundial “The quality of growth” (Thomas, V. et al., 2000), que procuram analisar em que medida o capital humano, natural e físico contribuem para o crescimento e o bem-estar.

Consideramos portanto um conjunto de elementos, que chamamos Recursos em sentido lato - tais como alimentos, condições de habitação, vestuário, serviços de saúde, educação, profissão ou ocupação económica, saneamento, segurança, participação na vida comum, relações sociais proporcionadas pela religião ou pelos parentes, etc. -, que fazem parte dos bens e serviços que as populações consomem ou aspiram a consumir num determinado tempo

---

<sup>49</sup> "benefits by virtue of membership in social networks or other social structures."(Capítulo 4, Consultation Draft)



histórico<sup>50</sup>. Chamamos “quase - recursos” aqueles que são inatos ao indivíduo. O sexo de nascença, a etnia do pai e da mãe, certas deformações físicas, são recursos que têm significado social mas não tem sentido lógico afirmar que podem ser ou não apropriados pelas pessoas.

A composição desse conjunto depende da articulação entre os factores de produção e a tecnologia,<sup>51</sup> e dos valores socio-político-económicos dum tempo histórico e duma zona geográfica, podendo a sua origem, num determinado momento e espaço, ser a actividade individual ou colectiva, nacional ou exterior a essa zona.<sup>52</sup>

O conjunto de todos os recursos é formado por elementos quantificáveis e elementos qualificáveis. Os primeiros são aqueles para os quais é possível associar, a cada um individualmente, um par de valores constituído por um preço de mercado e uma quantidade de recurso disponível. Os segundos são aqueles a que não se pode associar nenhum par de preços e quantidades. Para alguns deles é possível associar categorias, uma escala de máximo e mínimo, ou uma escala qualitativa, que constituem o seu domínio. Por exemplo, graus de saúde, esperança de tempo de vida. Para outros pode estabelecer-se uma ordenação com sentido lógico.

Em conclusão, o desenvolvimento é o meta objectivo das políticas de estabilização e ajustamento prosseguido pelas instituições públicas e privadas e pelas famílias, através de uma procura de melhoria do bem-estar e, por consequência, de combate à pobreza, num processo de definição de estratégias de alargamento de acesso a recursos de todos os tipos.

Os conceitos referidos de desenvolvimento, bem-estar e pobreza, bem como o conceito de recursos, constituem a base conceptual da investigação que nos propomos realizar, uma vez que são as ideias ou conceitos de síntese capazes de serem expressos por qualquer dos agentes sociais envolvidos e de estabelecerem alguma articulação entre esses agentes e também entre o conjunto de outros

---

<sup>50</sup> Note-se que utilizamos aqui uma noção mais alargada de recursos do que “os recursos utilizáveis” que Debreu considerou em 1951. Não são apenas os utilizáveis no sentido de “estarem ao alcance, estarem disponíveis” mas sim utilizáveis porque existem nalgum local do mundo e as pessoas têm conhecimento de que assim é.

<sup>51</sup> Ou seja da função de produção. A tecnologia das pilhas, dos pequenos geradores ou dos painéis solares transportáveis e resistentes, permite hoje ter televisão a funcionar em locais onde nunca existiu electricidade. Tal facto altera os padrões de consumo de populações que passam a aspirar usufruir dos bens que vêm serem correntes noutros locais mais ou menos distantes. A tecnologia da saúde tem subido gradualmente a esperança média de vida, levando a que os planos de vida individuais se alterem.

<sup>52</sup> Desai, M. e Shah, A. (1988), sintetizam afirmando que os acontecimentos de consumo (consumption events) devem incidir sobre recursos determinados pelo tempo e cultura.

agentes externos de diferentes tipos com intervenção na definição de políticas económicas e sociais de estabilização e ajustamento estrutural.

Em síntese teríamos:

### QUADRO I.1

#### Conceitos de Bem-estar, Pobreza, Desenvolvimento e Recursos

<b>Conceito</b>	<b>Definição dominante anterior a 1990</b>	<b>Definição tendencialmente dominante em 1990-2002</b>
<b>Bem-estar</b>	Crescimento do rendimento ou Utilidade individual	Capacidades e oportunidades humanas individuais, colectivas e simbólicas
<b>Pobreza</b>	Privação de rendimento e do consumo/ despesa	Privação em capacidades e oportunidades humanas como conhecimento, longevidade, participação, autoestima, vida longa saudável.
<b>Desenvolvimento</b>	Processo de maximização do PIB per capita ou da eficiência económica dos recursos existentes	Desenvolvimento humano incluindo liberdade e direitos humanos num ambiente sustentado.
<b>Recursos</b>	Identificados a necessidades básicas e recursos naturais como água e terra arável	Necessidades básicas e recursos naturais mas também elementos sociais relacionados com o bem – estar colectivo.

## 1.8 O método, as fontes de dados e a metodologia utilizada para recolha de informação

### O método e as fontes de dados

A natureza do tema deste trabalho obriga a uma metodologia de investigação que assuma a interdisciplinariedade, tal como foi referido na Introdução, e proceda a uma definição cuidadosa do modo de medir ou pelo menos de avaliar a evolução registada, numa procura de uma contribuição para um equilíbrio difícil, entre as técnicas que privilegiam os aspectos qualitativos da investigação (com vocação para o estudo de caso de grupos sociais restritos, de famílias ou de pessoas com

influência na sua comunidade), e as técnicas que - procurando obter informação que permita inferir os resultados para universos mais latos e prever acontecimentos em momentos temporais diferentes -, privilegiam os indicadores quantitativos de raiz económica, utilizando as restantes componentes do bem-estar como ilustrativas, em análises com tendência para secundarizar o aspecto multidimensional do fenómeno.

A definição de bem-estar que apresentamos implica necessariamente a consideração de indicadores de natureza quantitativa e de natureza qualitativa, numa articulação entre ambos que permita analisar o objecto deste trabalho atendendo à sua complexidade real. Note-se que qualquer tipo de dados tem de ter uma organização tal que seja possível estabelecer uma associação a valores de escala e de progressão, de forma a conseguir apreender o sentido da variação temporal, social e espacial dos fenómeno em estudo.

Esta opção pretende também contribuir para uma superação da “oposição tradicional entre os métodos ditos quantitativos, como o inquérito por questionário, e os métodos ditos qualitativos como a entrevista”, segundo Bourdieu, P. (1993) ou Carvalho; S. e White, H (1997), quando associam a abordagem quantitativa aos inquéritos com amostras aleatórias e a entrevistas estruturadas para recolha de dados quantificáveis, e a abordagem qualitativa a entrevistas semi estruturadas ou interactivas para recolha de dados sobre atitudes, juízos, preferências, prioridades e percepções sobre um assunto. Ambos assentam em interações sociais e podem-se complementar, entrando no domínio da ficção quando ignoram os “constrangimentos de estruturas sociais” (Bourdieu, P., 1993) que as determinam.

Na presente investigação utilizamos o termo qualitativo com a acepção de não numérico, independentemente de corresponder a uma opção do entrevistado ou a um dado imutável. Por exemplo a etnia, não é quantificável mas não corresponde a nenhuma escolha ou juízo da pessoa que responde. Já a religião ou a educação dos filhos são escolhas ou preferências individuais e sociais, igualmente não quantificáveis.

O método de análise escolhido consiste na determinação dos níveis de bem-estar, em momentos temporais diferentes ao longo do período que já referimos no ponto 1.2, para cada família inquirida, de acordo com as estratégias que cada uma prossegue e tentando criar indicadores que permitam avaliar quais os efeitos das políticas económicas e sociais nas alterações verificadas.

Ensaia-se dois métodos para determinação dos níveis de bem-estar. Em primeiro lugar utilizou-se a propriedade dos índices de Foster<sup>53</sup> de serem decomponíveis, permitindo assim determinar o bem-estar segundo critérios quantificáveis e qualificáveis, procurando uma primeira articulação desses diferentes tipos de indicadores. Essa articulação consiste em cruzar os dados quantitativos contínuos

---

<sup>53</sup> Referidos em pormenor no Capítulo II.

com as variáveis discretas que exprimem o acesso aos recursos qualitativos. Por exemplo, considerando as despesas em alimentação como a variável que define o bem-estar das famílias, se cruzarmos os dados da sua despesa alimentar com a religião prosseguida por cada uma, obteremos níveis de bem-estar de acordo com as crenças religiosas da população inquirida. É uma metodologia de aplicação que articula os dois tipos de dados idêntica à preconizada por Sahn, D.E. (2001) e parte da tese de que cada grupo social pode obter diferentes níveis de bem-estar com acesso aos mesmos recursos.<sup>54</sup>

Por outro lado, tenta-se o mesmo tipo de articulação entre critérios, através da aplicação de uma metodologia inspirada nos trabalhos desenvolvidos para o Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD, de construção de um Índice Qualitativo de Desenvolvimento (IQD), mas procurando que tal indicador seja utilizável ao nível da família e não apenas ao nível nacional.

Se o primeiro método se inspira numa metodologia mais clássica de análise do bem-estar, a partir dos inquéritos aos orçamentos familiares, o segundo tem como inspiração as tentativas do programa Core Welfare Indicators Questionnaire (CWIQ) do Banco Mundial, que tenta definir uma metodologia que relacione a habitação com os níveis de pobreza, e que ainda se encontrava em 1998 em fase de experimentação em países da África Subsaariana, como o Gana e Cabo Verde. Pretende-se com o segundo método tentar ultrapassar a limitação de apenas referir como indicador qualitativo a habitação, como se pode ver no Boletim para o Gana do CWIQ, alargando os indicadores considerados a diversos tipos de recursos.

Consideramos que a metodologia proposta como primeiro método pode diminuir a importância dos recursos que tomámos na definição de bem-estar, empobrecendo nalguma medida esse conceito, pois a possibilidade de ser medido - ou seja de se estabelecer uma correspondência entre as variações que toma um elemento numa escala numérica - varia com a natureza dos próprios elementos. Faz sentido considerar uma escala para o consumo de vestuário, mas não para a religião professada. Mas não é por existirem essas dificuldades de medição que tais elementos devem deixar de ser considerados no conceito de bem-estar.

Na utilização da segunda metodologia esse efeito de empobrecimento não se verifica. Com efeito, ao construirmos um índice agregado ou composto (IQD), articulando diferentes indicadores (que podemos classificar de intermédios), procuramos obter uma expressão quantificada de componentes quantitativas e qualitativas do bem-estar. As opções a tomar nesta segunda metodologia incidem sobretudo sobre o padrão de recursos que constituem a referência da população no período histórico em estudo.

Para uma orientação na definição desse padrão vamos recorrer, não só aos inquéritos aos orçamentos das famílias já referidos, mas também a trabalhos

---

<sup>54</sup> Atkinson, A. e Bourguignon, F. em 1982 e 1987 foram, tanto quanto cita Sahn, D.E., os primeiros autores a explicitar esta opção.

efectuados, no período de 1998 a 2001, de construção de um “Observatório de Bem-Estar” nos bairros periurbanos de Quelele, Belém e Militar/Internacional, que utilizaram as definições de família, recursos e bem-estar idênticas à que tomámos nesta investigação.

Tais dados não permitem senão uma comparabilidade indirecta entre os resultados obtidos com os dois métodos, uma vez que se trata de uma amostra construída a partir de uma recolha exaustiva mas limitada a três Bairros e não a toda a cidade de Bissau. No entanto, permitem estabelecer uma metodologia de comparação entre os dois métodos, aplicável a todo o período.

## **A metodologia utilizada para recolha de informação**

Os dados a utilizar como fonte principal neste trabalho de investigação têm origem nos inquéritos aos orçamentos das famílias feitos em 1986, 1991 e 1993/4, pela então Direcção Geral de Estatística, hoje Instituto Nacional de Estatística e Censos (INEC), de Bissau, bem como os correspondentes inquéritos feitos pelas ONG Acção para o Desenvolvimento (AD), AIFA – PALOP e TINIGUENA no âmbito de dois Projectos (Observatório do Bem – Estar e Projecto de Desenvolvimento Integrado dos Bairros de Quelele, Militar e Belém), no período de 1998 – 2001, República da Guiné-Bissau. A descrição pormenorizada desses inquéritos, no que respeita ao seu interesse para o objecto de estudo, consta do Anexo I.55

Esses dados foram completados por trabalho coordenado por nós, de organização de recolha de informação junto das famílias inquiridas, em 1991, de uma variável simbólica não contemplada no inquérito desse ano. Essa recolha, planeada por nós e executada pelos inquiridores do INEC, em 1992, contribuiu para reforçar a comparabilidade dos dados no período em causa, esclarecendo dúvidas quanto a elementos recolhidos. O mesmo se fez em 1994 para a variável habitação do ICOF de 1993/94.

Todos os inquéritos, independentemente de outros tratamentos feitos por outras entidades, foram apurados pelo nós<sup>56</sup> a partir dos boletins de campo, expressamente para a presente investigação. Isso significa que as múltiplas decisões que se tomam nesses processos, na fase de crítica dos boletins de inquérito, a partir das dúvidas sobre o modo como são preenchidos, foram tomadas sempre do mesmo modo e pela mesma pessoa, criando uma comparabilidade de resultados pouco vulgar nestes inquéritos. Esse processo de crítica não conseguiu, mesmo assim, eliminar algumas incoerências como, por exemplo, o acesso a electricidade de 83 % dos inquiridos em 1994, comparada com os 17 % do recenseamento de 1991. Outras questões relativas à fiabilidade dos

---

<sup>55</sup> Em todo o texto desta investigação a referência aos dados será feita como 1986, 1991, 1994 e 2001.

<sup>56</sup> Que planeámos e dirigimos tecnicamente o inquérito às famílias de 1986, em Bissau.

dados, como a valorização a preços de mercado do autoconsumo e a metodologia de recolha de quantidades e preços, encontram-se tratados no Anexo I.

Para além das dificuldades de recolha de dados, devidas à resistência dos inquiridos<sup>57</sup> a responder, a maior limitação destes inquéritos aos orçamentos é a sua sub-representação dos extremos. Esta suspeita foi apresentada por autores como Townsend, P., (1977) ou Ravallion, M. (1992). Ou seja, as famílias com um acesso a recursos muito diminuto ou, pelo contrário, muito acima da média, têm tendência para recusarem responder aos inquéritos, uns por recusa de expor socialmente a sua pobreza, outros por recearem ser objecto de alguma represália em alturas de conflitos sociais.

Na experiência de direcção técnica do inquérito de 1986, em Bissau, houve recusa de respostas apenas de famílias cujo chefe estava ausente por um período mais longo. Nos relatórios respeitantes aos de 1991 e 1993/4 também não encontramos nenhuma referência a recusas de respostas, embora parte dos boletins de famílias com chefes de profissão militar tivessem sido eliminados do apuramento em 1991, por insuficiência de dados.

As taxas de amostragem dos inquéritos de 1986 e 1991 situaram-se em 1.4 % para o primeiro e 1.3 % para o segundo. No inquérito de 1994 foram utilizados meios técnicos e financeiros superiores aos restantes, e, para esta investigação, ainda o inquérito estava em curso, escolheram-se 100 boletins daqueles que já se encontravam preenchidos em finais de 1993. Não foi infelizmente possível completar o apuramento, pois os boletins não estão acessíveis, e ainda não se encontravam tratados antes do conflito militar de 1998 - 1999, por falta de verbas que pague o trabalho técnico necessário à correcção de erros na concepção informática da introdução de dados já repetida por duas vezes. Apesar do apuramento dos dados deste último ano, feito pelo autor, ter sido realizado directamente dos boletins (e portanto independente dos problemas informáticos), não foi possível obter informações para além desse número mínimo de 100 famílias. Aliás, ainda em 2002, a base de dados do Banco Mundial sobre a pobreza ainda inclui apenas dados provisórios sobre este inquérito, que nem sequer foram utilizados para actualizar o índice de preços no consumidor<sup>58</sup> ou para documentar o acordo de cooperação entre o Governo e a União Europeia assinado em Abril de 2002, com referências ao inquérito de 1991. Assim, apesar de se considerarem suficientemente representativos para a análise feita, procurou-se tratar os dados de 1994 com alguma prudência.

A dimensão das amostras é semelhante a inquéritos com a mesma metodologia realizados no Gana (1.1 % em 1987/88), na Costa do Marfim (1.3% em 1985/86), no Uganda (1 %) e Cabo Verde (2.4%), ambos em 1990-1993. Este último país reflecte já uma tendência de aumento da amostra, fruto de uma

---

<sup>57</sup> Vejam-se as recomendações no manual de formação de inquiridores do Recenseamento de 1990 em Bissau ou o Manual da Comissão Económica para África (CEA) de 1974.

<sup>58</sup> Informação verbal do INEC, 2002.

utilização crescente dos dados deste tipo de inquéritos na análise da pobreza, por parte das organizações internacionais.

Para os inquéritos de 1998 – 2001 inquiriram-se todos os moradores dos Bairros de Quelele, Belém e Militar, não se utilizando nenhum ficheiro base, mas sim os mapas da cartografia do INEC, actualizados para o Censo de 2000 (que não tinha ainda sido iniciado em princípios de 2003).

Os conceitos de Família utilizados e as variáveis inquiridas permitem afirmar que esses inquéritos produziram dados adequados ao trabalho de investigação pretendido: variáveis quantitativas comuns a esses inquéritos (como as despesas em bens e serviços de consumo alimentar e outro, tabaco, saúde, educação, habitação, cultura e distrações), permitem considerar uma variável como já foi explicitado neste capítulo; por outro lado, variáveis qualitativas, como as características das famílias (sexo, instrução, condições de habitação, profissão/ocupação do chefe de família, dimensão) ou simbólicas (como a etnia e religião dominante na família), permitem considerar alguns dos elementos não quantificáveis que incluímos ao explicitarmos o conceito de bem-estar.

Como fontes secundárias de informação utilizaram-se dados e estudos oriundos das mais variadas instituições, internacionais e guineenses, com especial relevo para aqueles que procuraram realizar investigação com base em recolha de dados junto das famílias de bairros da cidade de Bissau (existem estudos publicados em livro sobre Cupelon de Baixo, em 1985, e Bandim/Cuntum, em 2001), bem como teses de mestrado e doutoramento com temas sobre o país. De entre estas retivemos as elaboradas por investigadores guineenses dos quais conhecemos Mendy, P. (História da resistência), Lopes, C. (o Estado), Handen, D.L. (exercício de poder numa etnia), Imbali, F. (Estado e camponeses), Silva, A. (a mulher e o desenvolvimento), e Jao, M. (sistemas agrários).

Em Portugal refiram-se as apresentadas no Instituto Superior de Ciências de Trabalho e da Empresa por investigadores não guineenses (mestrado em educação, escolas populares, formação de quadros, qualificação de recursos, sistemas participativos e desenvolvimento comunitário, Estado; doutoramentos sobre sistemas agrícolas e sobre poder na etnia manjaco), mas também no Instituto Superior de Economia e Gestão (mestrado em aspectos económicos do ajustamento), na Universidade Portucalense (o Islão e os movimentos independentistas), na Universidade Aberta (escolas populares), na Universidade Lusófona (Estado e desenvolvimento), no Instituto Superior de Agronomia (sociedades rurais), no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (mestrado em educação, mudanças socioculturais, Estado); igualmente existem algumas teses de doutoramento fora de Portugal, como são exemplo Bordéus (educação),

Pennsylvania (a sociedade crioula), Califórnia (História) ou Alemanha (classes sociais, estratégias de sobrevivência)<sup>59</sup>.

No que respeita a organizações, este tipo de fontes secundárias, podem agrupar-se em três subgrupos:

As grandes organizações internacionais das Nações Unidas, como o PNUD, o FNUAP, a UNICEF, etc..;

As organizações de pequena dimensão como os serviços de cooperação holandesa ou canadiana e as Organizações Não Governamentais (ONG) do país ou estrangeiras<sup>60</sup>;

Os organismos da administração central do país que fazem recolha de informação, como o Ministério da Saúde, da Educação, etc..

Para o tema e o espaço que pretendemos investigar o maior óbice aos dados provenientes deste tipo de fontes é o grau de estimativas incorporado<sup>61</sup> e o facto de a maioria não se referir a dados da cidade de Bissau mas sim ao país ou regiões.

Considerámos ainda as fontes orais, resultantes da experiência empírica pessoal do autor, nas estadias no país, e de entrevistas não estruturadas feitas com as mais variadas pessoas em Bissau.

Tais informações foram objecto, desde 1986, de cuidadosas anotações num conjunto de fichas, tipo diário. Como se pode verificar em artigos de autores como Sanjek, R. (1990), Jackson, J. (1995), ou num manual tipo Guia Prático de Antropologia, Cultrix (1973), essas são o género de fontes mais utilizadas em ciências como a antropologia e a sociologia, e consideramos terem validade para a investigação do tema a que nos propomos.

De facto elas transmitem informações dificilmente passíveis de inquirição e fazem parte daquilo que é intuitivamente o conceito de bem-estar, como a sensação que se vive num mercado depois de revogada, na prática, a legislação de coacção sobre os comerciantes, a atitude das pessoas nas ruas, a preocupação em tornar a casa mais

---

<sup>59</sup> Devem também existir trabalhos de investigação na Universidade de Upsala, Suécia, onde trabalha Lars Rudebeck, o investigador europeu provavelmente com mais obra publicada em todo o mundo sobre a Guiné-Bissau. Mas não conseguimos obter essa informação.

<sup>60</sup> Com especial atenção para a Universidade de Upsala, Suécia, que financia várias obras sobre a Guiné Bissau.

<sup>61</sup> Em 1986/87, um estudo do autor para o Ministério do Plano da Guiné-Bissau demonstra que os dados das Nações Unidas para a Senegâmbia eram estimados a partir dos Recenseamentos da População e Habitação de cada país e dos dados dos Serviços de Estatística do Senegal. Em anos posteriores, o Projecto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de apoio ao INEC de Bissau foi melhorando consideravelmente a situação, no que respeita á Guiné-Bissau.



bela, etc., e que constitui um precioso auxiliar na interpretação de dados numéricos.

Um aprofundamento desta opção levaria a uma metodologia participativa. McGee, R. (2001) salienta que a diferença entre esses métodos e os inquéritos qualitativos residem sobretudo na capacitação da população que neles participa, derivada do processo de tomada de consciência dos problemas abordados. No caso dos inquéritos realizados no âmbito do “Observatório do Bem-Estar” utilizaram-se os resultados numa exposição e num processo de debate aberto à população, por iniciativa das organizações da sociedade civil dos bairros inquiridos, que teve por objectivo precisamente ser catalisador dessa tomada de consciência. No entanto, não se procuraram sistematicamente esse tipo de métodos para recolha dos dados.

## **CAPÍTULO II**

### **A ANÁLISE DO BEM-ESTAR E A SOCIEDADE GUINEENSE**

Este Capítulo pretende explicitar as opções tomadas pela presente investigação que permitem analisar os efeitos da política económica e social de ajustamento e estabilização sobre o bem-estar das famílias de um país africano, a Guiné-Bissau, no período 1986 - 2001, tomando como referência central o quadro teórico da análise do bem-estar.

Consideramos que os conceitos da Teoria do Bem-estar têm de ser articulados com uma dimensão interdisciplinar para permitir uma leitura mais completa da sociedade em análise, sob pena do resultado analítico se abstrair da complexidade do tempo, do país/cidade e da vida social e privada das pessoas concretas que constituem os intervenientes principais da situação objecto de estudo. Como consequência desta atitude metodológica, vamos partir da Economia do Bem-estar, procurar recolher contributos da Psicologia Social e recorrer a alguns autores da Sociologia e da Antropologia, se bem que de forma mais parcial, quando considerarmos necessário para uma análise mais completa do bem-estar no contexto de uma sociedade africana.

Uma vez que o Estado é o principal agente de concepção e execução de qualquer política económica e social, vamos também procurar esclarecer qual o conceito de Estado que se utiliza para enquadrar essa análise, quais as características específicas que assume no país referido e o modo como os indivíduos se agrupam para se inserirem nas relações sociais existentes na cidade de Bissau.

Terminamos o Capítulo com a formalização necessária ao tratamento empírico dos dados recolhidos, de acordo com as opções teóricas tomadas e com os conceitos de Estado e de grupos sociais. Escolhemos dois tipos de formalização para uma função bergsoniana do Bem-estar: a primeira, utilizando os valores de despesas de

consumo, apurados por variáveis qualitativas, com referência os índices decomponíveis, sugeridos por Foster, J., Greer, J. e Thorbecke, E. em 1984; a segunda, colocando indicadores qualitativos e quantitativos num índice inspirado no IDH do PNUD, que apelidamos de Índice Qualitativo de Desenvolvimento (IQD).

## **2.1 A Teoria do Bem-estar**

A Teoria do Bem-estar procura essencialmente definir critérios de escolha entre diferentes situações de bem-estar, de forma a poder proporcionar uma metodologia para tomada de decisões sobre políticas económicas e sociais que contemplem todas as possibilidades.

Não consideramos significativo para esta investigação tomar posição no debate sobre a característica normativa ou positivista da Economia em geral<sup>62</sup>. Mas assumimos que a Teoria do Bem-estar é uma área normativa da Economia, no sentido da economia substantiva de Polanyi, K. (1957), que reconhece que o homem é um ser moral com deveres para consigo mesmo e para com os outros, com uma noção daquilo que é errado e certo, de acordo com um código moral que exerce uma profunda influência nas suas decisões económicas. Esse código é um conjunto de obrigações, deveres e direitos, que influencia o comportamento das pessoas da sociedade em causa, e do qual explicitaremos alguns aspectos neste capítulo, sem pretender de forma alguma desenvolver exaustivamente esse tema.

Vamos agrupar as teorias desta área do conhecimento em três “escolas” que nos parecem ter significado para o tema da investigação, como se verá em pontos posteriores: o utilitarismo clássico, os neoclássicos e o novo contrato social.<sup>63</sup>

Veremos seguidamente as críticas de diferentes autores e o modo como estas “escolas” são questionadas pelos conceitos do capítulo anterior, de forma a podermos elaborar propostas que sejam aplicáveis a uma sociedade africana como a da Guiné-Bissau.

### **2.1.1 O utilitarismo clássico**

---

<sup>62</sup> Os trabalhos desenvolvidos pela equipa coordenada pelo Prof. Doutor Castro Caldas do ISCTE para o Projecto NORMEC, no Centro de Estudos Dinâmia, com financiamento da União Europeia, constituem uma boa fonte de informação sobre este debate, permitindo o acesso fácil à obra de diversos autores que nele têm intervindo ao longo de várias décadas.

<sup>63</sup> Note-se que, para outros temas de investigação, como a implicação de decisões públicas sobre o sector empresarial privado, sobre o mercado de trabalho, sobre os bens públicos, etc., a apresentação de uma síntese deste tipo pode referir as mesmas noções de base nas mesmas “escolas” mas com uma apresentação diferente apropriada às temáticas específicas.

Um dos autores desta “escola”, Sidgwick, H. (1907) define utilitarismo como “a teoria normativa que defende que o comportamento, sob circunstâncias dadas, é objectivamente correcto, se produz uma maior soma de felicidade”<sup>64</sup> do que em situações anteriores. A felicidade é o critério universal para escolha e pressupõe a possibilidade de medir e de agregar essa variável, tal como afirma ainda o mesmo autor, “esta afirmação pressupõe que todos os prazeres podem ser comparados entre eles e com todas as dores ... ou pelo menos serem grosseiramente ponderados e comparados em escalões uns com os outros”.

Bentham, J. (1791) utiliza para definir utilidade “a propriedade de qualquer objecto de produzir benefícios, (...), prazer ou felicidade” e rejeita a hierarquização de prazeres com base noutros critérios, exemplificando que, se proporcionar o mesmo prazer, plantar pinheiros é tão bom como escrever poesia.

Note-se que esta teoria fornece um processo completo de escolha entre situações diferentes de bem-estar, contanto que seja possível medir a felicidade, agregá-la e compará-la. Edgeworth, F.Y. (1881) sintetiza esta questão referindo que, se os recursos disponíveis a um conjunto de indivíduos ou grupos de indivíduos forem distribuídos de acordo com a capacidade para experimentar a felicidade, então é possível maximizar a soma total da utilidade.

O principal agente da definição dessa felicidade é o indivíduo, como o melhor dos juizes das suas necessidades e dos seus desejos. Mill, J.S. (1836) considera mesmo que não há razões para o “obrigar a fazer de outro modo”. Ou seja, que não vê razão, excepto impedir que outros sejam prejudicados, para haver outro processo de escolha que obrigue o indivíduo a ir contra a sua própria opinião.

Pensamos que é importante notar que estes autores, se tomaram o indivíduo como agente central do processo de escolha de utilidades, não deixaram de considerar a existência de decisões individuais a partir de considerações sobre a utilidade para um conjunto de outros indivíduos; um autor como Jevons, W. S. (1871), ao escrever que “o cálculo da utilidade procura defender os desejos ordinários do homem com o menor custo de trabalho...” explicita que o individual se defronta com uma hierarquia de motivos e sentimentos que o leva a tomar ou não em conta “o bem dos outros assim como o seu próprio bem” conforme as decisões que tem de tomar no momento. As decisões sobre o que apelida de bens inferiores <sup>65</sup> são definidas pela intensidade de satisfação dos desejos individuais, que podem ser preteridos por “motivos mais elevados”<sup>66</sup> que tomam em conta o bem-estar de outros, embora sem abdicarem do primado da decisão da utilidade individual sobre a colectiva.

---

<sup>64</sup> Tradução nossa.

<sup>65</sup> “comida suficiente e tudo aquilo que possa melhor satisfazer os seus desejos particulares” (Jevons, 1871)

<sup>66</sup> “segurança de uma Nação, o bem-estar de vastas populações...” (Jevons, 1871)

E para Adam Smith<sup>67</sup>, o indivíduo era social, com consciência, e fazia as suas escolhas (ou expressava as suas preferências) em concordância com um código moral de conduta observado pela maioria.

Os autores desta “escola” defendem que a organização social deve seguir o princípio da maior felicidade para todos, através da propriedade privada, do mercado e do mínimo de interferência estatal. A forma concreta escolhida depende apenas do critério da maximização da soma da felicidade do total da população.

### **2.1.2 Os neoclássicos**

Marshall, A. (1890) parte da impossibilidade de medir a felicidade ou a ética e da preocupação de considerar o “homem tal como é; não um homem abstracto ou “económico”; mas de um homem em carne e osso”, para se focar “nos requisitos materiais do bem-estar” (citado por Mulberg, J., 1995: pág.88), insistindo na função da economia, menos preocupada com aspectos normativos, e mais como ciência capaz de desenvolver conselhos de aplicação prática à política. Pigou, A., dá o passo seguinte ao considerar que a única parte do bem-estar social que lhe interessa é a que se pode “relacionar directa ou indirectamente com a capacidade de medição pecuniária”, embora não deixando de referir que os efeitos das políticas no bem-estar económico eram equivalentes ao efeito no bem-estar total. (Pigou, A., 1920).

Ao colocarem o ênfase da análise nos aspectos materiais possíveis de serem medidos por variáveis que se expressem em unidades monetárias, independentemente da felicidade ou ética envolvida, abrem caminho para os autores que referiremos seguidamente.

As opções desta “escola” vão ser determinadas por dois princípios base: O “princípio de Robbins” ou “princípio de neutralidade ética” ou “princípio da indiferença moral” e o “princípio de Pareto”.

Quanto ao primeiro, Robbins, L. (1935), defende que as decisões de escolha têm de ser baseadas nas manifestações pessoais de preferências, tomando, tal como Mill, J.S., o indivíduo como o melhor juiz das suas próprias necessidades e desejos, mas sem comparações interpessoais e com a determinação, pelas curvas de indiferença, de um equilíbrio onde são maximizadas as utilidades de cada um, independentemente de considerações éticas sobre a distribuição.

O segundo princípio desta “escola” é o chamado “princípio de Pareto” .<sup>68</sup> Utilizando as expressões desse autor, a economia política tem de escolher entre os melhores meios para alcançar uma “posição” P onde não é possível melhorar a situação de nenhum indivíduo sem que seja prejudicada a de qualquer outro. A

---

<sup>67</sup> Caldas, J.M.C. (2002).

<sup>68</sup> Pareto, V. (1909 ou 1916). Há inúmeras obras onde este critério é apresentado e discutido. Veja-se Boadway, R.W. e Bruce, N. (1984), por exemplo, ou para a impossibilidade de utilizar o critério tendo em consideração informações qualitativas o artigo de Sen, A. (1970), comentado desde da sua publicação por diversos autores.

partir dessa “posição” a comunidade ou pára, ou decide continuar com base em considerações exteriores à economia, como a ética, a utilidade social de quais os indivíduos que é aconselhável beneficiar e quais sacrificar. Para o nosso objecto de estudo este princípio teria como consequência afirmar que, se fosse possível definir um determinado conjunto de medidas de política económica e social e por meio delas originar um nível de bem-estar social onde uma família<sup>69</sup> esteja melhor e onde nenhuma outra esteja pior, então essas políticas tiveram um efeito positivo sobre o bem-estar.

Com base nesses critérios, a Teoria do Bem-estar neoclássica, enunciou dois teoremas fundamentais: o primeiro afirma que, se uma economia funcionar de acordo com as hipóteses do sistema de concorrência perfeita, então a afectação de recursos é o mais eficiente possível para esse nível de recursos (ou seja, essa economia maximiza o seu bem-estar); o segundo afirma que qualquer economia que funcione em concorrência perfeita pode atingir uma posição o mais eficiente possível, desde que exista uma forma de realizar transferências de rendimentos sem originar percas de bem-estar.

Ou seja, em duas situações onde há unidades que melhoram o seu bem-estar mas outras o pioram, o princípio de Pareto não pode ser utilizado como critério de escolha para maximizar o bem – estar de toda a população<sup>70</sup>, não fornecendo assim uma condição suficiente para escolhas, a não ser que exista uma forma de compensação para os que perdem.

Para procurar solucionar esta limitação surgem os testes ou critérios da compensação. A noção geral desses critérios consiste em afirmar que se não temos uma situação onde se possam ordenar diferentes níveis de bem-estar pelo critério de Pareto, então a nova situação será melhor se os beneficiados puderem, hipoteticamente, compensar os que perdem, colocando-os de novo no nível anterior e criando assim uma situação paretiana onde alguns melhoram e nenhum piora.

O primeiro autor a formular este critério foi Kaldor, N. (1939), afirmando que não é necessário para o economista provar que, como resultado da adopção de uma medida, ninguém na comunidade irá sofrer. Basta-lhe mostrar que, se todos os que sofrem podem ser compensados, então a nova situação seria socialmente melhor.

Hicks, J. (1941) depois de alguma discordância com a formulação anterior,<sup>71</sup> acaba por adoptar o mesmo critério, desde que, na nova situação, os beneficiados tenham a possibilidade teórica de compensar os prejudicados.

---

<sup>69</sup> Mais adiante se justificará esta passagem do indivíduo para a família

<sup>70</sup> Tal como Pareto já tinha afirmado como se pode ver atrás ao referir que a comunidade só pode escolher com recurso a outros critérios diferentes de outras áreas que não a economia.

<sup>71</sup> Hicks formalizará o critério da compensação em termos da possibilidade de indemnização dos prejudicados pelos beneficiados para a manutenção da situação inicial.

Scitovsky, T. (1941) defendeu que estes dois critérios podiam levar a contradições, pois se existir essa compensação então os que ganharam, num primeiro momento, ficarão a perder, num segundo, por terem de compensar os primeiros<sup>72</sup>. Propôs mesmo um critério de compensação em que a nova situação seria preferível “se os que ganham puderem pagar aos que perdem para aceitar a mudança, e simultaneamente os que perdem não puderam pagar aos que ganham para não realizar a mudança”, como referem Boadway, R.W. e Bruce, N. (1984), combinando ambos os testes anteriores numa realização simultânea em que é impossível a compensação nos dois sentidos (na síntese de Mulberg, J. 1995).

Samuelson, P. (1966) propôs um critério de compensação que superasse as limitações dos anteriores. Assim considera que, face a duas situações A e B, a segunda é preferível à primeira se for possível, através de compensações de soma fixa, atingir todas as distribuições de utilidade alcançáveis na primeira e algumas melhores.

Se fosse efectuada a compensação que referem, estaríamos numa situação em que o critério de Pareto nos permitiria escolher. Repare-se que os critérios de compensação se referem a situações hipotéticas. Ou seja, são formulados sem atender à possibilidade real de se saber quem são ou não os prejudicados e os beneficiários, de como se avaliam os prejuízos e os benefícios, quais as possibilidades reais dos mecanismos de compensação existirem.

Sendo estes os principais autores que intervieram no debate sobre o modo de escolher qual a melhor de duas ou mais situações de bem – estar social, não se encontra nenhuma conclusão firme para aplicação ao nosso objecto de estudo. Sobretudo porque a aplicação destes testes não se revela possível em situações com pessoas concretas em países com uma fraca capacidade institucional.

Face a essa indefinição, a alternativa é a concepção de uma função de preferências da sociedade que seja ordenável. Ou seja, para ordenarmos níveis diferentes de bem-estar, temos de obter uma função de bem-estar social, a partir das preferências expressas pelos indivíduos. Ou, mais precisamente, a partir das utilidades individuais obtidas a partir das preferências expressas. Essa função permitirá uma ordenação independente de compensações, permitindo uma escolha de políticas económicas e sociais.

A formulação inicial desse tipo de função foi feita por Abraam Bergson em 1938, tendo Paul Samuelson acompanhado esses trabalhos, a ponto de ser vulgar a referência à função Bergson - Samuelson. Como define Scitovsky, T. (1941), “é um tipo de função de utilidade colectiva que exprime as preferências de todos os indivíduos não só em relação ao seu próprio bem-estar como também em relação à situação da comunidade no seu conjunto e à distribuição de utilidades entre os seus membros”.

---

<sup>72</sup> Ver a demonstração da reversibilidade dos testes de compensação e das suas consequências para a escolha em política económica em Arrow, K.L. e Scitovsky, T. (1969) ou numa explicação mais simplificada em Mulberg, J. (1995).

A formalização genérica dessa função é a seguinte:

$$W = [ U_1 ( x_{11}, \dots, x_{1n}; v_{11}, \dots, v_{1m} ), \dots, U_s ( x_{s1}, \dots, x_{sn}; v_{s1}, \dots, v_{sm} ) ]$$

onde W significa o bem-estar, U utilidade, e x e v são os diferentes tipos de recursos 73, quantitativos e qualitativos, em número n e m, respectivamente, dos quais os 1 a s indivíduos extraem / obtêm Utilidade.

Repare-se que estas funções, completas e transitivas, permitem ordenar níveis de bem-estar segundo o critério de Pareto: se um indivíduo melhorar o seu bem – estar e todos os outros ficarem na mesma, então a função reflecte uma melhoria geral e a nova situação é preferível.

Se uns indivíduos melhorarem o seu bem-estar e outros piorarem, as duas situações podem ainda assim ser ordenadas, conforme o saldo final da amplitude das evoluções. Ou seja, a partir da função de bem-estar social, tem de ser possível ordenar numa escala qualquer número de situações de bem-estar resultantes da agregação das preferências individuais.

Arrow, K.J. em 1950 e 1951 enunciou um teorema que, partindo de dois axiomas (transitivo e completo) e cinco condições (domínio irrestrito, associação positiva dos valores sociais e individuais, independência de alternativas irrelevantes, soberania do cidadão, não ditadura) 74, demonstra que, se houver mais de duas alternativas expressas pelos indivíduos, não é possível encontrar um processo de definição de preferências que permita realizar escolhas de bem-estar satisfazendo todos. 75

O teorema de Arrow leva à impossibilidade de definir um processo de ordenação de níveis de bem-estar social que respeite, simultaneamente, as opções individuais e o objectivo de maximizar a eficiência na apropriação de recursos. Ou seja, todo o processo de definição de uma ordenação de bem – estar que possa ter expressão prática, ou é imposto a um conjunto de indivíduos que expressam outras preferências (e portanto não respeita o critério da “soberania do cidadão”), ou, para satisfazer todas as alternativas expressas, está a atribuir recursos a preferências que expressam diferentes níveis de racionalidade colectiva, não conseguindo assim maximizar a eficiência na apropriação de recursos. Os autores posteriores orientaram os seus trabalhos para formular critérios de ordenação

---

<sup>73</sup> Segundo o conceito de recursos apresentado no capítulo anterior e que será retomado mais adiante.

<sup>74</sup> Arrow veio reformular estas condições, mantendo as de independência de alternativas irrelevantes e de não ditadura e substituindo as restantes pela condição da “racionalidade colectiva” (que corresponde à de domínio irrestrito com as propriedades da função de bem-estar social de ser definida de forma completa e transitiva) e pelo princípio de Pareto. Juntando as restantes condições, tem como consequência que se todos os indivíduos preferirem uma alternativa então essa é a melhor.

<sup>75</sup> Demonstração em Arrow, K. J. (1951), ou em Mueller, D. (1979).

sacrificando alguma das condições do teorema de Arrow<sup>76</sup>, orientados pelo objectivo de tornar possível uma ordenação de estados de bem-estar.

Não temos assim uma teoria que permita uma escolha social completa. Ou seja, não temos um conjunto de proposições que permita inequivocamente escolher em qualquer situação aquela que origina um bem-estar superior a todas as outras.

Tal impossibilidade tem de ser ultrapassada, para podermos avaliar se as políticas de ajustamento e as estratégias de resposta das famílias originam situações de melhor ou pior bem-estar social.

### **2.1.3 O novo contrato social**

John Rawls repôs no debate a ideia de um contrato social, inspirando-se na obra de autores como Kant, Rousseau e Locke, pretendendo “generalizar e levar a um mais alto nível de abstracção a teoria tradicional do contrato social” (Rawls, J., 1971). A definição das regras aceites pelos membros de uma sociedade, ou contrato social, parte de uma situação original em que cada individual está sob um “véu de ignorância” sobre qual será a sua posição no contrato a aprovar. Rawls procura explicitar quais os princípios que os individuais estão dispostos a aceitar a partir dessa situação inicial e quais as instituições sociais e económicas que estarão mais aptas a colocar em prática esses princípios.

Os princípios identificados são o “princípio da liberdade” e o “princípio da diferença”<sup>77</sup>. O primeiro consiste na existência da máxima liberdade individual, contanto que não colida com a liberdade de outros, reconhecendo o direito inalienável à pessoa de tentar obter o seu próprio bem-estar de acordo com a sua definição de recursos, sem se submeter aos interesses da sociedade em geral, a não ser que tenha concordado com essa submissão num processo justo. O segundo afirma que as desigualdades sociais e económicas são aceitáveis se: a) as instituições existentes forem abertas a todos em iguais condições; b) tiverem como resultado uma melhoria do bem-estar dos mais pobres.

Nozick, R. (1974) crítica o segundo princípio com base nas diferenças de produtividade entre individuais e na injustiça decorrente para os mais produtivos.

Ambos os autores consideram que as instituições mais apropriadas para colocar em prática esses princípios são um sistema político de democracia constitucional, o mercado e a propriedade privada. Para Rawls o mercado em concorrência perfeita e as transferências sociais satisfariam o segundo princípio, sem limitar a satisfação do primeiro. Para Nozick o mercado e a propriedade privada são suficientes para garantirem as liberdades individuais e para conseguirem resolver as desigualdades sociais e económicas a favor dos mais desfavorecidos, sem necessidade de transferências, e dando uma recompensa justa aos dotados de mais talentos e capacidades.

---

<sup>76</sup> Ver por exemplo Inman, R. (1987) ou Mueller, D. (1979), para síntese deste debate.

<sup>77</sup> Também referido muitas vezes como “maximin”



Temos assim uma teoria de escolha social completa, onde a função das instituições é criar e manter condições legais que garantam a máxima liberdade de oportunidades aos individuais para tentarem maximizar o seu bem-estar, a partir de uma situação distributiva resultante de “talentos e capacidades naturais” e atendendo a outras circunstâncias sociais que eventualmente tenham a ver apenas com o acaso e a boa sorte. (Rawls, J., 1971).

Essas escolhas originam uma “sociedade bem ordenada”, ou seja, aquela concebida para aumentar o bem-estar dos individuais e regulada eficientemente por uma concepção pública de justiça (Rawls, J., 1971). A diferença entre duas situações mede-se pelo grau de capacidade das instituições cumprirem essas funções.

## **2.2 As críticas e as propostas**

Refira-se uma crítica em geral a todas as escolas. A predominância do modo de conhecimento mais assente na reflexão do que na realidade na análise do bem-estar, como já se referiu no Capítulo I, implicou algum afastamento da ligação desses autores à produção teórica com preocupações de operacionalização através da política económica e social. Quando a construção de conhecimento foi acompanhada de interrogações de como fazer, tal procura expressou-se na necessidade de medir, tanto quanto possível, em escalas contínuas e expressões numéricas a aplicação dos conceitos, aceitando implícita ou explicitamente a redução do todo que é a realidade àqueles elementos passíveis de se expressarem desse modo.

Para referir apenas um exemplo entre muitos possíveis, veja-se o conjunto de textos (e as respectivas extensas bibliografias) elaborado para uma conferência em Cambridge sob o tema “Culture and Public Action”, em Março de 2002, onde a contribuição de Sen, A., na sua preocupação com o papel da cultura na sociedade, afirma que apesar de existirem muitos contra-exemplos (a começar por Adam Smith, Stuart Mill e Alfred Marshall), a crítica de “indiferença comparativa” ou do esquecimento do papel da cultura no desenvolvimento é “numa extensão considerável, justificada”, atribuindo parte desse esquecimento à dificuldade de estabelecer padrões mensuráveis.<sup>78</sup>

### **2.2.1 Críticas**

Utilitarismo Clássico - uma primeira crítica a fazer à escola clássica, é a subordinação que faz de todos os princípios normativos como liberdade individual, justiça, solidariedade, etc., a uma noção vaga, infinitamente variável e difícil de definir, avaliar e ordenar, mesmo cardinalmente, como “a maximização da soma total de felicidade”. Essa opção leva a escolhas que podem exigir fortes restrições à felicidade individual presente, em nome de uma maior felicidade de gerações futuras, dando justificação a regimes totalitários e impedindo a influência da

---

<sup>78</sup> Traduções nossas.

dinâmica social derivada da existência de contradições e da sua superação a nível individual. Note-se que autores como Bentham pensavam o utilitarismo como uma teoria de reforma social. Rawls, na sua interpretação do utilitarismo clássico, refere que o individualismo, ao afirmar que o raciocínio de que cada pessoa procura maximizar o seu próprio bem-estar, pode corresponder, para uma sociedade, ao pensamento de “fazer progredir tanto quanto possível o bem-estar do grupo”. Mas uma das formas de organização social correspondente leva à contradição de sacrificar o indivíduo, com base numa definição de interesses sociais resultantes de um “conflito de todos os sistemas de desejos”.

No entanto, pensamos que a consideração do individualismo na definição de preferências também pode originar formas de organização caótica de competição pela apropriação de recursos a partir do indivíduo, grupo familiar restrito, alargado, étnico ou religioso, com pouco desenvolvimento num espaço nacional de uma identidade que ultrapasse esses grupos.

A teoria neoclássica do bem-estar - a crítica principal à escola neoclássica tem a ver com a impossibilidade de escolha completa com base apenas nos critérios enunciados, como já referimos. A solução dos testes de compensação, que procuram estender o critério de Pareto a situações onde uns individuais melhoram mas outros pioram o seu bem-estar, para além de não satisfazer diferentes autores, esbarra com a realidade de não haver organização institucional que realmente coloque o processo de execução dessas transferências em funcionamento com sucesso.

A crítica feita por autores da “escola do novo contrato social” afirma que os neoclássicos mantêm a incapacidade dos clássicos de distinguir entre pessoas. Também lhes apontam a crítica, já referida a propósito dos clássicos, de extensão mecânica à realidade social das escolhas feitas por um só indivíduo, defendendo instituições que funcionem segundo esse princípio. Refira-se no entanto que as opções dos neoclássicos, ao recusar a possibilidade de hierarquização das utilidades individuais, não dão origem a formas totalitárias de organização social, protegendo o indivíduo de uma forma que os clássicos não fazem.

Apesar do reconhecimento dessa diferença, os autores da “escola” do novo contrato social defendem que a função de bem-estar social, como função de utilidades individuais, é tão perigosa para a autonomia das escolhas individuais como o princípio do aumento da soma de felicidade dos clássicos, pois a diferença entre indivíduos constitui a “essência fundamental das sociedades humanas”. (Rawls, J., 1971)

Uma outra crítica prende-se com a ausência de consideração das origens e da forma como se definem as preferências dos indivíduos, tomando os neoclássicos as preferências como exógenas, ou seja tomando apenas em consideração a sua revelação e não a sua formação no seio da família. Como se o indivíduo fosse um ser não social que guiaria a sua vida unicamente pela razão (Bourdieu, P., 1979).

A consideração da formação de preferências foi assumindo importância no debate internacional de questões como as desigualdades de género, da violência doméstica, do trabalho infantil.

O modelo de referência de Becker, G. (1991) apresenta a família como uma unidade harmónica, com um patriarca altruísta que defende a maximização do bem-estar de todos os membros, funcionando como uma unidade de produção e consumo em simultâneo, a partir da defesa de cada membro individualmente dos seus próprios interesses individuais racionais, sujeitos a restrições orçamentais. Este autor defende explicitamente que a adopção de critérios económicos não se restringe a bens materiais e proporciona uma grelha aplicável aos comportamentos humanos.

Seguino et al. (1996) criticam essa teoria defendendo que ela é contraditória com a experiência concreta da vida das pessoas, onde as decisões nem sempre são tomadas racionalmente e nem considerando apenas opções construídas a partir de critérios económicos.

Sen, A. (1987) na mesma linha de pensamento, afirma que não tem justificação a hipótese da prossecução sistemática de interesses egoístas no interior das famílias.

Outros autores, como, Haddad, L. and Kanbur, R. (1990), Browning, M. et al. (1994) ou Strauss, J. and Duncan, T. (1995) procuraram, com modelos apelidados de “colectivos”, traduzir as diferenças de preferências, conflitos e desigualdades dentro de cada família. Esses modelos assumem que dentro das famílias existem regras de negociação ou de partilha que formam a base para as decisões sobre preferências expressas para o exterior. Essa expressão tem a forma de uma função agregada de utilidades dos indivíduos, ponderadas pelas funções de cada membro.

Novo contrato social - quanto à “escola” do novo contrato individual, o próprio Rawls aponta uma crítica significativa, quando escreve que a igualdade de oportunidades só pode ser realizada de forma imperfeita, “pelo menos enquanto a família existir” e as capacidades iniciais de cada indivíduo forem afectadas “por todo o tipo de condições sociais e de atitudes de classe”.

Mouffe, C. (1966), crítica esta escola por considerar que as suas conclusões, ao afirmar o primado do direito sobre o bem-estar, levam a sistemas com leis injustas. Para Rawls as leis são justas se forem constitucionais, mas não é claro em muitos casos se uma lei é ou não constitucional e portanto justa. Mas esta “escola” defende o cumprimento da lei, seja qual for, se não for declarada inconstitucional.

Outra crítica a esta escola, que nos parece estar na base das posições de Nozick já referidas, refere-se ao efeito na sociedade, a longo prazo, da prática de atribuir recursos àqueles que são os mais carentes na sociedade - o princípio da diferença – e portanto os mais incapazes de rentabilizar socialmente esses mesmos recursos. Tal originaria uma perda progressiva de capacidade global da sociedade em causa, ao optar sistematicamente por atribuições menos eficientes de recursos, tendo como resultado uma degradação gradual do bem-estar de toda a população.

Em síntese, julgamos que a crítica geral a fazer se relaciona com aquilo que nos parece ser alguma dificuldade das diferentes escolas em definir uma metodologia multidisciplinar, que considere, em simultâneo, a dimensão pessoal / individual e a dimensão social (família, etnia, identidade nacional) para construir uma metodologia de decisão que maximize o bem-estar de uma população atendendo à

sua composição familiar e à sua realidade social de inserção e interligação de conjuntos compostos por um número maior de populações.

### **2.2.2 Propostas**

Como já referimos na primeira página deste Capítulo, a Economia do bem-estar implica juízos de valor e opções normativas sobre modos de vida, que existem na sociedade ou aos quais se aspira individual e colectivamente, considerando "modo de vida" o conjunto constituído pelos bens e serviços de consumo, e pelos preceitos e regras que regem as relações económicas, sociais e políticas entre pessoas, consideradas individualmente ou em grupo<sup>79</sup>.

Boadway, R.W. e Bruce, N. (1984) iniciam o Capítulo 1 desse seu livro com a frase "A economia do bem – estar é a área (framework) na qual é avaliado o significado normativo dos acontecimentos económicos" (tradução nossa). Avaliação normativa no sentido em que, para considerar uma ordenação de estados de bem-estar, têm de estar explícitos os critérios de conteúdo moral que lhe servem de base.

Critérios como a liberdade, a desigualdade, a recusa da exploração do trabalho infantil, a solidariedade familiar, a exclusão social, são relativamente pouco debatidos na literatura da Economia do Bem-estar. Pensamos que isto é devido a não poderem ser considerados como verdadeiros ou falsos, no mesmo sentido de que acontecimentos factuais podem ser ou não validados, pois diferentes opções morais, não comparáveis entre si, implicam diferentes modos de considerar esses critérios sem que seja possível estabelecer uma ordenação.<sup>80</sup>

Por exemplo, a consideração de escalas em critérios como a solidariedade, a aversão à discriminação social ou à desigualdade, não permite ordenar níveis de bem-estar determinados a partir da satisfação proporcionada pela utilidade das preferências individuais, pois dois níveis de satisfação idênticos, mas com situações de desigualdade diferentes, terão uma ordenação distinta, conforme as escalas desses critérios. Sen, A. (1977) refere o exemplo de que, num sistema social marxista, duas distribuições idênticas de bem-estar da população podem dar origem a decisões políticas diferentes, em função da forma como o rendimento individual está relacionado com as relações de produção. Noutra exemplo, se considerarmos dois regimes distintos – um baseado num processo democrático com base no voto e outro num processo ditatorial sem qualquer eleição – e analisarmos o bem-estar da população em função do critério da liberdade individual, teremos necessariamente conclusões diferentes do que teríamos numa análise baseada apenas em níveis de consumo individual, ainda que esta última variável aponte para os mesmos níveis de bem-estar.

---

<sup>79</sup> Definição nossa a partir das enciclopédias da Larousse (1986) e Koogan e Larousse (1979).

<sup>80</sup> Como nota Ng, Y-K (1990), esta propriedade é devida à natureza conceptual dos critérios e não à impossibilidade física de comprovação empírica.

O debate sobre conceitos como egoísmo e utilitarismo, empenhamento<sup>81</sup> ou simpatia e do qual Sen, A. (1977) faz um pequeno survey, referindo autores de disciplinas como a sociologia, a ética ou a economia, conclui pela impossibilidade de manter a coerência teórica da disciplina se considerar esses conceitos, embora expresse um voto de que “a ordenação de preferências deve ser substituída por uma estrutura mais rica envolvendo conceitos relacionados com meta-objectivos” (tradução nossa).

A consideração de conceitos como a harmonia social, a reciprocidade, etc., não estão presentes nos conceitos da Teoria do Bem-estar. Ou seja, o conjunto de opções normativas, que autores como Kolm ou Temple (citados por Calkins, P., et al., 1993) defendem que as sociedades tradicionais americanas e africanas ainda possuem e são, em geral, objecto de estudo da antropologia e sociologia<sup>82</sup>.

Concretizam-se socialmente através da partilha de recursos em ocasiões especiais, como nas festas de iniciação ou nos funerais, na solidariedade para com indivíduos ou grupos sociais em situação de vulnerabilidade, na disponibilidade de qualquer família para acolher hóspedes por tempo ilimitado, no trabalho colectivo feito por todos os que são capazes mas cujos benefícios se repartem por toda a comunidade, na partilha de recursos de forma não selectiva entre membros da família alargada, etc..

Tais conceitos são coerentes com a assunção da Economia do Bem-estar como área normativa da Economia, mas não com o critério neoclássico da prossecução racional do interesse individual (princípio de Robbins) nem com a indiferença pela desigualdade, implícita no critério de Pareto e nos dois teoremas dele deduzidos que já referimos.

Se assumimos a Economia do Bem-estar como normativa e queremos desenvolver investigação numa sociedade onde tais conceitos têm significado social, haverá que adoptar critérios que os tenham em conta e examinar a sua aplicabilidade na situação que é o nosso objecto de estudo.

A proposta que fazemos para esses critérios é a seguinte:

### O Unitarismo Familiar

---

<sup>81</sup> comitment em inglês

<sup>82</sup> Para uma bibliografia interdisciplinar nesta área ver Bongfiglioli, A.M. (1992). Os iniciadores da antropologia e da sociologia estudaram desde o século XIX várias sociedades tradicionais, como os Nuer, os Kikuyu, os Ganda ou os Bambara na África Subsaariana, os naturais das ilhas Andaman, os Kabyla na Argélia, as castas indianas, os Bororo brasileiros, etc., contribuindo decisivamente para a consciência colectiva do papel deste tipo de valores no comportamento em sociedade. No caso da Guiné-Bissau o Boletim Cultural e a colecção de monografias do Centro de Estudos da Guiné Portuguesa, antes da independência, e a Soronda e a edições em livro do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa possuem vários exemplos de trabalhos do mesmo tipo sobre felupes, fulas, bijagos ou balantas.

Chamamos Unitarismo Familiar à opção normativa que consiste em considerar não o indivíduo como sujeito absoluto da definição de preferências (como as “escolas clássicas”, “neoclássicas” ou do “novo contrato social”), mas sim o grupo social onde o indivíduo está inserido, a família.

A designação atribuída a esta opção normativa procura salientar a unidade na revelação de preferências do grupo social com menos membros ( $\geq 1$ ), mas mais coeso e universal. Todos os outros grupos podem existir ou não numa sociedade concreta histórica, mas as famílias tanto quanto sabemos existem em todas. 83

As escolhas ou preferências manifestadas ou reveladas constituem, para cada família, os contributos mais eficientes para maximizar o seu bem-estar. Ou seja, considera-se que a unidade “família estrita”, cuja escolha e enquadramento social foram feitos no Capítulo I, é capaz de definir as suas preferências, de forma completa e transitiva.

Consideramos que as preferências se formam dentro do grupo familiar como consequência de dois factores:

o *habitus*, segundo o conceito de Pierre Bourdieu, ou seja a influência das estruturas económicas, sociais e simbólicas sobre os indivíduos, que se tornam um conjunto de saberes interiorizados e instintivos para o indivíduo, não como um sistema imutável de características “impressas” na mente de cada pessoa, mas sim como “um sistema aberto, que é permanentemente confrontado com experiências novas e portanto permanentemente afectado por essas experiências. É durável mas não imutável.” (Bourdieu, P., 1992) Altera - se a nível da família pela influência das experiências e opções individuais e de grupo numa evolução com dois sentidos : da família para o indivíduo e vice versa;

o *acordo social* estabelecido pelos membros da família entre si, no seio da própria família, de respeito pela liberdade de escolha dos outros membros e pela submissão à autoridade de um dos membros, o/a chefe de família, na solução de conflitos. Esse acordo, que pode variar ao longo do tempo, tem como consequência visível que a revelação de preferências é feita por um dos membros da família que assume face ao exterior o lugar de “chefe de família”. Note-se que a autoridade para resolver conflitos pode não ser sempre atribuída ao mesmo membro, numa divisão de responsabilidades pouco conhecida para além do saber de senso comum. O rompimento desse acordo implica a dissolução do grupo familiar.

Esta opção significa também que privilegiamos a formação das preferências como definição subjectiva das componentes do bem-estar<sup>84</sup>, em detrimento de uma

---

<sup>83</sup> Apenas os últimos resultados censitários parecem apontar para um aumento de pessoas a viver isoladas mas nos países europeus e na América do Norte, não na Ásia, África ou América Latina. (Ver site do FNUAP)

<sup>84</sup> Autores como Muffels, R. e Vriens, M. (1991), Desai, M. e Shah, A (1988), Hagenars, A. (1986), elaboraram estudos com metodologias subjectivas noutras zonas do mundo, assentes na definição individual de preferências.

definição feita por um observador externo, não estabelecendo com antecedência, em relação à recolha de informação, quais os elementos constitutivos do padrão de bem – estar de cada família.

Entendemos que esta opção pela expressão das preferências segundo o modelo unitário, mas com uma formação das mesmas intra familiar, decorrente de um acordo social influenciado pelas estruturas e relações de poder existentes na sociedade concreta em análise, se justifica na África Subsaariana referindo-se à família enquanto unidade – mais do que os membros que individualmente a compõem – de definição de bens e serviços de consumo, de estratégias de vida, de unidade fundamental de produção e de segurança social (Adepoju, A. 1997).

Para a Guiné-Bissau essa justificação radica no papel da família enquanto grupo social, já explicitado no Capítulo I, bem como na análise da sua evolução social e da sua organização estatal a desenvolver nos pontos seguintes deste Capítulo.

### A regra da maioria

Face à indefinição resultante do debate neoclássico, Ng, Y-K. (1979) considera que o critério ou regra da maioria continua a ser aquele que permite uma maior operacionalidade nas escolhas.

Esse critério pode ser formulado do seguinte modo<sup>85</sup>: para quaisquer duas alternativas X e Y, se pelo menos 50 % mais uma das unidades preferem X a Y, então a situação X é preferível a Y. Ou seja, se temos dois níveis de bem-estar e pelo menos metade mais uma das unidades prefere um deles, então esse nível é melhor para toda a sociedade. Esse critério requer que as diferenças positivas nas utilidades dos beneficiados tenham socialmente mais relevância do que as perdas dos prejudicados.

Pode articular-se com o processo de revelação de preferências, designado na literatura da área por "mecanismo de Clark - Groves", que consiste, na sua essência, na determinação do máximo de valor monetário que os indivíduos estão dispostos a pagar para usufruírem da utilidade resultante da apropriação de um conjunto de recursos. As preferências sociais são aquelas que forem definidas por maior montante. Esta última opção, se for ponderada pelo número de indivíduos<sup>86</sup> que revelaram essa preferência, proporciona um critério de escolha e é operacional para a comparação interpessoal das utilidades e portanto do bem-estar.

---

<sup>85</sup> Segue-se Ng, Y-K (1979), Capítulo 5. O artigo de Sen, A. (1969) contém também uma síntese e uma discussão de alguns aspectos da regra da maioria na teoria da escolha pública.

<sup>86</sup> Se não for ponderada pelo número de pessoas, teremos uma definição de preferências tendencialmente feita pelos indivíduos ou famílias que disponham de maiores meios de acesso a recursos.

Tal opção não satisfaz duas das condições do teorema de Arrow: o domínio irrestrito e a soberania do cidadão. Com efeito, a regra da maioria aceita que não é possível formar sempre uma escolha viável com qualquer conjunto de definição de preferências, e por isso há que escolher uma alternativa, ainda que não se respeite algumas das preferências expressas; por outro lado, também não respeita a livre escolha das unidades, uma vez que impõe uma alternativa a uma parte dessas unidades, apesar de não terem revelado preferências favoráveis.

Igualmente não aceita o critério de Pareto. Isto é, se numa nova situação apenas um elemento melhora o seu bem-estar e todos os outros permanecem na mesma, então essa não é uma melhor situação. É necessário que haja uma maioria a melhorar o seu bem-estar. A implicação prática desta opção pela regra da maioria é termos sempre um meio completo de escolha social entre alternativas de bem-estar<sup>87</sup>.

A crítica mais significativa à regra da maioria é a sua potencial compatibilidade com situações em que uma minoria vai piorando o seu bem-estar. Ou seja, a situação de deterioração do bem-estar de uma minoria não é valorizada.

### As limitações

Os juízos ou proposições anteriores estão sujeitos a restrições de dois tipos:

i) Conhecimento limitado - Consideramos que as famílias tomam decisões sobre preferências com base num misto de raciocínio lógico, ignorância e crença sobrenatural/religiosa, ou seja, com informação imperfeita. A implicação prática desse conhecimento limitado consiste na aceitação de que a escolha estratégica de preferências é feita de acordo com a vontade de inserção numa situação futura que as famílias julgam ser mais provável. Ou seja, as famílias têm de definir um conjunto de preferências e essa definição é feita de acordo com os recursos disponíveis, num momento em que ignoram se esse conjunto lhes proporcionará ou não no futuro uma maximização de bem-estar. Tal incerteza origina alterações na definição de preferências, com alguma frequência, na mesma família.

ii) Acordo social - Define-se como o conjunto de regras de vivência comum que cada indivíduo ou família estabelece, consciente ou inconscientemente, de vontade própria ou obrigado, com todos os outros, num país e num período temporal. Sen, A. (1973) defende que é da natureza “animal” do homem ser social e portanto a revelação das suas preferências toma sempre em consideração a existência da interdependência entre indivíduos. Price, C.M. (1977), refere-se a este tipo de limitação utilizando a frase: “ cada indivíduo maximiza o seu bem-estar dentro dos limites que lhe são impostos pelo sistema”. Pretende-se com esta limitação utilizar aquilo que nos parece ser a ideia principal da obra de Rawls, de que existe um acordo entre os membros de todas as sociedades, nos diferentes grupos sociais, que condiciona a actividade dos indivíduos, incluindo a da concorrência pelo acesso a recursos. Os autores da economia institucionalista salientam a complexidade dos vários contratos existentes em qualquer sociedade,

---

<sup>87</sup> Excepto quando temos o mesmo número de preferências para mais de uma alternativa.



exemplificando de forma esclarecedora com o acordo/contrato de duas pessoas para constituírem uma família (Hodgson, G., 1994), salientando que a incerteza e o conflito são tão importantes como a cooperação (Reis, J., 2001).

## **2.3 O Estado na governação da sociedade guineense**

### **2.3.1 O Estado africano e a governação em geral**

Para uma avaliação da relação entre o bem-estar das populações e as políticas económicas e sociais preconizadas e realizadas pelas instituições públicas, consideramos ser fundamental ter uma noção clara do conceito de Estado, das características específicas que assume num país como a Guiné-Bissau e do modo como os indivíduos se inserem nas relações sociais existentes na cidade de Bissau nos períodos considerados. A função deste ponto é o esclarecimento da primeira dessas questões.

Precisar o conceito de Estado permite definir os contornos das instituições estatais e compreender o seu funcionamento, enquanto entidades nacionais componentes do agente principal de governação enquanto entidades de concepção e aplicação das políticas de estabilização e ajustamento estrutural de forma centralizada.

Julgamos que os investigadores citados seguidamente são os mais pertinentes para explicitar um conjunto de conceitos e opiniões, que enquadram o modo como se considera essa entidade na África Subsaariana e na Guiné - Bissau em particular.

Esses autores partem da definição de Estado de Max Weber<sup>88</sup>, elaborada em termos dos meios específicos utilizados e não dos fins a que se destina, procurando a sua adequação à realidade africana. Para Weber, M. (1947, ed. 1967), o Estado é definido como “uma instituição política com uma “constituição” escrita, um direito estabelecido racionalmente e uma administração orientada por regras racionais ou “leis” e funcionários competentes”. E ainda em Weber, M. (1956 e 1967, ed. 1971) “uma “empresa política” de carácter institucional com uma direcção administrativa que reclama com sucesso o monopólio da força física legítima, para dominar um território”.

Concebem-se assim os meios de exercício de poder do Estado como o conjunto de instituições que ocupam o centro da governação, de entre aquelas que permitem aceder a posições de autoridade, tendo a especificidade de detenção do monopólio do uso legítimo da força.

---

<sup>88</sup> As citações são tradução nossa de edições francesas.

A governação surge-nos como um conceito que pretende sintetizar “o exercício do poder político para gerir os assuntos de uma nação” (Banco Mundial, 1989)<sup>89</sup> numa concepção mais ligada à construção de uma identidade nacional nas suas diversas dimensões sociais, económicas e políticas, e não só ao Estado. Por isso é que Mills, P-L. e Seralgedin, I. (1991) referem que a persuasão e a colaboração tendem a ser mais eficazes que a coerção para a prática da governação. Também com uma concepção abrangente Hyden, G. (1991) define governação como o acto de “promover e alargar os valores económicos e não económicos dos grupos sociais”.

Essa entidade a que chamamos Estado é o meio mais poderoso de exercer a governação e existe num espaço social formado por um conjunto de relações sociais de competição/solidariedade entre os agentes<sup>90</sup> e grupos de agentes. A posição de cada agente nesse espaço é definida pelo acesso a recursos económicos, políticos e sociais (incluindo os culturais), mas também aos recursos simbólicos capazes de originar prestígio, status e reputação.<sup>91</sup>

Bayart, J-F. (1989), ao definir o Estado na generalidade dos países da África Subsaariana, considera uma noção de autoridade que designa o conjunto de instituições envolvendo qualquer posição de poder<sup>92</sup> que permita a acumulação de capital, pela apropriação privada de recursos de diferentes tipos (como os militares, diplomáticos, culturais, tecnológicos e educacionais), para além dos económicos, seja dentro da legislação vigente, seja em acções de predador ou de cobrança de comissões por decisões de responsabilidade institucional.<sup>93</sup>

A noção de Estado "mais forte ou mais fraco" na terminologia de Sandbrook, R. (1987), depende da eficácia com que as instituições podem ser utilizadas para esses objectivos de apropriação.

---

<sup>28</sup> Outros autores utilizam uma definição menos abrangente. Boeninger, E. (1992) considera três dimensões (política, técnica e institucional) afirmando que governação é “o bom governo da sociedade”.

<sup>90</sup> Tratamos aqui "agente" como sinónimo de "actor", seguindo as definições de Touraine, A. (1992), que nos parecem poder-se juntar: "O indivíduo ou o grupo que modifica o seu ambiente social, as relações de que ele próprio é parte" e "através das quais se manifesta a lógica do sistema". (tradução nossa)

<sup>91</sup> Segue-se Bourdieu, P., (1989), Capítulo VI.

<sup>92</sup> O poder na África Subsaariana tem de definir-se com a especificidade de implicar alguma distribuição de recursos por parte de quem o exerce. O poder é também a possibilidade/dever/ obrigação de distribuir bens e serviços materiais ou simbólicos. Quanto maior é a posição de autoridade maior é a obrigação. Ver Martin, D-C. (1992) e a bibliografia incluída.

<sup>93</sup> Bayart, J-F. (1989), na altura em que escreve apenas considera a excepção da Tanzânia de Nyerere.

A sua separação da sociedade civil<sup>94</sup> não é nítida, no sentido em que os indivíduos que ocupam as posições de autoridade procuram a apropriação de recursos para si próprios e para a seu grupo social de apoio da mesma forma, quer estejam ou não nessas posições institucionais. Ou seja, adoptamos, com esta interpretação, o conceito de "sobreposição"<sup>95</sup> de J-F., Bayart, para a dicotomia Estado/Sociedade civil, que defende a ideia de que tais categorias não se distinguem muito nitidamente, nem tem interesse para a compreensão das sociedades africanas a consideração de uma distinção artificialmente definida, que faz esquecer a "profundidade do campo histórico" como afirma Bayart, J-F. (1996).

Com efeito, se considerarmos a governação, cujo conceito, em sentido lato, entendemos como abrangendo o exercício de poder político existente independentemente das instituições, isso é coerente com a definição de sociedade civil apresentada em nota neste capítulo. Ou seja, as entidades não estatais que intervêm na vida civil estão igualmente a exercer poder político mas fora do âmbito estrito das instituições do Estado.<sup>96</sup>

Nesta concepção Bayart, J-F., tem razão ao afirmar o pouco interesse da distinção Estado/Sociedade Civil para a compreensão das sociedades africanas, se bem que para a compreensão da governação em sentido estrito como o exercício de poder político pelas instituições com tutela do Estado e cujo orçamento depende do orçamento geral do país já nos parece útil a referida distinção.

A natureza dos Estados africanos foi objecto de uma tipologia por Killick, T. (1989), que pretende ser uma síntese de outros autores, em três categorias básicas:

- 1) Como agente racional visando a maximização do bem-estar social, seguindo o modelo europeu do welfare state;
- 2) Como Estado patrimonial, ou seja, como promotor da defesa dos interesses de um grupo de indivíduos mais ou menos alargado; pressupõe uma diferença entre um tipo de Estado onde o conjunto de instituições existentes dá acesso a recursos

---

<sup>94</sup> Há várias definições de sociedade civil. Tomamos aqui aquela que o Center for Civil Society da London School of Economics considera como uma definição base de trabalho: "Sociedade civil refere-se ao conjunto de instituições, organizações e comportamentos situados entre o Estado, o mundo empresarial e a família. Especificamente, isso inclui organizações voluntárias e não lucrativas, instituições filantrópicas, movimentos sociais e políticos, outras formas de participação, empenhamento e os valores e padrões culturais associados". A referência a movimentos políticos refere-se a áreas como os direitos humanos, o ambiente, o género, que não estão enquadrados no sistema político em senso restrito onde estão incluídos os partidos políticos.

<sup>95</sup> "Chevauchement" em francês. Uma boa e sucinta descrição da sobreposição Estado/sociedade civil pode ser vista em Cravinho, J.T.G. (1995), a propósito do Zaire.

<sup>96</sup> É o caso das ONG, Associações de Base de uma povoação, etc., na Guiné-Bissau.

apenas, ou principalmente, em função do poder pessoal de quem as ocupa no momento (patrimonialismo)<sup>97</sup> e outro tipo, onde as instituições são os principais veículos desse tipo de funcionamento (neo-patrimonialismo). Ou seja, se a ocupação formal de cargos nas instituições existentes, implica um maior acesso a recursos, temos um Estado do segundo tipo; se esse acesso só depende do poder pessoal dos indivíduos, sendo indiferente se ocupam ou não cargos nas instituições estatais, então a natureza do Estado é do primeiro tipo.

3) Como predador, tendo como único móbil a apropriação de recursos por quaisquer meios e utilizando, para tal, o monopólio da força. O tipo de Estado que Krueger, A. (1974) chama rent-seeking, e cujas traduções alternativas que conhecemos é a do Estado cleptocrata ou Estado de pilhagem ou saque. Alguns autores como Bayart, J-F, Hibou, B. ou Ellis, S. (1997) procuraram seguir a evolução, defendendo que esse tipo de Estado evolui para uma forma de Estado criminoso. Os exemplos mais referidos são o Zaire de Mobutu, a Libéria e a Nigéria do regime militar.

A entidade Estado é o resultado simbólico e organizacional da intersecção da posição de cada agente, ou grupo de agentes, em relação aos recursos materiais de cariz económico de que se podem apropriar e aos recursos de outro tipo capazes de influenciar as decisões de quem detém a autoridade legítima, do acesso à informação, instrução e educação, e da pertença a grupos simbolicamente significativos na sociedade em análise, segundo critérios como a etnia<sup>98</sup> ou a religião.

O modo como funcionam as instituições públicas é a resultante dessas relações de força entre agentes e grupos, que procuram atingir posições de hegemonia na governação, no sentido definido por Chabal, P. (1993) de equilíbrio relativo, permitindo a expansão do poder adquirido e a sua reprodução nas gerações seguintes.

Mais do que um instrumento de domínio de um grupo, o Estado africano é mais uma “arena”, onde os grupos sociais procuram maximizar a apropriação de recursos escassos, em detrimento relativo dos restantes, numa concepção dinâmica da construção do Estado através de um processo de articulação de interesses por meio de organizações formais e informais.

### **2.3.2 O Estado em construção**

---

<sup>97</sup> Veja-se para uma maior informação sobre estes conceitos, por exemplo, Jackson, J. e Rosberg (1982) em geral ou o artigo de Sandbrook, R. (1987) em Politique Africaine N<sup>o</sup>26.

<sup>98</sup> "Grupo humano que se formou ao longo do tempo, num território e tem características linguísticas e culturais comuns e relativamente estáveis, assim como a consciência da sua identidade e da diferença em relação a todas as demais formações similares, fixadas num nome de designação colectiva (etnónimo)" (Jao, M., 1993)

Na visão de politólogos ou sociólogos, estudiosos da realidade de países africanos em geral, como Hyden, G. (1985), Terray, E. (1987), Bayart, J-F. (1989 e 1996), Geschiere, P. (1991), Coulon, C. (1991), Chabal, P. (1993) ou da Guiné-Bissau em particular como Mettas, J. (1984), Lopes, C. (1985) e Handen, D.L. (1989) e do próprio Chabal, P. (1993), realçam, como característica genérica do Estado na África Subsaariana, o facto de decorrer ainda o seu processo de construção, no sentido de “processo histórico de conflitos em grande parte inconsciente e cheio de contradições, de negociação e compromissos entre os diversos grupos” (Bernan B.e Lonsdade, J., 1992, citado por Bayart, J-F.,1996). É um processo geral do continente africano do qual se ignora a evolução que poderá vir a ter num futuro indeterminado, e cujas formas específicas de organização são objecto de muitos debates mas de poucas propostas concretas alternativas ao modelo europeu, mesmo pela parte dos países africanos<sup>99</sup>.

Segundo autores como Médard, J-F. (1991), essa construção ainda está muito atrasada em relação à evolução por que passou a história dos Estados europeus. Isto se aceitarmos ser esse o padrão de referência, o que não é evidente face a análises de caso dos autores já referidos sobre a evolução pré-colonial, colonial e pós-colonial de diferentes países da África Subsaariana, e face ao debate, ainda inconclusivo, sobre a adequabilidade dos modelos de organização da governação europeia aos países da África Subsaariana. Aliás e muito significativamente, Chabal, P. (1993), espanta-se com o facto dos investigadores da comunidade internacional “persistiram em crer que o Estado africano pós - colonial evoluiria como os Estados noutras partes do mundo”. Cahen, M. (1994) faz um ponto de situação limitado e algumas propostas.<sup>100</sup>

Para a presente investigação, a consequência dessa construção estar ainda em curso, expressa-se na dificuldade das instituições públicas executarem os objectivos de funcionamento a que se propõem por lei. As instituições com funcionamento contínuo, com pessoal qualificado e financiamento certo surgem em Estados com um processo de organização mais amadurecido. Portanto, num Estado em construção, as decisões de governação sobre política económica e social são executadas por instituições de forma imperfeita e de acordo com o grau de desenvolvimento daquelas que têm responsabilidades em cada área. A passagem à prática dessas decisões é, por consequência, lenta e difícil, criando desilusões nas

---

<sup>99</sup> Consulte-se o texto da NEPAD (2001) que sintetiza um conjunto de questões chave de desenvolvimento, mas não questiona o sistema político.

<sup>100</sup> Vejam-se vários artigos sobre o tema em números de Politique Africaine, desde o início dos anos 80. Por exemplo Sandbrook R., “Personnalité du pouvoir et stagnation capitaliste” no número 26, com o título temático genérico de “Classes, États, Marchés” (1987); Ou Bayart, J-F., “La problématique de la démocratie en Afrique noire” no número 43, Outubro de 1991. Ou o número 39, com o tema “L’ Afrique autrement”, 1990, e autores como Coulon, Mbembe, Médard, Darbon.

populações que têm como expectativa um aumento do nível de bem-estar proporcionado por essas instituições. Por outro lado, essa situação de um Estado em construção, leva a que a governação não se concentre nas instituições do Estado mas sim a que “os actores organizem facções para conquistar ou manter o poder nos diferentes escalões da pirâmide social”, acrescentando Bayart, J-F. (1989) que “essa competição é o sal da vida política”.

### 2.3.3 O Estado na Guiné-Bissau

Para caracterizar o Estado na Guiné-Bissau tomámos as posições de Médard, J-F. (1991), que se posiciona entre as categorias 1) e 2) referidas de Killick, e consideramos a sua natureza como uma mistura de patrimonialismo e de cultura institucional. Tal mistura implica que as posições de autoridade, decorrentes da existência de instituições, dêem acesso à apropriação de recursos, independentemente do indivíduo que a ocupa num determinado período de tempo.

Na Guiné-Bissau, os indivíduos que ocupam posições de poder estão profundamente interligados por relações de parentesco, por pertencerem às mesmas classes de idade<sup>101</sup>, étnicas, de solidariedade na luta pela independência, de amizade e de clientelismo, proporcionadores de uma governação complexa que permite uma sistemática distorção das regras e dá origem a legislação a favor do equilíbrio de tais teias de comportamentos<sup>102</sup>. A governação é exercida através de instituições funcionando como um rizoma, segundo a imagem sugestiva de Bayart, J-F. (1989), com múltiplas ligações “subterrâneas”, cuja compreensão ou consciência de existência é importante para se entender as relações sociais existentes no país que se pretende analisar.

Ou seja, nesse país a posição de domínio de uma instituição corresponde a um aumento do acesso a recursos, não se alterando os objectivos de apropriação por parte dos indivíduos, mas mudando os meios de que dispõem para o fazer. Esse conceito leva a uma confusão por parte de dirigentes e funcionários, entre os recursos públicos e privados, e entre o partido e o Estado. Quando Lopes, C.(1982), nas conclusões dessa sua obra, salienta os elementos de degradação do modelo que o PAIGC teorizou durante a vida de Amílcar Cabral, está, quanto a nós, a analisar o

---

<sup>101</sup> As *mandjuandadi* ou grupos de pessoas da mesma idade e sexo que fizeram a iniciação de passagem de jovem para adulto em conjunto, e que Koudawo, F. (2000) considera configurarem os jovens guineenses, a ponto de intitular a guerra de 1998/99 de “guerra de mandjuas”. Filho, W.T., na sua tese de doutoramento em 1998, tem todo um capítulo sobre as *mandjuandadi* onde debate a existência de grupos com esta designação mas com nomes próprios de cada uma e uma actividade social e política que iria muito para além da simples solidariedade adquirida por crescerem e terem realizado o *fanado* juntos. Ambos os autores discutem qual o peso que esta forma de sociedades sincréticas teriam na construção do Estado. É uma questão pouco abordada por outros autores e que não nos parece significativa para a investigação.

<sup>102</sup> Uma análise deste funcionamento na Guiné-Bissau pode encontrar-se em Cardoso, C. e Imbali, F.(1993).

processo que origina o tipo de Estado que referimos. O mesmo se pode afirmar da descrição de Ziegler, J. (1983) ou de Fadul, F. (2002) das condições de apropriação de recursos por parte de “muitos dirigentes” ou “da classe política”. Mesmo um guerrilheiro e político como Manuel do Santos, várias vezes ministro, pensa o Estado como a entidade a partir da qual é possível a um grupo apropriar-se de recursos.<sup>103</sup>

Dos autores que escrevem na revista do INEP, “Soronda”, em vários artigos de análise do Estado, refira-se Fernandes, R. (1994), que utiliza as noções de “bonapartismo de partido único” e “bonapartismo presidencial” para caracterizar o Estado antes e depois do golpe de 1980, procurando analisar a situação em que um grupo social, que apelida de classe burocrática, se apropria da governação e dos recursos do Estado através de entidades públicas (Ministérios, Empresas Públicas) e de entidades privadas.

A mesma posição era já expressa por Galli, R.E. (1989), ao escrever sobre a separação entre os camponeses e os funcionários que procuram enriquecer o Estado e a si próprios em simultâneo.

Chabal, P. (1993), escrevendo também na “Soronda”, vai ao encontro daquilo que afirmamos do Estado africano ao considerar que este só sobreviverá se mantiver uma profunda ligação à sociedade civil. Note-se que este autor defende que não deve haver classificações específicas para os Estados lusófonos, afirmando que as diferenças não são significativas em relação a outros Estados africanos.

A opinião de Forrest, J. B. (1993) é diferente. Defende a posição de que no período pós-independência o objectivo central dos quadros e dirigentes foi o de construir um aparelho de Estado capaz de “dominar e moldar a sociedade de acordo com as suas próprias preferências”. A incapacidade de organizar instituições capazes de executar as funções de um Estado segundo o modelo europeu (desde a recolha de impostos à execução das metas de política económica dos Planos de Desenvolvimento) originou aquilo que o autor chama de “Estado suave”<sup>104</sup>, com instituições de funcionamento deficiente face às suas responsabilidades, dependente de forças externas e procurando apenas a “sobrevivência institucional”.

Mas esse autor não conclui das suas análises que o Estado é um espaço de competição de grupos sociais, raciocinando sempre como se o PAIGC tivesse, de forma homogénea, tentado uma via de construção e, não tendo resultado, tivesse optado por uma via pluripartidária e aberta ao sector privado.

Autores com posições mais radicais como Mendes, J. (2001) ou Fadul, F. (2002) analisam a governação no país em todo o período 1986 – 2001 como uma tentativa

---

<sup>103</sup> Santos, M. (1989), confirma a articulação entre grupo e Estado quando afirma que o objectivo desse grupo está interessado “no seu próprio desenvolvimento e, assim, no do Estado.”

<sup>104</sup> Roque Amaro traduz nas suas aulas de mestrado “Soft State” por Estado Assistido. Mas julgo que essa tradução limita o conceito ao concentrá-lo na ajuda externa, quando o conceito de Forrest respeita a todo o funcionamento do Estado. Talvez a expressão de senso comum em São Tomé e Príncipe “leve leve” traduza melhor para português a ideia de Forrest.

permanente de um grupo que identificam como “classe política”<sup>105</sup>, exercer a governação apoderando-se em seu proveito, através do Estado e de outras instituições, dos recursos existentes e recorrendo a todos os meios legais ou não para o fazer.

Os estudos mais completos que conhecemos são o de Cardoso, C. (2002) sobre a elite política na Guiné-Bissau e o de Rudebeck, L. (2001) sobre a democratização do país desde a independência. O primeiro autor parte da tese que a governação foi exercida, pós-independência, pelo grupo social que “vinha das matas” numa “rápida ascensão social dos que outrora se encontravam na base da pirâmide social”. Esse grupo, com pouca preparação técnica, é posto em causa com a liberalização da economia e da vida política a partir de 1987-1991 e, segundo esse autor, ainda decorre o processo de substituição/integração do núcleo central dos elementos vindos da luta, qualquer que seja o partido em que se integram, por outros mais novos. Mas essa recomposição mantém as características de “ausência de uma cultura democrática” que dificultam o diálogo inter partidário, e portanto a governação, embora a competência técnica para gerir os recursos disponíveis seja tendencialmente superior. Tanto o segundo autor como outras fontes (como Fadul F., 2002 e Nóbrega, A.C., 2001) salientam o facto de se ter repetido depois da vitória eleitoral do Partido da Renovação Social (PRS) e de Koumba Yalá o processo de nomeação de pessoas pouco preparadas tecnicamente para cargos da administração. A junção dessa incapacidade com a detenção pelo mesmo partido de maioria na Assembleia Nacional origina uma governação que tenderá a repetir os erros do período a seguir à independência.

Pensamos que há uma relação directa entre a fraqueza do “Estado suave” e a incapacidade de procura eficaz de vias de desenvolvimento. É essa fraqueza, ou fragilização (Cardoso, C., 2002), que impossibilita uma evolução controlada, e que coloca as instituições como objecto de ocupação para apropriação de recursos.

O Estado guineense neste contexto foi sendo construído a partir da cultura política de base autoritária<sup>106</sup> e das instituições de herança colonial, das estruturas tradicionais que existiam no período anterior à independência e sobreviveram, e, até 1986-91, da ideologia partidária do grupo de pessoas que participou activamente no processo de independência.

---

<sup>105</sup> Nos anos 50 e 60 o termo seria “elites”(Ver Cardoso, C., 2002 para um resumo dos trabalhos nesta área na Guiné - Bissau)

<sup>106</sup> Mendy,P.(1996), utiliza o conceito de “política de unanimidade” para descrever esta cultura de base autoritária que “silenciou numerosas vozes dissidentes e conseguiu criar uma intensa atmosfera de medo e ansiedade”. Cardoso, C. (2002) considera dois factos históricos remotos na formação da elite guineense: 1) a implantação do Estado colonial; 2) a integração de uma camada de origem africana, mas não necessariamente indígena nas estruturas, instituições e dinâmicas sócio – políticas da colónia



A construção do Estado na Guiné-Bissau passou por uma fase de legitimidade dos governantes, no período que se seguiu à independência, sustentada pela sua participação na luta armada anticolonial e na mobilização da população, embora num processo de contínua erosão, segundo a nossa análise do Capítulo V deste trabalho. A articulação das instituições públicas com o partido que dirigiu a guerra foi feita a todos os níveis da hierarquia, sendo Presidente do Conselho de Estado o Secretário geral do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) que era também Presidente da República e Chefe do Estado Maior das Forças Armadas<sup>107</sup>. Nas aldeias (tabancas), as autoridades tradicionais passaram a ter um poder paralelo, sendo o comité do partido (ou só um delegado)<sup>108</sup> a primeira entidade/instituição do novo Estado.

O desenvolvimento e o bem-estar em geral da população<sup>109</sup> eram objectivos do PAIGC desde o início da luta pela independência, e o instrumento para concepção e aplicação das políticas que podiam levar a obter resultados positivos nessas áreas; era o partido, encarado como “força dirigente da sociedade”, capaz de exercer a governação e que “decide as orientações políticas do Estado e assegura a sua realização pelos meios adequados”(artº6, da Constituição).

No entanto, como veremos no Capítulo V, a pressão internacional em geral e, em especial, a dos parceiros financiadores do desenvolvimento do país, obrigaram à aprovação, em 1991, de legislação que permitiu a existência de outros partidos e de eleições multipartidárias para o Parlamento e Presidência, numa transformação do modo de exercer a governação em direcção a uma situação de partilha de poder com outras organizações partidárias, legalizadas, na sua grande maioria, a partir de 1991<sup>110</sup>.

Este processo levou a uma transformação radical do papel desse Estado/Partido na sociedade e interrompeu o processo de construção institucional seguido desde a independência como estratégia autónoma de desenvolvimento.

A dificuldade em articular essa transformação da governação com a sociedade do seu país, nomeadamente em planear e executar as políticas de desenvolvimento na cidade e no campo, surge-nos como o prolongamento, para os grupos sociais urbanos, do que tinha sido o “abandono dos camponeses” que Galli, R.E. e Jones, J. (1987) ou Jao, M. (1996) afirmam se começou a processar logo nos anos a seguir à

---

<sup>107</sup> O posto de Primeiro Ministro existiu a espaços intermitentes até 1991.

<sup>108</sup> “Dentro das novas regras de convívio social, o Partido passa a estar tão presente quanto as tradições “ (Lopes, C., 1982)

<sup>109</sup> Referido nos textos do PAIGC e na primeira constituição do país, de acordo com a terminologia da época, como um projecto político de “construção de uma sociedade liberta da exploração do homem pelo homem” (artº3).

<sup>110</sup> As datas de fundação e designações dos partidos podem encontrar-se no Anexo I.

independência, numa reprodução do funcionamento colonial. Essa dificuldade é a sua característica principal no período 1986-2001, embora os governantes procurem manter a natureza anterior do Estado, pelo processo de reforço institucional e pelas possibilidades de acesso a recursos através das instituições públicas, como se referiu anteriormente neste ponto.

A legitimidade dos dirigentes, dada pela participação na luta armada, não foi substituída pela do sucesso no objectivo de desenvolvimento, criando condições para um afastamento do Estado por parte das famílias, num processo de afirmação de valores de acesso individual a recursos, enfraquecendo os aspectos colectivos da identidade nacional, como afirmam Rudebeck, L. (1984), Cardoso C. e Imbali, F. (1993) ou Handen, D. (1987).

A existência desse tipo de Estado vai atribuir mais importância às estratégias de vida das famílias nos resultados das políticas aprovadas, do que noutra situação. Ou seja, devido à debilidade do exercício da governação através das instituições, a capacidade dos governantes de pôr em prática as medidas concretas aprovadas não é suficiente se as famílias desenvolverem acções mais ou menos directas para contrariarem os seus efeitos e, portanto, as estratégias das famílias tornam-se um elemento fundamental para entender os efeitos dessas mesmas políticas.

Para finalizar este ponto, note-se que não se julga necessário, no contexto desta investigação, considerar o conceito de Nação guineense e os debates associados.<sup>111</sup> Com efeito Amílcar Cabral, em 1972, atribuía à luta armada o nascimento da consciência nacional, num processo que sintetizava, numa frase muito citada: “Há 10 anos, nós éramos fulas, manjacos, mandingas, balantas, pepeis e outros. Somos agora uma nação guineense” (Cabral, A., 1972). A equipa coordenada pelo INEP, que elaborou os “Cenários Prospectivos” entre 1995 e 1997, afirma que a luta de libertação nacional reforçou a tendência de aproximação entre etnias, até porque consideram que mesmo as sociedades muçulmanas possuem um “fundo religioso e cultural animista” onde “as relações entre as classes de idade e o princípio de respeito pelos mais velhos a elas inerente tendem a prevalecer sobre as relações de classe” (INEP, 1995). A Guiné-Bissau enquadra-se assim no conceito de Estados de formação tardia<sup>112</sup>, que o historiador Émile M’Bokolo considera terem-se formado em articulação com as guerras de conquista europeias em África do final do século XIX.

A unidade das populações do país em torno da ideia de Nação foi-se construindo para a promoção de um objectivo, a independência nacional, sustentada historicamente pela contínua resistência até 1937, pela guerra contra o

---

<sup>111</sup> Um artigo elucidativo sobre o debate em geral pode ser Sardan, J.-P.O. (1987) e bibliografia citada. Ver também Abrams, P. (1977) e o conceito de "state-idea" como construção ideológica.

<sup>112</sup> “États tardifs”, M’Bokolo, E. (1992).

colonialismo até 1974 e ressuscitada de novo no conflito de 1998, face à entrada de tropas do Senegal e da Guiné-Conacry.

Essa história teria começado a originar uma identidade nacional que seria a base da Nação guineense e culminaria no processo sintetizado por Amílcar Cabral como referimos, funcionando a luta armada como catalizador .

Tal interpretação responderia à dúvida que Handem, D.L. (1989) coloca sobre a possibilidade de se desencadear uma luta nacionalista, se a nação era de facto inexistente. Lopes, C. (1982), não encontra outra motivação para a existência da Nação depois da independência senão a manutenção da unidade nacional. Cardoso, C. (1995) retoma a tipologia de Lepri para a formação da nação guineense apelando a uma “capitalização dessas heranças” “em prol da Nação em construção”. Não nos parece que tais posições tenham mudado desde então e as afirmações de unidade nos discursos institucionais mantêm-se.

Não é o processo descrito de alteração do papel do Estado que põe em causa a Nação multi-étnica guineense tal como aliás defende Dias, E.C. (1996) num pequeno mas elucidativo texto.

## **2.4 Os grupos sociais em Bissau**

A fim de conseguirmos obter uma fundamentação teórica para um modo de revelação das suas preferências, e portanto da utilidade e bem-estar, por parte das famílias, de acordo com os conceitos que explicitámos no Capítulo I, vamos recorrer sobretudo aos investigadores da Psicologia Social, pois julgamos que a evolução que traçamos daqueles conceitos, indo do individual para o colectivo, corresponde mais do que a qualquer outra ciência social ou ramo do conhecimento, ao processo psicológico de auto categorização que diversos autores dessa área estudaram.

Essa opção permite ainda que seja a própria família a explicitar a sua articulação com a sociedade guineense. Para estudarmos as consequências das políticas de ajustamento no bem-estar das famílias e as estratégias do seu comportamento é necessário conhecermos a forma como os indivíduos se inserem na dinâmica das relações sociais da sociedade urbana guineense, quais as categorias socialmente significativas e que comportamentos os grupos sociais têm para aumentar o seu acesso a recursos, com o objectivo de melhorar o seu nível de bem-estar, articulando com a noção de Estado e o funcionamento das instituições, vistas no ponto anterior.

### **2.4.1 Os grupos sociais em geral**

Segundo Balandier, G. (1982), entende-se que todas as sociedades possuem uma estratificação social, composta por agrupamentos de indivíduos. Essa estratificação

consiste na existência de grupos onde cada um tem uma identidade diferenciada e reconhecida pelos restantes como própria e que “são implicados de várias maneiras na estrutura social” (Merton, R.K., 1968).

Tal identidade fundamenta-se nas categorias ou características que são, do ponto de vista global da sociedade, suficientemente significativas para permitirem definir relações de hierarquia, desigualdade e solidariedade. O conjunto destas características define a posição e a função de cada indivíduo numa estrutura social particular e delimita o conjunto de direitos e deveres, de vantagens e de obrigações inerentes a essa estrutura. É portanto um conjunto de elementos que vai configurar as estratégias de vida prosseguidas pelos indivíduos, através de conflitos e de compromissos.

As categorias que permitem a caracterização de cada grupo podem ser diferentes em vários períodos. Concordamos com a ideia, defendida por Oakes, P.J. e Turner, J.C. (1989), de que a saliência ou importância de uma categoria depende sobretudo do seu significado social.

Karl Marx, no conjunto da sua obra, considerou as relações de produção e de propriedade como características dominantes ou com maior saliência, de acordo com a sua análise da sociedade europeia do século XIX. Balandier, G. (1982) defende a ideia de que em todas as sociedades, num momento temporal definido, há uma característica dominante, variando conforme a sociedade em análise. Julgamos essa tese válida no sentido em que, em cada sociedade definida histórica e geograficamente, existe uma característica de síntese: religião, etnia, nação, rendimento, consumo ou outras.

Para responder à questão de como inserir um indivíduo num determinado estrato social seguem-se as obras dos autores que trabalham sobre as teorias da identidade social<sup>113</sup> e da autocategorização<sup>114</sup>, ambos na área da Psicologia Social, sobretudo Tajfel, H. (1972) e Turner, J.C. (1982).

Se bem que qualquer desses autores pertença à chamada escola de Bristol, há diferenças entre ambos, sendo algumas delas significativas para a investigação em curso.

Com efeito, segundo a interpretação de Lima, M.L. (1986), Tajfel, H. estabelece uma diferenciação entre o comportamento do indivíduo ao agir em termos de si mesmo, e ao fazê-lo em nome do grupo.

Por seu lado, Turner, J.C. faz do conhecimento de pertença a um grupo, ou seja da autocategorização numa identidade social, a fundamentação para o

---

<sup>113</sup> A identidade social do indivíduo é o conjunto das autodefinições em termos de categoria de pertença (Amâncio, L., 1996). Ou "A consciência do indivíduo de que pertence a determinados grupos sociais juntamente com alguma valorização normativa dessa pertença", (Tajfel, H., 1972).

<sup>114</sup> Auto-agrupamento ou auto-classificação; definição pelo próprio de quais os grupos ou categorias a que pertence.

comportamento do indivíduo, seja em que circunstâncias for, fundindo assim a motivação individual e a de grupo<sup>115</sup>.

Turner, J.C. defende, assim, que os indivíduos ao atribuírem a si próprios uma pertença a uma ou mais categorias, constroem uma percepção da realidade, passando a actuar individual e socialmente a partir dessa representação, articulando os processos cognitivos individuais e sociais, mas sem subordinarem nenhum deles ao outro. Os indivíduos percorrem, desse modo, uma escala contínua cujos pólos são o comportamento interpessoal e o comportamento intergrupar

A posição dum dos autores mais significativos da chamada escola de Genebra, Doise, W. (1976/83), atribui um papel importante à categorização, considerando-a como um processo psicológico de estruturação do meio, “que esclarece o modo como, em variadas situações, uma realidade social constituída por grupos se constrói e afecta os comportamentos dos indivíduos que, por seu turno, interagem e corroboram esta realidade”.

Ou seja, a identificação individual com uma categoria social implica, por um lado, uma consciência de grupo ( componente cognitiva ), uma valorização pessoal desse grupo ( componente valorativa ) e um contexto social que atribua significado a essa categoria.

Note-se que a presença numa determinada categoria pode, na maioria dos casos,<sup>116</sup> ser alterada por comportamentos individuais ou de grupo. Tais processos de mudança são provenientes da relação entre a consciência de pertença a um grupo e a percepção que os seus membros têm, num período temporal, da relação de forças que caracteriza o espaço social em que estão inseridos. Se um grupo é percebido pelos próprios membros e pelos restantes grupos sociais como tendo características de valorização normativa inferior nas relações sociais (Tajfel, H. 1972), pode dar origem a tentativas de mobilidade intergrupar.

Cada indivíduo pertence simultaneamente a vários tipos de categorias. Essa diversidade permite aumentar a possibilidade de acesso a recursos onde a acção grupar é relevante. Mas, também, origina eventuais conflitos de interesses de diferentes categorias em relação a acções concretas. Poder-se-ia afirmar que a motivação principal de "satisfação pela apropriação de recursos" da acção individual e grupar tem implícita a permanente minimização das contradições decorrentes dessa pertença múltipla.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Amâncio, L. (1996) afirma que esta interpretação é atribuível a outra escola, a de Genebra, cujos autores que refere são sobretudo Doise, W. e Deschamps, J.C..

<sup>116</sup> O género e a etnia de nascença são categorias que não podem ser mudados por opção individual. Mas categorias como a actividade produtiva ou os níveis de relação com as instituições, são mutáveis e alteram-se conforme as estratégias individuais ou de grupo em diferentes contextos sociais.

<sup>117</sup> Nicolas, G. (1987), faz mesmo desse processo dinâmico de definição de acções individuais, o conceito central da sua definição de Estado como "nação de polarização variável".

Esta análise também é válida para as famílias. Ou seja, pode haver identidades diferentes dentro da mesma família e existirem conflitos de interesses, mas a motivação de acesso a recursos pela família, como uma unidade, implica que os seus membros reduzam ao mínimo essas contradições.

A importância (ou saliência) de uma categoria para este trabalho é determinada por dois critérios:

a) Acessibilidade ou eficácia<sup>118</sup> por parte do observador externo e dos indivíduos que nela se incluem; aqui se considera também o grau de consciência de pertença e de diferença ou de semelhança em relação a outras categorias.

b) Relevância na sociedade em análise. A determinação dessa relevância provém da definição do objecto da investigação, mas também da importância valorativa dessa categoria para as acções realizadas ( ou a realizar ) pelos agentes individuais ou em grupo, de acordo com a representação social dominante na população e no período temporal que se estuda.<sup>119</sup>

Em sociedades diferentes das africanas as características individuais, como a idade ou o sexo, podem ser comuns a subconjuntos da população sem que tal implique uma importância social, ou mesmo uma relação entre indivíduos.<sup>120</sup>

Cada grupo é constituído por diversas categorias ( ou subgrupos ), referidas a uma dimensão das relações sociais mais restrita, e em que a mesma categoria não tem o mesmo grau, ou importância, em todos os grupos. Essa importância é atribuída pelo próprio indivíduo e aceite ou não pelo investigador a partir da análise feita da sociedade em causa.

Colocamo-nos pois na posição de considerar que os grupos definidos pelo processo de autocategorização são constituídos por indivíduos que se atribuem a si próprios características comuns. Esses grupos podem ser ou não do tipo agrupamentos<sup>121</sup>, com hierarquia e objectivos definidos concretamente (como, por exemplo, a expansão da fé islâmica para o grupo do “clero” muçulmano), ou não terem qualquer organização, mas apenas interesses comuns (como são exemplo os pescadores artesanais, ou os funcionários públicos, quando não estão organizados em sindicatos).

---

<sup>118</sup> “Acessibilidade” no sentido de poder ser conhecido de forma objectiva, por parte de observadores externos e dos próprios indivíduos que fazem parte dessas categorias.

<sup>119</sup> Procura-se assim evitar a dicotomia entre grupos reflexivos (definidos pelos próprios sujeitos) e grupos nominais (definidos por um observador externo sem figurarem na consciência dos membros), referidos por exemplo por Vala, J. (1993), que nos parece contraditória com a autocategorização como metodologia de definição das categorias de identidade.

<sup>120</sup> Mcgrath, E. J. (1984) classifica as agregações feitas segundo este tipo de características de “artificiais”.

<sup>121</sup> No sentido definido por Geschiere, P. (1991)

## 2.4.2 Os grupos sociais na Guiné-Bissau

Os trabalhos de análise histórica de autores como Pélissier, R. (1989), ou Mendy, P. K. (1994), para a Guiné-Bissau, ou de analistas e historiadores da sociedade africana em geral, como Ki-Zerbo, J. (1972), M'Bokolo, E. (1992), Médard, J-F. (1987), Balandier, G. (1982), Vidrovich, C. (1985), Bayart, J-F. (1989), Copans, J. (1991), bem como outros citados ao longo deste trabalho, apontam como características históricas socialmente significativas das sociedades africanas, antes e durante a época colonial, as seguintes:

- o sexo, como categoria significativa no espaço familiar e de organização do trabalho doméstico e agrícola
- as classes de idade e as gerações, como significativas na organização do poder simbólico social, da guerra/caça, da divisão do trabalho e da riqueza
- a religião ( muçulmana, cristã, animista e as práticas sincréticas ), como o critério diferenciador do poder simbólico e social
- a etnia que em geral define as linhas de solidariedade a todos os níveis no acesso a recursos, desde os bens alimentares até ao poder social
- a linhagem, parentesco ou clan, como critério de organização e solidariedade familiar extensa e de organização de actividades económicas.

Análises desenvolvidas sobre estruturas sociais do país antes de 1974, podem encontrar-se sobretudo no conjunto de artigos contidos no Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, na maioria com base no Inquérito Etnográfico, organizado pelo Governo português em 1946, concretizando um processo que vinha desde 1918, e cuja metodologia se encontra descrita em Teixeira da Mota, A. (1947). No período pós-independência todo um conjunto de autores<sup>122</sup> (em maioria sociólogos), guineenses ou não, seguiram as análises feitas nos textos que constituem a obra legada por Amílcar Cabral<sup>123</sup>. A actualização dessas análises tem sido feita, de uma forma um tanto dispersa, em múltiplos artigos, estudos e trabalhos académicos, pelos investigadores, na maioria guineenses. A parte mais significativa deste trabalho encontra-se nos vários números da revista "Soronda" do Instituto

---

<sup>122</sup> O autor de referência é Carlos Lopes, com os livros "A transição histórica na Guiné-Bissau" (original de 1982, publicado em 1986) e "Uma leitura sociológica da Guiné-Bissau" (1988), e diversos artigos posteriores. Filho, W.T. (2002) elaborou uma resenha muito completa da produção científica da Soronda.

<sup>123</sup> Um autor com análise diferente é Lepri, J. (1986), com uma tipologia construída a partir da influência histórica árabe e europeia.

Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP) de Bissau, editada desde Janeiro de 1986<sup>124</sup>.

Pensamos que as características principais da sociedade guineense, atendendo ao nosso objecto de estudo, se podem detectar a partir da análise da organização social e política tradicional, da religião, das etnias e das relações económicas que permitem a apropriação de recursos.

A análise dos grupos sociais guineenses, feita por Amílcar Cabral, toma como elemento fundamental a estrutura de organização social e política dos principais grupos étnicos, cuja distribuição no território se pode ver no Mapa 2 do Anexo IV. A classificação utilizada, de sociedades verticais (aquelas que têm uma hierarquia, ou seja, onde quem exerce a autoridade está definido em permanência) e horizontais (onde a organização é menos definida e quem exerce a autoridade para as questões consideradas colectivamente importantes e não rotineiras, fá-lo com objectivos de curto/médio prazo), parte da distinção entre uma organização hierarquizada do poder dentro das etnias como os Fulas, Mandingas, Manjacos, Mancanhas ou Brames, Pepeis e Beafadas, onde se incluem os que professam a religião muçulmana, por um lado, e as restantes etnias por outro, que limitam a hierarquia ao grupo familiar e de habitação em tabancas, como os Balantas, Baiotes e Diolas/Felupes<sup>125</sup>, de maioria animista. Os Manjacos e Pepeis estão num nível de organização intermédio.

Se utilizarmos, como fazem outros autores, nomeadamente Belchior, M. (1966), Dias, J.M.B. (1974) ou Nóbrega, A.C. (2001) a religião como critério principal, teremos etnias de maioria muçulmana e etnias de maioria animista.

### **As etnias animistas**

No seio das etnias com religião de maioria animista existem as duas formas de organização social e política:

- aquelas com um alto grau de descentralização na hierarquia social - mais acentuado entre os balantas, baiotes e felupes -, com grande peso da família extensa, com estratificação em grupos sociais diferentes para homens e mulheres e por níveis etários - as mandjuandadi. O chefe de aldeia é controlado/assistido

---

<sup>124</sup> Salientem-se, de entre os nomes constantes da bibliografia final deste trabalho, os investigadores Diana Lima Handen, Carlos Cardoso, Faustino M' Bali (também referido por Imbali), Peter Mendy, Raul Fernandes e Yussuf Sanhá. Nóbrega, A.C. (2001) tem na sua tese de mestrado toda uma parte com uma descrição das várias etnias bastante útil para se ter uma visão genérica do conjunto multifacetado da população do país actualmente.

<sup>125</sup> "No seu estado puro" como escreve Lopes, C. (1986)



por um conselho de anciãos e o seu poder inclui a organização de um sistema rotativo do trabalho que necessita de ser colectivo, como a faina agrícola do cultivo do produto de alimentação base, o arroz, em propriedades distribuídas às famílias, mas de pertença colectiva, sem poderem ser vendidas ou alugadas em parceria ou arrendamento.

- aquelas etnias com hierarquia social bem definida – manjacos, brames ou mancanhas, pepeis e bijagós – organizadas em regulados, com uma cadeia hierárquica que inclui o chefe de família – chefe de tabanca – régulo. O papel regulador deste último é assistido por um conselho de anciãos e relaciona-se com a exploração da terra, a justiça, as festas e cerimónias. Têm direito a prestação de trabalho por parte de outros elementos da população.

Como refere Handen, D.L.(1986), há ainda uma estratificação de poder que se estabelece pela idade, pela linhagem de descendência de antepassados reais ou míticos, e pelos direitos sobre a terra, com base em quem primeiro a desbravou ( os "donos de chão" ) 126. A terra "suscita o reconhecimento da legitimidade pelos vivos mas também pelos antepassados e pelos espíritos", com quem é estabelecido um pacto de protecção.127

Os grupos definidos pelos critérios da idade e do sexo têm atribuições sociais específicas128, o sistema é extremamente complexo, e inclui uma componente de partilha de rendimentos pela comunidade, adversa à acumulação individual.129 A relação entre sexos é poligâmica e o papel das mulheres é direccionado para a casa, a reprodução, a partilha do trabalho de cultivo do arroz e o rendimento do cultivo de hortas, cujo produto pode ser vendido no mercado, mas numa posição secundária em relação ao exercício do poder. É também sinal da diferença entre os dois sexos o prestígio social de ter filhos homens, garantia de que a família pode aumentar pelo casamento e por actividades económicas agrícolas ou outras que as mulheres por tradição não fazem. A espiritualidade animista assenta no culto dos

---

<sup>126</sup> Ver quadro de sistemas de produção por região e grupo étnico, actividades principal, importante, complementar e secundária, UNICEF (1993), com fontes IUCN (1990), Eyzaguirre, P.B. (1987), e Lifton, (1991) e as análises de Hochet, A-M. (1983).

<sup>127</sup>Handen, D. L. (1986).

<sup>128</sup> A cerimónias de passagem da idade jovem para a idade adulta (*fanado*) variam de etnia para etnia mas são um elemento fundamental para quem quer ter vida pública, sobretudo no campo (por exemplo candidatar-se a eleições num partido político inserido no actual sistema parlamentar ).

<sup>129</sup> Estas afirmações aplicam-se sobretudo ao grupo Balanta, mas genericamente os outros citados são do mesmo tipo. A única riqueza individual aceite socialmente é a posse de "bens" de prestígio: arroz, número de mulheres e gado bovino (Imbali, F.,1992). Veja-se Handen, D.L.(1985), sobre a etnia Balanta ou Dias, E.C. ( 1996) sobre os Mandingas ou Carreira, A.( 1947) sobre a vida social dos Manjacos e Mandingas, ou Silva, A.A. (1980) ou (1983) sobre o direito tradicional dos Fulas, Mandingas e Felupes, ou Lima, A.J.S. (1947) sobre a organização económica e social dos Bijagós, ou Moreira, J.M. (1948) sobre os Fulas do Gabú.

antepassados e de sacrifícios ( em geral animais ) aos espíritos que habitam a natureza animal, vegetal ou mineral – os irãs ou irans.<sup>130</sup>

A produção agrícola de arroz, aguardente de cana (importante para as cerimónias), o pescado artesanal, o carvão vegetal, a criação de gado caprino, suíno e bovino (este último como meio de possuir prestígio social e destinado à compra de mulheres e a cerimónias), o óleo e vinho de palma, a cultura da mancarra e do caju (castanha) para o mercado são as fontes de rendimento tradicionais, para além da fruta e da caça.

Os Pepeis e Manjacos dedicavam-se também à produção de óleo de palma, tecelagem e pesca. Os Bijagós, que até à época colonial viviam sobretudo da pilhagem, (tendo desenvolvido técnicas de guerra marítima mais avançada que qualquer outra etnia na zona), tinham uma organização social em função da constante ausência dos homens para acções de pirataria.

### **As etnias muçulmanas**

As etnias Fulas teriam sido as primeiras islamizadas (Niane, D.T., 1989) seguindo-se por acção daqueles no processo de dissolução do Reino do Kaabu<sup>131</sup>, os Mandingas e Sossos. Por acção destas três etnias sucederam-lhes os Beafadas e os Nalus, bem como etnias menos numerosas como os Saracolés, Jacancas e, em graus variados, parte dos Balantas (Manés e Cunantes), (Nóbrega , 2001).

No seio das etnias com organização política hierarquizada as famílias alargadas aos parentes dos chefes ou rei (ajudado por um conselho de anciãos e pelos dignatários religiosos que eram as pessoas com mais instrução), dispunham de poder, aceite pelas populações, de cobrar tributos, exercer a justiça, controlar o acesso à terra e obrigar a trabalho gratuito nos seus campos. Os nobres, os sacerdotes e outros altos funcionários, como os conselheiros reais, formavam um grupo social, com subcategorias. Os produtores artesanais e os guerreiros, organizados em comunidades ou semicastas<sup>132</sup> com significado social diferenciado<sup>133</sup> e hierarquizado, formavam outros.

---

<sup>130</sup> Veja-se Fonseca, D. (1997) ou o livro de ficção “Kikia Matcho, o desalento do combatente”, de Filinto de Barros, da Editorial Caminho, que transmite bem o ambiente mágico do país. Como não é fácil obter-se bibliografia actual sobre esta questão, são da época colonial os textos mais acessíveis: Quintino, F.R. (1949) ou Carreira, A. (1961 e 1967).

<sup>131</sup> Ndiane, D.T.(1989), Dias, E.C. (1996), Lopes, C.(1999)

<sup>132</sup> Pois tal não implicava os extremos de separação intergrupala de outros países.

<sup>133</sup> Onde havia as profissões mais honrosas que outras (Carreira, 1947).

O grupo menos importante no acesso ao poder era constituído pelos servos agricultores e os escravos.<sup>134</sup> Ao longo do período colonial, sobretudo com o fim da escravatura, evoluíram para uma maior orientação da produção agrícola para fins mercantis ( mancarra e outras culturas de rendimento ). Mantiveram também a criação de gado como actividade económica e social importante.

Artur Augusto da Silva ao estudar , em 1968, os costumes dos Mandingas, utiliza uma expressão bem significativa para distinguir as populações que seguem a religião muçulmana e os animistas quando escreve “os islamizados, (...), vivem numa simbiose de duas crenças, a lei é a vontade de Alá e aquilo que os nossos pais sempre fizeram, enquanto para os animistas a lei é somente aquilo que os nossos pais sempre fizeram” (Silva, A.A. 1968).

A posição das mulheres é similar à do grupo anterior. Apesar de uma legislação pós-independência muito favorável à institucionalização da igualdade de sexos, ainda hoje não houve tanta evolução como no início da independência o PAIGC pretendia<sup>135</sup>, claramente pela dificuldade de pôr em prática medidas que contrariam os costumes da maior parte das etnias.

O acesso a recursos passa por sistemas de exploração agrícola similares aos dos animistas, pela criação de gado (com significado social acrescido do gado bovino), e pelo comércio. Note-se que a atitude perante a acumulação e a riqueza individual é diferente entre os islamizados e os animistas, que já referimos. Nos islamizados, o indivíduo, tendo o mesmo tipo de obrigações para com a família alargada, não é ostracizado se acumular bens e riqueza pessoal contanto que continue a cumprir as funções de distribuição.

## **O espaço urbano ou a sociedade crioula**

Para além das etnias referidas, desenvolveu-se no espaço urbano ( sobretudo em Cacheu e depois em Bissau e Bolama ), desde os tempos coloniais, um outro grupo de população à qual não se pode atribuir nenhuma pertença étnica. Embora pequeno em número, é um grupo significativo em termos de acesso a recursos. É composto por aqueles elementos da população que estão mais perto do tipo de vida europeia e que começaram por ser apelidados pelos portugueses dos descobrimentos de "mestiços" ou "grumetes" e depois, já neste século, de "assimilados" ou "civilizados". Falam português ou crioulo, são cristãos, têm famílias oficiais monogâmicas e procuram dar aos filhos uma educação europeia. As origens étnicas são muito variadas, mas é nesse grupo que se incluem as pessoas de raça mista e cabo-verdianos. As suas estratégias de acesso a recursos fazem-se pela herança familiar, pela educação formal definidora da capacidade técnica de exercer funções médias e superiores nas instituições estatais, antes e depois da

---

<sup>134</sup> Hawkins, J.B., (1980), Lopes, C., (1986) Silva, A.A. (1980), Carreira, A. (1947) e Dias, E.C., (1996).

<sup>135</sup> Veja-se Galli, R. (1987) ou Handen, D.L. (1991 e trabalhos posteriores sobre a mulher no país).

independência, nomeadamente no funcionalismo, em organizações internacionais, profissões liberais, ou nos cargos de chefia ou de assessoria do governo. No espaço urbano devem ter-se também em consideração os comerciantes, com capacidade de acesso a fundos que lhes permitem realizar transacções de vulto, incluindo fundar empresas e concorrer às privatizações, como integrantes deste grupo. Considera-se ainda o grupo social constituído por aqueles empregados de comércio, operários das poucas e pequenas fábricas existentes, dos portos, e assalariados domésticos<sup>136</sup>, que, vivendo no espaço urbano, foram absorvendo o tipo de vida europeia, mas sem os níveis de rendimentos/consumo correspondentes.

As zonas urbanas vão-se assim constituindo como os espaços privilegiados de transformação das sociedades coloniais. Na Guiné-Bissau os padrões de bem-estar dos habitantes que migram das aldeias ( ou tabancas) para a cidade de Bissau, passam por um processo de alteração radical, seja no consumo de bens alimentares, vestuário, saúde ou outros, como o acesso a formação profissional formal ou informal, à informação pela televisão, jornais e revistas, seja no contacto com organizações internacionais e com as instituições públicas estatais, seja na influência que a hierarquia tradicional tem sobre diversos actos de vida como o casamento, a escolha de actividade económica, ou a frequência do ensino. Tal alteração leva a novas identificações com grupos de interesse que têm importância social no espaço urbano mas não no espaço rural, ou por não existirem ou por a lógica de constituição e exercício do acesso a recursos ser diferente.

Nesse espaço os critérios de actividade económica exercida e de nível de instrução, de qualidade de habitação, de vestuário e calçado, de posse de bens duradouros como fogão, frigorífico, carro, etc., vão-se tornando socialmente importantes em épocas sobretudo pós independências, onde o modelo de referência do bem-estar se vai alterando, conforme veremos para a Guiné-Bissau no capítulo IV deste trabalho. Esta análise leva-nos a considerar a pertença étnica e o acesso ao poder político como importante na definição de identidade social, uma vez que determinam múltiplos aspectos da vida social de cada família. O mesmo se pode afirmar para factores como a idade, o sexo, a actividade desenvolvida e, em menor importância, a religião<sup>137</sup> e a educação, como elementos de categorização significativos na sociedade em causa.

A independência sem a existência de qualquer período de transição pacífica, e a conseqüente transmissão de poder, nos diferentes níveis de administração, vai alterar as relações entre os vários grupos sociais, em prejuízo daqueles que tinham permanecido próximo do poder colonial<sup>138</sup>. Os acontecimentos históricos pós-independência do país (Anexo I – Pequena

---

<sup>136</sup> Amílcar Cabral, referenciava-os como assalariados e não como operariado, tipo classe operária europeia.

<sup>137</sup> Uma vez que não é uma característica claramente diferenciadora, excepto entre os dois grandes grupos islamizados por um lado e animistas por outro.

<sup>138</sup> Esses esperaram para ver "which way various cats were going to jump." Davidson, B. (1981).

cronologia) e a análise da evolução das políticas económicas e sociais seguidas, desenvolvida no Capítulo IV, demonstram que o grupo de dirigentes e membros do PAIGC considerou a luta de libertação como elemento legitimador dum regime de partido único sobrepondo-se ao elemento étnico de linhagem, como defende Lopes, C. (1986). A falta de capacidade de governação<sup>139</sup> do Estado leva a nova afirmação do grupo social urbano<sup>140</sup> como indispensável ao poder. O pouco sucesso das políticas económicas e sociais leva a uma fase de disputa de poder, que assume a forma pública de eleições multipartidárias e uma forma privada, de resolução mais ou menos violenta de contradições de poder dentro do próprio PAIGC.

O cerne do processo causador dessa alteração é constituído pela criação de condições de exercício de actividades, tendencialmente libertas dos costumes consuetudinários, reguladores das relações sociais entre os grupos e as pessoas. Como veremos no Capítulo IV, o ritmo e o modo como se efectuou a aplicação das orientações de política económica e social, levou a um desaparecimento do Estado da vida social e económica, não permitindo a transformação gradual do papel das instituições, mas sim ao desenvolvimento de elementos que as põem em causa.

Essa liberalização foi acompanhada por uma alteração de valores no sentido da aspiração a uma apropriação individual, de maior volume e qualidade, de recursos.

A elevada taxa de concentração urbana em Bissau no período 1979-1991, tem como efeito uma diminuição do peso, no bem-estar, das variáveis qualitativas que têm por base a família, a etnia, a idade, a religião e o sexo e uma acentuação das variáveis que dão acesso ao poder político e a condições de vida material,<sup>141</sup> como são as relações com membros do governo, funcionários de chefias ou de instituições internacionais, o tipo de cargo exercido ou actividade económica e educação formal.

O conceito de estratégias de grupo, especificado no Capítulo I, pode expressar-se na mudança de padrões culturais, na organização de acções colectivas<sup>142</sup>, etc., no sentido de alterar a conotação da identidade social do grupo.

---

<sup>139</sup> Para definição e discussão de conteúdo ver Proença, C.S. (1995), e bibliografia apontada.

<sup>140</sup> Ou seja o conjunto de pessoas com interesses próximos do terceiro grupo social definido anteriormente. Não sendo único na capital é, sem duvida aí, em Bissau onde a sua presença corresponde a um poder de acesso a recursos significativo.

<sup>141</sup> Como habitação, energia e água, serviços de educação e saúde, e bens de consumo de padrão europeu.

<sup>142</sup> Um exemplo estudado por Filho, W.T. (1998), e praticado frequentemente no espaço urbano, é o uso de rumores ou boatos como exercício de poder através da criação de pressões ou “factos” políticos. No limite podemos ter acções violentas de alteração da ordem estabelecida a favor de um grupo social.

As estratégias de vida das famílias no período de implementação das políticas de ajustamento são construídas a partir dum objectivo principal – maximizar o acesso a recursos que cada um considere fazerem parte do seu bem-estar – e através do comportamento dos grupos de pertença. Ou seja, os indivíduos, inseridos nas famílias, identificam-se<sup>143</sup> com grupos sociais pelo processo de autocategorização, e desenvolvem comportamentos sociais, através do prosseguimento de estratégias individuais e de grupo, procurando aumentar o seu acesso a recursos e, desse modo, o seu bem-estar.

Para analisarmos as estratégias de vida das famílias, através de um instrumento de informação como os inquéritos de que dispomos, teremos de escolher qual ou quais são os elementos desse comportamento referidos que são acessíveis, relevantes socialmente, e significativos para o objecto de estudo, embora tenhamos consciência que esse processo de escolha constitui uma simplificação analítica de uma realidade complexa. De facto, ela só pode ser globalmente compreendida se tivermos em conta que os diversos elementos contribuem em conjunto para estratégias de vida específicas, de acordo com a situação sócio/cultural, económica e simbólica, no momento histórico da sociedade em análise.

Como síntese dos pontos anteriores, podemos dizer que adoptamos uma formulação de bem-estar pluridimensional, o que obriga a uma investigação interdisciplinar, e a ter em conta um conjunto normativo de opções sobre a apropriação de recursos.

Essas opções diferem das actuais escolas de pensamento sobretudo por considerarmos a família, e não o indivíduo, como unidade de definição de preferências. Diferem também pelo grau de influência que acreditamos que as variáveis não económicas têm nessas escolhas num país da África Subsaariana onde o Estado e todo o sistema político ainda se encontra em construção. São Estados e sistemas, onde a primazia pertence a um “homem social”, inserido nas solidariedades e condicionado pelas contradições da realidade social e não a um “homem económico”, racional e socialmente virtual. Essa noção de Estado em construção leva-nos a valorizar a matriz étnica da sociedade guineense, bem como a realidade de um sistema político, onde a sociedade civil tradicional e moderna tem um poder, do qual as instituições estatais não podem abstrair-se.

## **2.5. A formalização da função de bem-estar**

De acordo com os pontos anteriores, onde se procurou delimitar a noção de Estado, os grupos sociais guineenses, as opções normativas e respectivas limitações, temos

---

<sup>143</sup> Como já se referiu, para a nossa investigação cada indivíduo faz essa identificação por um processo de atribuição a si próprio de categorias que se incluem em certos grupos sociais, quando responde ao inquérito.

Na vida social pode fazer essa auto - categorização por outros meios como as pessoas com quem convive, o modo de vestir, se fala português com os amigos e família ou só crioulo/língua étnica, a profissão que tem, etc.

de estabelecer as definições e fórmulas de cálculo para a função de bem-estar e para o Índice Qualitativo de Desenvolvimento, que nos permitam realizar em concreto a análise que constitui o nosso objecto de estudo.

Ou seja, vamos definir os instrumentos que nos permitam ter uma verificação quantificada dos efeitos da política de estabilização e ajustamento, deduzidos pela análise comparada da situação das famílias, no país e no período escolhido.

As variáveis definidas anteriormente são de dois tipos diferentes, quantitativas e qualitativas. Carvalho, S. e White, H. (1997) defendem que existem três modos de combinar ambos os tipos de variáveis de forma a aproveitar as vantagens de cada uma: - integrar as metodologias; - analisar os resultados de uma utilizando dados recolhidos com a outra; - juntar as conclusões obtidas com ambas num conjunto de recomendações políticas.

Procuramos com a presente investigação explorar a primeira. Nas conclusões juntaremos e compararemos os resultados de ambas, embora não seja objectivo deste trabalho elaborar recomendações políticas.

Chamamos quantitativas ao primeiro tipo de variável que pode ser expresso numa escala contínua, ou seja, os valores podem ser quaisquer num intervalo ] 0, +∞ [. O segundo tipo de variáveis, as qualitativas, é expresso numa escala discreta, ou seja as famílias pertencem ou não às n categorias de cada tipo de recurso qualitativo, mas não há escala numérica contínua entre categorias.

Como já foi explicitado no último ponto do Capítulo I, os dois métodos que queremos utilizar para determinação dos níveis de bem-estar apoiam-se, o primeiro nos índices de Foster e nas despesas de consumo, o segundo em critérios inspirados nos trabalhos desenvolvidos para o Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD e num conjunto de variáveis qualitativas e quantitativas.

A justificação para qualquer dos dois métodos tem a ver com a sua articulação com a complexa realidade social do país, cujos diversos aspectos a análise no Capítulo I e os pontos anteriores deste Capítulo procuraram iniciar e que será continuada nos Capítulos seguintes. Em geral, essa articulação expressa-se na hipótese de que existem em meio urbano, famílias cujos membros procuram ter um modo de vida onde os recursos de rendimento e consumo são os mais procurados, enquanto haverá outras famílias que consideram mais importantes os recursos de prestígio social, de religião, de educação das crianças, de honra e dignidade, de ligação à família alargada, etc., não necessariamente ligados à posse de rendimento ou consumo.

Nada nos permite, antes dos cálculos, afirmar que os resultados serão exactamente os mesmos. Ou seja, uma mesma família pode ter um nível de bem-estar diferente conforme a metodologia adoptada. Na literatura que consultámos é referido como exemplo extremo o estudo de Jodha, N. (1988) sobre a pobreza na Índia 144 onde os indicadores quantitativos apontavam uma deterioração do bem-estar enquanto indicadores qualitativos apontavam uma melhoria.

---

<sup>144</sup> Jodha, N. (1988), "Poverty debate in India: a minority view" in Economic and Political weekly, Novembro.

### **2.5.1. A formalização a partir das variáveis quantitativas**

A formalização que considera as variáveis quantitativas como tendo maior potencial de expressão do bem-estar para as famílias no meio urbano africano implica uma decisão de escolha sobre qual a variável que expressa melhor o acesso a recursos quantitativos e que permite estabelecer uma articulação com o acesso a recursos qualitativos. Escolhe-se uma e não mais de uma porque acreditamos que há uma característica dominante em todas as sociedades que se sobrepõe às outras, tal como referimos anteriormente citando Balandier, G. (1982). No espaço urbano dum país como a Guiné-Bissau a procura de meios para aumentar o bem-estar através do acesso a recursos de consumo é a característica dominante. Para além dessa justificação, é óbvio que a formalização feita com uma única variável tem variações mais fáceis de interpretar do que qualquer indicador composto.

Para uma formalização operacional, a variável a escolher tem de preencher as condições de:

- cumprir o objectivo da investigação, ao ser possível relacionar a sua evolução com as políticas económicas e sociais;
- ser passível de desagregação ao nível familiar;
- ser possível obter os respectivos dados sobre o país que se pretende analisar;
- poder estabelecer-se uma relação contínua, monótona entre essa variável e uma escala numérica, mesmo que se defina uma articulação entre elementos quantitativos e qualitativos de acesso a recursos.

Autores como Cohen, S.I. (1974) ou Glewe, P. e Van Der Gaag (1990) listam um conjunto de variáveis que, atendendo às suas definições mais generalizadas, poderiam preencher essas condições:

- Relacionadas com as despesas de consumo ou com o rendimento por pessoa ou por família, como o Rendimento real ou o Consumo;
- Relativas a outro tipo de recursos, como a Área de habitação por pessoa, a Educação média dos adultos na família, o Acesso a terra arável por pessoa ou família, a Habitação com uma ou mais das condições de água corrente, electricidade, casa de banho;
- Relativas ao aspecto físico das pessoas, como as calorias consumidas, o peso à nascença, a altura em diferentes idades. Refira-se que algumas destas medidas têm uma história longa de utilização, por investigadores em áreas sociais.<sup>145</sup>

Das variáveis listadas apenas as relacionadas com o rendimento e com o consumo são contínuas. As variáveis relativas ao acesso à terra, à educação, à habitação ou à saúde não nos parecem possuir o carácter abrangente requerido para poderem

---

<sup>145</sup> Por exemplo o consumo alimentar, com Both, C. (1892-97) ou Rowntree, S., de 1899 a 1950, para estudo da pobreza absoluta ( primária e secundária na sua terminologia).



reflectir os efeitos das políticas económicas e sociais, em geral, permitindo unicamente reflectir as políticas específicas de cada sector.

O acesso a terra arável, embora seja uma variável que pode contribuir decisivamente para um maior acesso a recursos, tem uma importância menor no espaço urbano. Como já referimos no ponto sobre etnias, na Guiné-Bissau tal acesso faz-se por um processo de direito consuetudinário que respeita aqueles que primeiro se instalaram na zona geográfica em causa<sup>146</sup>. Bissau está em zona de ocupação tradicional da etnia Pepel<sup>147</sup> e só os membros dessa etnia têm direito à ocupação dos terrenos de cultura, embora possam autorizar outras etnias a fazê-lo.

A habitação, em processo de concentração urbana, é um elemento importante do acesso aos recursos. Parece-nos todavia que permite uma distinção individual das famílias difícil de quantificar, pois se é um elemento fundamental no bem-estar e na afirmação social da família, pode não ter uma relação directa com os custos específicos das mesmas no período em análise. Com efeito, a habitação está mais relacionada com alguma acumulação ou aplicação de um excedente num período temporal, independentemente do nível actual do bem-estar da família no momento em análise.

O nível de educação média dos adultos numa sociedade da África Subsaariana, com percentagens altas de população analfabeta, não tem uma correlação muito significativa com o acesso a recursos, como se verá no Capítulo V para a Guiné-Bissau, e como se pode encontrar nos autores que estudaram países como a Costa do Marfim, o Gana, o Malawi ou o Mali por exemplo<sup>148</sup>. Esta variável tem, no entanto, um significado simbólico que ultrapassa claramente o consumo. Ou seja, o facto de uma família procurar que os seus membros tenham um nível de educação formal superior em relação à média nacional, prescindindo do rendimento que esses membros poderiam obter enquanto estudam, configura uma estratégia de acesso a recursos com uma perspectiva de médio prazo, de acumulação de capital humano e não numa perspectiva imediatista de consumo.

Das variáveis relacionadas com aspectos físicos da população parece-nos que as calorias consumidas reflectem apenas em parte a capacidade de acesso a determinados recursos. Têm sido alvo de um conjunto de críticas, centradas essencialmente na grande variabilidade dos parâmetros requeridos para um nível de saúde satisfatório conforme a idade, o sexo, o trabalho executado, a frequência e o estado de gravidez para as mulheres, etc., que só permitem uma fiabilidade

---

<sup>146</sup> Ainda em 1997 a Assembleia Nacional Popular recusou um diploma sobre a propriedade da terra com critérios de direito similar aos países europeus.

<sup>147</sup> Na Guiné-Bissau diz-se “chão Pepel”, “chão Manjaco”, etc..

<sup>148</sup> Ver estudos e artigos sobre a pobreza editados pelo Banco Mundial ou por autores como Kanbur, R. (1987) ou Boateng, E.O. et al. (1990).

aceitável caso existam inquéritos nutricionais específicos e comparáveis entre si, no país em análise.

Para as variáveis relacionadas com o rendimento, veja-se a experiência de Anand, S. e Harris, J.R. (1986), citada por Stern, E. (1991), na análise do Sri Lanka, onde concluíram que as questões sobre o rendimento das famílias diminuam a fiabilidade dos dados sobre orçamentos familiares, a ponto de optarem pela despesa em alimentação. Townsend, P. (1977) considera o rendimento uma variável insuficiente para traduzir a situação económica dos indivíduos, e cita a existência de dados, ao longo de vários anos, de apuramento de inquéritos às famílias europeias desde 1901, para constatar que o valor apurado de rendimentos é sempre menor que as correspondentes despesas, denotando a relutância na divulgação dessas informações por parte das famílias.

Julgamos que as variáveis relacionadas com o consumo permitem preencher as condições enunciadas, salientando-se o facto de poderem abranger todo o tipo de bens e serviços quantificáveis a que as populações podem ter acesso. A mesma posição é assumida por Deaton, A. and Case, A. (1987). Com efeito a noção básica de bem-estar, como satisfação por actos de consumo sobre recursos, articula-se mais com a despesa e menos com o rendimento, que pode ou não vir a originar consumo. Para estudar alterações ao longo do tempo, Kanbur, R. (1987), cita Anand, S. e Harris, J.R. (1985), Deaton, A. (1981) e Glewwe, P. (1986), em defesa da mesma variável.

Essas variáveis são ainda o resultado final da capacidade, positiva ou negativa, de acesso a todo o tipo de recursos quantitativos e qualitativos, seguindo a opção de considerarmos o acesso efectivo, e não potencial, para caracterizar o bem-estar.

Ou seja, os recursos quantitativos e qualitativos articulam-se entre si, potenciando-se e condicionando-se mutuamente, para criarem condições específicas de acesso das famílias. O consumo de bens e serviços quantificáveis está dependente do acesso a recursos qualitativos, não quantificáveis e vice versa.

A variável “despesas em consumo” surge assim como uma expressão relevante da utilização da disponibilidade de recursos pelas famílias.

Ernest Engel no século XIX, procurou determinar a relação entre as despesas em alimentação e o total. Observou que o crescimento da primeira era inferior ao da segunda e, portanto, a percentagem descia com o aumento de despesas totais. Poder-se-ia assim definir uma escala numa variável, sobre a qual pudessem ser definidos valores para níveis de bem-estar diferentes. Mas tal método não anula o problema das diferenças de consumo derivadas da composição etária e por sexo das famílias.

A consideração de uma variável de consumo coloca o problema da equivalência entre as unidades de informação<sup>149</sup>. Como os dados são recolhidos a nível de família estrita, existe um conjunto de pessoas dos quais se ignora o lugar na

---

<sup>149</sup> Veja-se Abel-Smith, B. e Bagley, C. (1977) para discussão desta questão.

distribuição dos recursos apropriados e partilhados pelo conjunto. Ou seja, a distribuição intrafamiliar é uma questão não estudada no país.

Os recenseamentos, que mostram a existência de uma estrutura etária em Bissau com uma maioria de famílias composta por crianças muito novas, jovens e adultos, levam-nos a considerar escalas de equivalência de consumo. Com base nas necessidades físicas alimentares por escalões etários e sexo, a Organização Internacional do Trabalho definiu uma escala<sup>150</sup>, que permite estabelecer uma correspondência entre a composição da família inquirida e um agregado hipotético constituído por adultos do sexo masculino. O único inquérito nutricional existente para a Guiné-Bissau, não permite definir uma escala específica para o país, dada a formulação das questões ter sido feita em termos sim ou não, sem quantidades nem preços. Vamos, por isso, utilizar uma escala já usada, por Marleau, D.(1989), a partir de inquéritos nutricionais em Conacry, capital dum país vizinho, a Guiné-Conacry, e que considera na sua concepção a definição da OIT.

**QUADRO II .1**  
**Escala de consumo por adulto equivalente**

Anos de idade	Valor da escala
0 – 3	0.25
4 – 10	0.5
11 – 20	0.9
21 – 60 (homens)	1.0
(mulheres)	0.8
+ 60	0.8

Assim, a partir do apuramento das despesas por família e da estrutura etária por sexos, obtemos uma variável de síntese do consumo “despesas familiares por adulto equivalente” que não altera o respeito pelas condições atrás enunciadas da despesa de consumo por família, mas corresponde mais exactamente aos recursos disponíveis em média para cada um dos seus membros.

Para a concretização da formalização, o primeiro passo consiste em encontrar uma função que associe um valor de “despesa familiar por adulto equivalente” a cada família, calculando assim uma medida monetária para o bem-estar dessa família.

---

<sup>150</sup> Essa escala encontra-se referida em inúmeras publicações. Por exemplo no volume de metodologia do Inquérito as Despesas Familiares 73/74, do Instituto Nacional de Estatística, Lisboa, Portugal. Partindo das mesmas considerações existem outras escalas, em geral constituídas a partir de inquéritos em zonas do mundo diferentes, como a designada “escala da OCDE” que atribui o valor 1,0 a um adulto, 0,7 aos restantes e 0,5 às crianças, não havendo qualquer razão substantiva para escolher uma entre as várias alternativas.

O segundo passo é incluir nessa formalização, em relação a cada família, as categorias dos diversos recursos qualitativos correspondentes a grupos sociais. A mesma família associa-se a diferentes tipos de recursos qualitativos diferentes; mas dentro de cada tipo de recursos, cada família associa-se a uma só categoria.

Ficamos assim com cada família classificada por recursos qualitativos e com um valor numérico de medição do seu bem-estar. Se atribuímos diferentes níveis de bem-estar a diferentes intervalos de variação do valor numérico que encontramos no primeiro passo, podemos estabelecer, para cada tipo de recurso quantitativo, a que níveis de bem-estar pertence cada família em relação às restantes.

A definição do número e das designações dos diferentes níveis de bem-estar será discutida no Capítulo V.

Mas mesmo sem realizarmos neste capítulo essa definição, vamos exemplificar o método que descrevemos utilizando a denominação e o número mais generalizados na literatura da análise da pobreza : os Muito Pobres, os Pobres e os Não Pobres. Se a família A tiver um valor de despesa adulto equivalente dentro do intervalo de menores valores então será “Muito Pobre” de acordo com os recursos quantitativos.

A classificação de cada família dentro dos vários tipo de recursos qualitativos permite verificar qual a estrutura de níveis de bem-estar das famílias. Por exemplo, se tomarmos o sexo do chefe de família ficaremos a saber qual a distribuição pelos diferentes níveis de bem-estar dessas famílias de acordo com facto de o seu chefe ser homem ou mulher.

O esquema seguinte ajuda a esclarecer o que se afirmou:

1º Determinação do bem-estar por cálculo da variável quantitativa “despesa familiar por adulto equivalente” das famílias A, B, ...

Não pobre ...	Pobre B, ...	Muito pobre A, ...
------------------	-----------------	-----------------------

2º Classificação por variável qualitativa “sexo do chefe de família” numa das categorias M ou F e mantendo o nível de bem-estar encontrado em 1º

Masculino(M)

Não pobre ...	Pobre B, ...	Muito pobre ...
------------------	-----------------	--------------------

Feminino(F)

Não pobre ...	Pobre ...	Muito pobre A, ...
------------------	--------------	-----------------------

Temos assim uma formulação do bem-estar familiar como ponto de partida para a definição da nossa função de bem-estar social, considerando os dois tipos de variáveis – quantitativo e qualitativo.

Consideramos as utilidades familiares como argumentos da função de bem-estar geral do primeiro ponto deste capítulo, definidas sobre recursos. A anonimidade da função resulta de considerarmos que os actos de consumo praticados sobre o mesmo tipo de bens originam sempre o mesmo bem-estar, independentemente do indivíduo.

Ou seja, a possibilidade de agregação de utilidades, seja na família, no grupo social ou em mais de um grupo, implica a aceitação de que “qualquer indivíduo experimentando uma unidade de prazer durante uma unidade de tempo ‘conta por um’ ” (Edgeworth, F.Y., 1881). Essa constitui a hipótese base sem a qual não é possível construir qualquer função. As propriedades em pormenor para essa agregação são definidas mais adiante neste ponto.

A função tem que ser monótona para permitir a aplicação do critério ou regra de ordenação de diferentes níveis de bem-estar, como vimos anteriormente.

Para o conceito de bem-estar familiar (WF) vamos considerar a família estrita definida no Capítulo I. Essa definição considerava “o conjunto de pessoas, ligadas por laços de parentesco ou não, que vivam na mesma habitação, constituída por uma ou mais construções, que tenham acesso a recursos, alimentares e outros, a partir de um único orçamento e de um só conjunto de relações sociais, e que reconheçam a autoridade de um dos seus membros, indicado expressamente como chefe de família pelos restantes”.

As características dessa definição salientam que existe um acordo sobre a atribuição de um poder de decisão maior a um dos membros da família sobre os recursos apropriados.<sup>151</sup> Salientam também que todos os membros da família estão dependentes de um orçamento comum, que pode ser constituído por contributos de diferentes membros, mas é totalmente gerido por critérios únicos, sob a autoridade atrás referida de um dos membros. Estes são os pontos base da definição de família, porque consideramos que, no espaço urbano de Bissau, habitar ou não na mesma construção não é significativo para que um indivíduo se considere como membro de uma família.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> Ver por exemplo Sen, A. (1983) ou Schultz, T. (1989), citados por World Bank (1990). Não nos parece que os agregados com processos de decisão um adulto  $\Rightarrow$  um voto, tenham significado estatístico num país da África Subsaariana.

<sup>152</sup> Nos inquéritos surge muito a situação em que os rapazes, a partir da entrada para a idade adolescente, têm as chamadas “casas de rapaz” ou “de solteiro”, reproduzindo aliás práticas de várias etnias do espaço rural.

O bem-estar de Grupo Social (WG) define-se como a satisfação sentida pelo conjunto de membros de diferentes famílias, que se reconhecem como tendo uma identidade social comum, resultante do bem-estar familiar de cada uma, no mesmo período de tempo.

O conjunto de famílias pertencentes a um grupo social determina-se pelo processo de autocategorização, como vimos no ponto anterior neste capítulo. Ou seja, cada família define quais as categorias das variáveis qualitativas em que se considera incluída, de acordo com a tipologia dos critérios de determinação dos grupos sociais.<sup>153</sup>

Então para o bem-estar das famílias (WF), se considerarmos  $f(x)$  a função cumulativa de distribuição das famílias associada à apropriação de  $x_i$  recursos quantitativos (despesa familiar média adulto equivalente), monótona, não decrescente e contínua no intervalo

$x_i \in ] 0 , +\infty [$  teremos:

$$W_F = W(F, U_F) = \int_0^{+\infty} (U_F) f(x) dx$$

com  $U_F = U(x_i)$  sendo  $x_i$  a variável de recursos familiares quantitativos despesa adulto equivalente.

Para o bem-estar dos grupos sociais (WG) teremos  $g(v)$  a função discreta associada à distribuição das famílias, podendo assumir valores correspondentes a qualquer das  $v$  categorias de cada recurso qualitativo ou grupo social.

Sendo uma função discreta, surge na função de bem-estar como um índice, querendo indicar que, conforme o grupo social, assim se terão as categorias para as quais se agrupam as famílias com o bem-estar correspondente:

Temos, para além das propriedades referidas, de considerar as seguintes:

$$W_G = W(W_F, G) = \sum_{v=1}^m (W_F) \cdot g(v)$$

---

<sup>153</sup> Note-se que há neste processo uma delimitação imposta externamente, que consiste na consideração dos critérios escolhidos previamente pelo investigador, de acordo com uma análise da realidade da Guiné-Bissau. Por exemplo não é inquirido se existe ou não algum parente no governo ou em postos de chefia de empresas ou outras instituições; esse critério pode ser considerado importante no acesso a recursos pela família e pelo grupo social, mas não foi inquirido por se considerar que poderia desencadear reacções negativas e inviabilizar as restantes respostas.

1. As funções, WF e WG têm de ser homotéticas ou quase homotéticas. Ou seja tem de haver uma transformação linear homogénea crescente e monótona, tal que:

$$\lambda f [WG \text{ ou } WF (x)] = WG(\lambda x) \text{ ou } WF (\lambda x),$$

com  $\lambda > 0$  e  $\delta f$  em ordem a WG ou WF ser superior a 0, com x recursos quantitativos, despesa adulto equivalente tal que  $x \in ]0, +\infty [$ .

Esta propriedade permite conceber a função bem-estar de Bissau (WB) como uma função composta por transformações monótonas das funções de bem-estar Familiar e de Grupo.

2. As funções agregadas têm de ter uma existência lógica. Ou seja a possibilidade matemática de agregação não implica que seja possível realizar qualquer tipo de combinações com as funções de nível anterior. As funções que apresentamos estão integradas numa análise de um país e a sua existência lógica justifica-se pela a análise de alguns aspectos da sociedade guineense feita neste Capítulo e no Capítulo IV.

3. As funções agregadas têm de evoluir de acordo com a evolução das suas componentes. Por exemplo, se o bem-estar de todos os indivíduos piora, o bem-estar Familiar também deve deteriorar-se.

Partindo das propriedades referidas, a escolha da formalização detalhada depende dos dados disponíveis, da definição de bem-estar, dos juízos de valor ou proposições normativas e do problema em análise.

Quanto aos dados disponíveis temos os preços de recursos consumidos, e, quando se trata de variáveis quantitativas, as quantidades associadas a esses recursos; temos também informação sobre os recursos expressos em variáveis qualitativas, que permitem determinar os grupos sociais de interesses.

A despesa requerida pode ser expressa por uma função que associa a cada recurso x apropriado por um acto de consumo, uma verba de despesa. Ou seja associa a cada utilidade derivada da apropriação desse recurso uma escala numérica monetária.

Mas pela definição de Recursos quantitativos e qualitativos, dada no Capítulo I, apenas os recursos quantitativos x se podem associar com um valor numa escala numérica.

$$\text{Temos portanto} \quad dex = de(UF, p)$$

com  $UF = U(x_i)$  e p o vector de preços de recursos quantitativos<sup>154</sup>.

---

<sup>154</sup> Os bens públicos têm, para as famílias, um preço como qualquer outro bem. É preciso pagar pela educação, pela saúde, etc.. E esta metodologia não permite que se considere bens como as estradas, a segurança, a não ser indirectamente na análise global de enquadramento da vida das famílias.

A função despesa é côncava e homogénea de grau 1 em  $p$ , e crescente em  $U$  e  $p$ . Por definição, permite obter a partir dela uma função inversa que faz corresponder a cada nível de utilidade um valor de despesa para cada vector de preços.<sup>155</sup>

Teremos assim a função inversa da anterior, com os índices com o mesmo significado

$$UF = DE (dex)$$

Essa formulação permite-nos associar a utilidade usufruída por cada família a uma verba monetária. Ou seja, obter um valor para o bem-estar de cada família, de acordo com as definições e limitações já referidas neste capítulo.

Note-se que na função despesa apenas temos os recursos quantitativos, pelo que a identidade dessa função com a Utilidade definida sobre os dois tipos de recursos (quantitativos e qualitativos) não é verdadeira.

Como não faz sentido lógico dizer que ser de religião animista implica maior utilidade ou bem-estar do que ser muçulmano, para preferências definidas sobre os mesmos recursos, tudo o que podemos fazer é determinar o bem-estar das famílias que compõem cada grupo social cujos elementos se identificam com uma daquelas religiões, utilizando as funções de bem-estar com base nas variáveis quantitativas. Se quisermos utilizar o critério simbólico da religião, para definir grupos sociais, e se duas famílias tiverem o mesmo nível de bem-estar medido pela função despesa, mas com religiões diferentes, não podemos afirmar que são idênticos ou que uma tem um nível superior à outra.

De acordo com essas opções, a função bem-estar familiar teria a seguinte formalização:

$$W_F = \int_0^{+\infty} [DE(de_x)] f(x) dx$$

A caracterização do nível de bem-estar existente para uma família faz-se pelo montante monetário despendido para obter os recursos preferidos, a um maior valor correspondendo uma Utilidade superior e logo um bem-estar também superior. Está assim assegurada a completa mesurabilidade e comparabilidade interunidades, respeitando-se as propriedades indicadas anteriormente para a agregação de utilidades.

A família de índices, sugerida por Foster, J., Greer, J. e Thorbecke, E. (1984) e pelos artigos de Foster, J. e Shorrocks, A.F., (1988) na continuação do trabalho de Sen, A. (1976 e 1981), está de acordo com as propriedades enunciadas. Está também de acordo com o nosso objecto de estudo, no aspecto de que queremos analisar os efeitos da política económica e social no bem-estar das famílias, de

---

<sup>155</sup> Veja-se por exemplo Deaton, A. and Muellbauer, J. (1980) ou Boadway, R.W. e Bruce, N. (1984).



acordo com as estratégias seguidas por estas, inseridas em grupos sociais de interesses. Esse objectivo implica a necessidade de agregar e decompor em grupos sociais exclusivos, o bem-estar social das famílias. Além de que Foster, J. e Shorrocks, A.F. relacionam esses índices com as funções de bem-estar monótonas, simétricas e comparáveis mesmo com diferentes dimensões da população.<sup>156</sup>

Esses índices permitiriam então a seguinte formalização para a medição do

$$P_{\alpha} = \int_0^z \left( \frac{Z_z - E(x)^j}{Z_z} \right) f(x) dx$$

bem-estar familiar:

com  $\alpha \geq 0$  e sendo  $j$  as famílias inquiridas,  $f(x)$  a função cumulativa de distribuição das famílias associada à apropriação de  $x$  recursos quantitativos (despesa familiar média por adulto equivalente) e  $DE(x)$  a função despesa.

O valor da despesa por adulto equivalente que separa os níveis de bem-estar, está representado por  $Z_z = \{0, +\infty\}$  para os anos 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001, pois como já se referiu o número desses níveis para a Guiné-Bissau será explicitado no Capítulo V.

Na formulação de Foster, J., Greer, J. e Thorbecke, E. (1984), o parâmetro  $\alpha$  é interpretado como “um indicador de aversão à pobreza”. Ou seja, os autores consideram que, ao elevar a potências crescentes, a distância relativa entre cada família e o valor de separação do nível de bem-estar imediatamente superior,  $Z_z$ , exprimem a ideia duma maior atenção colectiva ao afastamento médio do conjunto de famílias de um nível superior de bem-estar. Quanto maior for o parâmetro  $\alpha$ , maior é a importância que é atribuída pela sociedade que adopta essa medida, aquelas famílias que estão mais afastadas do bem-estar imediatamente superior.

Assim, para esta investigação, utilizaremos  $\alpha = 0$ , ou seja o indicador “índice de contagem ou de extensão”,  $P_0$ <sup>157</sup>, que calcula a percentagem de famílias<sup>158</sup> que se encontra num determinado nível de bem-estar, em relação ao total da amostra. Como  $P_0$  é insensível à média da despesa dentro de cada nível de bem-estar, sendo indiferente se o conjunto de famílias está muito perto do nível superior ou muito longe, utilizaremos também  $\alpha = 1$ , ou seja o indicador “índice de intensidade”,  $P_1$ , que considera o número relativo de famílias e a sua despesa média dentro de cada nível de bem-estar. Quando pensarmos ser necessário para a

---

<sup>156</sup> A demonstração encontra-se em Foster, J., Shorrocks, A.F. (1988).

<sup>157</sup> Na análise da pobreza utiliza-se este indicador designando-o por H de Headcount.

<sup>158</sup> Referem-se sempre as famílias pois é essa a unidade de análise, mas este tipo de cálculo tem de ser sempre normalizado pelo número de pessoas em cada família. É essa normalização que é feita ao calcular-se as despesas por adulto equivalente para a determinação dos níveis de bem-estar.

interpretação das evoluções verificadas consideraremos  $\alpha = 2$ , que equivale a procurar dar maior atenção nessa análise às famílias com menos despesa por adulto equivalente, como já foi referido.

Para considerarmos o cálculo com as variáveis qualitativas, teremos, de acordo com a definição de bem-estar de grupo social (WG), que vimos antes neste ponto:

$$P_{\alpha} = \sum_{v=1}^m n_v P_{v, \alpha}$$

sendo  $n$  a proporção de pessoas nas famílias com nível de bem-estar familiar  $WF$  medido por  $P_{\alpha}$  e  $v$  a variável qualitativa que define o grupo social  $G$ . Ou seja, a medida de bem-estar de grupo social é a soma das medidas de bem-estar familiar das famílias que se identificam com esse grupo social através da apropriação das  $v$  categorias do recurso qualitativo correspondente.

Esta medidas que se vão utilizar na análise empírica são aquelas que nos parecem corresponder melhor a uma definição da sociedade através de uma matriz de grupos sociais e dos juízos de valor que adoptámos. Ficamos assim com um conjunto de resultados que incorporam parcialmente as questões quantitativas e qualitativas criando condições para uma abordagem contextual dos dois tipos de dados (Sahn, D.E., 2001).

Note-se que temos plena consciência de que a escolha de diferentes níveis de separação originam distribuições diferenciadas e valores das medidas apontadas também distintos. Portanto a análise elaborada é significativa para os níveis escolhidos e só para esses.

### **2.5.2 A formalização a partir das variáveis qualitativas**

A formalização de um índice composto a partir de variáveis escolhidas por critérios dificilmente quantificáveis numa escala contínua, permite considerar na análise as diferentes dimensões do Bem-estar e da Pobreza que incluímos na definição destes conceitos no Capítulo I. Corresponde à consideração de que as famílias reflectem a hierarquia social histórica de diversos bens que têm uma componente simbólica, como a religião, a etnia, o sexo, a educação de raparigas, a habitação, etc.

Seguimos por um lado Rawls, J. (1971) no pressuposto de ordenação social de diferentes tipos de bens, por outro a noção de Sen, A. (1983) e de outros autores, que referimos no Capítulo I, de que o conceito base para a definição de Desenvolvimento e Bem-estar é o de capacidades não limitadas a qualquer tipo de recursos.

O que se julga possível construir é um índice composto a partir de uma metodologia inspirada no IDH do PNUD, mas adaptada ao objecto de estudo desta investigação. Esse índice a construir a partir de variáveis contínuas e discretas, corresponde a uma articulação com a evolução, referida no Capítulo anterior, dos conceitos de Desenvolvimento e Bem-estar, no sentido de uma crescente abrangência de recursos, na evolução do bem-estar individual para colectivo, e na maior capacidade do conceito macro de Desenvolvimento para se referir à família, num processo de alargamento a diferentes dimensões da vida humana e de reforço mútuo, que aumenta a capacidade de compreensão e de formulação de intervenções dos diferentes agentes sociais.

As variáveis que compõem o IDH do PNUD, que procuram expressar “três elementos essenciais da vida humana” que são “a longevidade, o conhecimento e um padrão de vida adequado” (RDH, vários anos), só em parte são decomponíveis por famílias e grupos sociais; a esperança média de vida e o PIB per capita (em Paridade de Poder de Compra), pela sua natureza e metodologia de cálculo, são dados macro, não tendo lógica a sua redução ao espaço micro da família; a alfabetização de adultos e as taxas de escolarização brutas do ensino primário, secundário e superior podem efectivamente ser adaptadas para obtenção de valores a nível familiar.

Anand, S. e Sen, A. a partir do trabalho “Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective”, construíram para o Relatório do Desenvolvimento Humano de 1997 outros índices, como a “Medida da Privação de um Nível Digno” ou o “Índice da Pobreza Humana”, com variáveis como a probabilidade à nascença de não ultrapassar os 40 anos, o analfabetismo de adultos, uma média ponderada da população que não usa fontes de água melhorada, a percentagem de pessoas sem acesso a serviços de saúde e das crianças menores de cinco anos com peso deficiente, moderado ou severamente.

A própria equipa coordenadora do IDH elaborou índices ajustados a certas variáveis como o sexo, a participação ou a desigualdade, embora mantendo a formulação de cálculo metodológico base e o seu carácter nacional.

Shakarishvili, G. (2002) procura conceber um índice de pobreza segundo a metodologia do IDH, com dados recolhidos a nível das famílias, e portanto permitindo o cálculo tanto a esse nível, como de grupos sociais e nacional. No entanto parte de uma matriz de variáveis que pretende abranger dimensões materiais (rendimento, habitação e acesso a água), humanas (saúde e educação) e sociais (igualdade de género, prevenção de conflitos, capital social) da pobreza, desdobradas em vários indicadores cada, tornando a recolha de dados, o cálculo e sobretudo a interpretação das variações do índice, complexas e pouco operacionais.

As variáveis escolhidas para um índice que corresponda aos objectivos desta investigação têm de cumprir as condições já referidas neste Capítulo, com uma modificação na última, ficando do seguinte modo:

- cumprir o objectivo da investigação, ao ser possível relacionar a sua evolução com as políticas económicas e sociais;
  - ser passível de desagregação ao nível familiar;
  - ser possível obter os respectivos dados sobre o país que se pretende analisar;
- poder estabelecer-se uma relação monótona entre esse índice e uma escala numérica.

De entre as variáveis já referidas no ponto anterior como o acesso à terra, à educação, à habitação ou à saúde, parecem-nos ser de considerar a educação e a habitação.

A justificação para a escolha da variável relativa à educação, como a alfabetização de adultos, utilizada também no IDH, pode encontrar-se nos volumes e textos do RDH do PNUD. Por outro lado, se recorrermos aos relatórios dos últimos cinco anos da UNESCO, da UNICEF e de alguns estudos do PNUD (como *Overcoming Human Poverty* (2000) ou os textos preparatórios que acompanharam a elaboração, em 1997, pela equipa do IDH, de um Índice de Desenvolvimento Humano por sexos), podemos justificar a oportunidade de considerar uma variável que traduza o envio das raparigas à escola, que surge na literatura sobre o género e o Desenvolvimento como um elemento indutor de outras evoluções de dimensões variadas, desde o número esperado de filhos até à reorganização da economia interna ao espaço familiar. Ambas são encaradas como construção de capital humano e como um elemento fundamental da maior capacidade das famílias acederem a recursos.

Quanto à qualidade da habitação, se como elemento importante para o bem-estar é inquestionável, já o seu tratamento como variável levanta basicamente duas questões.

Em primeiro lugar, a qualidade da habitação pode ter sido adquirida em momentos diferentes de bem-estar em relação ao inquirido. Ou seja, uma família pode ter melhorado a habitação, acrescentando quartos, cozinha, espaço comum, numa altura em que as suas disponibilidades monetárias o permitiam ou quando teve acesso aos materiais e mão de obra; caso essas disponibilidades não se mantenham a habitação pode passar a corresponder a um nível passado e que não tenha nada a ver com o momento presente.

Ou seja, embora não tenha custos, no período em análise, a família continua a utilizar os recursos que consistem em ter uma casa com condições melhoradas, que conseguiu obter noutro período qualquer da sua existência.

Assim tal variável representa um bem-estar de um tempo que pode não ter nada a ver com aquele que se analisa.

Em segundo lugar, os diferentes componentes da habitação, como tecto, paredes, chão, portas, janelas e acesso a saneamento, não são em geral inquiridos com

pormenor nos inquéritos às despesas familiares, mas sim nos recenseamentos da população e habitação realizados, em princípio, em cada dez anos. Não é assim possível estabelecer uma correspondência unívoca entre os resultados dos Censos e dos restantes inquéritos a nível de cada família em concreto.

Tal como no ponto anterior, onde procurámos articular variáveis quantitativas com qualitativas, vamos tentar aqui fazer o mesmo com o nível de bem-estar (W) obtido a partir das variáveis quantitativas de consumo, estabelecendo alguma articulação entre as duas metodologias.

Temos consciência que a concepção de índices ou funções onde as variáveis qualitativas têm ponderadores numa escala numérica não contínua, como se pode encontrar em Calkins, P. (1993) ou na análise da pobreza em Madagáscar por Razafindrakoto, M. e Roubaud, F. (2001) leva a um debate sobre a validade dessa escala, que enfraquece a unanimidade das conclusões da análise, quando se procura encontrar uma ponderação de variáveis desse tipo com uma lógica analítica que não seja apenas matemática. Ravailon, M. (1998) discute como determinar o peso de variáveis do bem-estar individual que não é revelado pelo comportamento do mercado, como a dimensão e a estrutura familiar, sem chegar a conclusões práticas e generalizáveis. Note-se que Haq e a restante equipa que calcula o IDH sempre procuraram minimizar esta questão, utilizando uma metodologia relativamente simples na determinação de ponderadores.

Assim aquilo que pensamos construir é um índice composto por três variáveis, das quais duas qualitativas:

1<sup>a</sup> A variável educação (E) a partir da média dos “Adultos Alfabetizados” (E1) e de “Raparigas dos 7 aos 12 anos a frequentar o ensino” (E2).

2<sup>a</sup> A variável qualidade da habitação familiar (H) medida pelo tipo de materiais usados no tecto (H1), no chão (H2) e nas paredes (H3).

3<sup>a</sup> O nível de bem-estar (W) obtido a partir das variáveis quantitativas de consumo.

A conjugação destas variáveis permitirá a construção de um índice ao qual chamaremos Índice Qualitativo de Desenvolvimento (Bem-Estar, Habitação, Educação) – abreviadamente IQD - com valores para cada família.

Tal índice permite estabelecer uma ordenação de cada família ou grupo de famílias por diferentes valores do índice.

Tal como no ponto anterior consideramos que os actos de apropriação de recursos originam sempre o mesmo tipo de bem-estar, independentemente da família que o pratica.

Tomando definições idênticas às do ponto anterior, teremos para o Índice Qualitativo de Desenvolvimento familiar, para  $f = 1, \dots, f$  famílias, um índice cumulativo de distribuição das variáveis W, H e E - Bem - Estar, Habitação e Educação - monótonas, não decrescentes e contínuas nos domínios indicados com a formalização:

$I_{QD}(WHE)_f = I_f (W_f, H_f, E_f)$

com

$$I_f = \left( \frac{k_w W_f + k_h H_f + k_e E_f}{k_w + k_h + k_e} \right)^{1/\alpha}$$

sendo  $k_i$  ( $i = w, h, e$ ) os ponderadores das variáveis  $W, H, E$ , e  $\alpha = 1, 2, 3$  com o mesmo significado que já referimos no ponto anterior atribuído na formulação de Foster, J., Greer, J. e Thorbecke, E. (1984), como parâmetro de “aversão à pobreza”.

Para as variáveis  $W, H, E$  vamos seguir a metodologia do Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD, que permite transformar as variáveis discretas em contínuas num domínio considerado, e calcular um índice composto como  $I_f$ .

Assim teremos:

$$\text{Variável} = \frac{\text{valor .observado} - \text{valor .min}}{\text{valor .máx} - \text{valor .min}}$$

Para a variável  $W$  teremos como domínio os valores da “despesa da família por adulto equivalente” entre o mínimo da amostra e o valor a determinar com os 10 % das famílias com essas despesas mais elevadas. Tal metodologia corresponde a uma das formulações utilizadas na literatura sobre a determinação de “linhas de pobreza” separadoras de níveis de bem-estar que discutiremos em detalhe no Capítulo V.

A sua determinação tem a seguinte formalização:

$$W_f = \frac{DE(x)_f - MinDE(x)}{DE(x)_{d+} - MinDE(x)}$$

com  $D(x)_{d+}$  a despesa mensal por adulto equivalente média dos 10 % das famílias com maior despesa e  $D(x)_f$  a despesa mensal por adulto equivalente da família  $f$ .

Para a variável  $E$ , composta a partir da percentagem na família dos “Adultos Alfabetizados” ( $E_1$ ) e de “Raparigas dos 7 aos 12 anos a frequentar o ensino” ( $E_2$ ), teremos como domínio o mínimo de zero correspondendo à ausência de adultos alfabetizados e de raparigas a frequentar o ensino, e o máximo de 100 correspondendo a uma frequência de todos os membros.

A sua determinação tem a seguinte formalização para família f:

$$E_f = \left( \frac{k_{e1} * E_{1f} + k_{e2} * E_{2f}}{k_{e1} + k_{e2}} \right)$$

com  $E_f$  o indicador para a família f e  $k_{ei}$  os ponderadores.

Para a variável qualidade da habitação familiar (H) medida pelo tipo de materiais usados no tecto (H1), no soalho (H2) e nas paredes (H3), teremos como domínio o mínimo de três correspondendo a uma situação de uma família que tivesse uma habitação, com cobertura de palha, paredes de adobe e soalho de terra batida, e um máximo de 18 correspondendo a uma habitação com cobertura de telha, paredes de tijolo e soalho de mosaico. A justificação para estes padrões e respectivos ponderadores encontra-se no Capítulo V.

A sua determinação tem a seguinte formalização:

$$H_f = \left( \frac{k_{h1} * H_{1f} + k_{h2} * H_{2f} + k_{h3} * H_{3f}}{k_{h1} + k_{h2} + k_{h3}} \right)$$

onde  $k_h$  são os ponderadores e  $H_{if}$  são os indicadores H1 H2 e H3 da família f.

Para determinação do Índice Qualitativo de Desenvolvimento de grupo social g, teremos  $I_{Dg} = I_g (W_g, H_g, E_g)$  com a agregação dos índices familiares, se  $n_j$  for o número de pessoas desse grupo social nas  $g = 1, 2, \dots, v$  categorias mutuamente exclusivas e  $n$  a população total, de tal forma que

então:

$$I_g = \left[ \frac{\sum_{g=1}^v n_g}{n} \left( \frac{\sum_{g=1}^v n_g * I_{fg}}{\sum_{g=1}^v n_g} \right) \right]^{1/\alpha}$$

Temos assim uma metodologia concebida essencialmente a partir de variáveis qualitativas, que entra em conta com as variáveis quantitativas e permite ordenar qualquer situação de bem-estar familiar ou de um conjunto de famílias.

### **CAPÍTULO III**

## **A POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL**

### **NA ÁFRICA SUBSAARIANA**

Pretendemos com este capítulo definir uma tipologia para as medidas de política de estabilização e ajustamento estrutural, adoptadas na África Subsaariana, no período de 1986-2001, a que se refere esta investigação. Temos consciência da variedade de problemas e opções nos diferentes países em África que aprovaram esse tipo de programas e procuramos encontrar algumas linhas comuns dentro dessa diversidade.

Vamos também explicitar a evolução que a concepção dessas políticas teve desde 1980/81, de acordo com balanços, críticas e procura de alternativas com origem em diferentes instituições ou investigadores, exemplificando com diferentes países.

Para um melhor enquadramento dessa evolução fazemos algumas referências a autores que marcaram a Economia do Desenvolvimento, sem que, no entanto, tenha lugar neste trabalho nenhum *survey* exaustivo das diferentes correntes de pensamento nessa área.

Estabelecemos assim o quadro geral em que se inscreveram as políticas seguidas na Guiné-Bissau, que serão abordadas no Capítulo seguinte.

#### **3.1 Visão geral da evolução do processo de condicionamento**

Os conceitos de estabilização e ajustamento estrutural foram, nos anos 80 e 90, objecto de inúmeros textos oriundos de áreas de conhecimento muito diversas que procuraram precisar os seus contornos conceptuais, seja no sentido mais genérico como sinónimo de desenvolvimento<sup>159</sup>, seja num sentido mais restrito de políticas económicas e sociais, que se vai desenvolver neste capítulo.<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> “A essência do desenvolvimento é o ajustamento estrutural, ...” (Streeten, P., 1987).

<sup>160</sup> Note-se que esses conceitos têm uma história que remonta à reconstrução europeia do pós-guerra 1939-45, e à necessidade de evitar o proteccionismo exacerbado dos anos vinte e trinta, como afirma Toye, J. (1995).



A sua utilização enquanto instrumentos de concepção de políticas económicas e sociais, com os objectivos, metodologia de concepção e implementação liderada por duas organizações internacionais - o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, em geral denominado por Banco Mundial - pode localizar-se na aprovação, por esta última instituição, dum mecanismo de “empréstimos destinados a apoiar as alterações significativas nas políticas e nas instituições dos países em desenvolvimento que possam reduzir os défices das contas correntes a proporções que permitam a sua gestão no médio prazo, enquanto se mantém o máximo esforço possível de desenvolvimento”, (tradução nossa) como se pode ler no relatório anual de 1981 daquela instituição.

O “condicionamento” é o conceito chave no modo de relação entre o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), por um lado, e os Estados Africanos, por outro. Aprovado em 1952, por essas organizações - por imposição dos EUA, contra a opinião dos restantes membros<sup>161</sup> -, consiste genericamente na prática de condicionar o acesso aos empréstimos a medidas de política económica aprovadas e postas em prática pelo país requerente.

Este conceito só foi incluído nos estatutos do FMI em 1969 e as directivas que permitiam uma aplicação real e normalizada são-no só em 1979<sup>162</sup>.

Até 1974, o acesso aos fundos das organizações fez-se pela relação com as quotas pagas pelos países que solicitavam os empréstimos. Mas, nesse ano, o FMI facilitou o acesso a maiores fundos, caso fosse implementado um programa de estabilização com um horizonte de aplicação de um a três anos, o que na prática continuava e oficializava a tendência de aprovação de processos que permitissem o alargamento de acesso aos fundos, já manifestada anteriormente. São disto exemplo a Compensatory Financing Facilities em 1963 e 1975 e a Oil Facility, destinadas a compensações de défices da Balança de Pagamentos devidos a preços de matérias primas e petróleo.

A tendência para alargar o período de utilização dos empréstimos, e portanto permitir intervenções estruturais nas economias em crise, continuou com a criação

---

<sup>161</sup>Em Bretton Woods, New Hampshire, o plano Keynes que se opunha ao plano White dos EUA referia expressamente no prefácio sobre o FMI e BM: “deveria existir a menor interferência possível nas políticas nacionais internas (...) nos domínios da política interna a autoridade do Conselho Directivo da Instituição teria de se limitar a recomendações ou quanto muito a impor condições para uso por prazos mais alargados das facilidades que oferece a Instituição”. (citado por Vries, M.,1985).

<sup>162</sup> Desde os finais do século XIX pelo menos que a exigência de garantias por parte do país que pedia um empréstimo a outro ou a outros é prática corrente. Em geral a exploração de minas, dos correios, de linhas de transportes foram o penhor mais utilizado. O não pagamento levou a ameaças de invasão, chegando no caso das dívidas da Alemanha à França, à tomada por esta das minas do Ruhr, e, no caso da Grécia, a uma administração internacional, etc.. Em Portugal discutiu-se a venda das colónias como forma de pagamento da dívida.

de diferentes fundos, dos quais os mais recentes são o “Fundo para Ajustamento Estrutural”, de 1986, no seguimento do Plano Baker<sup>163</sup> e o “Fundo de Facilidade Alargada para Ajustamento Estrutural” (FFAAE), de 1987, reformulado em 1993, para intervir nas acções de médio/longo prazo, em acções conjuntas com o BM. No final de 1999, o FMI e o BM começam a concretizar a ligação condicional destes empréstimos aos Planos de Redução da Pobreza, transformando a FFAAE em “Facilidade para a redução da pobreza e do crescimento”, e substituindo o documento de análise da política económica, que justificava as medidas de estabilização e ajustamento, pelos Planos Nacionais de Redução da Pobreza.

Até aos finais dos anos setenta, o BM, procurou apoiar projectos de médio/longo prazo de acordo com os seus estatutos. A insuficiência deste modo de canalizar os fundos da ajuda ao desenvolvimento, face aos problemas dos países, sobretudo na África Subsaariana, levaram, a partir de 1979 – 1980, à possibilidade de empréstimos para ajustamento sectorial e estrutural, cuja definição, no relatório de 1981 do BM já referimos. Tais empréstimos estiveram desde logo condicionados ao acordo sobre um programa de estabilização; o ajustamento estrutural surgia como apoio a essas mudanças e o ajustamento sectorial como a sua pormenorização a nível dos sectores estratégicos de actividade, tornando operacionais experiências com empréstimos condicionados a sectores de actividade, como as da Índia (anos sessenta), ou da Zâmbia, Quênia e Tanzânia, nos anos setenta.

Mosley, P. (1995), faz uma diferença entre o condicionalismo do FMI, orientado de forma rígida para a criação de condições que permitam aos países o pagamento da dívida externa, e o do BM, que procuraria assegurar a rentabilidade económica dos fundos dum modo mais flexível.

O sistema de condicionamento estendeu-se assim às medidas de curto prazo ou estabilização, e de médio/longo prazo, ou de ajustamento estrutural. Passou também do nível macro económico para o micro e passou a englobar a organização institucional do Estado envolvido.

Após 1989 foi-se desenvolvendo a ideia de que os aspectos políticos deviam também fazer parte desse sistema. Só no ano de 1990 vários chefes políticos europeus e dos EUA, bem como recomendações das principais organizações internacionais, passaram a incluir a “boa governação” nos pacotes de políticas<sup>164</sup>.

---

<sup>163</sup>O Plano Baker consistia em três pontos enquadrados numa óptica de ajustamento com crescimento: a) Adopção de políticas de ajustamento estrutural por parte dos países devedores para acederem a empréstimos. b) Concessão coordenada de novos empréstimos pelos bancos comerciais. c) Concessão de novos empréstimos pelas instituições internacionais públicas.

<sup>164</sup> Ver Moore, M. (1993) para uma lista de discursos, só no ano de 1990, de políticos europeus como M.Tatcher, D.Hurd, Mitterand, dos EUA ( McNamara ) e de organizações internacionais como o Banco Mundial, a OUA, a ONU, a OCDE e o Parlamento Europeu sobre o que é e a necessidade de inclusão do critério da Good Governance.

Note-se que a expressão mais visível desse critério é a obrigatoriedade de realização de eleições periódicas, com multipartidarismo e liberdade de apresentação de candidaturas à presidência, com uma assembleia proporcional ao resultado eleitoral, e o partido mais votado a constituir governo, segundo o chamado modelo de Westminster<sup>165</sup>.

Esse critério eleitoral não figura na definição do Banco Mundial de “boa governação” pois os seus estatutos impedem-no de utilizar critérios políticos (Artigo IV, Secção 10 dos Estatutos), referindo aquela instituição, nos relatórios anuais de 1992 e 1994, quatro dimensões para esse conceito :

- capacidade e eficácia da gestão no sector público;
- responsabilização das instituições públicas;
- constituição e legislação que consagre a independência do poder judicial;
- transparência da administração pública.

A articulação progressiva da acção das duas instituições foi sendo aprofundada ao longo dos anos, a ponto de, em 1999, o actual presidente do Banco Mundial afirmar que a responsabilidade pelos aspectos sociais e estruturais do desenvolvimento (BM) e pela estabilização macroeconómica (FMI) são como as funções de respirar (inspirar e expirar)<sup>166</sup>. As contrapartidas<sup>167</sup> e a acção fiscalizadora que as duas instituições exercem, ao fazerem depender da avaliação da eficácia das políticas acordadas, a libertação de novas "tranches" dos empréstimos concedidos, fez com que países e, em menos escala, a banca privada, articulassem cada vez mais a concessão de fundos ou a renegociação de dívidas, com os pareceres emitidos pelo BM e FMI.

Stiglitz J.E. (2002) faz uma análise muito negativa do condicionalismo, para concluir que, em muitos casos, essa prática torna menos provável o reembolso da dívida pois as medidas que preconiza enfraquecem no curto prazo a economia e agravam as condições de vida das populações. Refere mesmo que as condições impostas pelo FMI incidiam por vezes expressamente sobre aspectos políticos da vida dos países, como o estatuto do banco central. Os críticos ao condicionalismo afirmam ainda que a fungibilidade dos fundos não permite controlar os efeitos da concessão de empréstimos da forma como o FMI exige, pois a concessão desses empréstimos vai libertar fundos para outros fins não controláveis e permitir aos países aceder a outros créditos com condições de concessionalidade diferentes, criando probabilidades não previsíveis de evolução na economia.

---

<sup>165</sup> Que originou o aumento de países com eleições multipartidárias de 76 países em 1990 para 117 em 1995. (Kanbur, R. e Squire, L., 1999)

<sup>166</sup> Wolfensohn, J. D. (1999).

<sup>167</sup> De apoio directo à Balança de Pagamentos, a importações básicas, ao financiamento do investimento público, aos incentivos ao sector privado e de apoio à obtenção de outros empréstimos.

### 3.2 As teorias e as estratégias de desenvolvimento

As políticas de ajustamento ( estabilização e ajustamento estrutural ) são a resultante da evolução histórica das estratégias<sup>168</sup> originadas pelas diferentes teorias da economia do desenvolvimento do pós guerra, sobretudo a partir do seu confronto com a realidade dos resultados previstos e alcançados e das alterações que organizações internacionais, como as diversas agências da ONU, a OCDE e em especial o Banco Mundial, foram inserindo na concepção das políticas económicas e sociais e da articulação entre as medidas de estabilização e de ajustamento estrutural.

A teoria da modernização colocou a questão do desenvolvimento como parte de um processo de transformação mais geral da sociedade, como afirma Lerner, D. (1968).

Na prática isso implica a consideração de outras variáveis na análise, para além das económicas. Ao longo de vários anos, autores como Max Weber (1864 – 1958), Robert Redfield (1897 - 1958), Samuel Eisenstadt (1923 -) ou Bert Hoselitz (1913 - ), em sucessivas obras sobre os processos de transformação das sociedades tradicionais em modernas/desenvolvidas, defenderam que a evolução da sociedade ocidental (Europa e América do Norte) era o modelo que os restantes países iriam seguir, com o conjunto de relações sociais a funcionar como um organismo vivo, formado por componentes interdependentes e com variáveis padrão cuja tipologia de evolução permitia determinar o caminho de todos os Estados ainda não desenvolvidos<sup>169</sup>.

Influenciou, em diferentes dimensões, escolas como as do “desenvolvimento equilibrado” ou o “estruturalismo”, que veremos adiante neste ponto, mas não pensamos que se possa afirmar terem a maioria dos autores conotados com a “teoria da modernização” defendido que uma determinada via de políticas económicas e sociais seria a correcta para a transformação que referem.

Essa influência teve igualmente origem nas críticas apoiadas sobretudo na defesa que a tradição e a modernidade não têm de ser incompatíveis, que não há nada que permita assegurar que os países menos desenvolvidos seguirão a evolução da Europa e América do Norte, que a influencia externa não pode ser esquecida ou minimizada e que sem democracia não há modernidade. (por exemplo Samuel Eisenstadt e Samuel Huntington, respectivamente em 1974 e 1984)

---

<sup>168</sup> Definidas por Murteira, M. (1982), como “o enunciado das orientações prioritárias e dos correspondentes meios ou instrumentos da política económica que o poder político pretende seguir e utilizar na condução do desenvolvimento do país”.

<sup>169</sup> Podemos encontrar uma boa síntese das teorias da modernização, por exemplo, em So, A.Y., Parte I.

As teorias da economia do desenvolvimento, que constituem o núcleo central que influenciou ou influencia a definição de estratégias e políticas, foram e têm sido formuladas por vários autores<sup>170</sup> com diferentes classificações.

Julgamos ser aquela que apresentamos uma das mais generalizada:

- 3.2.1 o pensamento de base dualista;
- 3.2.2 o desenvolvimento por etapas;
- 3.2.3 o desenvolvimento equilibrado/desequilibrado;
- 3.2.4 as propostas neoclássicas;
- 3.2.5 a teoria estruturalista;
- 3.2.6 a escola da dependência;
- 3.2.7 a teoria do sistema - mundo
- 3.2.8 outras teorias e estratégias

### **3.2.1. O pensamento de base dualista**

Esta escola parte das teses de Lewis, W.A.,<sup>171</sup>(1954) e de outros autores como Fei, J.C.H. e Ranis, G (1964), Mynt, H. (1964), Jorgenson, D.W. (1966), Higgins, B. (1968) e Harris, J.R. e Todaro, M.P. (1970), sobre o desenvolvimento baseado na migração do factor humano do campo/sector tradicional para a cidade/sector moderno, (passando eventualmente pelo sector informal) condicionada pela diferença entre o acesso a recursos num e noutro sector, num processo de expansão do segundo.

O capital necessário para um nível de investimento que mantivesse esse processo de crescimento viria da acumulação interna do sector moderno. Note-se que o corolário da manutenção da elasticidade da oferta de trabalho complica a continuação da diferença de bem-estar nos dois sectores. Ou seja enquanto o mundo rural/tradicional se mantiver com um nível de produtividade baixo e excesso de mão de obra, será possível criar condições para a migração de trabalhadores para o mundo urbano/moderno e, conseqüentemente, obter mão de obra para os sectores industriais, designadamente pelo diferencial da remuneração do trabalho assalariado.

Está igualmente implícito que a evolução se faz pela redução/transformação do sector tradicional/rural segundo um modelo exterior ao país, num processo de convergência que será percorrido por todos os países. Ou seja, os modelos de vida de referência são os europeus e norte americanos e consideram que o sector tradicional nada tem a contribuir, excepto como reservatório de mão de obra que espera a sua vez para entrar no mundo moderno.

Essas teorias deram forma a estratégias autocentradas de um desenvolvimento virado para o mercado interno e utilizando os recursos

---

<sup>170</sup> As datas que se citam são pontos de referência pois a maioria destes autores escreveu ao longo de vários anos, que não se justifica detalhar.

<sup>171</sup> Oman C. P. e Wignaraja, G. (1991) considera Boeke (1953) como o primeiro autor a utilizar o raciocínio dualista para analisar as políticas coloniais da Holanda.

financeiros e humanos nacionais<sup>172</sup>, estratégias apoiadas na concentração de investimento em indústrias com grandes necessidades de mão de obra, mas também na modernização da agricultura (Johnston, B.F. e Mellor, J.W., 1961; Schultz, T., 1964, Ruttan, V.W. 1984) e na qualificação da mão de obra (Tinbergen, J., 1965).

A concepção dualista, fácil de aplicar a diferentes sectores e em diferentes épocas, e de grande aceitação ética, sustenta um conceito de desenvolvimento enquanto crescimento resultante de uma evolução estática ou dinâmica de dois sectores definidos em termos económicos e sociais e marca todas as teorias posteriores.

### **3.2.2 O desenvolvimento por etapas**

Esta escola está de acordo com a ideia, que julgamos dominar o pensamento da economia do desenvolvimento desde do século XIX, de que o padrão alvo de bem estar prosseguido pelos vários países é o mesmo e que é possível percorrê-lo num percurso por etapas, que são, de forma geral, as mesmas em todas as partes do mundo. Nesse século os principais autores que escrevem sobre o desenvolvimento são List, F. (1789 - 1846), Hildebrand, B. (1812 - 1878), Karl Marx (1818 - 1883) e Sombart, W. (1863 - 1941). Bücher, K. (1847 - 1930) elabora uma definição de fases de desenvolvimento de raiz espacial : economia familiar → economia urbana → economia nacional, a que Schmoller, G. (1838 - 1917), acrescenta a economia mundial. Aliás Figueiredo, A.M. e Costa, C.S. (1986) atribuem a Adam Smith a primeira concepção do desenvolvimento por etapas, com a orientação do capital primeiro para agricultura, depois para as “manufaturas” e finalmente para o comércio externo.

Procurando “uma alternativa à teoria da história moderna de Karl Marx” <sup>173</sup>, Rostow, W.W. publicou em 1960 “As etapas do crescimento económico, um manifesto não comunista”, cujo resumo (que consta do próprio livro), se tornou um dos textos mais divulgados em todo o mundo sobre crescimento/desenvolvimento, pela sua potencial compreensão, independentemente do nível de instrução do ouvinte.

Esse autor, procurando, aliás, antever desde logo o que se passaria quando se atingisse a saturação de bens de consumo duradouro, sistematizava as sucessivas etapas de crescimento em:

- a sociedade tradicional
- condições prévias para o impulso inicial (take-off)
- o impulso inicial (take-off)

---

<sup>172</sup> Incluindo na Guiné-Bissau colonial, onde o plano de desenvolvimento de 1973 faz referência expressa a uma análise dualista. (Junta Colonial do Ultramar, 1973)

<sup>173</sup> Rostow, W.W. (1960). Para além da expressão clara dessa intenção o capítulo X do livro é dedicado à comparação entre “as sete propostas marxistas” e as etapas de crescimento.

- o caminho para a maturidade
- a era do consumo em massa.

A divulgação destas teses coincide temporalmente com os processos de independência de uma maioria dos países africanos, anteriores colónias belgas, inglesas e francesas, e influencia o pensamento sobre as estratégias a seguir para o desenvolvimento nesses países.

As críticas e posições diferentes em relação a estas etapas vieram sobretudo de Hirschman, A.O. (1958 e 1981) e de Gerschenkron, A. (1962). Opõem-se essencialmente à concepção mecânica das fases de crescimento/desenvolvimento por onde os países todos passariam e à aceitação de que o modelo europeu/norte americano seria padrão de referência.

Nurske, R. (1952) ao raciocinar sobre o conceito que apelidou de “círculo vicioso de pobreza” defendeu que a ausência de poupança, e portanto de investimento, nos países menos desenvolvidos implicava a necessária intervenção externa, pois não era possível entrar nas etapas de desenvolvimento só com os recursos internos.

A concepção do desenvolvimento por etapas foi igualmente formulada por outros autores como Colin, C. (1940), com a ideia de que o processo de desenvolvimento implicava a transferência da força de trabalho do sector primário para o secundário e finalmente para o terciário, ou os autores que procuraram padrões de desenvolvimento a partir de dados estatísticos, como Kuznets, S. (1955), Hoffman, W.G. (1958) ou Chenery, H. e Taylor, L.J. (1968).

Mas foi a simplicidade da formulação das etapas da obra de Rostow, W.W., que foi determinante, pelo debate que suscitou sobre “o impulso inicial” necessário para as fases seguintes e que, apesar de tomar como referência a uniformização evolutiva dos autores da teoria da modernização, se expressou na opção por diferentes estratégias de desenvolvimento de obras posteriores.

### **3.2.3 O desenvolvimento equilibrado / desequilibrado**

Este pensamento é preconizado por autores com opções intervencionistas, keynesianos e neo-keynesianos, que partiam da ideia de que o mercado não tem capacidade para atingir o pleno emprego de factores e muito menos de realizar uma distribuição de rendimentos que evite o aprofundamento da desigualdade de bem-estar.

Os autores que defendem o “desenvolvimento equilibrado” tomaram como base a ideia, da teoria da modernização, de que o desenvolvimento se faz em toda a sociedade em simultâneo, e defendiam a necessidade de um motor para lançar e sustentar de forma equilibrada os processos de desenvolvimento. Esse motor consistiria no investimento industrial, sobretudo em bens de capital, canalizado para diferentes sectores, com o objectivo de permitir a complementaridade entre empresas e permitir a inovação em sectores chave da economia, em infraestruturas, em formação de recursos humanos e em capacidade institucional (sobretudo financeira). Este investimento diversificado em bens económicos de capital é completado por investimento em bens de capital social.

Por exemplo, essa teoria foi expressa pelo termo *big push*, por Rosenstein-Rodan, P.N. (1943)<sup>174</sup> e por Nurske, R. (1952).

As estratégias de desenvolvimento decorrentes dessas teorias (Kuznets, S., 1957, Gerschenkron, A., 1952) assentam na capacidade do Estado promover de forma planificada a industrialização com base em investimentos protegidos por legislação alfandegária (pelo menos na fase inicial de crescimento das empresas), e na geração de poupança interna ou externa, transformando economias de base agrícola, com baixa produtividade e tecnologia, em economias de base industrial com alto nível de produtividade.

Hirschman, A.O. (1958) critica esta estratégia pela necessidade de capital, implícita no investimento simultâneo em vários sectores, de que não dispõem os países menos desenvolvidos, embora defenda que não deve haver demasiadas diferenças na proporção de crescimento entre sectores. A resposta de Ragnar Nurske, ao reconhecer a crítica, coloca esta estratégia como possível, praticamente apenas para os países que, em geral pela descoberta de petróleo no seu território, passam num curto espaço de tempo a dispor de recursos de capital muito abundantes. Fora deste quadro tal estratégia só seria possível, num país em concreto, com ajuda externa direccionada aos diferentes sectores.

O desenvolvimento desequilibrado foi defendido por Hirschman, A.O. (1958) com base na ideia de que só em desequilíbrio a economia se transforma. Esta teoria leva a estratégias de investimento em sectores segundo uma hierarquia ou prioridades. Segundo esse autor os sectores industriais permitem um maior conjunto de ligações a outras actividades, como produtores de bens intermédios, a montante ou a jusante da sua posição e devem por isso ser prioritários. O crescimento de uns arrastará os restantes.

As teorias de Perroux, F. (1967) sobre a concentração de investimento em pólos geográficos nacionais ou regionais atractivos para investidores e trabalhadores, ou as indústrias motrizes (metalurgia, electricidade, produção de maquinaria), de Myrdal, G. (1957) com o conceito de “causalidade cumulativa”, são também um desenvolvimento desse raciocínio de investimento em sectores capazes de induzir crescimento noutros.

O multiplicador keynesiano<sup>175</sup> e as teses do seu autor sobre a necessidade de intervenção estatal para obviar a um equilíbrio macroeconómico sem pleno emprego dos factores capital e trabalho, o crescimento equilibrado a longo prazo induzido pelo coeficiente capital produto de Harrod, R.F. (1939) e Domar, E.D. (1947), ou a relação marginal capital/produto de Kalecki, M. (1954 e 1976), o papel do progresso técnico/ inovação na função de produção desenvolvido por Kaldor, N. (1939)<sup>176</sup>, inscrevem-se também no conjunto de teorias que originam opções

---

<sup>174</sup> Que se pode pensar como uma estratégia para o *take – off* de Rostow, W:W. (1960).

<sup>175</sup> Keynes nunca expressou na sua obra nenhum interesse especial pelos países menos desenvolvidos e a sua influencia, como afirma Hans W. Singer foi sobretudo numa atitude mental de vários teóricos do desenvolvimento.(citado por Hunt, D., 1989).

<sup>176</sup> E pelos neoclássicos como Solow, R. (1957)



estratégicas<sup>177</sup> por uma industrialização através de um planeamento estatal, com uma fase de substituição de importações e outra de promoção de exportações.

A substituição de importações, com orientação da produção para o mercado interno, fixação de quotas alfandegárias de forma a proteger da concorrência externa as indústrias nacionais (pelo menos até estas serem capazes de competir no mercado internacional) e abertura condicionada ao capital estrangeiro, originou estratégias de protecção de indústrias que se revelaram incapazes de ultrapassar o funcionamento sem protecção estatal.

Mas esse mesmo protecção também levou a que países como o Brasil e o Japão fossem capazes de desenvolver sectores industriais e comerciais. Com efeito a estratégia denominada “promoção de exportações” procurou incentivar os produtores a incluírem cada vez mais tecnologia nos produtos destinados à exportação e a diversificarem a produção de acordo com o mercado internacional, deixando pouco a pouco a estratégia de especialização primária, que vários países africanos procuraram depois da independência. Esta estratégia foi a base para a política económica dos países asiáticos que tiveram um crescimento económico positivo, bem como alguns países da América Latina e África.

Há assim uma confrontação entre as duas estratégias, uma orientada pelas necessidades ou aspirações das populações do país, outra orientada para a competitividade externa e para um mercado constituído pelas populações com maior poder de compra e cujos padrões de aspirações podem, eventualmente, nada ter em comum com o país.

E, se houve e há países que procuram articular as duas estratégias, em ambas as desigualdades entre níveis de bem-estar de diferentes grupos sociais são resolvidas pelo crescimento da economia, havendo mesmo autores que defendem que essas diferenças são necessárias para que exista um nível alto de poupança, pelo menos no período inicial de industrialização (por exemplo Simon Kuznets, ou Nicholas Kaldor).

As posições socialistas do crescimento são atribuídas a Preobrazensky, E. (1922) ou a Mahalanobis, P. (1963), com um sector produtor de bens de consumo e outro produtor de bens de capital, onde o investimento neste último constitui o motor da evolução económica, pressupondo uma planificação centralizada em lugar dos mecanismos de mercado. Nesse mesmo conjunto de teorias Fieldmann, G. (1957) teorizou a articulação entre um sector socialista e outro privado, com crescente influência do primeiro, numa estratégia de investimento em bens de capital e intermédios, igualmente com base num Plano, centralizado no aparelho de Estado.

A estratégia “revolução verde” assenta na subida da produtividade da agricultura, seja por uma melhoria de sementes, e maior utilização de fertilizantes e pesticidas, seja por uma crescente melhoria das técnicas de irrigação, e um investimento na inovação desse sector, que constitui o motor do processo de desenvolvimento. Só por esta via se irá impedir que a actividade agrícola se

---

<sup>177</sup> E tal como as teses de Marx sobre o papel da classe operária, no desenvolvimento.

desenvolva apenas como garante de uma segurança alimentar, a baixos preços para a mão de obra urbana. Esta estratégia teve uma primeira fase, nos anos 60, quando vários países africanos julgaram poder basear o seu desenvolvimento na agricultura. Mas, segundo Amin, S. (1990), como essa estratégia implicaria sempre alguma forma de reforma agrária, poucos realmente tentaram, seja na forma de apoio ao sector privado, seja sob a forma de explorações estatais.

Essa estratégia teve duas consequências importantes: o desenvolvimento de formas de cooperativas ou associações de agricultores e a incorporação de preocupações ambientalistas. Estas últimas articularam-se com outras estratégias, sobretudo a partir do Relatório Brundtland, em 1987, como componente indispensável que permita procurar o bem-estar presente sem comprometer o bem-estar das gerações futuras, questão que será referida adiante.

### 3.2.4 As propostas neoclássicas

Estas propostas partem do trabalho “dos fundadores da Economia adaptando-o todavia aos novos condicionamentos da ideologia económica da época” (Murteira, M., 1982). Referem-se às teses de Heckscher, E.F. e Ohlin, B.G. sobre comércio internacional e do seu impacto sobre o crescimento da produtividade (Krugman, P., 1979), ao equilíbrio geral de Walras, L. (1874) e às teses de Marshall, A. (1890) sobre o equilíbrio parcial, à maximização do bem-estar económico e a sua relação com os princípios de maximização do lucro por parte das empresas e de maximização da utilidade por parte dos consumidores.

O papel do Estado é de facilitador da actividade em sistema de mercado, cujo mecanismo de formação de preços é suposto afectar os recursos disponíveis de forma mais eficiente que os sistemas de planeamento. Parece-nos que há, da parte destes autores, a ideia que o Estado, ainda longe do modelo europeu e norte americano, é um claro obstáculo ao desenvolvimento, independentemente da capacidade, naquele tempo concreto, das suas instituições. O resultado é a prescrição de estratégias similares para realidades sociais muito distintas numa convergência que So, A.Y. (1990) pensava detectar no início dos anos 90 como tendência para a década seguinte e que não pensamos ter-se verificado.

Os autores, como Solow, R.M. (1957) e Meade, J.E. (1972), que realizaram trabalho empírico a partir da função de produção do tipo Cobb - Douglas, partindo da tese neo clássica do pleno emprego de recursos, realçam o factor produtividade como elemento chave das diferenças de *output* de um mesmo conjunto de *inputs*, seja a nível micro económico seja a nível macro.

Mesmo teorias mais recentes de crescimento económico defendidas por autores como Romer, P.M., (1986) colocam o motor principal do crescimento na evolução da capacidade técnica dos países a partir do avanço do nível geral de conhecimentos.

Tais trabalhos levam a estratégias de crescimento que se articulam com o pensamento dualista, no sentido da política económica procurar deslocar/concentrar recursos nos sectores e actividades com maior produtividade.

Para esses autores, se essas condições institucionais de funcionamento da economia com grande mobilidade de capital e trabalho estiverem preenchidas, o

crescimento é uma consequência lógica. Mesmo as falhas do mercado nos sectores sociais não justificam a intervenção do Estado, pois a sua ineficácia é ainda mais gravosa, segundo Lal, D. (1986).

O *big push* referido anteriormente coloca-se aqui mais como mudança estrutural importante de que como um volume de investimento físico e humano. As estratégias originadas nestas ideias orientam-se também para assegurar as condições de equilíbrio de funcionamento da economia e para atribuir ao Estado o papel referido de “guardião” da actividade dos agentes privados.

As teorias neo-liberais ( Balassa, B. 1971, Kruger, A., 1974, Bauer, P., 1981, Little, I.M.D., 1982, Lal, D., 1986), bem como, no período de 1960 até hoje, da chamada Escola de Chicago, dominada pelo pensamento de Stigler, G.J. e de Friedman, M., acentuam as teses de que o excesso de intervenção estatal é a causa central do fraco crescimento dos países menos desenvolvidos e do agravamento das consequências económicas, fruto das falhas do sistema de mercado, pela distorção dos preços, por práticas de “rent seeking” (Kruger, A. 1974, Colander, D.C. 1984 e Bhagwati, J.N. 1988 ), ou de outras formas de apropriação de recursos por parte dos grupos sociais dirigentes do Estado.

As estratégias “economia aberta” e “monetarista” colocam-se na posição de acreditarem nas vantagens provenientes da abertura das economias nacionais, independentemente da sua estrutura produtiva, fazendo da concorrência internacional um motor de desenvolvimento. A formação de preços pelo mercado, sem distorções por via de subsídios ou legislação, e o papel dos preços relativos na distribuição de rendimento e na eficácia da afectação de recursos produtivos, implica que o Estado mantenha um perfil de garante desse funcionamento. A diferença entre as duas estratégias coloca-se na óptica de ajustamento estrutural para a primeira, e de estabilização para a segunda, bem como na escolha de instrumentos de política.

Outros autores, como Chenery, H. et al. (1974) procuram conciliar estas posições com as preocupações dos aspectos sociais do desenvolvimento. As estratégias decorrentes incidem sobretudo no crescimento económico com industrialização de empresas de diferentes dimensões, com criação de emprego, melhor qualificação da mão-de-obra, medidas destinadas a facilitar o acesso a bens materiais, direitos humanos e participação das mulheres.

Refira-se ainda as teses de Schumpeter, J.A. (1934) para justificarem um processo de desenvolvimento assente nas capacidades individuais, dos empresários e gestores privados, de realizarem poupança e promoverem o investimento com inovação, que, apesar de não se poderem enquadrar em nenhuma escola, serviram de referência aos defensores da liberdade de exercício da actividade económica.

### **3.2.5 As teorias estruturalistas**

Estas teorias têm origem nos trabalhos de Prebish, R. (1984, síntese pelo próprio autor), Singer, H.W. (1950), Seers, D. (1969), Sunkel, O. (1958) e Myrdal, G. (1957) e da Comissão Económica para a América Latina (CEPAL) da ONU desde os anos 40 e 50.

Os estruturalistas procuram uma visão interdisciplinar do desenvolvimento, defendendo a diferença entre este conceito e o de crescimento, e afirmam que as estratégias de política económica e social têm de atender à articulação entre instituições e grupos sociais, num quadro de deficiências estruturais que dificulta a afectação de recursos aos sectores produtivos, a transformação das instituições, dos hábitos sociais e das mentalidades individuais. A principal estratégia proposta pela CEPAL assentava no planeamento da industrialização, com o Estado a ter um papel importante como complemento da actividade privada, num processo de desenvolvimento equilibrado que atendesse à realidade económica, social e cultural dos países.

A sua posição face ao comércio internacional, cujos ganhos considerava serem enviados em benefício dos países industriais, por via da deterioração dos termos de troca, levam-nos a defender que a estratégia a adoptar deve conter medidas de restrição às importações, enquanto for necessário proteger as indústrias nacionais no seu processo de atingirem níveis de produtividade competitivos, ou para preservar o equilíbrio da balança comercial. Esta tese de defesa da estratégia de substituição de importações, (conhecida pela designação "Singer-Prebisch"), foi contrariada pelo trabalho de Lewis, A. (1978) sobre a diferença entre a produção do sector primário para subsistência e para exportação por um lado e os termos de troca favoráveis aos produtores com maior produtividade, por outro, não sendo importante o país onde se localizavam. Esta última posição leva a estratégias de promoção de exportações, com o papel do Estado a recair na subida de produtividade agrícola para os produtores de bens de exportação.

### **3.2.6 A escola de dependência<sup>178</sup>**

Os autores de referência desta escola são Baran, P. (1962), Furtado, C. (1964), Frank, G. (1967), Emmanuel, A. (1969), dos Santos, T. (1970), Amin, S. (1970), Cardoso, F. H. (1977). O desenvolvimento e o subdesenvolvimento são vistos como resultantes de uma exploração dos países da periferia de baixa produtividade e produção monolítica, pelos países do centro do sistema capitalista mundial, que dominam a inovação técnica e o capital, exploração realizada sobretudo através da troca desigual de produtos. Assim recusam a ideia das etapas ou fases do processo de desenvolvimento, afirmando que a relação centro-periferia implica uma permanente exploração e uma troca desigual sempre a favor dos mais industrializados.

Em vários livros e artigos Samir Amin, sobretudo depois de 1970, defende que a estratégia para uma evolução para um capitalismo periférico não dependente se encontra na concepção de políticas de "desconexão" do sistema por parte dos países da periferia, formando alianças inter-regionais e planeando uma industrialização diversificada, aut centrada no mercado interno dos países da zona, com investimento de origem nacional e tecnologia independente, virada para a substituição de importações e produção própria de bens e serviços.

---

<sup>178</sup> Que alguns autores apelidam de paradigma neo-marxista, Hunt (1989).

Fernando Henriques Cardoso faz parte de uma escola que alguns autores apelidam de “nova dependência” e defende que a decisão das políticas de desenvolvimento deve considerar a dependência externa dos países mas também as suas estruturas internas; esse autor não pensa as limitações estruturais como um factor inamovível mas considera que todo o processo está em aberto e que a dependência é compatível com o desenvolvimento, embora com constrangimentos tecnológicos e de capital.

### **3.2.7 A teoria do sistema-mundo**

A economia mundial enquanto sistema único constitui uma escola que tem o seu ponto central na concepção da predominância das relações económicas entre agentes, para além dos Estados. O seu autor de referência, Wallerstein, I. (1974 e 1979) tem fortes afinidades com a teoria da dependência, considerando também uma noção de zonas de divisão internacional de trabalho de periferia e de centro, mas acrescentando uma terceira, designada de semi-periferia, e não identificando esses espaços com unidades políticas tipo Estado. O mesmo autor, em 2002, reclama para a teoria do sistema-mundo a primeira concepção da globalização, acrescentando que não há nada de novo nas actuais formulações. Os autores de matriz mais sociológica contestam essa posição, considerando que a escola do sistema-mundo ainda utiliza demasiado a economia como a disciplina central de análise da expansão do capitalismo mundial a outras áreas da sociedade<sup>179</sup>.

De acordo com McMichael, P. (1996), essa expansão criou uma situação onde os mecanismos de condicionalismo, em especial a partir da chamada crise da dívida dos finais da década de 70, início da década de 80, permitiram um avanço claro na predominância das estratégias de desenvolvimento globais sobre as estratégias nacionais. Ou seja estaríamos num período em que a definição de uma estratégia de política económica e social por um país, para os seus nacionais, é menos importante do que as teses dominantes nos países com maior poder político e recursos financeiros.

### **3.2.8 As novas teorias e estratégias**

Como em todas as épocas há várias teorias e estratégias que a comunidade científica nas universidades, nas organizações públicas nacionais e internacionais e nas organizações não governamentais, investiga e publica em artigos e livros, ou, cada vez mais, simplesmente na *internet*. Desses ensaios só um número reduzido terá continuidade na investigação e na prática.

Neste ponto referiremos algumas dessas teorias e estratégias, escolhendo as que nos parecem ter potencialmente maior aplicação prática na África Subsaariana.

---

<sup>179</sup> Ver por exemplo So, A. Y. (1990) para uma boa exposição dessa escola e Skair, L. (1999) para uma súpula destas críticas.

Vamos, assim, referir:

- i) O desenvolvimento sustentável
- ii) As necessidades básicas
- iii) A participação ou empoderamento<sup>180</sup>
- iv) O desenvolvimento humano

#### i) O desenvolvimento sustentável

O “Desenvolvimento sustentável é desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades” (Bruntland, 1987). A ONU, ao promover as Conferências sobre o Meio Ambiente de Estocolmo, em 1972, de Nairobi, em 1982 e do Rio de Janeiro, em 1992, procurou aprovar Planos de Acção que pressionassem a definição nacional de estratégias defensoras do meio ambiente. Investigadores como Forrester, J.W., Meadows, D. e Timbergen, J. coordenaram equipas que publicaram para o “Clube de Roma” vários estudos que defendiam, em síntese, que, mantidos os níveis de industrialização, poluição, produção de alimentos e exploração dos recursos naturais, os limites do desenvolvimento do mundo seriam atingidos, no máximo, dentro de 100 anos.

O conceito, embora se tenha configurado, no início da sua utilização, sobretudo pela análise dos efeitos da actividade económica no meio ambiente, foi englobando, em particular depois do Relatório Bruntland, em 1987, as várias dimensões do bem-estar que podiam inspirar medidas de estratégia concretas. Medidas como a limitação do crescimento populacional, a garantia da existência de condições de produção alimentar a longo prazo, a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas, a diminuição do consumo de energia e o desenvolvimento de tecnologias que admitem o uso de fontes energéticas renováveis, a utilização de tecnologias ecologicamente adaptadas, etc.. Esta dimensão nacional era complementada com convenções internacionais no mesmo sentido. Pensamos que este conceito foi sendo incorporado em estratégias que tomam outras noções como base, tornando-se um elemento indispensável mas não a chave para a definição de políticas económicas e sociais.

#### ii) As necessidades básicas

Concretizam-se na estratégia apelidada de “Luta contra a Pobreza”, “Necessidades Básicas” ou “Redistributiva”, por referência ao livro “Redistribution with Growth”, de Chenery, H.B. et al. (1974) que retomava algumas vozes pioneiras na Índia vinte anos antes, para centrar o processo de desenvolvimento no capital humano, com o Estado a promover uma industrialização apoiada em tecnologia mão de obra intensiva, crédito e investimento em áreas onde as pessoas com menos rendimentos podem ter acesso e promovendo também uma política fiscal com taxas progressivas e serviços públicos de base.

---

<sup>180</sup> Ver nota número 40 do Capítulo I.

As necessidades básicas mínimas definidas no Relatório do director geral da OIT, de 1976, incluíam tanto bens materiais como a habitação, alimentação, vestuário, serviços públicos de saúde, água, saneamento, transporte publico, educação, como bens não materiais e com características mais políticas, como a igualdade de direitos humanos, o direito a emprego remunerado e a participação nas decisões.

Expressava-se também a necessidade de uma nova ordem internacional com desarmamento mundial.

### iii) A participação ou empoderamento

Podemos considerar que a estratégia da "participação ou empoderamento" se inicia com o desenvolvimento comunitário na década de 60<sup>181</sup> como estratégia de mudança social nos países menos desenvolvidos. Os autores dessa época tinham a preocupação de articular a industrialização com os aspectos culturais dos países recém independentes, partindo da tese de que as sociedades tradicionais tinham que se querer transformar para que tal realmente acontecesse.

A estratégia do empoderamento, cujo autor de referência é Friedmann, J. (1992) concebe os processos de desenvolvimento partindo das populações para os técnicos e para estruturas de planeamento e execução das estratégias. As pequenas organizações de base, com maior sensibilidade aos problemas das populações, devem participar num processo de definição de prioridades que não sejam de afirmação de um grupo à custa de outro. As suas limitações são a nível de ausência de uma perspectiva macro, de conjunto de formulação de políticas económicas e sociais. É uma estratégia que valoriza a convicção de que a população mais desfavorecida tem capacidade para definir as variáveis e os processos para atingir um nível socialmente satisfatório de bem estar.

Kanbur R. e Squire, L. (1999) afirmam que a apropriação dos objectivos dos projectos pela população alvo constitui um factor chave para o sucesso de empréstimos de ajustamento, mas não tiram dos exemplos que referem nenhuma conclusão no sentido da definição de uma estratégia global.

### iv) O desenvolvimento humano

Como já se referiu em pormenor no Capítulo I desta investigação, o PNUD promoveu, a partir de 1990 e anualmente, com a participação alargada de uma equipa de consultores (onde se incluíram investigadores como François Bourguignon, M. Desai, Amartya Sen, Hans Singer, Francis Stewart, Paul Streeten), a edição (coordenada por M., ul Haq e R., Jolly), de Relatórios do Desenvolvimento Humano, contribuindo para este tipo de estratégia, ao promover a noção de um desenvolvimento humano centrado na erradicação da pobreza, "não através de ajudas mas da atribuição de poder" (Speth, J.G., Prefácio ao Relatório do Desenvolvimento Humano, 1996).

---

<sup>181</sup> Em Portugal por exemplo Sousa, A. (1963), Silva, M. (1965) ou Belchior, M. (1966).

O alargamento do âmbito do conceito de desenvolvimento não coloca em causa o princípio da vantagem de abertura ao comércio internacional, com preços formados pela oferta e pela procura, mas salienta o papel da acumulação em capital humano e debate se o nível de intervenção do Estado deve ser o de principal agente de planeamento, apenas “market friendly”, ou o de garante indispensável da existência de condições para os pobres aumentarem as suas possibilidades de escolhas e capacidades (Sen, A. 1983 ou 2003 por exemplo), através de correcções normativas da distribuição que o mercado realiza.

É essa estratégia que se expressa em Documentos Nacionais de Redução da Pobreza elaborados na segunda metade da década de 90 e início do século XXI, e da qual podemos fazer uma síntese (a partir de relatórios de organizações internacionais como o CAD da OCDE, o Banco Mundial, o PNUD, o FIDA, a OIT, a CNUCED, etc., e de textos com origem em organizações estatais em países com forte presença na cooperação internacional como a Noruega, a Holanda ou o Reino Unido), de qual o conteúdo comum das estratégias nacionais de redução da pobreza:

- aumento das oportunidades dos pobres através do crescimento económico direccionado para os mais vulneráveis
- melhoria das capacidades dos pobres para aproveitarem essas oportunidades através de um maior acesso a activos humanos, físicos e financeiros
- aumento da “voz dos pobres”, ou seja, que o imperativo ético do empoderamento dos pobres seja claramente assumido
- redução da vulnerabilidade dos mais pobres pela construção de redes de segurança social.

Pensamos que podemos considerar também dentro desta estratégia os esforços de autores como Thorbecke, E. (1995), que procura elaborar uma síntese para apresentar uma proposta de estratégia de desenvolvimento de longo prazo, apoiada na modernização simultânea da agricultura, indústria e comércio, no investimento em recursos humanos e na reforma das instituições públicas. Ou os esforços do conjunto de autores, reunidos em 1995 e 1996 pelo Secretário Geral da OCDE, com o objectivo de tentar explorar conceitos novos, como economia plural ou sociedade activa (OCDE 1996).

## **Conclusão**

Como conclusão deste ponto, podemos afirmar que as tentativas de evoluir, na teoria e na prática, têm tido uma origem activa diversificada em vários tipos de instituições, seja nas públicas internacionais ou nacionais, seja nas organizações não governamentais e universidades. Parece-nos que o Banco Mundial se assumiu ao longo do tempo como o espaço central onde esse debate se realiza. Algumas agências da ONU dão em permanência uma contribuição importante, como o PNUD, a OIT, a CNUCED, a FAO ou a UNICEF, para além da União Europeia ou do CAD da OCDE. Participam também influentemente alguns organismos



nacionais de cooperação, como o DFID inglês e os correspondentes holandeses e noruegueses, universidades como a de Sussex e a London School of Economics, no Reino Unido, o MIT e a Universidade de Chicago, nos EUA e organizações privadas internacionais, como a ONG OXFAM, a Amnesty International ou a Dag Hammrskjöld Foundation.

Para conseguirmos uma tipificação de estratégias de desenvolvimento decorrentes destas teorias ou conjuntos de teorias<sup>182</sup>, elaborámos um quadro de síntese, com recursos a fontes de Griffin, K. (1989), Oman, C. P. e Wignaraja, G. (1991), Friedmann, J. (1992), Mengisteab, K. (1996), Pieterse, J.N. (1998).

Note-se que se tem plena consciência da utilidade de uma síntese, mas também da dificuldade de conceber um quadro que reflecta escolas/teorias que suportaram diversas estratégias (como a industrialização por exemplo) e com algum enquadramento das diferentes experiências dos países africanos. Por exemplo, a experiência da *ujamaa* de Nyerere na Tanzânia, e a planificação central do MPLA em Angola, correspondem a estratégias classificadas como Socialistas, mas a realidades muito diferentes, seja pelos recursos de base de cada país seja pelo contexto das relações de força dos grupos sociais, que, no segundo caso originaram muitos anos de luta armada, enquanto no primeiro permitiram realizar uma transição de uma estratégia para outra, com programas de ajustamento estrutural, sem conflito armado.

Parece-nos igualmente que não tem cabimento, num quadro resumido como o apresentado, autonomizar estratégias de separação ou isolamento em relação à economia mundial - seja na sua versão mais radical da desconexão, preconizada por Samir Amin, como já se referiu, seja na versão mais moderada de uma prioridade à integração regional, que levou ao estabelecimento na Nigéria, em 1991 da "Comunidade Económica Africana" - mas que têm até agora, pouca expressão económica e política, se bem que continuem a ser defendidas por diversos autores. Consideramos que a estratégia "Auto centrada" sintetiza os elementos significativos dessas opções. <sup>183</sup>

A Nova Estratégia de Parceria Africana para o Desenvolvimento (NEPAD) procura desde 1996 orientar-se por uma estratégia que nos parece poder ser em parte expressa pela designação de "desenvolvimento humano", alterando vários aspectos isolacionistas da anterior, e assumindo a questão da boa governação, do fim da corrupção e da solução pacífica de conflitos como componentes essenciais de um acordo global.

---

<sup>182</sup> Pensamos que a discussão sobre se as teorias enunciadas constituem ou não diferentes paradigmas levar-nos-ia a questões que estariam algo afastadas do objecto de investigação.

<sup>183</sup> Veja-se a bibliografia sobre o debate em torno da integração africana em Torres, A. (1998), ou a obra sobre o desenvolvimento auto centrado, de Mengisteab, K.(1996)

Procurámos, ainda, elaborar o quadro seguinte com uma sistematização de objectivos, instrumentos, papel do Estado e efeitos previsíveis nos sectores de actividade, da indústria e serviços por um lado e na agricultura por outro, mais pormenorizados do que no texto deste ponto, embora seguindo uma ordem de apresentação correspondente.

O objectivo é procurar concretizar as diferentes características de cada escola/teoria de forma a permitir que exista um enquadramento mais claro da política económica e social seguida pela República da Guiné-Bissau, cuja análise faz parte do objectivo da presente investigação.

**QUADRO III.1**  
**Objectivos, instrumentos, papel das instituições estatais e efeitos sociais e sectoriais das estratégias de desenvolvimento referidas**

ESTRATÉGIA	OBJECTIVOS CENTRAIS	INSTRUMENTOS PRINCIPAIS	PAPEL DAS INSTITUIÇÕES ESTATAIS	EFEITOS SOCIAIS	EFEITOS NA INDÚSTRIA E SERVIÇOS
AUTO-CENTRADA	Criar uma dinâmica interna sem perder os benefícios das externas, mas defendendo-se das suas influências. A segurança alimentar é o objectivo central.	Todas as medidas que com- corram para a orientação da produção e integração dos sectores modernos e tradicionais utilizando as capacidades e as necessidades internas como principal motor para atingir os objectivos.	Aumentar o seu papel na definição das políticas internas de ajustamento, de forma a desenvolver uma economia de mercado mas com um Estado intervencionista na formação de capital e na protecção social. Criar as condições de justiça, segurança, democracia e bem-estar social.	A preocupação com as necessidades internas leva a uma melhoria dos níveis de bem- estar, diminuindo a pobreza. A promoção de um ambiente político democrático, com um alto grau de descentralização, permite uma ligação à sociedade e reforça o poder directo das populações.	regionais, sem tarifas ou barreiras alfandegárias, seja no comércio de bens ou serviços de transportes e comunicações. As pequenas e médias empresas têm algum grau de controle pelo Estado. As pequenas e médias empresas têm algum grau de controle pelo Estado. As pequenas e médias empresas têm algum grau de controle pelo Estado.
INDUSTRIALIZAÇÃO  - Substituição de importações - Promoção de exportações	Acelerar a taxa de crescimento do produto interno bruto. A substituição de importações procura que o mercado interno seja fornecido por indústrias nacionais. A promoção de exportações procura o efeito de "arrastamento" ou com base em secto-	Políticas proteccionistas da produção para o mercado interno e política industrial de apoio a indústrias estruturantes (bens de capital e intermédios) e que permitam substituir importações. Políticas de incentivo fiscal e de	Papel activo de planeamento e controle de todo o processo de crescimento. Escolha das indústrias a apoiar, os sectores ou as zonas geográficas ou pólos de industrialização.	Crescimento desigual entre áreas industrializadas, em geral urbanas e o resto do país. Espera-se que os grupos sociais com menos recursos beneficiem deste crescimento, por arrastamento, sem recurso a medidas específicas.	Crescimento protegido dos produtores de bens de capital, do mercado interno e externo. A indústria é o sector de acumulação de

	res/indústrias chave com inten- sas ligações a montante e jusante do processo produtivo ou com base em "pólos geográficos" de concentração de investimento.	crédito a indústrias orientadas para a exportação.			
<b>ESTRATÉGIA</b>	<b>OBJECTIVOS CENTRAIS</b>	<b>INSTRUMENTOS PRINCIPAIS</b>	<b>PAPEL DAS INSTITUIÇÕES ESTATAIS</b>	<b>EFEITOS SOCIAIS</b>	<b>EFEITOS NA INDÚSTRIA E SERVIÇOS</b>
SOCIALISTA	Aumentar o bem-estar da população, de forma igualitária, e com a prevalência de critérios colectivos sobre os individuais em todas as decisões políticas e económicas.	Plano Central com objectivos quantificados de produção e de investimento. Política de câmbios e de preços definidos administrativamente .	Detém a propriedade das em- presas de maiores dimensões e importância económica. Apoa cooperativas e limita as activi- dades do sector privado.	Distribuição igualitária mas com forte compressão do consumo, pois as poupanças são orientadas para o investimento.	Nacionalização de empresas e organização de uma industria- lização obedecendo a critérios políticos e não de mercado. Baixa pr inovação na industria.
<b>MONETARISTA</b>	Melhorar o funcionamento dos mercados pela formação livre de preços e manutenção dos equilí- brios macro económicos de curto prazo, com controlo da inflação.	Políticas monetárias e cambiais, controlo de crédito interno, reformas fiscais, reforma orça- mental e reformas financeiras. Incentivos à poupança e ao investimento.	Papel passivo de proporcionar ambiente estável para o sector privado de iniciativa individual ser o motor do crescimento.	Favorece quem tem poupanças, produz eficientemente e tem iniciativa económica. Não apoia medidas sociais específicas.	Crescimento dos privados. Privatização de empresas pú- blica redução da rigidez do mercado de trabalho.
ECONOMIA ABERTA	O mesmo que a anterior, com relevância para a integração de todos os países na economia mundial.	Política cambial, liberdade comercial e medidas que facilitam o investimento externo (capital e trabalho) como	Papel activo de remoção de obstáculos às relações com o exterior e apoio à produção de bens	Favorece quem produz bens ou serviços competitivos com o exterior. Os produtores estão	Crescimento dos produtores de bens exportáveis, que são o sector de capital, e empobrecimento dos produtores de bens internos não com as importações.

		moto- res do crescimento. Ajustamento estrutural das economias e instituições ao funcionamento de mercado.	exportáveis.	sujeitos permanentemente à concorrência com produtos de outros países e o número de falências e desempregados podem variar muito.	
REVOLUÇÃO VERDE	Aumentar a oferta interna de bens alimentares em especial cereais, como meio de baixar o custo do trabalho e criar condições para aumentar a poupança e o investimento.	Política agrícola e políticas proteccionistas em relação à importação de bens alimentares.	Papel activo de proporcionar o ambiente e infraestruturas de apoio à investigação, linhas de crédito e outras medidas de apoio ao desenvolvimento da produção agrícola.	Diminuição da pobreza rural devido a melhor nutrição e mais emprego, trabalho intensivo.	Crescimento das indústrias que têm como matérias primas produtos ou produzem para esse sector bens de capital ou intermédios.
<b>ESTRATÉGIA</b>	<b>OBJECTIVOS CENTRAIS</b>	<b>INSTRUMENTOS PRINCIPAIS</b>	<b>PAPEL DAS INSTITUIÇÕES ESTATAIS</b>	<b>EFEITOS SOCIAIS</b>	<b>EFEITOS NA INDÚSTRIA E SERVIÇOS</b>
REDISTRIBUTIVA ou NECESSIDADES BÁSICAS	Melhorar a distribuição de rendimento e riqueza com prioridade às medidas que permitem a afirmação da personalidade física, mental e social dos grupos de baixo rendimento para incremento do seu padrão de vida.	Intervenção directa nas medidas de distribuição, mudança na composição da despesa pública e na criação de legislação para aumentar o papel da sociedade civil.	Criação de instituições de articulação entre o Estado e a Sociedade Civil. Políticas para garantir a segurança alimentar e a qualidade do ambiente.	O aumento de emprego é considerado o elemento chave. Melhor distribuição de rendimento. Crescimento do PIB per capita. Mais acesso dos pobres à posse da terra.	Positivos nos produtores de bens e serviços considerados como base. Crescimento dos que podem produzir com factores nacionais ou re-
PARTICIPAÇÃO ou EMPODERAMENT	Centra-se na melhoria de acesso às instancias de decisão política a	Medidas organizacionais e legais que fortifiquem a	Promover uma democracia participada, com poderes para gerir	Tendem a aumentar as redes sociais, de apoio mútuo, informação, acção	Proliferação de micro projectos, de formas de produção cooperativas com preocupações ambientais. Rigidez nos despedimentos no mercado de trabalho, maior poder e pouca atracção do investimento externo.

As políticas de ajustamento e o bem-estar das famílias na cidade de Bissau, República da Guiné-Bissau, no período 1986-2001

O	<p>todos os níveis. Desde as comissões de rua ao parlamento ou instituições correspondentes. Tal acesso é considerado decisivo para orientação da política económica e social.</p>	<p>aquisição de poder das famílias, do nível micro da casa para o macro das acções sociais e politicamente relevantes. Métodos participativos designados como "de baixo para cima".</p>	<p>problemas desenvolvidos localmente, com organizações comunitárias, com coordenação e reflexos nacionais numa articulação entre a sociedade civil e as instituições do Estado.</p>	<p>colectiva política, social e económica. As solicitações da população extravasam o sistema parlamentar.</p>	
DESENVOLVIMENTO HUMANO	<p>Aumentar as capacidades e as possibilidades de escolhas que permitam a cada pessoa desenvolver a sua personalidade, em simultâneo com o crescimento do bem-estar colectivo com especial atenção aos mais pobres.</p>	<p>Medidas de promoção do crescimento económico que garanta emprego. Manutenção de legislação do trabalho que proteja os trabalhadores. Acesso dos mais pobres a bens básicos (nutrição, saúde, educação e habitação e emprego).</p>	<p>O Estado tem um papel de interventor amigável para com o mercado e para com a sociedade civil, assegurando a promoção dos direitos do homem aprovados pela ONU, bem como das minorias nacionais e imigradas, da justiça, da segurança e como produtor de bens públicos.</p>	<p>Positivos com maior distribuição de bem-estar e criação ou consolidação de uma rede de segurança social para os mais pobres.</p>	<p>As questões ambientais, de igualdade de género, de condições actualização de salários tornam-se elementos da produção.</p>

As políticas de ajustamento e o bem-estar das famílias na cidade de Bissau, República da Guiné-Bissau, no período 1986-2001

### 3.3 Os modelos e as estratégias de desenvolvimento do FMI e do BM

O FMI baseia a sua leitura teórica da concepção das políticas de estabilização nos modelos que desenvolveu a partir dos estudos de J.J. Polak e E. W. Robichek, nos anos 1950s e 1960s, tomando como base os modelos *keynesianos* de economia aberta e a importância do equilíbrio entre rendimento e consumo, entre poupança e investimento, e entre impostos e gastos públicos para a sustentabilidade da evolução da economia dos países alvo. Esta concepção analítica, conhecida como “a óptica monetária de análise da Balança de Pagamentos”, editada em dois livros, quase simultâneos, pelo Departamento de Investigação do FMI (vários autores com edição de Rhomberg R.R. e Heller, R.H. 1977) e pelo Departamento de Economia da Universidade de Chicago (vários autores com edição de Frenkel, J.A. e Johnson, H.G., 1976) e ainda com trabalhos desenvolvidos pela London School of Economics, procura relacionar as alterações do mercado monetário com o sector externo, e as políticas de retoma dos equilíbrios referidos com a balança de pagamentos<sup>184</sup>, utilizando como instrumentos principais o crédito interno e a variação na disponibilidade de divisas. Foi tomada como base para a definição da estratégia de desenvolvimento que se designou no ponto anterior por “monetarista”, pela chamada “escola de Chicago” cujo autor mais conhecido é Milton Friedman.

Tomando como hipóteses de base as características económicas de uma pequena economia aberta, com um sistema de câmbios fixos nominalmente, define como objectivos centrais a melhoria da balança de pagamentos e uma taxa de inflação aceitável, como base para a manutenção do emprego e do rendimento real (segundo o FMI).

As funções principais de comportamento são :

- a procura de moeda como função estável, com a simplificação de depender apenas do rendimento nominal, e com uma velocidade de circulação constante
- a procura de importações como função do rendimento nominal
- a oferta de moeda dependente do crédito bancário interno e das reservas do sistema bancário sobre o resto do mundo
- a equação de equilíbrio da balança de pagamentos articula as alterações nas reservas em divisas com a conta corrente e alterações na detenção de títulos sobre o exterior.

Não existe mercado de capitais interno, não são considerados explicitamente a poupança e o investimento. As exportações e os fluxos monetários externos são

---

<sup>184</sup> Consulte-se para uma descrição mais completa dos modelos desenvolvidos na óptica da análise feita pelo FMI (1977), ou autores como, Polak, J.J. (2001), Tarp, F., (1993), cap.3, Khan, M., Montiel, P. e Haque, N.U. (1991), sendo esta última uma organização de textos de diferentes autores .



exógenos. O equilíbrio do modelo é obtido pela igualdade entre oferta e procura de moeda.

Os instrumentos de política económica privilegiados são a política cambial e o controle da concessão de crédito interno, seja aos privados seja ao governo, pois as suas variações levam a alterações, no mesmo sentido, da oferta de moeda, da sua procura e do rendimento.

Se a economia estiver abaixo da sua capacidade produtiva o efeito deve ser o de fazer crescer a produção, com pouca alteração de preços; se não houver capacidade disponível (ou se existir capacidade potencial mas não disponível), o efeito far-se-á sentir a nível do aumento de preços, de importações e consequente deterioração dos níveis de reservas.

Esta formulação aponta claramente a importância do crédito interno na política económica que privilegia o sistema monetário como área de intervenção. em bissau isso corresponde a nao haver capacidade par usar os recursos fisicos se não muito lentamente, e por conseguinte os fluxos externos vão directamente para o consumo. os preços sobem mas mais importante do que isso a capacidade usada não cresce e quando os fluxos param o consumo e o bem estar medido por ele caiem por aí abaixo. É igualmente a sua principal limitação, quando aplicado a países com um sistema financeiro e monetário pouco significativo. Como veremos em capítulos seguintes, a economia da Guiné-Bissau assenta fundamentalmente nas actividades agrícolas e piscatórias, e nos fluxos de ajuda externa, com uma parte significativa do consumo proveniente de produção doméstica, sem criação de excedentes. Uma política económica que considere como principal instrumento a oferta de moeda e a regulação da taxa de câmbio apenas consegue cumprir objectivos em sectores limitados das actividades económicas, dadas essas características .

O seguinte esquema adaptado de Mills,C.A., e Nallari, R.,(1992: 81)185, resume o modelo descrito :

Objectivos:

Aumentar as reservas de divisas

Aumentar o nível geral de preços moderadamente

Aumentar a actividade do sector privado através de empréstimos concedidos pelos bancos internos

Variáveis endógenas:

Rendimento nominal

Oferta de moeda

Importações

Variáveis exógenas:

Produto real

Nível de preços das importações

Nível de preços de bens e serviços internos

---

<sup>185</sup> Aliás como faz Sowa, N.K. (2001)

Exportações  
Pagamento de juros sobre a dívida pública e privada externa  
Transferências externas para o governo e para o sector privado

Instrumentos de política :

Controlo da concessão de crédito interno aos privados  
Controlo dos empréstimos concedidos ao governo  
Taxa de câmbio

Parâmetros:

Velocidade de circulação da moeda  
Proporção de bens importados no índice geral de preços  
Propensão marginal a importar  
Elasticidade de resposta das importações a variações nos preços relativos.

Note-se que o modelo se manteve basicamente o mesmo desde a década de 50. A evolução registada incidiu sobretudo na divisão do crédito em privado e governamental. Tal facto não significa que os programas de políticas apoiados pelo Fundo não se fossem tornando mais complexos e adaptados a transformações como as que se deram no sistema cambial mundial. Mas o Fundo nunca considerou necessário fazer referência a outro quadro teórico.

Quanto ao Banco Mundial nunca encontramos como posição oficial da instituição o apoio a uma escola de pensamento da economia do desenvolvimento em particular.

Autores como Stewart, F. (1991), Leslie, W. (1987), Havnevik, K.J. (1987), entre outros, afirmam que a instituição adopta medidas oscilando entre a escola neoclássica e estruturalista. Hibou, B. (1998) afirma que os doadores em geral não reflectem a aplicação de qualquer teoria económica e regem as suas acções pela introdução das normas liberais, de procura de simplicidade nos processos e de isolamento/separação dos elementos políticos nas relações de cooperação.

Julgamos que, para o objecto da presente investigação, o modelo de Mead-Salter-Swan ou modelo de economias dependentes permite uma análise mais precisa e viável face aos dados existentes, sem ter a pretensão de explicitar todas as variáveis envolvidas nas medidas de política económica e social.

Diferentes autores referem este modelo por designações diferentes: Addison, T. e Demery, L. (1990) utilizam o primeiro título; Dornbusch, R. (1980) opta pelo segundo, referindo-o como “modelo de Salter”, e outros autores utilizam a designação de “modelo australiano”.

Julgamos que o modelo é um ponto de partida aceitável para a análise do tema desta investigação, atendendo, por um lado, à análise da política económica guineense feita no Capítulo IV, por outro lado, às experiências de análise empírica doutros países citados no presente capítulo. Aliás o Banco Mundial num estudo elaborado em 1996, considera explicitamente<sup>186</sup> o modelo inspirado nos trabalhos

---

<sup>186</sup> Os estudos não vinculam a instituição, não constituindo posição oficial.

de Wilfred Salter, 1959, Trevor Swan, 1968 e Robert Mundell, 1965 e 1991, como base para a análise macroeconómica dos países referidos nessa obra.

O modelo considera uma pequena economia aberta, sem possibilidade de influenciar o preço mundial de qualquer produto ou serviço que exporte ou importe.

Classifica os bens e serviços sobre os quais recaem as actividades económicas em dois tipos : os tradables<sup>187</sup> (ou tradeables como escreve Seralgeldin, I., 1989) - os bens e serviços que podem ser trocados entre o país e o resto do mundo e cujos preços são determinados pelo mercado mundial; e os não tradables - bens e serviços cujo preço é definido pelo mercado interno. A distinção encontra a sua justificação na natureza dos bens, nas políticas económicas e sociais praticadas e nos custos dos transportes. Os bens e serviços atravessam a fronteira, num ou noutro sentido, se o seu preço no consumidor for competitivo em relação à produção local do mesmo tipo, incluindo substitutos próximos.

Note-se que um bem ou serviço pode alterar a sua classificação : o arroz na Guiné-Bissau passou de interno a transaccionável, seja pela insuficiência de produção ( e logo a necessidade de importação), pela comercialização na cidade de Bissau ( o que levou em certas ocasiões a ser transaccionável na capital, mantendo-se interno no campo ), ou por ser utilizado pelas populações fronteiriças para troca por moeda convertível ( sobretudo o CFA no Senegal ) ou por produtos de consumo não agrícola ( quando a escassez de produtos no campo era grande e o preço oficial do arroz era definido por critérios políticos pelo Governo ).

Há, assim, bens e serviços que são sempre incluídos numa categoria de um modo claro: a castanha de cajú na Guiné-Bissau, cultura de exportação que o mercado interno consome em pequenas quantidades, é sempre para comércio externo; a produção hortícola da cidade ou os serviços públicos de nível intermédio são praticamente sempre vendidos nos mercados locais. Mas um grande número de bens e serviços podem ser de uma ou outra categoria conforme a situação em que são formados os preços pelos quais chegam ao consumidor. Além do arroz já citado, refira-se por exemplo o ensino primário: em princípio é claramente um serviço interno; mas se parte dos professores, os livros e diferente material didáctico tiver origem noutros países, o seu custo já não depende só do mercado interno mas também de preços exógenos ao país. Temos, portanto, uma certa indefinição nessa tipologia. O que dificulta a aplicação prática da concepção teórica de mercados para os diferentes tipos de bens e serviços, como faz Dornbusch (1980).

---

<sup>187</sup> A tradução que vamos utilizar é a do livro de Dornbusch e Helmers, Economia Aberta, pela Fundação Calouste Gulbenkian (1991), pág.47, como "internos" para não *tradables* e "transaccionáveis" para *tradables*, embora não nos pareçam exprimir correctamente o significado dos termos em inglês. Para tal necessitaria haver sempre uma referência ao "exterior" para os *tradables* e "interior" para os não *tradables*.

A resposta está, quanto a nós, em considerar que existem muitos bens e serviços cuja formação de preços podem ter parte de ambas as categorias. 188

O modelo assume o pleno emprego obtido pela flexibilidade de preços e salários<sup>189</sup> para se manter na fronteira de possibilidades de produção. Compara equilíbrios estáticos em períodos temporalmente diferentes, considerando os preços fixos, e adaptando-se assim aos dados disponíveis.<sup>190</sup>

O modelo atribui preços,  $P_x$  e  $P_m$ , aos “transaccionáveis” de exportação e de importação, respectivamente. Aos “internos” o preço correspondente é  $P_n$ . A taxa de câmbio é fixada nominalmente pelas autoridades do país.

Os preços  $P_x$  e  $P_m$  são exógenos em parte; noutra parte dependem das medidas de política económica e social, designadamente de impostos positivos ou negativos sobre exportações ou importações, e da taxa de câmbio.  $P_n$  depende do mercado interno, que pode ser influenciado pela política económica e social praticada, sobretudo a política monetária e fiscal. Podemos então definir os preços relativos  $P_x/P_m$ ,  $P_n/P_m$  e  $P_x/P_n$ .

Como a nossa investigação se dirige para o bem-estar do consumidor final, podemos considerar que esses preços se referem a bens e serviços de consumo final.

Não há restrições à mobilidade sectorial de trabalho no curto ou longo prazo nem de capital no longo prazo, o que significa que a estrutura ou composição do produto e das importações pode variar, e que as empresas procuram trabalho em função da tecnologia, do stock de capital existente e do salário real atendendo a  $P_x$  ou  $P_m$ , conforme o tipo de produção da firma. Também significa que as famílias se deslocam de umas actividades para outras procurando maximizar os salários, ou, mais precisamente, o acesso a recursos que essas actividades proporcionam. Essa particularidade é adequada a um país como a Guiné - Bissau, onde a qualificação da mão de obra é muito baixa<sup>191</sup> e é fácil a mobilidade entre actividades que se processam de acordo com essas baixas qualificações generalizadas.

O modelo equilibra-se com um conjunto de valores de preços relativos que igualam a oferta e procura no mercado de bens e serviços, no mercado monetário e no de trabalho.

O esquema seguinte resume o que foi dito:

---

<sup>188</sup> Seguindo os trabalhos de autores como Devarajan, S. e De Melo (1987), com análises do Senegal, Camarões e Costa do Marfim, citado por Addison, T. e Demery L. (1989).

<sup>189</sup> Addison and Demery (1990) analisam a hipótese de rigidez no salário do sector formal e flexibilidade no informal.

<sup>190</sup> Os autores de referência em geral podem encontrar-se em Dornbusch, R. (1980).

<sup>191</sup> A qualificação proveniente da instrução formal clássica ou técnica, pois para as actividades cuja produtividade depende da experiência e da adaptação das técnicas de produção ao clima e terreno, (como por exemplo o cultivo do arroz) a qualificação informal assegura uma alta eficiência.

Objectivos:

Alterações na estrutura de produção e consumo

Variáveis endógenas:

Salário nominal

Preço dos bens internos

Força de trabalho no sector  $i$

Produção de bens e serviços internos

Produção de bens e serviços de exportação/importação

Despesa em bens e serviços internos e externos

Variáveis exógenas:

Capital no sector  $i$

Preço de bens e serviços de exportação

Preço de bens e serviços de importação

Parâmetros:

As elasticidades da procura de trabalho em função da percentagem de força de trabalho nos diferentes sectores de actividade.

Pensamos que a apresentação simplificada deste modelo contribui para a compreensão da lógica das medidas de política que foram aprovadas pelo Governo guineense e para a tipologia que procurámos estabelecer no ponto seguinte.

Note-se que não existem nestes modelos variáveis directamente relacionadas com o bem-estar das famílias ou grupos sociais. Supõe-se que o mercado de trabalho constitui o mecanismo implícito de acesso a recursos por parte desses agentes socio-económicos.

Como veremos no Capítulo V, o modo como vamos definir as estratégias de comportamento das famílias, face aos efeitos das políticas de estabilização e ajustamento estrutural, atende a essa particularidade do modelo.

### **3.4. A tipologia das medidas de estabilização e ajustamento estrutural**

A evolução que as medidas de operacionalização destes conceitos registaram, desde os anos 80, pode ver-se pelas três gerações de programas de ajustamento que, em 1990, instituições internacionais como o BAD, PNUD e BM, consideravam:

A primeira geração, entre 1981-84<sup>192</sup>, em países como a Costa do Marfim, Senegal e o Quénia, centravam a concepção de medidas de política monetária e fiscal, com o objectivo de reduzir a procura agregada, incidindo na diminuição de despesas governamentais, aumento de impostos e restrições salariais, como forma

---

<sup>192</sup> Países como o Togo e Madagáscar tiveram programas anteriores. Mas, nos finais dos anos 70, a sistematização das políticas económicas e sociais não tinha uma definição que se possa comparar com as das datas aqui referidas.

de combater práticas expansionistas financiadas por empréstimos do resto do mundo, acima da capacidade de pagamento dos países.

A segunda geração, entre 1984-1986, corresponde à concepção dos programas com inclusão de medidas de alívio dos efeitos sociais perversos do ajustamento na Guiné-Bissau, no Gana e na continuação do já existente no Senegal. O foco dos programas deslocou-se para o crescimento global e para a necessidade de melhorar a atribuição de recursos, procurando uma estrutura com maior peso dos bens passíveis de serem transaccionados internacionalmente.

Cresceram as medidas de alteração das políticas comerciais e cambiais e de reformas institucionais, visando o aumento da eficácia do sector público.

A terceira geração, que pensamos estender-se de 1986 até 1989/90, é associada ao programa dos Camarões e de Madagáscar, com os objectivos de combate à pobreza e melhoria do bem-estar de grupos sociais definidos, a par do aumento da eficácia e do crescimento económico duradouro.

Acrescentaríamos uma quarta geração, a partir de 1990/91, caracterizada pela ligação do condicionalismo a critérios políticos de “boa governação” e democracia parlamentar, e, sobretudo a partir de 1997, explicitamente ao combate à corrupção. Em simultâneo, esta última geração de programas vê o critério “melhoria do bem-estar através da redução da pobreza” tornar-se o objectivo de síntese mais referido no discurso das chefias das instituições. A decisão de tornar a estratégia de luta contra a pobreza como dominante vai adquirindo uma expressão cada vez mais significativa nos programas concretos. O que tem implícita a aceitação das críticas feitas aos programas, como veremos mais adiante neste Capítulo.

Esta classificação é indicativa da evolução registada na concepção dos programas, no sentido de uma maior atenção às variáveis sociais. Madaris, A. (1995), avança mesmo a tese de que as preocupações de terceira geração só surgem porque as medidas de política económica e social dos programas não obtiveram resultados aceitáveis de acordo com as previsões. Aliás Husain, I. (1995) confirma-o, ao afirmar que, até 1987, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) consideravam as questões sociais como resolúveis pela evolução das variáveis económicas, e que a maior alteração qualitativa de sempre, na concepção genérica de crescimento económico, pelo FMI, foi a crescente preocupação com a pobreza.

Note-se que esta evolução não é assumida em bloco pelos programas aprovados por qualquer das instituições. Williamson, J. (1999) que tinha, em 1990, utilizado pela primeira vez a expressão Washington Consensus para as políticas seguidas pelo FMI/BM para a América Latina, defendia que ele se tinha concretizado ao longo do tempo, com base em temas que pouco tinham de social. No entanto, de entre as dez medidas que o seu artigo original considerava como

síntese do pensamento oficial dessas instituições, a segunda<sup>193</sup> consistia na “reorientação das prioridades das despesas públicas para áreas com mais rentabilidade económica, e com potencial para melhorar a distribuição de rendimento, tais como cuidados de saúde primária, educação básica e infra estruturas”.

Uma das críticas mais generalizadas feitas aos programas de ajustamento na década de 80 era que o núcleo central das políticas preconizadas obedecia a um padrão fixo, não atendendo à diversidade dos países onde se aplicavam. Aliás essa crítica é repetida por Stiglitz, J.E. (2002) vinte anos depois, embora a aplique fundamentalmente ao FMI e não ao BM.

A análise de programas feita por diferentes autores leva à conclusão de que não há nenhuma medida que surja em todos os países, mas existe um conjunto que está presente na maioria, dando, só em parte, crédito à crítica referida.

Addison, I., Demery, L. et al (1990) defendem que há basicamente 3 tipos de linhas de actuação, decorrentes da análise teórica explicitada no ponto anterior, que os governos procuram seguir: 1) financiar as contas correntes com o exterior pela injeção de fluxos de capital; 2) reduzir o défice até ao nível previsível de disponibilidade de capitais externos; 3) incentivar a expansão das exportações e a substituição de importações como meios de conseguir uma balança de pagamentos viável.

Outros autores como Mengisteb, K. e Logan, B.I. (1995) identificam três grupos de medidas: a) de combate à inflação, com o fim dos preços subsidiados e a redução da despesa pública; b) alterações institucionais, como privatizações, formação livre de preços, taxas de juro e de câmbio e liberalização de importações; c) alterações na composição da despesa, como desvalorização, e promoção de exportações.

Como estas tipologias são pouco operacionais, autores como Tarp (1993), Toye (1995), ou o Banco Mundial (1996), indicam um número de 8 -10 medidas comuns à maioria dos programas.

Toye, J. (1995), sobre um período de 1980-86, identifica nove medidas que surgem em mais de 50% dos programas: reforço da capacidade de gestão do investimento público, liberalização das importações, incentivos às exportações, reformulação do orçamento público ou do sistema fiscal, rentabilização das empresas públicas, revisão dos preços agrícolas, das prioridades do investimento público e dos incentivos à indústria e aumento do apoio à produção agrícola.

Vamos de seguida definir uma tipologia de medidas de estabilização e ajustamento estrutural, com base nesses autores e ainda nos quadros síntese de análise de programas de ajustamento, designadamente de Mosley, P. (1995), de Stewart, F. (1994), de Stern, E. (1991) e de Khan, M.S. e Knight, M.D. (1981).

---

<sup>193</sup> Sendo as restantes: disciplina fiscal, reforma fiscal, liberalização financeira, criar competitividade com a taxa de cambio, liberalização comercial, liberalização do investimento directo estrangeiro, privatizações, abolição de barreiras ao comércio externo e garantia dos direitos de propriedade individual.

A metodologia utilizada pretendeu reter as medidas preconizadas pela maioria dos programas e organizá-las numa grelha próxima da apresentação mais generalizada dos dados das Contas Nacionais. Procura-se assim facilitar a análise dos seus efeitos, aumentando a compatibilização com os elementos disponíveis no sistema estatístico do país.

Os objectivos genéricos dos programas de condicionamento no que respeita a medidas de estabilização são definidos geralmente como :

a) Melhorar os défices da Balança de Pagamentos, tornando-os compatíveis com o pagamento da dívida externa e com os orçamentos nacionais.

b) Reduzir a inflação.

c) Assegurar condições para o crescimento/desenvolvimento da economia de forma estável e continuada.

Note-se que a alínea c) surge em programas mais recentes e denota preocupações que ultrapassam o curto prazo, dentro do pensamento de diversos autores<sup>194</sup>, que vêem o período pós-ajustamento como uma realidade muito longínqua.

Estamos assim em presença de objectivos que são satisfeitos, em princípio, com medidas de política económica monetária e fiscal, mas que, face às situações concretas em cada país, assumem contornos mais diversificados. As medidas de estabilização articulam-se com as de ajustamento estrutural ou de longo prazo, agindo umas sobre as outras, nuns casos aumentando as possibilidades de sucesso noutros tendo efeitos contrários.

Diga-se como pano de fundo geral que as medidas de estabilização vêm a sua eficácia dependente do grau de funcionamento de diferentes instituições, ou do ponto até onde se revela possível as medidas de ajustamento estrutural alterarem, em pouco tempo, essas instituições. Estas últimas dependem em boa parte do sucesso das políticas de estabilização, sem as quais os seus efeitos se tornam de difícil previsão.

O QUADRO III.1 faz uma listagem das medidas de política económica de estabilização e dos seus objectivos, por área de actuação.

A alteração do regime da dívida por reescalonamento, perdão parcial ou total constitui um requisito importante para o sucesso das medidas que se referem adiante. A partir da chamada iniciativa Brady<sup>195</sup>, em 1989, tornou-se oficial uma situação já com muitos defensores: a) em zonas do mundo como a África

---

<sup>194</sup> Ver por exemplo, Malima, K. (1995) e outros participantes no Seminário sobre ajustamento promovido pelo Ministério da Cooperação Holandesa.

<sup>195</sup> Secretário de Estado norte americano num discurso no FMI, onde defendeu a necessidade da comunidade internacional encarar a realidade da insolvência de diversos países.



Subsaariana, com uma dívida maioritariamente pública, uma parte significativa dos países endividados não tem possibilidades de pagar; b) a atitude a assumir pelos países credores deve-se alterar no sentido de dar prioridade à prevenção de tais situações, pela via do apoio ao desenvolvimento.

Os objectivos das medidas de ajustamento estrutural geralmente são definidos com menos precisão:

- a) Aumento da eficiência global dos recursos utilizados.
- b) Alteração de modo duradouro do rácio poupança/investimento.
- c) Alteração da estrutura da produção de modo a dar prioridade aos bens e serviços comercializáveis externa e internamente em mercados monetarizados.

O FMI, ainda no encontro com o BAD, em 1985, no Quênia, mantinha posições rígidas quanto às variáveis a utilizar como instrumentos de estabilização ( taxa de câmbio, défice fiscal, taxa de juro, controle de crédito, etc.), defendendo que deviam ser os governos a preocupar-se com os aspectos sociais, em geral, e a distribuição de rendimento (apelada de pobreza relativa), em especial.

Ao longo do período entre 1986 e 1991 assiste-se à afirmação pelo FMI de alterações no sentido de passar a considerar, na concepção dos programas de estabilização, um maior peso das reformas estruturais ( e portanto maior articulação com o BM), maior atenção ao crescimento económico (logo às questões de longo prazo), maior atenção ao objectivo do alívio da pobreza e à protecção do ambiente<sup>196</sup>.

O Fundo desenvolve a noção de “crescimento de alta qualidade” (Camdessus, 1990) como um crescimento que:

- a) pode ser sustentado e não entra em colapso ao primeiro choque externo;
- b) é acompanhado por equilíbrios internos e externos bem como por níveis adequados de investimento, incluindo em capital humano, de forma a lançar as bases do futuro crescimento;
- c) é acompanhado de políticas que protegem o ambiente;
- d) é acompanhado por políticas que têm por objectivo reduzir a pobreza e melhorar a igualdade de oportunidades.

Em IMF (1995), vemos a definição, por parte do FMI, de uma estratégia coerente com aquele conceito de "crescimento económico de qualidade", assente em quatro áreas:

- a) políticas de estabilização destinadas a conseguir uma evolução macro-económica estável e sustentada;
- b) políticas estruturais destinadas a criar um ambiente orientado para o mercado do comércio e investimento em geral;
- c) políticas sociais sólidas, incluindo redes de segurança social para proteger os pobres durante os períodos de reforma da economia, cobertura de custos das

---

<sup>196</sup> Vejam-se três documentos elucidativos: os textos do seminário FMI/BAD, realizado no Botswana, em 1991, os Occasional Paper, nº45 de 1986 e o nº58 de 1988, sobre os efeitos dos programas do Fundo sobre a repartição de rendimento e sobre a pobreza.

despesas sociais básicas e medidas no mercado de trabalho geradoras de emprego;

d) boa governação, através de instituições responsáveis, legislação transparente e participação activa de todos os grupos sociais.

Nos documentos consultados, para a Guiné-Bissau, no período 1986-1993, essas preocupações não surgem explicitamente, como veremos no Capítulo IV. Prevalece sim a óptica, da primeira geração de programas, da necessidade absoluta de repor os equilíbrios macroeconómicos, mesmo que os grupos vulneráveis vejam o seu nível de vida deteriorar-se.

### **QUADRO III.2** **Medidas de Estabilização e seus Objectivos**

<b>MEDIDAS</b>	<b>OBJECTIVOS</b>
<b>Sector externo</b>	
Desvalorização; eliminação dos subsídios às importações e redução dos impostos sobre as exportações; liberalização legal das importações.	Obter uma taxa de câmbio real; aumentar a competitividade externa; diminuir as importações e aumentar as exportações; diminuir as despesas públicas em subsídios e aumentar as receitas dos impostos.
<b>Administração Central e Local</b>	
Despedimentos e reforma de funcionários excedentários; bloqueamento de novas contratações e contenção dos aumentos salariais de funcionários	Reduzir as despesas públicas; aumentar a eficiência dos serviços; diminuir a procura para consumo final.
Redução dos investimentos públicos	Reduzir as despesas públicas
Aumento do preço dos serviços públicos para cobrirem uma percentagem maior de custos	Reduzir as despesas públicas e a procura para consumo final
<b>Sector empresarial do Estado</b>	
Redução de efectivos	Aumentar a rentabilidade do sector
<b>Sector financeiro</b>	
Limitação de concessão de crédito ao Governo, empresas públicas e sectores privados não exportadores.	Controlar a inflação, diminuir a procura de bens de consumo importados.
Aprovação de taxas de juro reais dos depósitos e dos empréstimos bancários.	Incentivar a poupança privada e rentabilizar a banca.

<b>Preços e comércio</b>	
Liberalização da actividade comercial; fim dos preços subsidiados e dos preços definidos com critérios políticos.	Restabelecer o mecanismo da oferta e da procura; diminuir as despesas públicas em subsídios e a procura de bens de consumo final.
<b>Mercado de trabalho</b>	
Contenção dos aumentos salariais	Reduzir a procura de bens de consumo final.

Quanto ao Banco Mundial, a partir de 1987, os programas de ajustamento estrutural passam a considerar os efeitos sociais das medidas preconizadas. Sem pôr em causa o tipo de medidas macroeconómicas já referidas, o BM concebe o programa “Dimensões Sociais do Ajustamento” (SDA)<sup>197</sup> (onde se enquadra o Programa de Acção Estrutural e Infra-Estrutural (PASI) da Guiné-Bissau, negociado em finais daquele ano), com base numa avaliação de resultados feita em estudos, como World Bank (1988), onde se afirma que, em 33 países africanos com empréstimos para ajustamento, os indicadores sociais não registaram progresso nenhum entre 1980 e 1985 (a esperança de vida à nascença passou de 46 para 48 anos, a taxa de mortalidade infantil não se alterou, as calorias médias absorvidas diminuíram e, para os países com dados disponíveis, as despesas por pessoa em saúde e educação baixaram).

Tais resultados foram confirmados com os estudos de casos de países africanos, com e sem programas de ajustamento, apoiados pelo Banco, UNICEF e PNUD, como o já referido “Ajustamento com rosto humano” (1987). Os relatórios do BM, de 1989, sobre África, e os anuais de 1990 e 1991 (cujos temas centrais são respectivamente a Pobreza e o Desenvolvimento) são orientados para colocar a erradicação da pobreza em primeiro plano.

O Manual de Redução da Pobreza (Poverty Reduction Handbook) de 1992, do Banco Mundial, coloca essa questão como "o critério pelo qual a eficácia do Banco será julgada" (Introdução de Preston 1991, Presidente do Banco Mundial) e subordina toda a concepção da recuperação e transformação das economias pobres a esse tema. Afirma mesmo que o condicionamento se deve passar a fazer com base em critérios de cumprimento de metas de gestão da economia de curto e de longo prazo e do cumprimento de metas ligadas à luta contra a pobreza.<sup>198</sup>

---

<sup>197</sup> Juntamente com o BAD e a ONU, para "atenuar os efeitos indesejáveis do ajustamento para que os pobres e os desfavorecidos não sofram demasiado e que no longo prazo participem plenamente no relançamento do crescimento"(Jaycox, E.V.K, Banco Mundial, 1990, Prefácio).

<sup>198</sup> Este Manual concentra as metodologias de análise da pobreza que consideram os pobres como objecto de análise e não como parte interessada em participar em todas as fases de construção de medidas, que terminem com a situação onde se encontram. Pode encontrar-se um texto sobre a utilização pelo Banco Mundial de uma metodologia mais participativa em Robb, C.(1999).

Assim, no Relatório Anual (World Development Report) de 1991, os objectivos estratégicos a atingir são o crescimento económico e a erradicação da pobreza. Para tal o relatório considera dever-se articular quatro áreas com a mesma prioridade:

formação de capital humano ( investimento em educação e saúde básicas, combate à pobreza, apoio à nutrição e planeamento familiar);

estabilidade macroeconómica ( vista sobretudo com os objectivos de estabilização do défice da Balança de Transacções Correntes e da inflação );

ambiente propício à actividade do sector privado ( legislação liberal do trabalho, poucas limitações à actividade das empresas, apoio em infra-estruturas, investigação e, dum modo geral, um funcionamento das instituições no sentido de aliança com o sector privado e não de concorrência ou repressão<sup>199</sup>);

integração internacional das economias ( abertura ao comércio internacional de capitais, bens e serviços, trabalho e tecnologias, sem entraves ao investimento estrangeiro).

No relatório anual de 1996 sintetiza-se esta evolução como “uma concepção integrada, combinando a estabilização macroeconómica e o ajustamento estrutural, com níveis apropriados de despesas públicas nos sectores sociais, mecanismos para aumentar o nível de competências e as capacidades institucionais e políticas de protecção social”, como meio mais seguro de promover o crescimento e reduzir a pobreza ( World Bank, 1996: 24, nossa tradução ).

Esta estratégia, chamada pelo BM "market-friendly", traduz uma inflexão, seja na prioridade atribuída aos sectores sociais e à governação, seja nalgum alargamento, mais qualitativo que outra coisa, do papel do Estado. No relatório anual de 1997, com o Estado como tema central, esse papel é explicitado, referindo-se a importância dos aspectos sociais a par dos económicos<sup>200</sup>, embora não se vislumbrem consequências concretas para as opções do condicionalismo.

Uma avaliação dos programas do Banco, feita por um grupo de trabalho da própria instituição, em 1993, afirma<sup>201</sup> que “a redução da pobreza é muito raramente um tema central nos programas de assistência estratégica aos países (Country Assistance Strategy-CAS) “ e “mesmo quando o processo de operacionalização se inicia com uma análise da pobreza, o enfoque nesse aspecto perde-se na implementação”. Essa avaliação considera que os CAS não foram capazes de implementar programas de empréstimos que pusessem em prática o objectivo de reduzir a pobreza. Note-se que tal posição não significa que o BM considere que os programas de ajustamento tenham sido causa da diminuição do

---

<sup>199</sup> É também de acordo com esta lógica que o sector informal e organizações não governamentais ou outras associações de base comunitária vão adquirindo importância na utilização dos fundos do Banco a partir de finais da década de 80.

<sup>200</sup> World Bank (1997). O IDS de Sussex, dedicou o seu “IDS Bulletin” de Abril de 1998 à análise das posições do Banco Mundial sobre o papel do Estado expressas neste relatório.

<sup>201</sup> World Bank (1997), tradução nossa.

bem-estar dos pobres (World Bank, 1997, referindo-se a estudos do próprio Banco de 1994). O CAS tornou-se, a partir de 1997, o documento central onde se expressa a evolução da análise e das posições sobre condicionalismo do Banco Mundial para cada país.<sup>202</sup>

Essa evolução pautou-se por um acréscimo de importância atribuída, na análise do país, a itens especificamente sociais como pobreza (Madagáscar e Níger), a participação da mulher (Peru) ou a descentralização ( Madagáscar e Uganda). Mas o próprio Banco continuou, em 1998, a considerar que as prioridades dos seus programas se concentram em três áreas: gestão macro-fiscal, infra-estruturas e desenvolvimento rural, mantendo, no entanto, as afirmações que, como já referimos, fazia em 1993, sobre as dificuldades de considerar áreas como a pobreza, o género, o ambiente, a governação e a corrupção e referindo que apenas poucos CAS abordam explicitamente as ligações entre a política social e a económica e o apoios do Banco<sup>203</sup>.

Estes documentos definidores da prática da instituição reflectem as posições do actual presidente do Banco que, em Janeiro de 1999, defendia a necessidade da concepção de uma grelha global<sup>204</sup>, que articule as medidas económicas e financeiras com as estruturais, sociais e humanas, numa participação articulada entre os governos nacionais, centrais ou locais, as instituições multilaterais e bilaterais, a sociedade civil e o sector privado.

Essa posição do Presidente do BM reflectia um conjunto de posições tomadas em conferências internacionais, sobretudo a partir de Copenhaga 1995, e levou o BM, sobretudo a partir do Relatório de 2000/2001 (cujo tema é “O ataque à pobreza”), a articular os CAS/CDF com os Documentos de Redução da Pobreza de cada país. O próprio Banco sintetizava em dois pontos as prioridades de acção: 1) construir um clima para o investimento, empregos, e crescimento sustentável; 2) investir nas pessoas pobres e dar-lhes poder (empowering) para participarem no desenvolvimento.<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> A partir do documento interno Enhancing the Board's Discussion of Country Assistance Strategies, de Abril de 1997. Um estudo do Banco Mundial, apresentado em Praga em Setembro de 2000 teve como objectivo a síntese deste e doutros documentos posteriores e de experiências significativas na prioridade às questões sociais e em especial à luta contra a pobreza.

<sup>203</sup> World Bank (1998), onde refere o CAS do Senegal, elaborado em 1998, como exemplo de uma boa, mas insuficiente, tentativa de análise destas questões.

<sup>204</sup> “Overarching framework”, Wolfensohn, J.D. (1999). Tal concepção resultou nos documentos “Comprehensive Development Framework”(CDF), cuja articulação com os Documentos de Redução da Pobreza tende a substituir os CAS.

<sup>205</sup> World Bank (Janeiro 2001).

Note-se que esta nova orientação é muito recente. Foi apenas em finais de 2001 que o FMI e o BM divulgaram os primeiros estudos conjuntos dos efeitos que tal estratégia pode ter na redução da pobreza.

Para o nosso objecto de estudo, esta descrição da avaliação e evolução na concepção dos programas de ajustamento, no que respeita aos sectores sociais, permite ter uma melhor noção das transformações do programa ao longo do período de 1986-1999, e do papel do condicionalismo na relação entre as políticas praticadas e o bem-estar das famílias.

Realce-se no entanto que, no período que estamos a analisar, a tendência ainda é muito conservadora a nível da concepção concreta das medidas preconizadas para a estabilização e ajustamento estrutural. Ou seja, se é possível encontrar documentos que revelam a evolução que o FMI e o BM foram efectuando ao longo do período, não é verdade que essa evolução seja transmitida ao mesmo ritmo aos programas dos países. Mantêm-se as Políticas Macroeconómicas de Crescimento, as Políticas Sectoriais e a Política Comercial como eixos centrais e, como resultado da evolução analisada, é agora acrescido, ao mesmo nível, um conjunto de “Políticas tendo por objectivo impedir toda a marginalização no interior do país no período de crescimento económico” (em CNUCED, 2002, Cap.5, pág.18, veja-se um gráfico extremamente elucidativo), onde estão incluídos os sectores sociais.

As medidas preconizadas constam do QUADRO III.3 e excluem áreas como a ecologia, o género, a participação dos governos e das populações nas decisões e a governação. Estas áreas surgem pouco nos programas e são ainda tratadas como capítulos muito marginais.

A governação surge enquadrada nas exigências de condicionalismo, que veremos num ponto mais adiante deste capítulo e a pobreza urbana é considerada de forma mais sistemática somente nos programas pós-1991/92.206

### QUADRO III.3

#### MEDIDAS DE AJUSTAMENTO ESTRUTURAL E SEUS OBJECTIVOS

MEDIDAS	OBJECTIVOS
<b>Sector externo</b>	
Liberalização completa das importações e das exportações; liberalização das taxas de câmbio; reformulação das taxas alfandegárias; elaboração de legislação para	Deixar que o sistema de mercado e as vantagens comparativas funcionem; rentabilizar sectores capital

<sup>206</sup> Green, R. e Faber, M. (1994), consideram a pobreza global como uma área tão marginalizada como as restantes. Mas pensamos não ser correcto para um período mais recente, pós-1992.

atrair investimento estrangeiro.	intensivo como os extractivos; estruturar o sistema fiscal.
<b>Administração Central e Local</b>	
Aumento da produtividade dos funcionários; desburocratização; alteração do leque salarial; reforma fiscal; alteração das prioridades orçamentais e do investimento público.	Racionalizar as instituições e serviços estatais; incentivar os técnicos qualificados; aumentar a eficiência do Estado; diminuir e alterar a acção do Estado na economia.
<b>Sector empresarial do Estado</b>	
Reforma, encerramento ou privatização das empresas públicas	Rentabilizar o sector e diminuir a acção do Estado na economia.
<b>Sector financeiro</b>	
Crédito selectivo aos privados; liberalização da banca	Incentivar o investimento privado produtivo; atrair capital privado para a banca.
<b>Mercado de trabalho</b>	
Liberalização da legislação; supressão qualquer indexação salarial.	Assegurar a mobilidade do trabalho e a acção do mercado.
<b>Sector social</b>	
Investimento em capital humano a nível básico; Combate à pobreza sobretudo urbana.	Racionalizar a educação, saúde, nutrição, acesso a água e energia.
<b>Sector industrial e mineiro</b>	
Formação e incentivos a empresários e trabalhadores	Aumentar a produtividade; alterar a estrutura da produção.
<b>Sector agrícola e pescas</b>	
Aumento de preços no produtor de bens sobretudo exportáveis; incentivos a estruturas privadas de escoamento da produção com preços livres; redução de subsídios a fertilizantes e outros bens intermédios.	Melhorar os preços relativos entre o sector urbano e rural; reforçar a capacidade de produção agrícola como base do desenvolvimento e aumentar a acção do sistema de mercado.

### 3.5. Os resultados, as críticas e as alternativas

A literatura de análise e debate sobre os resultados, críticas e alternativas a estas políticas é extremamente vasta<sup>207</sup>, seja pela diversidade de temas, seja pela dificuldade de realizar uma interpretação dos dados estatísticos que seja consensual entre os diferentes investigadores, existindo sobre os mesmos elementos opiniões divergentes e acusações de manipulação da metodologia de análise para obter as conclusões pretendidas. Por exemplo Shatz, S.P. (1994) faz uma comparação interessante entre dois artigos escritos a partir dos mesmos dados mas com conclusões diferentes. As acusações de manipulação de dados partiram sobretudo da Comissão Económica para África da ONU (CEA) em relação ao relatório do Banco Mundial (1989).

Como o nosso objecto de estudo consiste na relação entre estas políticas e o bem-estar das famílias vamos cingir-nos aos aspectos com influência mais directa nesse tema, pois não se justifica uma pormenorização de análise dos resultados de todo o tipo de medidas.

O processo de definição e avaliação da aplicação dos programas de ajustamento é realizado pelo FMI e pelo BM, funcionando os acordos obtidos com estas instituições como referência para as restantes. Existe alguma competição entre a União Europeia, o PNUD e as instituições referidas, no sentido de adquirirem mais importância na definição e controle dos processos de ajuda pública ao desenvolvimento. Mas pensamos que, no período em análise, os intervenientes principais foram o FMI e o BM, com contributos importantes de outras organizações ou agências da ONU, como a UNICEF ou a Comissão Económica para África (CEA), que serão referidas.

A análise dos resultados das políticas de estabilização e ajustamento na África Subsaariana, praticadas com o recurso permanente ao condicionamento, tem sido feita por um conjunto de instituições que inclui os próprios FMI e BM, e por autores isolados, reclamando-se ou não de alguma escola de pensamento económico. As organizações de referência para este conjunto de análises críticas e propostas são a Organização de Unidade Africana (OUA), em 1981, com a aprovação do Plano de Lagos para o desenvolvimento de África 1980-2000, que, embora não realize nenhuma avaliação de programas de estabilização e ajustamento, constitui um quadro conceptual ao qual outras organizações fazem referência, procurando operacionalizar as linhas estratégicas aí propostas (alívio da pobreza e melhoria do nível de vida do povo, desenvolvimento auto-sustentado, integração nacional e regional<sup>208</sup>).

---

<sup>207</sup> Veja-se para um quadro de recensão de estudos por países, o artigo de White, H. (1996). Uma pesquisa por um motor de busca na Internet com base em palavras como ajustamento/estabilização/África devolve um número enorme de referências.

<sup>208</sup> Ou como Onimode, B.,(1992) sintetiza: 1.Auto suficiência em produção alimentar numa base regional. 2) Redução geral da pobreza.3) A realização do desenvolvimento e crescimento sustentáveis.



### 3.5.1 Uma crítica genérica: o ritmo e a simultaneidade de medidas

Uma primeira questão referida por várias organizações e autores é o ritmo de aplicação das medidas e a simultaneidade das políticas de estabilização e de ajustamento estrutural. Ambas são função umas das outras, dependendo as de curto prazo do nível atingido pela capacidade potencial da economia do país e da evolução do modo de funcionamento das estruturas e instituições. As de longo prazo só terão eficácia se a recuperação dos desequilíbrios de conjuntura o permitirem.

Essa articulação constitui um aspecto importante dos programas, na medida em que se pretende uma realização eficiente. Assim, no que refere à sequência das medidas, a passagem de uma concepção da política económica tipo "estabilização agora, desenvolvimento depois", para um cadinho ("melting pot") "estabilização + ajustamento estrutural", implica a análise cuidadosa dos efeitos mútuos e dos resultados da aplicação simultânea. Se é de facto reconhecido que ambos os tipos de políticas económicas foram implementados ao mesmo tempo, em diferentes países 209, não deixa de ser verdadeiro que a articulação entre eles ainda tem muitas incógnitas. Por outro lado no que se refere ao ritmo de aplicação das medidas, esse é o grande ponto de discórdia nas negociações entre governos e instituições internacionais como o FMI e o BM.

Refira-se como exemplos de medidas que podem ter efeitos contrários ao pretendido:

a contradição entre as altas taxas de inflação resultantes da liberalização e do fim dos subsídios aos preços e a necessidade de aumentar a poupança dos particulares como forma de financiar o investimento;

a contradição entre a contracção das despesas públicas, que reduz as dotações para sectores como a educação, a saúde e a justiça e a necessidade de formação de capital humano, que é uma prioridade estrutural.

Por outro lado, medidas estruturais, como aquelas que procuram alterar os preços relativos produtor/consumidor, criam dificuldades adicionais aos grupos urbanos sujeitos a despedimentos, por via da racionalização do aparelho de Estado.

As taxas de câmbio reais, ainda que sejam atingidas progressivamente pela desvalorização e o fim dos subsídios à importação e conseqüente aumento de preços, vão levantar problemas às importações de bens intermédios retardando o ritmo do investimento. Tal não se passaria se a evolução das exportações fosse compensatória. Mas, de facto, a cada descida ainda que temporária do volume da produção exportável ou dos preços internacionais, a capacidade para adquirir bens ao exterior sofre atrasos recuperados com muita dificuldade.<sup>210</sup>

---

<sup>209</sup> World Bank (1996): Congo, Costa do Marfim, Quênia, Nigéria, Togo, Uganda, Zimbabwe, para citar só os da região da África Subsaariana. Edwards, S. (1992), inclui uma extensa bibliografia sobre a questão.

<sup>210</sup> Vejam-se os artigos de Faini, R. (1994), num estudo da UNICEF, ou Faini, R. et al. (1991).

### 3.5.2 Os resultados e as críticas de síntese

Dos autores que consultámos refira-se Joseph Stiglitz pelo significado de ter ocupado o posto de Economista Chefe do Banco Mundial e, sobretudo depois de 1998, ter publicado um conjunto de textos onde critica globalmente o FMI e o BM pelos resultados obtidos com as políticas de estabilização e ajustamento estrutural, acusando, sobretudo o FMI, de não ser capaz de encontrar políticas económicas que sejam adaptadas ao nível de capital humano, físico e financeiro dos países menos desenvolvidos<sup>211</sup>. Cite-se ainda Elbadawi, I.E. e Ndulu, B.J. (2001) que constróem um quadro com as taxas médias de evolução do PIB per capita para as décadas de 60,70,80,e 90, com classificações dos países da Africa Subsaariana em cinco grupos não exclusivos:

- todos os países da região
- os países que estão na zona CFA
- os produtores de petróleo
- os produtores de minerais
- os que tiveram guerras civis.

A conclusão a que esses autores chegam é que, qualquer que seja o grupo, a década de 70 teve taxas de PIB per capita positivas de crescimento, mas a última década tem sempre taxas negativas. E apenas os produtores de petróleo e de minerais têm taxas positivas na década de 80.

A década que se inicia com o ano 2000 apresenta, para os dois primeiros anos, taxas positivas e as perspectivas para o ano 2002 são também favoráveis, mas é cedo para tirar conclusões, pois existem países com evoluções muito díspares, salientando –se a República da África do Sul pela positiva e o Zimbabwe pela negativa. (ECA, 2002)

As organizações internacionais fazem também em geral uma avaliação negativa: o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), sobretudo a partir dos estudos sobre “O ajustamento humano”, editados em 1987, mas também a Comissão Económica para África da ONU, a Conferencia para o Comércio e Desenvolvimento da ONU (UNCTAD) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A CNUCED (2002) aponta duas causas centrais para essa avaliação negativa, que nos parece estarem subjacentes a todas as posições das várias organizações que atribuem maior importância a uma ou a outra:

a) os programas de ajustamento falharam em grande parte devido às autoridades locais não estarem suficientemente empenhadas e não terem poder suficiente sobre os objectivos e medidas preconizadas;

b) em muitas áreas – agricultura, comércio, financiamento, empresas públicas, privatizações – as medidas adoptadas são incapazes de promover o crescimento económico e reduzir a pobreza em situações onde esta é generalizada.

---

<sup>211</sup> Stiglitz, J., (2002) é, até ao momento, a obra com mais impacto mediático. Se consultarmos o site do FMI ou do BM podemos encontrar várias respostas de técnicos dessas instituições às teses do autor.

Uma avaliação simples, feita apenas a partir das tendências da evolução da pobreza nos países em desenvolvimento na África Subsaariana, confirma essa conclusão negativa. Efectivamente de acordo com os dados do Banco Mundial, “Indicadores de desenvolvimento no mundo 2001”, e tomando como critério (ou linha de pobreza) a percentagem de pessoas a subsistir com menos de 1 dólar por dia, (PPA de 1985), passa de 61,9 % em 1985 – 1989 para 64,9 % em 1995 - 1999, com uma diminuição do consumo diário médio de 0,64 para 0,59 USD nos mesmos períodos.

Uma avaliação mais elaborada terá de entrar em consideração com o facto de que muitos programas são interrompidos por períodos mais ou menos longos, e que, para a maior parte dos países, só são executadas um número de medidas inferior ao previsto. A CNUCED (2002), a partir de uma classificação da execução dos Programas de Ajustamento Estrutural dos países receptores feita pelo Banco Mundial em 1997, para o período com programas de ajustamento quando comparada com o período anterior, tira as seguintes conclusões :

- nos países classificados de “insuficiente” a pobreza aumentou claramente
- nos países classificados como “fracos” a pobreza aumentou mais de 2 %
- nos países classificados como “bons” a pobreza baixou mais de 0,5 %
- no período posterior aos programas a pobreza continuou a subir nos primeiros, estacionou nos segundos e nos terceiros.

Concluiu-se assim que não parece haver efeitos muito significativos dos programas de estabilização e ajustamento nem positivos nem negativos, em percentagem, já que, em número absoluto de pessoas, a pobreza aumentou em todos os países. Aliás um estudo interno ao FMI (Kochhar et al., 1999) tira como conclusão síntese que as políticas estruturais de crescimento são “pouco visíveis se for tomado em conta as políticas macroeconómicas, a acumulação de capital humano, a situação inicial e os choques exógenos.”

### **3.5.3 Os resultados e as críticas sectoriais**

As políticas que tinham por objectivo a redução da procura originaram o congelamento ou redução nas taxas de crescimento de salários reais, com a parte das remunerações no PIB a decrescer, em quinze dos vinte e nove países analisados pelo Banco Mundial (1994).

Se procurarmos avaliar o efeito dessas medidas na nutrição através da taxas de desnutrição infantil teremos ou acréscimos ou estagnação (UNICEF, 1987, Vol. I). A mesma fonte refere o Serviço Católico de Ajuda, no período 1981 – 1985, para relatar a crescente desnutrição infantil ou pós – infantil (entre 1 e 4 anos) em dez países da África Subsaariana, incluindo a Guiné –Bissau. Em anos de más colheitas, devido a pragas ou a diminuição de pluviosidade, podemos dizer que a redução das despesas públicas e subsídios aos preços acentuou a desnutrição, provocada pela baixa produção interna.

As medidas que tinham como objectivo a melhoria dos rendimentos dos agricultores, através da alteração nos preços relativos aos produtores de bens transaccionáveis, não tiveram efeitos positivos em nove dos vinte e nove países

analisados pela Banco Mundial em 1994,<sup>212</sup> aos quais podemos acrescentar o Uganda depois de 1994/1995 (Belshaw, D. e Hubbard, M., 1999)

As políticas de diminuição da despesa pública nas áreas sociais originaram uma queda nas verbas da saúde no Gana<sup>213</sup>, na Nigéria, no Uganda, na Zâmbia, um acréscimo no Burundi, Zimbabwe, Burkina Faso, Camarões, Quênia, Madagascar e Malawi e uma estagnação no Botswana e no Níger<sup>214</sup>. O FMI (1998), para os países com programas de ajustamento suportados por essa instituição, considera como positiva a evolução das despesas em saúde per capita, no Lesoto, Etiópia, S. Tomé e Príncipe, Burkina Faso, o Benin, Madagascar, Níger, Moçambique, e Serra Leoa, tendo os restantes países, citados por essa fonte, uma evolução negativa (Tanzânia, Quênia, Burundi, Mali, Zimbabwe, Costa do Marfim, Zâmbia, Ruanda e Congo).

Ou seja, as próprias instituições que promovem o condicionamento avaliam efeitos contrários em diferentes países, não permitindo tirar conclusões sobre esses cortes em áreas sociais.

Para as despesas de educação<sup>215</sup> somente o Burkina Faso, Camarões, Gana, Quênia, Zimbabwe e Burundi, têm aumentos percentuais positivos. O balanço da evolução das taxas de escolarização no ensino primário é igualmente escasso; Cornia, G.A. (1993) constata que este indicador não acompanhou em todos os casos a diminuição das despesas de educação, tendo sido positiva entre 1982 e 1988 para cinco dos vinte e quatro países que estudou - Malawi, Mauritânia, Senegal, Uganda e Zâmbia.

O FMI (1998) regista, para o período 1986-96, que só o Senegal, a Etiópia, Burundi, Benin, Mali, Níger, e Burkina Faso, tiveram valores positivos, enquanto para a Tanzânia, Quênia, Zimbabwe, Lesoto, Madagascar e Serra Leoa a evolução é negativa. Refira-se ainda a Nigéria e o Zaire, como países onde a taxa de escolarização e o número de professores caiu de forma notória. No caso da Tanzânia a queda das verbas do orçamento geral do Estado para a educação baixam bruscamente a partir de 1984/85, reflectindo as alterações que o país experimentou quando o modelo alternativo de estratégia de desenvolvimento (1967-84) falhou e foram aprovados programas de ajustamento dentro das normas das instituições internacionais.

Note-se que encontramos para o mesmo período países onde as despesas de saúde diminuíram, mas as de educação aumentaram ou estagnaram, como no

---

<sup>212</sup> World Bank (1994): Gana, Nigéria, Burkina Faso, Benin, Togo, Tanzânia, Mali, Madagascar, Níger, Moçambique.

<sup>213</sup> Com reaparecimento de doenças endémicas como a febre amarela.

<sup>214</sup> Este último entre 1981 e 1989, em termos reais, segundo Dorosh, P. (1994); o Banco Mundial em 1994 citando Sahn (1992) refere um acréscimo para as despesas de saúde do Níger de 36,7 % entre 1980 e 89.

<sup>215</sup> Pinstrup-Andersen, P. Jaramillo, M, e Stewart, F. (1987)

Malawi, no Togo, ou no Senegal (1980 – 90)<sup>216</sup>, devido a opções diferentes na prioridade interna atribuída aos sectores, nos cortes nas despesas públicas. Estas diferenças também indicam que os governos dos países, com programas de ajustamento, podem ter algum papel na sua definição. Veremos no Capítulo IV qual a acção do governo da Guiné - Bissau na definição de prioridades dos programas aprovados. Tshishimbi, B., Glick, P. e Thorbecke, E. (1994) fazem uma análise significativa das opções políticas tomadas no período dos programas de ajustamento do Zaire, com Mobutu como presidente, atribuindo a esses comportamentos o aumento persistente da pobreza, particularmente na zona urbana de Kinshasa, e o falhanço dos programas no país sejam quais forem as medidas que se analisem.

Os países com programas de ajustamento apoiados pelo FMI no período de 1986 a 1996, onde o conjunto de indicadores de despesas de saúde e educação per capita, taxas de escolarização e taxas de mortalidade infantil tiveram uma evolução positiva são, segundo o FMI (1998), apenas a Etiópia, o Benin e o Burkina Faso.

No caso do Gana, em toda a década 1980 – 89 os índices de crescimento dos salários reais mantêm-se inferiores a 100, com excepção de 1985 - 1986, indicando uma alteração negativa na capacidade de consumo/acesso a recursos pelos grupos sociais mais dependentes dessa fonte de rendimento. As medidas tomadas no âmbito do PAMSCAD<sup>217</sup> atenuaram essa queda a partir de 1987, mas sem conseguirem repor o poder de compra face à inflação, daqueles que ganhavam o salário mínimo, e conseqüentemente, agravando a distribuição de rendimento. No mesmo intervalo de tempo, a existência de crianças com peso abaixo da média tem uma forte correlação com as flutuações de preços de bens alimentares, sobretudo entre 1982 e 1987 (Alderman, 1991), embora a taxa de mortalidade infantil registre melhorias significativas. E note-se que o Gana conseguiu, a partir de 1983, inverter a tendência de descida de despesas em saúde e educação, tornando-se um caso de relativo sucesso, na manutenção de bem-estar em simultâneo com políticas de ajustamento.

Os estudos/artigos que têm dados para analisar a evolução da pobreza ao longo de um período de tempo, pelos índices de Foster, são poucos. Refira-se o Uganda que passa de 55,6 % de pobres em 1989/1990 para 66,1 % em 1993/1996<sup>218</sup> ou a Costa de Marfim onde os muito pobres evoluem de 10 % para 14,1 % (Grootaert, C., 1993). A mesma evolução se encontra no Quênia entre 1981 e 1992, para o mesmo grupo de muito pobres.<sup>219</sup>

### **3.5.4 Conclusões deste ponto**

As conclusões deste ponto podem ser sintetizadas nas alíneas seguintes, cujas fontes são não só os estudos das organizações citadas mas também o FMI e o

---

<sup>216</sup> Rouis, M. (1994).

<sup>217</sup> PAMSCAD : Projecto para aliviar as consequências sociais do ajustamento.

<sup>218</sup> Appleton, S. (1996).

BM ou autores como Killick, T., Bacha, E. e Green, R.220 e mesmo outros como Husain, I., Tanzi, V., em geral mais próximos das posições de apoio à acção daquelas instituições.

1. A descida da procura global no curto prazo tem uma componente forte, que é a queda do consumo privado e conseqüente abaixamento do nível de vida da população, cuja expressão mais imediata é a degradação da sua nutrição (até porque os preços dos bens alimentares sobem mais que os restantes). Os grupos sociais que mais sentem esse efeito são os agricultores pobres, as famílias rurais que emigram para os centros urbanos, os trabalhadores não especializados, mulheres e crianças de poucos rendimentos, os despedidos da função pública e as famílias que, vivendo no mundo rural, não praticam agricultura, ou seja todos aqueles que têm, devido aos baixos rendimentos e/ou por viverem longe dos centros urbanos, pouco acesso aos serviços públicos de saúde, educação, justiça e saneamento, à posse de terras e de bens e, em muitos países, aos mercados formais.

2. A diminuição dos gastos públicos vai afectar os cuidados de saúde, acontecendo em muitos casos, por exemplo, um retorno a práticas tradicionais anteriores ao estado actual da medicina, com conseqüências como o aumento da mortalidade infantil, das mortes por parto, etc.

3. A diminuição de gastos públicos no sector da educação vai agravar a queda das matrículas no ensino primário e o declínio da qualidade do mesmo, seja por dificuldade de recrutamento de professores, pela carência de material didáctico ou pelo mau funcionamento geral do sistema educacional. Isso é agravado pelo facto de nas situações de crise económica a frequência das aulas diminuir, pois que os alunos são orientados para actividades mais imediatamente rentáveis. Para além da regressão no processo de aumento do nível de formação da população e portanto do seu capital humano, pode assistir-se, nos países de forte influência árabe, a um recrudescer das escolas madrassas que não têm despesas em instalações, material ou professores que se comparem às de inspiração europeia.

4. Os efeitos sobre o rendimento das famílias incluem uma melhoria do rendimento das famílias dos grupos sociais ligados aos sectores exportadores/ importadores, em detrimento daqueles orientados para o mercado interno e incluem também uma evolução para pior, no curto/médio prazo pelo menos, da situação dos grupos mais vulneráveis. Quanto à repartição funcional, a parte do rendimento que vai para os lucros aumenta, embora não haja dados suficientes para o confirmar. Tais efeitos são agravados pela descida dos salários reais e pelo desemprego que cresce no curto prazo, nos centros urbanos, devido à contracção da economia.

---

<sup>220</sup> Que Mullei, A.K.(1992), citando o Centro Africano de Estudos Monetários afirma realizarem uma “síntese neo-estruturalista”.

### **3.6 A articulação das políticas de estabilização e ajustamento com o bem estar urbano.**

Os efeitos das políticas de estabilização e ajustamento no bem-estar dos diversos grupos sociais são complexos e diferentes, conforme as características das famílias que os compõem. As várias dimensões do bem-estar, explicitadas no capítulo II, são objecto de influências contraditórias das medidas de estabilização ( em geral recessivas) e de ajustamento ( em geral expansivas ). Como se afirmou no ponto anterior, a simultaneidade dos dois tipos de medidas introduz dificuldades adicionais de avaliação.

Não pensamos que os modelos descritos sejam instrumentos rigorosos para uma análise do impacto das políticas de ajustamento nos grupos sociais urbanos, mas pensamos serem suficientes para se estabelecerem encadeamentos lógicos de medidas de política → comportamentos → consequências.<sup>221</sup> Vamos procurar estabelecer essas articulações e esclarecer quais as suas especificidades para o espaço urbano.

Podemos considerar que as famílias urbanas desenvolveram estratégias centradas apenas no mercado de trabalho, para terem acesso a recursos passíveis de apropriação.

Possuem também um nível de produção geradora de recursos, destinado a autoconsumo e, em parte, ao mercado, assente na posse ou no direito ao cultivo de terra e nos animais para alimentação.

Retomando a grelha de medidas de estabilização e ajustamento e o balanço dos resultados macroeconómicos globais, que referimos nos pontos anteriores, vamos procurar explicitar os efeitos dos programas sobre as famílias.

No conjunto de medidas de estabilização, a desvalorização, a eliminação dos subsídios às importações e a redução dos impostos e taxas sobre as exportações, articulam-se com a contenção da procura, através de medidas como as referidas para a Administração Central e Local e para o sector empresarial do Estado. O fim dos subsídios aos preços de bens de consumo, a limitação ao crédito e aos aumentos salariais pretendem diminuir o nível de consumo privado visto como gerador de inflação.

A tendência para aumento de preços de bens transaccionáveis, e consequente atracção de recursos, poderá afectar de forma muito diferenciada esse tipo de bens. Não só pela sua natureza, mas também devido às fontes de divisas formais ou informais que permitem a sua transacção. Note-se que o efeito descrito pode variar de grau conforme a eficácia das medidas tomadas; por exemplo, a resistência à contenção dos salários poderá originar uma menor contracção da procura e portanto um acentuar do aumento de preços dos bens internos, Pn.

A lentidão de resposta na deslocação de recursos de um tipo de bens para outro poderá levar a uma maior incidência sobre as medidas de contracção da procura, para mais quando os sectores de exportação têm uma proporção de

---

<sup>221</sup> Seguimos nesta posição autores como Kanbur (1987, 1991 ), Demery and Addison (1990) ou Azam (1995).

actividade agrícola grande, como acontece nos países da África Subsaariana. Ou seja, este tipo de medidas, para atingir o efeito citado, tem de ser prolongado no tempo e complementado por medidas de incentivos a empresários e trabalhadores desses sectores, apoio a construção de infra-estruturas e condições para a concessão de crédito selectivo, referidas no Quadro II.3 das medidas de ajustamento estrutural deste capítulo. Tem igualmente lógica uma subida do desemprego e descida na produção global, decorrente do processo de uma maior contracção dos sectores produtores de bens internos em comparação com a expansão pretendida dos produtores de bens para o exterior, pelo menos nos primeiros anos de aplicação das medidas que temos vindo a referir.

Quanto mais incipiente for a estrutura produtiva, maior lentidão haverá na alterações da composição da oferta, e maior será o efeito negativo das medidas de redução da procura, sobre o consumo das famílias.

A deslocação de recursos implica também um movimento de oferta de trabalho por parte das famílias dirigindo-se cada vez mais aos sectores produtores de bens transaccionáveis em detrimento dos internos, com formação de salário, num processo do tipo descrito pelo modelo de Harris, J.R. e Todaro, M.P. (1970).

Como o índice de preços no consumidor é composto de bens e serviços dos dois tipos, o efeito no consumo real é ambíguo pois depende da composição do cabaz das famílias.

Se as medidas incidem fortemente na redução da procura, então as famílias, cujos salários e restantes fontes de rendimento reais são baixos ou que se tornam baixos, sofrem uma deterioração do bem-estar.

As limitações à concessão de crédito têm efeitos contraditórios: por um lado limitam a tendência para o aumento de preços, por outro restringem a deslocação de recursos para sectores produtores de bens de exportação ou importação - seja por aumentarem a dificuldade de acesso a crédito formal, seja porque as taxas de juro do sector informal mudam mais facilmente e aumentam como consequência da restrição no acesso ao crédito formal.

Um dos tipos de medidas com mais efeito no bem-estar das populações são as relacionadas com a liberalização. Nos Quadros III.2 e III.3 deste capítulo são referidas, como medidas de estabilização ou de ajustamento estrutural, o fim ou diminuição das restrições às importações e exportações, a livre circulação no território para comércio, e a fixação de preços na actividade bancária.

Tal conjunto de medidas induz uma deslocação de recursos para o tipo de bens cujos preços relativos sejam mais favoráveis, em princípio dirigida para os exportáveis e menos para os importáveis e para aqueles que se destinam ao mercado interno. Mas pode originar um aumento de recursos para os bens e serviços internos, por via do aumento de acesso a mercados e a preços livres com a liberalização do comércio, o que pode ter efeito directo nas famílias que dispõem de capacidade de pequena produção, em geral alimentar, para vender no mercado. Este efeito pode servir de paliativo se o processo de deslocação de recursos for lento, quando comparado com a contracção da procura. Haveria assim uma subida do rendimento nominal das famílias.

Como considerámos no modelo, o principal recurso das famílias urbanas é o trabalho. O efeito das medidas descritas processa-se em dois momentos: quando já



estão em vigor as restrições a salários e despedimentos no sector público e administração, ou seja, numa parte significativa da produção de bens e serviços internos, mas ainda não há um deslocamento de recursos para os produtores de bens de exportação e importação; e quando já existe deslocamento para esses sectores, ainda que parcial, e dependendo da composição dos factores de produção.

As famílias evoluirão nesse processo, a partir de expectativas sobre a continuidade e coerência do Estado como promotor das medidas de política, definindo estratégias que passam por deslocamento de trabalho para o sector mais rentável, e procura de quaisquer fontes de recursos formais ou informais pelo menos no processo de transição, como forma de combater a perda de bem-estar ou para atingir níveis esperados do mesmo. Neste processo, as famílias cometem erros de decisão, decorrentes de informação imperfeita, de sinais pouco consistentes dos promotores dessas políticas económicas e sociais e de evoluções imprevistas.

O segundo momento referido espelha as dificuldades de mobilidade entre sectores, apesar da existência de incentivos, sobretudo da adaptação das unidades produtoras a uma procura muito mais diversificada e à diminuição do investimento público. O efeito mais imediato é uma pressão sobre os preços dos bens importados. Tal subida de preços fará baixar o rendimento real das famílias, cujas fontes de receitas não acompanharão a evolução. Medidas de restrição das despesas públicas e de aumento da cobertura de custos dos serviços por parte dos utentes, como forma de equilibrar o défice orçamental do Estado, levam em geral a uma deterioração dos sistemas de saúde, saneamento e educação. Tal processo vai afectar as famílias que não dispõem de outro modo de aceder a esse tipo de bens e serviços, sendo previsíveis os danos decorrentes na formação de capital humano, com diminuição da produtividade do trabalho e da manutenção, por prazos longos, de um nível baixo de qualificação da mão de obra.

Os efeitos referidos têm especificidades próprias no espaço urbano. Com efeito, podemos considerar que a intervenção dos programas de estabilização e ajustamento estrutural no meio urbano teve, por parte do Banco Mundial,<sup>222</sup> uma primeira fase nos anos 70 em que considerava o povoamento ( no sentido de “human settlement” ) como o problema central a resolver, com medidas de regularização da situação legal dos habitantes dos bairros degradados e de construção de infra-estruturas de saneamento e serviços públicos<sup>223</sup> e uma segunda fase que permanece a partir de 1986 centrada na gestão urbana.

Esta última fase foi enquadrada em quatro pontos, por Stern, E. (1991):

1. consideração dos projectos urbanos no conjunto das medidas de reforço/reforma institucionais;

---

<sup>222</sup> Outras organizações como a ONU, e diversas das suas agencias como a OMS ou FAO, também tiveram intervenção no meio urbano. Mas vamos pormenorizar para o BM por ser a instituição com maior influência da definição dos programas de ajustamento estrutural na África Subsariana como vimos nos pontos anteriores.

<sup>223</sup> O texto base é sobretudo Urbanisation Sector Working Paper de 1972 e Habitat, politique sectoriel de 1975, Banco Mundial, Washington, D.C., EUA.

2. reforço da atenção a fontes de financiamento local para os municípios;
3. apoio à organização e financiamento de serviços urbanos como o acesso a água, transportes públicos, electricidade, saneamento e recolha de lixo;
4. apoio à promoção de formas de participação comunitária nos serviços urbanos e infra-estruturas.

Estes objectivos prosseguem a estratégia de tornar as cidades viáveis economicamente, aliviar a pobreza urbana e proteger o ambiente nesses espaços .  
224

A avaliação da prática dos programas decorrentes dessas definições das políticas de ajustamento acentua o balanço em geral negativo dos seus efeitos sociais, com a redução de investimentos públicos e o aumento de preços do acesso à educação e à saúde a originar uma evolução negativa na qualificação da mão-de-obra e consequente produtividade, com a transferência de problemas do baixo nível de bem-estar rural do campo para a cidade, com a migração interna das populações.

A redução dos efectivos da função pública e do sector empresarial do Estado e a incapacidade das actividades económicas nas cidades proporcionarem trabalho à sua população crescente, leva a altos níveis de desemprego e consequente crescimento da criminalidade.

A definição livre dos preços de todo o tipo de bens nacionais e importados, o fim dos subsídios e da distribuição de géneros a funcionários e militares torna as consequências da inflação mais gravosas para as famílias dependentes de salários.<sup>225</sup>

Na Guiné-Bissau, como veremos mais detalhadamente no Capítulo IV, a concepção de programas de ajustamento estrutural só considerou estes aspectos na aprovação de um projecto – o PASI – cujas actividades foram sobretudo de construção e reabilitação de infra-estruturas urbanas, de saneamento, de construção de escolas e centros de saúde, e remoção de veículos abandonados, mas que não foi sequer enquadrado nos documentos que fazem a definição mais geral dos programas acordados entre o governo e as instituições multilaterais<sup>226</sup>.

---

<sup>224</sup> De acordo também com o programa para 1986-1999 , “Cidades, Pessoas e Pobreza” do PNUD e do Centro das Nações Unidas para o Povoamento Humano (UNCHS).

<sup>225</sup> Vejam-se por exemplo Rakodi,C.(1997, Cap.II), Osmont,A. (1995, Cap.6), Stren (1989 e 1992), Addison, T., Demery, L., et al. (1990) ou os relatórios à Fundação para a Ciência e Tecnologia da equipa do projecto de investigação sobre a Urbanização Acelerada em Luanda e Maputo, Oppenheimer, J., Raposo, I. et al. (2002).

<sup>226</sup> Independentemente de existirem componentes de incidência urbana noutros projectos como o Projecto de Reabilitação de Infra-estruturas, vocacionado para os transportes.

Assim, e apesar do Banco ter financiado um estudo muito completo sobre o sector da habitação em 1990, feito pela CESO (1990), pelo menos no caso de Bissau a evolução descrita, de incremento de atenção à realidade urbana, por parte das instituições como o BM ou o PNUD, teve apenas expressão nesse projecto, para além de algum apoio ao loteamento de bairros.

Teremos assim de considerar as políticas dirigidas a todo o país, e os seus efeitos na cidade de Bissau, para procurarmos discernir quais foram as estratégias de comportamento das famílias urbanas.

Registe-se ainda que existem outros projectos de cooperação com preocupações espaciais em Bissau, mas financiados por países como a Suécia ou a Holanda ou por ONGs, e apenas pontualmente pelo Banco Mundial, em articulação com as comissões de moradores, ONGs nacionais, com o Ministério guineense das Obras Públicas, Construção e Urbanismo, ou a Câmara de Bissau. Estes projectos têm uma lógica que não toma em conta as políticas que se referem neste capítulo, seja na definição de prioridades, seja no acesso a financiamentos e procuram continuar a prática de intervenção em bairros populares como Míndara, ou Cupilom de Cima, com base nos Planos de Desenvolvimento anteriores a 1986 - 1987.

Note-se que, antes da independência, os bairros referidos se situavam na periferia do núcleo urbano colonial, mas que no período 1986 - 1993 já estavam no interior da área ocupada por Bissau. Aliás o processo de expansão da cidade continua. E, entre 1990 e 1993, outros bairros iniciaram processos semelhantes, como o de Quelele, que em 1990 era parte de Cuntum, entre o bairro da Ajuda e o aeroporto ( Mapas 4 , 5 e 6)

Em 1991, o processo de elaboração de um Plano de Gestão Urbanística da Câmara de Bissau corresponde às preocupações com a gestão e as infra-estruturas da segunda fase dos programas do Banco Mundial sobre o espaço urbano, mas os aspectos sociais estão ausentes.

## **CAPÍTULO IV**

### **A POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL E A GOVERNAÇÃO DA GUINÉ-BISSAU**

Neste capítulo analisamos as políticas económicas e sociais de estabilização e ajustamento estrutural na sua articulação com a governação guineense. Analisamos como foram concebidas, aprovadas e postas em prática na Guiné-Bissau, no período de 1986-2001<sup>227</sup>, de forma a explicitar aquelas que vão ser objecto de relacionamento com o bem-estar das famílias a ser feito no Capítulo V.

Elaborámos uma classificação da história recente guineense, de acordo com o objecto deste trabalho, em cinco períodos:

- 1) as políticas coloniais, até 1974
- 2) os Planos de Desenvolvimento, 1974 - 1980
- 3) as políticas de ajustamento de iniciativa nacional, 1980 - 1986
- 4) as políticas de ajustamento de iniciativa FMI/BM, 1986 - 1998
- 5) a predominância de tendências caóticas na governação, 1998-2001.

Procuramos compreender e analisar a evolução do exercício da governação, no país, nesses períodos, na sua relação com a envolvente externa e na forma como foram afectando o bem-estar das famílias.

Para tal desenvolvemos uma análise mais detalhada das políticas sectoriais mais significativas para esse processo, designadamente o ajustamento da estrutura produtiva, as relações com o exterior ou resto do mundo, a administração central e local, o sector empresarial do Estado, o sector financeiro, o sector agrícola e pescas, os preços e rendimentos, os sectores sociais e para terminar as políticas urbanas.

A conclusão final salienta o efeito, positivo ou negativo, no bem-estar da população das políticas seguidas, procurando especificar para o espaço da cidade onde desenvolvemos a presente investigação.

Temos consciência de que a compreensão da realidade actual da Guiné-Bissau implica uma noção da evolução da sua história desde o século XV, quando a maioria das etnias já existia com o nome e língua actuais<sup>228</sup>, passando pelo período colonial, a luta pela independência e as diferentes etapas de afirmação do

---

<sup>227</sup> Apesar de já estar fora do período em análise, vamos incluir algumas referências cuja data é de 2002, que permitem compreender melhor acontecimentos decorridos em anos anteriores.

<sup>228</sup> Tanto quanto é possível saber pelos documentos dos portugueses e árabes da época. Veja-se bibliografia do Anexo III. O conflito militar em Casamansa deu também origem a investigação histórica que produziu um número de obras significativas para o passado guineense (ver como melhor exemplo o catálogo da Khartala). O mesmo se pode dizer da investigação feita a partir da documentação existente na Gâmbia como se pode ver na introdução de Niane, D.T. (1989)

actual poder. Embora uma investigação histórica não seja um dos objectivos do presente trabalho, para uma introdução a esse conhecimento elaborámos o Anexo III com uma pequena nota sobre a história conhecida, recorrendo aos autores dessa área científica, bem como uma cronologia.

#### **4.1. A evolução temporal da governação nas políticas económicas e sociais**

Vamos caracterizar os tipos de política económica e social, que diferentes governos procuraram implementar no país, e fazer uma avaliação sintética dos resultados globais em termos do cumprimento dos objectivos previamente definidos.

Escolhe-se uma periodização<sup>229</sup> de acordo com os objectivos deste trabalho e com a cronologia histórica apresentada no Anexo III.

A justificação desta periodização utiliza como critério principal o modo e as entidades que definem a governação do país, quanto à estratégia da política económica e social existente, no que respeita ao papel do Estado, do mercado e da participação das populações na concepção dessas políticas:

**Período das políticas coloniais, até 1974** - corresponde ao período com imposição de políticas de desenvolvimento pela potência colonizadora, acompanhadas de domínio administrativo e militar do país, portanto com o Estado colonial a definir a estratégia e os instrumentos sem qualquer participação das populações, nem sequer através de um mecanismo de governação como a representação parlamentar<sup>230</sup>.

**Período dos Planos de Desenvolvimento, 1974 - 1980** - a concepção de política assenta nos Planos de Desenvolvimento, plurianuais, com o Estado e as instituições públicas em geral a centralizarem todo o processo de concepção e execução prática das medidas de política económica e social. É um período onde o PAIGC, recentemente vitorioso da luta pela independência, procurou estabelecer as

---

<sup>229</sup> Outros autores utilizam diferentes periodizações. Por exemplo Uli Schiefer na sua tese de doutoramento, em 1986, ou Lars Rudebeck em conferencia no ISEG, 1996. No entanto outros consideram uma periodização idêntica ou muito semelhante à que utilizamos ( Barata, N.C. 1985; UNICEF, 1993; Cabral, V., 1996; PNUD, 1997 ). Refira-se ainda a periodização para a abertura política ao multipartidarismo feita por Koudawo, F. (1994 e 2001) para quem queira aprofundar esse processo. Jao, M. (1996) cria também uma periodização com interesse para analisar as relações entre o poder tradicional e o poder político, segundo o modelo parlamentar.

<sup>230</sup> Não consideramos que os deputados eleitos pelas “províncias ultramarinas” fossem representativos.

fundações da governação do país, adaptando a sua organização às instituições existentes e vice – versa.

Neste período, a participação da população é realizada através das análises sectoriais e regionais feitas pelas delegações do Commissariado/Secretaria/Ministério do Plano, e com uma organização com conotação fortemente partidária<sup>231</sup>. O Plano final é o resultado de trabalho técnico e político de síntese. Os poucos documentos que vimos (e as queixas que ouvimos) de todo este processo não nos permitem fazer uma ideia fiável sobre a representatividade dos diagnósticos das regiões nessa síntese.

**Período das políticas de ajustamento de iniciativa nacional, 1980 - 1986** - inicia-se um processo de alteração da governação anterior, no sentido de diminuir o papel do Estado na economia e aumentar o do sector privado, mas com uma concepção e prática essencialmente nacional, de transformação relativamente lenta das metodologias das políticas económicas e sociais planeadas do período anterior, em políticas que podemos apelidar de estabilização ou de ajustamento estrutural, com uma metodologia de concepção que, embora mantivesse a consulta às regiões, acentuou o trabalho de análise sectorial e de síntese com grupos de trabalho de técnicos dos Ministérios e expatriados em Bissau, diminuindo a participação das estruturas do próprio Ministério do Plano fora da capital e das populações em geral.

**Período de ajustamento de iniciativa FMI/BM, 1986 - 1998** - a transformação iniciada no período anterior acelera-se e a concepção das políticas económicas e sociais passa a ser feita de acordo com os padrões preconizados pelas organizações internacionais, FMI e BM, com perda crescente de intervenção nacional e de articulação com as metodologias anteriores a 1980. Com o insucesso da governação no período anterior, a participação dos técnicos nacionais ou expatriados no país diminui a favor das equipas de missões do BM e do FMI que se deslocam por períodos curtos e se apoiam na delegação local do BM<sup>232</sup> e em técnicos expatriados, colocados no Banco central guineense pelas próprias organizações internacionais e que fornecem os dados mínimos para um enquadramento e acompanhamento dessas políticas<sup>233</sup>.

A participação mais alargada nessa concepção fica confinada à aprovação parlamentar, com base na Constituição, Lei Eleitoral e Legislação Complementar

---

<sup>231</sup> Segundo fontes pessoais. Nunca conseguimos acesso aos boletins de inquérito e relatórios parciais das diferentes regiões. Foi-nos dito na Delegação do Ministério do Plano, em Bafatá, que eram enviados os originais para Bissau sem se fazerem cópias por não existirem fotocopiadoras. Mas foi com este processo que o país independente realizou as primeiras operações estatísticas.

<sup>232</sup> Que chegou a ter delegado residente passando depois a ser acumulada com a do Senegal.

<sup>233</sup> A partir da entrada para a UEMOA os dados são essencialmente fornecidos pelo BCEAO e pelo Ministério das Finanças guineense.

(STAPE, 1994), a partir das primeiras eleições pluripartidárias. Entre 1986 e 1994 a participação popular perde o carácter que teve no período anterior e resume-se à aprovação pelo Congresso do PAIGC de orientações sobre o acordo ou desacordo com as propostas das organizações internacionais.

**Período de predominância de tendências caóticas nas políticas de ajustamento, 1998 - 2001** – com o conflito militar de 1998 e o tipo de governação implantado depois das eleições legislativas e presidenciais de Novembro de 1999, entra-se num período com um ritmo muito alto de sucessão de governos, de mudanças de ministros e de estabelecimento de novos equilíbrios entre grupos sociais no acesso aos recursos, que tem necessariamente efeitos na execução da política económica e social. Essas características, quanto a nós, diferenciam esse período dos anteriores, prolongando-se até 2002. A designação de “caótica”, decorre da imprevisibilidade na execução das políticas, devido às constantes substituições dos titulares das pastas ministeriais, e do facto da capacidade institucional depender cada vez mais da pessoa que está à frente do Ministério.<sup>234</sup>

A participação da população mantém-se dentro do sistema parlamentar, com excepção do período do conflito de 1998-1999.

#### **4.1.1. O período das políticas coloniais, até 1974**

Não se pode afirmar ter havido uma linha de concepção e prática constantes de medidas da parte das autoridades portuguesas no sentido de aproximarem o nível de bem-estar das populações do país dos padrões do colonizador.

Num período abrangido pelos séculos XV a XIX as medidas tomadas procuraram assegurar condições para o comércio de mercadorias e escravos, referido no Anexo III, num território sobre o qual reinavam os chefes das diferentes regiões, englobando ou não várias etnias, com graus de organização diversos, e em relacionamento frequentemente conflituoso entre si e com os europeus (Mendy, P.K., 1996, ou Pélissier, R., 1989).

Em finais do século XIX, a Conferência de Berlim (1886), levou à necessidade de Portugal demonstrar a ocupação efectiva do território perante os outros países europeus com colónias na região da Senegâmbia (Reino Unido e França).

---

<sup>234</sup> Essa imprevisibilidade tem uma componente sistémica articulada com o modo de pensar animista segundo autores como P-S. Handy, P-S (1994), Cheikh Anta Diop, na sua análise do “esgotamento” da civilização ocidental, ou no desafio de E. Kodjo, (1988) quando escreve “África tem uma concepção global da vida e da existência que determina um tipo diferente de relação do tempo com o espaço, da integração da morte na vida, do indivíduo no grupo, do corpo na alma, da arte na acção, do trabalho na pessoa, da cultura na natureza, em resumo, dessa sabedoria que consagra uma dupla leitura objectiva e subjectiva da realidade”.

Essa necessidade levou às guerras de "pacificação" no início do século XX, que terminaram com a derrota das chefias locais.

Segundo os relatórios de Teixeira da Mota de 1954, publicados no Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, somente depois de 1926 passou a haver na potência colonizadora estabilidade política suficiente para que a legislação sobre os territórios africanos fosse aprovada e cumprida.

O conjunto de legislação dos anos 1920 e 30 demonstra que se procurou estruturar a administração com a criação ou reforço de serviços<sup>235</sup> como as Alfândegas, Registo Civil, Agricultura e Florestas, Veterinária, Indústria, Telégrafo e Correios, Obras Públicas e Minas, Saúde, Justiça, Instituto de Seguros, etc..

Pensamos poder considerar que, a nível de concepção, houve dois momentos em que a governação portuguesa aprovou medidas de política económica e social para o território, orientadas para um reforço dos recursos físicos e humanos da região, embora não se afastando nunca do objectivo mais geral de manutenção da relação de dependência colonial. Os pressupostos destas medidas eram de raiz dualista. Ou seja, consideravam a existência de dois sectores económicos, um urbano, mais desenvolvido e outro rural, mais atrasado. Era neste último que era necessário ter objectivos de governação capazes de modificarem os processos de produção agrícola de baixa produtividade, como o elemento essencial do desenvolvimento. Tal elemento era mesmo mais importante que as infraestruturas existentes ou a capacidade das instituições cumprirem os objectivos para que tinham sido criadas.

Os dois momentos referidos situam-se, primeiro, nos anos dos mandatos dos governadores Vaz Monteiro (1941-45) e Sarmiento Rodrigues (1945-49) e, segundo, no período que se inicia com os trabalhos de Horta, P. (1965) para o III<sup>o</sup> Plano de Fomento Português, passando pelos artigos de Mendes, F. (1969-1971), no Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, sob o título genérico "Problemas e Perspectivas do Desenvolvimento Rural na Guiné" e vai até ao programa conhecido pelo título "Por uma Guiné Melhor" do governador António Spínola, elaborado entre 1972 e 1973.

No primeiro momento, as medidas dos governadores orientavam-se para o apoio à agricultura, com a introdução de sementes melhoradas de arroz, alfaias agrícolas e tracção animal. Procuraram obrigar as populações a cultivar produtos que fossem comercializáveis externamente por Portugal, diversificando a produção e criando uma dúzia de estações agrícolas experimentais, as granjas. Procuraram ainda controlar as queimadas e obrigar a uma plantação sistemática de árvores, como meio de aumentar a produção de madeira. O primeiro desses governadores chegou mesmo a conceber uma estratégia de desenvolvimento assente em três pontos:<sup>236</sup> a) construção de grandes unidades agro-industriais de processamento

---

<sup>235</sup> Da qual é bem significativo a referência ao número de funcionários públicos em diferentes anos no Anuário Colonial: de 312 em 1924 para 1501 em 1950.

<sup>236</sup> Monteiro, R.V., 1944, Relatório do Governador, Colónia da Guiné, Arquivo Colonial Português, citado por Galli, R.E. e Jones, J. (1987).



de óleo de palma, descasque de arroz, tratamento de algodão e fabrico de álcool e açúcar de cana; b) grandes plantações de borracha e árvores de fruto; c) plantações médias para produção de arroz e cajú.<sup>237</sup>

A prática desses governadores foi limitada pelo Orçamento de que dispunham e pelo pouco tempo de mandato. As intenções de investimento público presentes nos discursos de Sarmento Rodrigues, respeitantes a áreas como transportes fluviais, portos de mar, obras hidráulicas, etc., limitaram-se, segundo o próprio<sup>238</sup>, à construção de 37 postos sanitários e à ampliação do Hospital de Bissau com Maternidade e Serviço de Combate contra a Doença do Sono, à criação do Museu da Guiné Portuguesa e do Centro de Estudos da Guiné Portuguesa em Bissau, que editava o Boletim Cultural. Foi igualmente deste período a ampliação do campo de aviação de Brá, futura Base Aérea, do aeroporto de Bissau e de campos de aterragem, construção de centrais telefónicas e estações radio-telegráficas noutras vilas, como Bafatá, Mansoa, Canchungo<sup>239</sup> e Catió.

Foi também neste período 1958 – 1960, que Mário Oliveira e a equipa da DG de Obras Públicas e Comunicações do Ministério do Ultramar, elaboraram o 1º Plano Director da cidade de Bissau<sup>240</sup>.

A actividade económica foi organizada através da concessão de monopólios de comércio e produção a firmas como a Casa Gouveia<sup>241</sup> (ligada à CUF- Secção África), a Sociedade Comercial Ultramarina (ligada ao BNU), Mário Lima, Ed. Guedes Lda., Aly Souleimane, Barbosa e Comandita e aos franceses da CFAO, SCOA e Nouvelle Societé Commercialle Africaine, e através de facilidades de comércio e produção a famílias como os Nozolini, Pereira Barreto, Carvalho de Alvarenga, etc..

---

<sup>237</sup> O cajúeiro já existia no país, mas é Sarmento Rodrigues que ordena a constituição de plantações em Bolama e Quinhamel neste período.

<sup>238</sup> Sarmento, R. (1952)

<sup>239</sup> Algumas povoações da Guiné - Bissau tiveram um nome diferente do actual nalguma parte do período colonial. Se consultarmos o mapa muito detalhado incluído no Relatório do Governador Luís Viegas, de 1936, e compararmos com os trabalhos da Junta de Investigação do Ultramar de 1972 e 1973 verificamos que apenas a "Canchungo" foi dado o nome de "Teixeira Pinto" e a "Gabu" o de "Nova Lamego". Depois da independência os nomes originais foram repostos.

<sup>240</sup> Veja – se o Anexo IV para ter uma ideia do ordenamento da cidade.

<sup>241</sup> Com instalações industriais no Ilhéu do Rei de descasque de arroz e mancarra e estaleiro naval, bem como “casas de comércio” em Bissau, Apilho, Bafatá, Bambadinca, Bassarel, Bedanda, Begene, Binar, Binta, Bissorã, Bolama, Bramesco, Bula, Cabedu, Cacheu, Cacine, Cadique, Cafine, Calequisse, Catio, Chegue, Dassalame, Empada, Encheia, Farim, Geba, Mansabá, Mansoa, Gabu, Olossato, Paunca, Pelundo, Porto Gole, Salancar, Sonaco e Canchungo.

No segundo momento referido, desde 1965 a 1973, Picado Horta, descreveu a Guiné como uma economia profundamente desarticulada entre um sector de subsistência tradicional e outro de mercado ou monetarizado. A estratégia preconizada partia da necessidade de integração progressiva dos dois sectores, apoiando-se em pólos de desenvolvimento agro-industriais, agrícolas e industriais<sup>242</sup> e num esperado efeito de arrastamento desses pólos sobre o sector tradicional (Junta de Investigação do Ultramar, 1972). As medidas concretas deveriam ser a formação de empresas agrícolas capitalistas e cooperativas na pecuária, crédito à produção agrícola e centros de desenvolvimento regionais articulados com uma planificação central e estatal (Horta, P., 1965).

Essa estratégia é também o resultado de uma alteração na ideologia colonial, que não pretendemos desenvolver nesta investigação, mas que pode ser ilustrada em extractos de Belchior, M. (1966).<sup>243</sup> Segundo esse autor a atitude dominante na época poderia sintetizar-se em “Estimo este homem na sua dupla qualidade de meu irmão, filho do mesmo e amoroso Criador, e de membro da comunidade nacional a que pertença. Os seus costumes, esses, são obviamente atrasados, revelando um estado de barbárie lamentável, mas eu tudo farei para que ele abraçe os meus hábitos de viver, de pensar e de sentir.” Continua afirmando que era necessário adoptar outras ideias e métodos, tais como: “Tomemos como princípio inflexível que a ajuda material que lhes levarmos diga respeito a necessidades que eles verdadeiramente sintam, e não àquelas que nós pensamos que eles devem sentir. (...) Aliás o nosso auxílio não deve tomar o aspecto de uma dádiva. É de uma colaboração que se trata. A dádiva faz protegidos ou tutelados. A colaboração implica trabalho em comum para os membros das duas culturas, essa, faz associados, companheiros e amigos. O desenvolvimento comunitário, método particularmente válido para promover o progresso das regiões subdesenvolvidas e portanto também da África Negra, não faz mais do que apoiar-se nos dois princípios a que acabámos de aludir: escolha pelas populações em causa das obras a realizar e conjugação de esforços entre as mesmas populações e a administração pública em todas as tarefas a empreender.”

O trabalho de Horta, P. (1965) é o ponto de partida para a concepção de uma política de desenvolvimento que toma forma no III<sup>o</sup> Plano de Fomento português e nos estudos elaborados para o governador António Spínola.

Para os territórios então denominados províncias ultramarinas, o documento da Junta de Investigações do Ultramar, de 1972, concebido durante o mandato desse governador, ilustra os objectivos do III<sup>o</sup> Plano referido, ao definir uma

---

<sup>242</sup> Bissau, Bafatá como pólos agro-industriais e industriais, Canchungo como pólo agro-industrial, Catió como pólo agrícola e Bolama e Bubaque para unidades de pesca, extracção de óleo de palma e turismo, (op.cit: 54 ).

<sup>243</sup> Que, embora a obra não tenha editor, supomos ter sido publicado pelo ISCSPU, ex – Escola Superior Colonial, onde este e outros autores debatiam a ideologia do regime em relação às colónias; o autor dedica o livro ao ISCSPU. Segundo Nóbrega, Á. (2002) este autor teria sido o inventor da ideia dos Congressos dos Povos da Guiné.

estratégia de desenvolvimento baseada em cinco pontos: apoio à iniciativa privada; defesa da função social do capital; valorização do factor trabalho; ordenamento territorial e sectorial; intervencionismo ponderado.

Salientava esse documento que "de outro modo, será de reacear que as acções decorrentes de uma política de fomento possam conduzir a formas anti-sociais de evolução", revelando uma consciência clara do contexto de guerra em que tal estratégia pretendia ser implementada.

Os objectivos prioritários dessa política económica e social eram assim definidos<sup>244</sup>:

- acelerar a taxa de crescimento do produto por pessoa;
- aproveitar os recursos naturais existentes com a introdução de novas técnicas de exploração;
- expandir as actividades do sector agrícola (incluindo a silvicultura, pesca e pecuária) e do sector industrial;
- procurar melhorar o saldo da Balança Comercial pela maior diversificação e aumento do valor acrescentado dos produtos exportados e substituição de importações por produção local;
- aumentar a qualificação e produtividade da mão-de-obra pela melhoria da escolaridade e melhoria das condições higieno - sanitárias da população.

Essa estratégia tinha componentes menos prioritárias (ou subsidiárias como são designadas do documento) como o aumento da monetarização da economia, a aceleração da "passagem da economia de subsistência à produção de excedentes comercializáveis" (op. cit.: 50) o aumento da capacidade de financiamento interno do investimento através do incentivo à poupança e da reestruturação das instituições de crédito, reintegração da população marginalizada, reestruturação de serviços e mecanismos de comercialização.

É também neste período do mandato de António Spínola que há alguma evolução na construção de infra-estruturas de transportes, educação e saúde de diferentes tipos, como se pode verificar no QUADRO IV.2, período em que as estradas alcatroadas, as unidades de saúde básica, e as escolas primárias têm uma evolução significativa. A cidade de Bissau desenvolve-se espacialmente, como se pode ver nos Mapas do Anexo IV, assumindo a estrutura geográfica de uma urbe semelhante a outras capitais de países da sub região onde se localiza.<sup>245</sup>

---

<sup>244</sup> Os pontos que se sumariam podem encontrar-se desenvolvidos na publicação da Junta de Investigações do Ultramar, (1972), que não contém referencia aos autores.

<sup>245</sup> Para as cidades da sub-região existe uma boa bibliografia sobre Dakar, alguma sobre Conacry e pouca sobre Banjul; ver por exemplo Lebris et al.(1987), Osmont, A.(1995), Vários (1997), Van Dijk, P. (1992).

Independentemente de possíveis juízos sobre a correcção e eficácia dessa estratégia económica e social, as condições políticas de execução não existiam, dada a existência da guerra, nunca mencionada directamente no documento<sup>246</sup>.

Com efeito, a morte de Amílcar Cabral em 1973, levou à intensificação da guerra, e ao agudizar das divergências entre o governador e os militares portugueses em serviço no país, por um lado, e o poder central em Lisboa, por outro. O PAIGC proclama mesmo a independência em 24 de Setembro de 1973, reconhecida por setenta e três Estados até final de Novembro desse ano (Silva, A.E.D., 1997).

A demissão de António Spínola, em conflito com o sucessor de Salazar, Marcelo Caetano, seguida em 1974 de um golpe de Estado militar que pôs fim ao regime, leva ao reconhecimento da independência e a entrega do poder político ao PAIGC.

Durante a guerra, o PAIGC reivindica a criação de estruturas administrativas, jurídicas, sociais e culturais, para além das militares e políticas, nas zonas onde o exército português não conseguia impor a autoridade colonial.<sup>247</sup> Mas não pensamos que se pode afirmar existirem condições físicas e humanas para que as medidas tomadas fossem consideradas um conjunto de políticas económicas e sociais. Eram sim medidas de governação em tempo de guerra, orientadas para o apoio aos militares em acção e para a motivação da população, através de um tipo de práticas que o partido pensava implementar após a independência<sup>248</sup>.

Julgamos ser de salientar, pela importância directa na vida das famílias, a criação de unidades de saúde nas tabancas e a existência de escolas nas zonas libertadas, organizadas em escolas de tabanca, internatos, Escola Piloto e Instituto Amizade (Koudawo, F., 1996), apoiadas por cooperação bilateral de países como a Suécia, o Canadá ou a Itália, com uma frequência de alunos, que, embora variando de acordo com a evolução da guerra, cresceu sobretudo a partir de 1970, com o número de escolas primárias nessas zonas equivalente ao das zonas controladas pelos portugueses (QUADRO IV.1 e IV.2).

---

<sup>246</sup> Que cita os militares de serviço na colónia como "população deslocada", explicando que dos 42.000 referidos apenas 12.000 se podem considerar residentes (Junta de Investigações do Ultramar, 1972).

<sup>247</sup> Como era lógico numa situação de guerra, havia divergências entre as autoridades de Lisboa e as do PAIGC, sobre as áreas sob controle português ou libertadas. Uns defendiam que essas zonas não existiam, outros afirmavam que 50 % da população aí vivia. Veja-se mapa no Anexo IV.

<sup>248</sup> Debateu-se, nesses anos anteriores a 1974, se essas zonas podiam ou não ser consideradas um Estado à luz do direito internacional. Embora tal questão não seja relevante para a presente análise, pode consultar-se para um esclarecimento o livro de Pierson-Mathy, P. (1980).

**QUADRO IV.1**  
**Estudantes, professores e escolas no ensino primário nas zonas libertadas**  
**(1965 - 1972)**

Ano	N.º de estudantes	N.º de professores	N.º de escolas
1965	13361	191	127
1966	14380	220	159
1967	9384	284	158
1968	8130	243	134
1969	8559	248	149
1970	8574	251	157
1971	14531	258	164
1972	20000	251	200

Fonte: PAIGC, Documento citado por Lobban, R.A. e Forrest, J. (1988).

Essas estruturas correspondiam à passagem à prática dos objectivos de governação de valorização dos guineenses que o PAIGC defendia, criando expectativas até aí só ao alcance dos colonos, seus descendentes ou nacionais assimilados. Foi esse tipo de prática, e não só as vitórias militares, que permitiu a esse partido reclamar a legitimidade para governar.

Moura, A. (1987) faz uma interpretação das medidas tomadas, que concorda com o que escrevemos ao considerar: "a estratégia de desenvolvimento económico que está implícita em toda a obra de Amílcar Cabral e na conduta da guerra de libertação nacional aponta para o papel central da produção popular, baseada no esforço e iniciativa dos camponeses e na tradição socioeconómica comunitária e de cooperação no trabalho produtivo das tabancas". Essa linha de pensamento, que poderia ter originado uma determinada concepção e prática de um tipo de políticas económicas e sociais inserida nas estratégias que caracterizámos no Capítulo anterior, não teve continuidade na governação, como veremos no ponto seguinte.

**QUADRO IV.2 249**  
**Infra-estruturas rodoviárias, de energia eléctrica, de saúde e de**  
**educação**  
**(1964,1974,1990 e 2000)**

<b>Tipo de estrutura</b>	<b>1964</b>	<b>1974</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>
Rodoviárias				
Km totais de estrada	3102	3150	2636	4400
Dos quais Km alcatroados	64	550	710	453
Energia eléctrica				
Capacidade em kw	2605	6000	10400	9000
Saúde				
Hospital Nacional	1	1	2	2
Militar	1	2	1	(d)
Regional	3	3	6	5
Rural	6	6	13	11
Maternidade	17	2	(a)	(a)
		4		
Centro materno infantil	1	1	(a)	(a)
Posto rural	51	71	(a)	(a)
Centro saúde mental	1	1	1	1
Unidade de saúde de base	0	431	(a)	(a)
Centro de saúde	0	0	108	121
Leprosaria	1	1	1	1
Centro tuberculose	1	1	1 (b)	1
Educação				
Escolas Pré Primárias	0	0	0	5
				0
Escolas Primárias	132	352	625	788(e)
Secundárias	1	1	3	6
Secundárias Privadas	0	0	0	6
Superior e professore	0	0	3	2
Técnicas	1	4	6	4
Enfermagem	1	1	(c)	1
Profissionais	1	2	5	10 (f)
Populares Privadas	5	7	5	188
Madrass Primárias	..	..	..	78
Madrass Secundárias	..	..	..	1

Fontes: Horta, P. (1965), CIDAC, (1977), Andreini, J-C. e Lambert, M-L. (1978),

<sup>249</sup> Não inclui as infraestruturas das zonas libertadas.

UNICEF, (1993, 1996), Acioly, JR. C. (1993), World Bank (1994), PNUD(1997 e 2000), Ministério da Educação da Guiné – Bissau (2000), CNUCED (2002),

Notas: (a) Estes serviços foram atribuídos aos centros de saúde

(b) A partir de 1990 passou a acumular os serviços de planeamento familiar.

(c) A escola de enfermagem foi incluída na Faculdade de Medicina. Esta deixou de funcionar em 1998.

(d) Destruído na guerra de 1998/99 e ainda não reconstruído em 2002.

(e) Note-se que muitas escolas não têm as classes todas do nível de ensino que ministram. Por exemplo para 2000 apenas cerca de metade das oficiais do nível primário leccionam as quatro classes. As construções dividem – se por “barracas”, “definitiva” e “tradicional melhorada”

(f) Inclui CIFAP de Bissau e de Bula, CENFA, EAO/Quelele, EPVC, CEFC (as escolas agrícolas de Empada e Bedanda ) e 4 escolas privadas em Bissau.

#### **4.1.2.O período dos Planos de Desenvolvimento, 1974 - 1980**

A guerra pela independência terminada em 1974 encontrou o país com um grau de desenvolvimento extremamente baixo, seja quais forem os indicadores utilizados; isso significa que as estruturas físicas e os recursos humanos e financeiros não permitiam um processo autónomo de acumulação para uma estratégia de desenvolvimento acelerado, tendo sempre que recorrer a grandes ajudas externas<sup>250</sup>.

O III Congresso do PAIGC em 1977 definiu orientações de política económica, que o governo acatou, quanto ao modelo de desenvolvimento a seguir. Sob o lema genérico do "fim da exploração do homem pelo homem" pretendia-se a "Reconstrução Nacional" com prioridade para a agricultura<sup>251</sup>, infraestruturas e pequena indústria, educação e saúde. Segundo Vasco Cabral, em entrevista a Luís Moita, na altura director da ONG portuguesa CIDAC, em 1976, o turismo também foi discutido mas não foi considerado prioritário.

Mas já nessa entrevista se apontava que "o desenvolvimento da grande indústria é que vai permitir condições económicas diferentes", e que "a agricultura é a base e a indústria o dinamizador do desenvolvimento". Com efeito, a industrialização, as infraestruturas de transportes e comunicações e a administração pública do país foram na prática os sectores prioritários, através de um programa de investimentos públicos, verificando-se uma secundarização da

---

<sup>250</sup> Há diversos autores que referem esta temática negativa da herança colonial do país. Veja-se para o período em análise, por exemplo Handen, D.L. (1986) ou Pierson-Mathy, P. (1980). A descrição mais exaustiva será a do Comissariado de Estado da Coordenação Económica e Plano (1980).

<sup>251</sup> Sector que o próprio A. Cabral definiu como aquele que teria o primeiro lugar, segundo Davidson, B. (1981)

agricultura<sup>252</sup>, como se pode constatar se consultarmos os dados do QUADRO IV.3 sobre a execução dos projectos de desenvolvimento.

Configurou-se uma estratégia de desenvolvimento com um modelo político de centralização da governação no aparelho central do Estado<sup>253</sup>, com a formação de um Sector Empresarial de Estado pela estatização das empresas comerciais<sup>254</sup>, industriais, de transportes e serviços financeiros existentes e a criar. O efeito pretendido, de diminuição do peso que o sector privado tinha na economia e de anulação do seu possível papel no processo de desenvolvimento, constituíram na realidade um conjunto de opções por um modelo de política económica e social próximo da opção estratégica designada por "socialista" no Capítulo anterior, onde o Estado<sup>255</sup> assumia um tipo de governação com detenção do papel de dinamizador e agente executor exclusivo, apoiado no financiamento externo<sup>256</sup>.

---

<sup>252</sup>Ver a análise do SEPCI (1983).

<sup>253</sup> Em contradição com o pensamento de A. Cabral sobre a organização do Estado, segundo Davidson, B. (1981), com tradução nossa : "Porque teríamos nós de sobrecarregar-nos com um aparato de palácio presidencial, uma concentração de ministros, sinal claro de uma elite emergente e que cedo se tornaria um grupo privilegiado ?". Rudebeck, L. (1984), afirma que o modelo de Estado preconizado por A. Cabral era assente em assembleias regionais eleitas directamente. Veja-se também Cardoso, C. e Imbali, F.(1993) ou Lopes, C. (1987), que afirmam que as estruturas do regime colonial relacionadas com o funcionamento dos serviços do Estado foram mantidas sem correcções.

<sup>254</sup> Com a extensão a todo o país do sistema de Armazéns do Povo existente nas zonas libertadas,

<sup>255</sup> E o Partido, que se sobrepunha às decisões do órgãos estatais quando assim o entendesse. Veja-se comentários e relatos de entrevistas feitas por Pierson-Mathy, P. (1980), sobre os artigos do programa do PAIGC.

<sup>256</sup> Que desde a independência foi significativo. Cite-se Lars Rudebeck que afirmava em 1977 que só a ajuda da Suécia, em 1975 e 1976, era superior ao total das exportações do país.



**QUADRO IV.3**  
**Execução financeira dos projectos de investimento por sector**  
**(1978 - 1980)**

Sector de actividade	1978	1979	1980
	( % )	( % )	( % )
Agricultura, Silvicultura e Pecuária	15.0	9.1	6.9
Pescas	4.1	1.6	4.1
Transformadoras	17.2	36.8	23.5
Transportes e comunicações	22.4	12.1	12.5
Administração Pública	11.9	10.6	10.1
Outros	29.4	29.8	42.9
Total	100.0	100.0	100.0

Fonte: MCEPCI (1985)

A Política Industrial, para a qual o Plano Quadrienal de 1983-86 refere um investimento de 43 milhões de dólares dos EUA nos projectos industriais - dos quais mais de 50 % em Bissau, segundo o Comissariado de Estado da Coordenação Económica e Plano (1980) -, teve uma rentabilidade muito baixa, quer pela falta de quadros técnicos e de gestão, quer pela falta de matérias primas nacionais, ou pelos erros de planeamento da dimensão e tipo de unidades instaladas. Dois exemplos:

Primeiro, uma fábrica de descaroçamento de algodão com capacidade para doze mil toneladas/ano quando a produção nacional andava pelas mil e quinhentas, inserida num enorme complexo agro-industrial - Cumeré - que tinha também capacidade para tratar 70 mil ton. de mancarra e 50 mil de arroz quando no país “só se comercializa cerca de 30% daquelas quantidades” (Lopes, C., 1986). Planeado para responder à oferta de toda a subregião nunca atraiu os produtores dos países vizinhos de forma a rentabilizar o investimento.

Segundo: uma linha de montagem Citroën completamente dependente do exterior e que produziu entre 1979 e 1984, 407 carros com uma marca - Nhai -, atingindo o preço final da unidade um valor superior à importação do mesmo tipo de veículo da Europa, segundo relatório do director da empresa citado por Padovani, F., (1991).

A Política Agrícola neste período, como afirma Schwarz, C. (1989), limitou-se, nos primeiros anos, a uma procura de soluções à medida que os problemas surgiam.

A partir de 1977 reforçam-se as infraestruturas centrais com a organização de gabinetes e departamentos técnicos, de estações de pesquisa e produção de sementes e iniciam-se projectos integrados de desenvolvimento agrícola em zonas interiores do país. Nesse período há uma divulgação da pequena mecanização na produção.

A Política Comercial, estatizada e com controles militares nas regiões (que funcionavam como autênticas fronteiras, impeditivas da livre circulação de pessoas e bens), e a Política de Preços, assente na sua definição político - administrativa por parte do Governo (sem atender ao equilíbrio entre oferta e procura dos mesmos), levou a uma paralisação da actividade dos privados e a uma escassez de bens de consumo<sup>257</sup>, sobretudo no meio rural, crescendo o mercado paralelo e as actividades comerciais ilegais com os países vizinhos, para troca de produtos agrícolas por outros bens de consumo<sup>258</sup>.

Basta atender ao preço, no produtor, do arroz<sup>259</sup>, de 5,0 pesos em 1978 e 7,5 em 1980, comparado com o preço do mesmo produto no consumidor em Bissau, de 27,0 pesos em 1978 e 41,0 em 1980, para verificar que os preços relativos meio urbano/meio rural eram favoráveis aos comerciantes cidadãos; os subsídios em espécie, do Governo aos funcionários públicos, concentrados em Bissau, apoiavam essa diferença de preços e significavam um claro desvio de recursos do campo para a cidade, numa prática de governação que contrariava a prioridade à Agricultura e aos camponeses.

---

<sup>257</sup> Hochet, A. (1983), escreve que "num dos sectores melhor abastecidos o conjunto de armazéns do Estado ( Armazéns do Povo, retalhista, e Socomi, grossista ) receberam em 1979, em média por habitante, 6,47 kg de arroz, 0,775 kg de açúcar, 0,08 l de óleo alimentar de amendoim e 0,13 l de petróleo para iluminação.". Se compararmos esses valores com o consumo das famílias referido na nota 33 deste capítulo, pode-se verificar a insuficiência dessas instituições para servir de principal veículo de abastecimento.

<sup>258</sup> Veja-se Augel, J. e Cardoso, C (1996) que citam diversos autores que tratam a temática do comércio transfronteiriço na Guiné-Bissau e Bach, D. (1995), para a teorização do papel desse comércio no desenvolvimento.

<sup>259</sup> O SEPCI, (1983), dá uma média de 378 gramas/dia/pessoa. O que significa numa família de 4-6 unidades de consumo, 551-827 kg/ano. C. Schwartz (1989) estima em 113 kg de arroz por ano/habitante, mas com a cidade de Bissau a consumir 130 kg ano/pessoa. O CILSS (1998-2000) e o PAM Guiné – Bissau (2000/01) citados por Tin, H.(2002), dão para o período 1997 – 2001 a média de 392,75 gr por pessoa/dia. Ou seja 15 anos depois a população guineense ainda consome mais arroz por dia e pessoa. Daí a distribuição mínima de um saco de 50 kg por mês aos funcionários e aos militares.

As empresas que compunham o Sector Empresarial do Estado estagnavam, enfrentando permanentemente a falta de peças, de energia e combustível. Segundo Forrest, J.B.(1993), a capacidade instalada nessas empresas foi utilizada em média apenas em 20 - 25 %.

O reforço do papel do Estado levou a que o número de funcionários da Administração Central quadruplicasse em menos de cinco anos, atingindo em 1977, 80% dos assalariados<sup>260</sup>; os funcionários coloniais não militares continuaram nos serviços, suprimindo a falta de quadros médios do partido e reproduzindo tendencialmente a lógica de funcionamento administrativo colonial<sup>261</sup>. Não se coloca o problema dos funcionários serem em excesso, mas sim a sua falta de preparação para as funções que o programa do PAIGC atribuía aos serviços públicos, às estruturas políticas e às empresas estatais. Como Cardoso, C. e Imbali, F (1993) escrevem “o problema principal da função pública na nossa terra é que a sua redução deve ser precedida da sua modernização.” O funcionalismo como segurança social ou como recompensa de serviços prestados na luta de libertação é uma temática por analisar.

Como Rudebeck, L. (1990) defende, a afirmação do PAIGC como partido de Estado, saído da luta armada, não se podia manter, no espaço urbano, com base na aliança com os camponeses, que lhe tinha permitido ganhar essa luta. O grupo social de apoio mais evidente no espaço urbano eram os anteriores funcionários públicos guineenses e caboverdianos.

Para os militares existiu em todos os governos um Ministério ou uma Secretaria de Estado de Antigos Combatentes da Liberdade da Pátria, com função de reintegração na vida civil e apoio a militares diminuídos pela guerra. Mas os antigos combatentes não tinham em geral habilitações que lhes permitissem ocupar eficazmente os lugares de funcionalismo em Bissau. Julgamos que as organizações internacionais financiadoras do desenvolvimento do país nunca perceberam a importância do grupo social dos antigos combatentes no equilíbrio social e político do sistema. Por seu lado, os governos sucessivos foram diminuindo o apoio a cooperativas e projectos para melhorar as condições de vida, no orçamento geral do Estado e na afectação de fundos da ajuda externa, originando situações como a já referida nas vésperas do golpe de Estado de 1980, e que se repetiram em 1998.

A pouca preocupação com a Política de Reforço Institucional levou a uma ausência surpreendente de documentos de política e legislativos. A legislação colonial vai sendo alterada muito lentamente; por exemplo, sobre o funcionalismo, o "Estatuto do Funcionalismo Ultramarino" português de 1966, ainda se mantinha em vigor em 1991, apenas com alterações pontuais. Aliás Pereira, P. C. (1989)

---

<sup>260</sup> Aliás desde 1975 até, pelo menos, 1993 que o Governo procurou regulamentar a admissão de funcionários. Segundo Cardoso, C. e Imbali, F. (1993) sem qualquer sucesso, prevalecendo os critérios políticos de atribuição de empregos. Ou segundo Fadul, F. (2002) até 2001.

<sup>261</sup> Lopes, C.(1982), citado por Ampagatubó, J. (1995), refere mesmo um fundador do PAIGC, "cuja atitude se assemelhava à do colono de antigamente".

defendia que não havia nada de estranho nesse Direito, pois era preferível ter um Direito que fosse “instituidor de uma ordem social” do que cair num vazio da legitimidade.

Nas relações com o resto do mundo, a Política Cambial de sobrevalorização da moeda nacional agravou o desequilíbrio da Balança Comercial, cujas exportações passaram de 14 % das importações em 1976, para 34 % em 1977 e 18,5 %, em 1980<sup>262</sup>.

A Política Fiscal e Orçamental permitiu que as despesas governamentais nominais crescessem, entre 1977 e 1981, a uma taxa anual média de 19 %, enquanto as receitas cresciam a 14 % ao ano, segundo o FMI (1984). Chegou-se a uma situação em que as receitas internas cobriam apenas 50 % das despesas correntes do governo e uma percentagem nula das despesas de investimento. O desequilíbrio orçamental, contribuiu assim para um maior agravamento da situação, contribuindo para o esgotamento do modelo seguido.

No mesmo período, no Sector Financeiro, a Política Monetária permitiu que o crédito ao governo crescesse em média 45 % ao ano, financiando o défice fiscal e gerando inflação, que passou de 9,0 % em 1977, para 20 % em 1980 e 25 % em 1981, segundo a SEPCI (1983).

A dívida externa aumentou permanentemente, como se pode verificar no QUADRO IV.4, não só em valor absoluto, mas também em percentagem do PIB, assumindo, no período imediatamente a seguir à independência, um peso que iria dificultar a disponibilização de recursos para a execução interna das políticas aprovadas, fosse qual fosse o ritmo de desembolso de juros e capital.

#### **QUADRO IV.4** **Dívida externa em % do PIB e total** **(1978 - 1981)**

<b>RUBRICAS</b>	<b>1978</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>
Em % do PIB	51.0	70.1	82.0	82.7
Total em milhões USD	80.6	121.3	130.5	140.0

Fonte: MCEPCI (1986) e INEC (1986)

As medidas de Política Social, no que respeita ao Sector da Educação e Formação, tiveram a colaboração de uma equipa que incluiu o pedagogo brasileiro Paulo Freire. O objectivo foi o de organizar um sistema de ensino para todos, que ligasse os estudos ao trabalho, pela participação de estudantes em actividades agrícolas em granjas, pecuária ou pequenas hortas. Como aspecto específico cite-se a Política de alfabetização de adultos e das forças armadas<sup>263</sup>. Tal política

---

<sup>262</sup> Veja-se o Boletim Trimestral de Estatística, vários anos, Bissau, República da Guiné Bissau.

<sup>263</sup> "Um dos objectivos principais da transformação do nosso ensino é fazer a ligação da escola à vida, à tabanca, ao bairro." Mário Cabral, 1976, in jornal Nô Pintcha, Bissau.

pretendia continuar a prática das escolas nas zonas libertadas<sup>264</sup> (QUADRO IV.2). Mas, após uma forte afluência escolar, foi perdendo aceitação junto da população, quer pela falta de materiais e instalações, quer porque as famílias viam no ensino uma actividade elitista, cujo calendário entrava em conflito com a necessidade dos jovens participarem no trabalho agrícola e que os afastava dos trabalhos pesados do campo<sup>265</sup>. É pelo menos assim que Galli, R.E. (1987), Lepri, J-P. (1985 e 1986), e Monteiro, J. e Silva, D. (1993) interpretam a evolução crescente até 1977-78 e decrescente a partir desse ano, do número de alunos no ensino primário, no período 1976 - 1980, como se pode constatar do QUADRO IV.5 e no GRÁFICO IV.1. Note-se que não há estimativas oficiais da população por escalões etários antes do recenseamento de 1979, e portanto só temos taxas de escolarização a partir de 1980/81, como veremos mais adiante neste capítulo. São também esses autores que defendem a interpretação segundo a qual esta política no ensino não agradava aos quadros médios e superiores, que viam o modelo europeu como o ideal, até por ser aquele que permitia continuar os estudos a nível universitário em escolas de países fora do chamado bloco de Leste e de Cuba.

A falta de meios materiais e humanos na educação começa neste período a gerar uma situação de existência simultânea de lógicas diferentes, apoiadas em projectos financiados externamente. Assim, segundo a interpretação de pessoas<sup>266</sup> que trabalharam nesse sector na época, vamos encontrar, até 1989, por exemplo em projectos de formação de professores, a permanência das ideias de continuação do ensino preconizado nas zonas libertadas e, em simultâneo, nas escolas primárias e secundárias os modelos de ensino clássico europeu que se foram impondo generalizadamente.

**QUADRO IV.5**  
**Estudantes no ensino básico elementar (1976 - 1987)**

ANOS	Número
1976-77	65592
1977-78	76197
1978-79	72991

<sup>264</sup> Ver Lepri, J-P. (1989), para uma análise da proximidade destas escolas das populações.

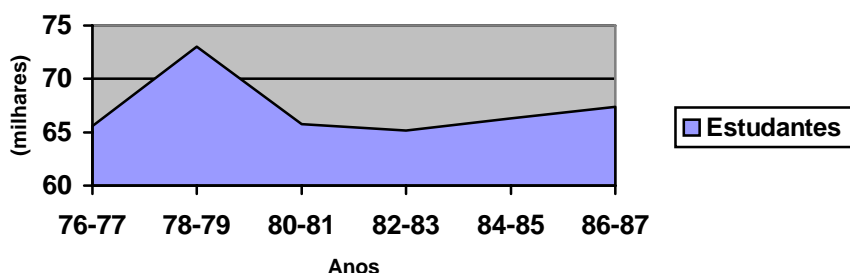
<sup>265</sup> O resultado pode verificar-se nos números de acesso à instrução nos centros urbanos de 56.8 % da população, contra 12.4 % no campo (Monteiro, 1993).

<sup>266</sup> Como Manuel Ramboult Barcelos, ex - Ministro da Educação ou Lino Bicari, profundo conhecedor do país e da história do seu ensino desde os tempos de guerra colonial.

1979-80	68161
1980-81	65734
1981-82	65020
1982-83	65175
1983-84	65405
1984-85	66279
1985-86	66539
1986-87	67374

Fonte: Lepri, J-P. (1989), citando o Anuário Estatístico do Ministério da Educação

**Gráfico IV.1**  
**Estudantes do ensino básico elementar**



A Política Social teve outra componente importante que foi a organização do sistema de saúde, a partir das estruturas essencialmente urbanas deixadas pelo colonizador e daquelas que existiam nas zonas rurais libertadas. Em 1976 foi elaborado um Plano Nacional de Saúde, com farmácias de tabanca, Unidades de Saúde de Base, Hospitais de Sector, Regionais e Nacionais. Os objectivos expressos eram a cobertura do país, pela descentralização dos serviços, a formação de pessoal, o acesso a medicamentos, vacinação e a prevenção sanitária.

Toda a implementação do sistema ficou a cargo do Estado, inclusive a comercialização farmacêutica. A assistência técnica externa (francesa, italiana, holandesa, cubana, chinesa continental, chinesa Taiwan e soviética, para além de

muitas ONG<sup>267</sup>) tomou a cargo os principais centros, enquanto não existia pessoal nacional com capacidades para o fazer. A metodologia delineada implicava a formação feita nas aldeias, a responsabilização colectiva das mesmas e a fusão entre a medicina moderna e a tradicional. Galli, R.E e Jones, J. (1987) concluem a sua análise da política definida e praticada no sector, escrevendo que o programa de saúde, e a actuação do ministério correspondente, foram a definição e prática de políticas que mais beneficiaram a população, embora com a tendência para desenvolver os aspectos mais modernos em Bissau, e os de prevenção no resto do país, através de um desigual investimento e desigual concentração de pessoal mais especializado.

De uma forma global, a avaliação das políticas postas em prática neste período pode ser feita pela execução dos investimentos públicos (QUADRO IV.3) por indicadores das Contas Nacionais<sup>268</sup>. A alteração da estrutura da produção, no sentido de uma maior industrialização, não teve uma evolução muito significativa, com o sector "Indústrias Transformadoras" a ter uma média de 8.5 % do PIB entre 1977 e 1980, acompanhando as taxas de crescimento negativas do PIB, que passaram de -1.5 % entre 1978 e 1979 para -14.8 % de 1979 a 1980. O Investimento foi importante nas Transformadoras e Outros, embora esses sectores não fossem definidos como prioritários nos Planos.

Refira-se, como conclusão deste período, opiniões como a de Pessoa, V. R. (1990), que afirma que as decisões foram tomadas numa base casuística, sem nenhum plano formal, e com ausência de medidas que corrigissem os desequilíbrios que se foram avolumando. Ou Jao, M.(1993), ao afirmar que a incoerência do discurso teórico quando confrontado com a prática do governo foi o

---

<sup>267</sup> Em World Bank (1994), Vol. III encontra-se uma lista muito completa de apoios ao sector.

<sup>268</sup> Com a limitação de dados que os técnicos das Contas dispõem para a sua elaboração, elas correspondem ao nível provisório das Contas elaboradas em Portugal. Os técnicos estrangeiros que elaboraram essas Contas, desde a independência até 1998, partem de dados do comércio externo, obtidos dos boletins das alfândegas (o que deixa de fora todo o comércio por fronteiras terrestres), dos elementos da balança de pagamentos, que o banco central tenha, e dos dados do investimento público, para a estimativa da óptica da despesa. Para a óptica da produção utilizam-se os coeficientes que existam ou os utilizados pelos Estados vizinhos, a importação de arroz comparada com a média consumida por pessoa, obtida pela população estimada, as informações possíveis sobre pescas, sobre o ano agrícola, empresas estrangeiras (para as nacionais não existem dados utilizáveis). Os inquéritos às despesas das famílias permitem ter um índice de preços no consumidor e uma estrutura de consumo. O resultado final é muito pouco fiável e podem encontrar-se vários números para o mesmo ano, correspondentes a metodologias com a mesma base mas com opções diferentes dos técnicos. A partir de 1994 o BCEAO inclui a Guiné - Bissau nas suas estimativas mas em geral com notas onde exprime as suas reservas em relação aos dados (Relatórios e notas sobre a UEMOA no site do BCEAO).

germe de uma proliferação de projectos de desenvolvimento por todo o território, de forma descontrolada, que afectou decisivamente a eficácia da política económica e social desse período.

Pensamos que os elementos citados nesta secção não permitem uma conclusão tão peremptória no mesmo sentido desses autores. A lógica dos Planos de Desenvolvimento, privilegiando o longo prazo em detrimento dos equilíbrios de curto prazo, foi criando uma situação para as famílias que não correspondia às expectativas criadas pelo programa e discurso do partido do poder, manifestando-se sobretudo na falta de abastecimento de bens de consumo e na qualidade inferior dos sistemas de educação e saúde.

A lógica da organização da chefia do PAIGC no período de guerrilha, com comandantes e guerrilheiros, poucas estruturas hierarquizadas intermédias, com grande liberdade de acção das regiões e sectores, e a ausência de um período de transição para a independência, contribuiu para essa desarticulação, alimentando uma autonomia dos ministérios (então chamados Comissariados ) que, julgamos, marcou decisivamente a fraqueza e a dificuldade de estruturação institucional do Estado.

A estratégia escolhida, quando não conseguiu prever o efeito desta ausência de estruturas estatais, criou contradições que se revelaram insolúveis entre essa autonomia (que favorecia a apropriação de recursos estatais e urbanos por parte dos quadros vindos da guerrilha) e a necessidade de prossecução de regras de disciplina que permitissem cumprir as metas e objectivos definidos nos Planos.

#### **4.1.3. O período das políticas de ajustamento de iniciativa nacional, 1980 - 1986**

Os participantes do Iº Congresso Extraordinário do PAIGC, em 1981, e o Programa do Governo Provisório do período posterior ao golpe de 14 de Novembro de 1980, procuraram retomar uma governação que consideravam ser a rectificação de erros e desvios da linha que o partido tinha aprovado no IIIº Congresso "normal": a prioridade à agricultura<sup>269</sup> e a articulação da agricultura - indústria com o sector de serviços, particularmente o comércio. Afirmavam objectivos como "Controle e gestão planificada da economia" a par de "Incentivos e apoio às iniciativas populares" e "Estímulo às iniciativas privadas". No documento do CECEP (1980) referia-se a intenção de elaborar o Primeiro Plano Quadrienal 1983/1986, como "quadro fundamental de referência utilizado pelo Governo como meio de organização e funcionamento da actividade económica", tendo sido instituído um "super - ministério"<sup>270</sup> encarregado da Coordenação Económica, Plano e Cooperação Internacional, que, a partir de 1982, divide responsabilidades

---

<sup>269</sup> "É preciso voltar para a orientação tão desrespeitada: a agricultura como base e a indústria como factor da sua dinamização", CECEP (1980).

<sup>270</sup> Expressão utilizada por Mukendi, T.B. (1996)



na governação com o Ministério da Economia e Finanças e, a partir de 1992, perde a Cooperação Internacional para o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

O modelo de governação do país não se afastava da definição teórica do período anterior, mantendo as funções do Estado, com a intervenção seja na actividade económica seja nas áreas sociais. O partido PAIGC continuava como força dirigente única, embora o seu âmbito territorial fosse agora somente o território da Guiné – Bissau, abandonando o objectivo de um Estado binacional<sup>271</sup> com Cabo Verde.

Essa estratégia concretizou-se num I<sup>o</sup> Plano de Desenvolvimento para 1983-86, que incluía uma definição de um Programa de Investimento Público (PIP) e, numa primeira fase<sup>272</sup>, um Programa de Estabilização Económica (PEE), para 1983-84, (aprovados em finais de 1982, como refere o SEPCI (1982), com o apoio das organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial).

Os sectores prioritários definidos no PIP eram o desenvolvimento rural, florestas/madeiras, pescas e minas; os sectores de "apoio principal" englobavam a hidráulica, os transportes, as telecomunicações, o comércio e a administração; nos chamados sectores sociais agrupavam-se a educação, saúde, juventude e desportos, combatentes da liberdade da pátria, informação e cultura, e urbanismo; o conjunto de sectores considerado menos prioritário incluía as obras públicas, a indústria, a energia e o turismo. Essa definição de sectores mantinha a prioridade ao sector autónomo da cidade de Bissau, com 24 % do total financiado.

Os eixos básicos da política económica do PEE eram os seguintes: eliminação dos desequilíbrios entre a produção e o consumo, através de medidas de saneamento da situação económica e financeira; a reorganização do sector público e o impulso ao sector privado com a liberalização dos circuitos comerciais e económicos; a definição de critérios para uma melhor utilização da ajuda externa; e manutenção do controlo da economia por parte do Estado, que, nomeadamente, continuava a executar o PIP, embora com uma redução global, de forma a corresponder à capacidade de gestão existente. Os objectivos de estabilização implicavam que a governação prosseguisse com políticas orçamentais e cambiais de controle da despesa do Governo, incluindo os salários, as admissões dos funcionários públicos e a desvalorização da moeda nacional.

Em 1983 a política de relações com o resto do mundo foi o sector que registou o primeiro tipo de medidas utilizado para incentivar os agentes económicos privados a operar: aprovou-se a liberalização parcial do comércio

---

<sup>271</sup> Como é referido por Koudawo, F. (2001).

<sup>272</sup> As restantes fases eram a retoma económica e o crescimento auto - sustentado.

externo, com abolição das taxas de exportação e acesso a divisas para importação<sup>273</sup>, por parte dos agentes privados.

A essas medidas juntou-se a Política Comercial de concessão de 30 postos de venda a retalho aos privados. Estas últimas tiveram, quanto a nós, efeito sobretudo no ressurgimento do ambiente social de aceitação, pela população e pelos diferentes níveis de organismos da Administração, da actividade dos privados.

O objectivo de equilíbrio orçamental originou uma Política Fiscal que promulgou um novo Código de Impostos com aumento de impostos sobre tabaco, álcool e combustíveis, como meio de aumentar as receitas fiscais.

O objectivo de equilíbrio da Balança de Pagamentos levou a uma negociação da dívida externa, tendo como objectivo uma redução de 31.6 % do montante total, o reescalamento de 55 % e alargamento do período de graça para cinco anos, de acordo com Handen, D.L. (1986).

O objectivo estratégico de apoio ao sector agrícola concretizou-se sobretudo numa Política Agrícola de continuação da acção anterior de divulgação de técnicas e sementes melhoradas a partir de Contuboe e Caboxanque, Planos integrados apoiados em Projectos como o de Algodão e Amendoim (União Europeia e França), Arroz no Vale do Geba (FAO e USAID), os Programas de Desenvolvimento Rurais Integros de Cacheu, Biombo e Oio (Suécia)<sup>274</sup>, complementada com o aumento dos preços ao produtor,<sup>275</sup> (ver QUADRO IV.9), procurando corrigir os valores dos preços relativos urbano/rurais.

Mas em 1984 o documento preparatório do Plano Anual afirmava "O novo agravamento da situação económica ocorrido em 1983 (...) Do ponto de vista económico e financeiro, o ano de 1983 não registou qualquer progresso na via da estabilização." A Política Comercial e de Preços não reduziu, nos dois primeiros anos, as diferenças substanciais entre o preço no produtor agrícola e o preço no consumidor (QUADRO IV.9), nem permitiu um abastecimento regular dos mercados onde subsistiram preços muito diferentes, devido ao frequente esgotamento dos stocks oficiais<sup>276</sup>; a Política Cambial de desvalorização

---

<sup>273</sup> Não sendo a moeda guineense convertível a importação implicava disponibilidade de divisas no banco central, fruto de exportações e outros fluxos como transferências privadas e da chamada ajuda à balança de pagamentos dos acordos com o FMI e com o BM.

<sup>274</sup> Segundo Mendy, P.K., (1996).

<sup>275</sup> Segundo o Plano Anual de 1986, cerca de 107,6 % no período 1983-86, para o arroz, cuja importância na sociedade guineense se encontra explicada no Capítulo V.

<sup>276</sup> Handen, D.L. (1987), cita um Inquérito no Mercado em Bissau, onde são recolhidos os seguintes preços para o arroz / açúcar / óleo: Venda aos funcionários/ou nos Bairros - 65 / 115 / 400

Venda nas lojas/repartições- 150 / 350 / 400

Preços ilegais ou tolerados - 250 / 450 / 1500 Pesos por

kg ou litro.

deslizante pouco melhorou o mercado paralelo de divisas, como se pode verificar pelo crescente diferencial entre o câmbio oficial e paralelo (QUADRO IV.6), e pelos desequilíbrios da Balança comercial e do Orçamento (QUADRO IV.10).

As razões de tal insucesso, de acordo com os autores do Plano (Ministério do Plano, 1984), têm a ver com o atraso na concessão de fundos de ajuda externa à Balança de Pagamentos, à segurança alimentar, e também com a lentidão das reformas na Administração do Estado, que manteve a sua ineficácia, no que respeita à capacidade em recursos humanos técnicos, médios e superiores, de levar à prática as decisões políticas do governo ou partido. Ou seja, quatro anos depois do golpe de 14 de Novembro, a governação era referida como uma das causas centrais do insucesso no desenvolvimento do país.

**QUADRO IV.6**  
**Taxas de câmbio oficial e diferencial, entre peso guineense e dólar dos EUA**  
**(1980 - 1986)**

<b>Ano</b>	<b>Oficial</b>	<b>Paralelo</b>	<b>Diferencial (%)</b>
1980	33.81	73.90	118.5
1981	37.81	82.30	117.7
1982	39.85	90.60	128.5
1983	42.93	120.00	150.4
1984	105.60	250.00	150.0
1985	159.26	400.00	150.0
1986	203.63	550.00	169.7

Fonte: Banco Central da Guiné-Bissau (1993)

A contratação de funcionários aumentou continuamente, até 1986, conforme se pode ver no QUADRO IV.7, e os funcionários que foram dispensados ou se reformaram voluntariamente, foram, na realidade (e segundo a interpretação de técnicos do Banco Mundial<sup>277</sup> e de documentos preparatórios da Reforma Administrativa elaborados com financiamento do PNUD), nomes que constavam em duplicado nas folhas de pagamento, que recebiam por mais de um ministério nos quais tinham trabalhado, ou que pertenciam a pessoas inexistentes ou já falecidas. Como os serviços públicos estão em grande maioria concentrados em Bissau, a implementação das medidas de redução do efectivo da função pública,

---

<sup>277</sup> Fontes pessoais.

manteve ao serviço os funcionários existentes e aumentou o seu número com novas contratações, atenuando o efeito negativo dos despedimentos sobre o bem-estar das suas famílias. A interpretação de tal comportamento por parte das instituições tem a ver com o papel do Estado como empregador e será referida no ponto seguinte. Note-se que, só em 1996, se completou o recenseamento dos funcionários públicos, e os números obtidos não são comparáveis com os anteriores baseados nas folhas de pagamento, segundo o FMI(1998). Igualmente só em 2001 foi elaborado o primeiro estudo de reforma de um Ministério – Agricultura, Floresta e Pescas – com indicação do número de funcionários a dispensar. Isto independentemente dos compromissos que a governação guineense assumiu com o FMI e BM, que não cumpriu (excepto com o projecto PASI e com subsídios muito altos em 1996-97, a referir adiante).

**QUADRO IV.7**  
**Funcionários públicos, civis e militares,**  
**do quadro e eventuais, índices e variação absoluta**  
**(1977 - 2001)**

Anos	Número	Índices (1977=100)	Variação anual absoluta
1977	15156	100	-
1985	19455	128.3	+4299
1986	26306	173.5	+6851
1991	19125	126.5	-7181
1993	21828	144.0	+2703
1994	20095	132.6	-1733
1995	19310	127.4	-785
1996	18492	122.0	-818
1997	17869 (1)	117.9	-623
1998	..	..	..
1999	29330 (1)	193.5	+11461
2001	27130(2)	179.0	-2200

Fonte: MAPT, Folhas de vencimento, HANDEN, D. L. (1987) e FMI (2001).

Notas: (1) 1997: Civis 12123 Militares 5746

1999: Civis 15030 Militares 14300

(2) Gomes, A. (2001)

O Orçamento do Estado continuou deficitário, com os ministérios a fazerem uma gestão da sua área de competências desajustada às prioridades e às verbas de que legalmente dispunham. Na prática, parte significativa das despesas dos ministérios continuou a fazer-se por "requisições às empresas sem cabimento

de verba", como refere o Plano Anual de 1986, fazendo crescer a dívida interna e enfraquecendo as empresas públicas. O saldo orçamental negativo continuou a ser financiado por crédito do banco central ao governo, num processo gerador de inflação, e logo de deterioração do poder de compra das populações (QUADRO IV.9).

Quanto ao Sector Empresarial do Estado, o funcionamento deficitário das empresas estatais manteve-se.

A produção agrícola melhorou, mais em função dos factores climáticos do que da Política Agrícola, segundo Handen, D.L.(1987). Esta autora refere que o défice em cereais duplicou de 1982 para 1983.

A Balança Comercial manteve o saldo negativo ao nível dos anos anteriores, com uma taxa média de cobertura das importações pelas exportações de 19,2 % nos anos 1980-1985. A Dívida Externa cresceu de 107,5 milhões de dólares em 1981, para 284,8 em 1985, tornando-se o serviço da dívida superior ao total das exportações.

O Governo, perante a constatação da fraca eficácia da governação decidiu-se pela continuação das medidas de Estabilização em 1986, num Plano Anual.

Assim manteve as áreas de intervenção centrais como segue:

a Política Cambial, com nova desvalorização;

a Política Orçamental, com ênfase na restrição às admissões de pessoal e licenciamento de funcionários das empresas públicas;

a Política de Investimento com incentivos por via do aumento das taxas de juro dos depósitos e o reforço da estrutura de coordenação do investimento público;

a Política Comercial e Preços de incentivo à actividade privada, através da aprovação de legislação sobre o comércio externo e do início da liberalização da formação de preços.

Em todo o período 1983-1986 a governação pretendeu implementar a prevalência da metodologia de planificação, assente nas decisões centralizadas num aparelho central e num Plano, que partia de diagnósticos das diferentes regiões do país, mas cuja passagem à prática desvirtuava os objectivos anunciados.

O Plano de Investimento Público (PIP) teve uma taxa de realização em sectores não prioritários, como as Obras Públicas e o Turismo, superior a 100 %, reveladora da manutenção da prática de autonomia dos ministérios nas decisões do seu âmbito. No QUADRO IV.8 pode verificar-se a previsão e a realização do PIP quanto às prioridades atribuídas aos diferentes sectores de actividade, cuja constituição foi descrita no início deste ponto:

**QUADRO IV.8**  
**Ordenação de sectores por investimento público, previsto e realizado**  
**(1983 - 1986)**

<b>Sectores</b>	<b>Previsões</b>	<b>Realizações</b>
Prioritários	1 <sup>o</sup>	3 <sup>o</sup>
Apoio Principal	2 <sup>o</sup>	1 <sup>o</sup>
Outros sectores	3 <sup>o</sup>	2 <sup>o</sup>
Sociais	4 <sup>o</sup>	4 <sup>o</sup>

Fonte: Planos Anuais 1984, 85 e 86. (Quadro elaborado por Handen, D.L., 1987).

Do conjunto dos sectores sociais, a educação e a saúde só atingiram 100 % em 1983, mantendo-se, no resto do período, o primeiro uma média de 55 % das realizações previstas, e o segundo 75 %.

O sector da saúde beneficiou de ajudas externas que se cifraram em todo o período 1982 - 1988, numa taxa de crescimento médio de 14,1% em dólares, perfazendo cerca de 80-83 % do Orçamento do ministério, segundo Almeida I. e Dramé, M.(1993). Sendo 25 % dessa ajuda para salários e formação, o sector manteve alguma operacionalidade, na linha da análise feita para o período anterior.

Na educação, os problemas colocaram-se pela deficiente gestão e planeamento, segundo a análise do Banco Mundial em 1987, seja em termos de efeitos das políticas de congelamento dos salários, do aprovisionamento em meios materiais, de manutenção de instalações e ainda de formação profissional dos professores. A governação no sector não conseguiu inverter a tendência de abandono detectada no período anterior, apesar de uma ligeira subida de valores absolutos do número de estudantes no Ensino Básico Elementar, (QUADRO IV.5). De 1981/82 a 1987/88 o sistema escolar perdeu cerca de 10 mil alunos, segundo Monteiro, J. (1993), com a taxa de escolarização a baixar de 44% para 37% nas mesmas datas. O mesmo autor cita relações entre a frequência masculina e feminina por grupos sociais que vão desde 1,3 rapazes por rapariga nas famílias de funcionários, até a 8 rapazes por rapariga entre os camponeses.<sup>278</sup>

Os efeitos das políticas seguidas neste período reflectem-se no bem-estar das famílias urbanas através da perda de poder de compra pela subida de preços

<sup>278</sup> Note-se que em 1972 as autoridades coloniais tinham o sistema escolar muito dependente das missões (que ignoramos se entraram sempre ou não para as estatísticas pós independência) e das escolas organizadas por militares que saíram do país em 1974. (Andréini, J-C e Lambert, M-L, 1978)

no consumidor, sem compensação em aumentos de salários e agravada pela desvalorização da moeda ( QUADROS IV.6 e IV.9).

**QUADRO IV.9**  
**Índices de preços no consumidor e no produtor, de salários**  
**e de crédito à exportação**  
**(1983 - 1986)**

Anos	Preços no consumidor	Salários gerais	Salários da função pública	Preços no produtor, arroz	Preços no produtor, mancarra	Preços no produtor, castanha de cajú	Crédito à exportação, castanha de cajú
1983	100	100	100	100	100	100	100
1984	167	149	162	171	172	118	131
1985	277	197	237	283	277	151	149
1986	361	256	322	412	360	209	180

Fonte: MCEPCI (1986) e Fundo Monetário Internacional (1990).

No mesmo QUADRO IV.9 pode-se constatar a evolução da rubrica salários e vencimentos das contas do Estado, reflectindo as políticas de redução da despesa Orçamental, mas afectando a capacidade de acesso a recursos por parte da população da cidade de Bissau onde existiam funcionários em mais de 50-80 % das famílias, segundo estimativas da população da UNICEF por ocasião das campanhas de vacinação desde 1987 (World Bank, 1994).

Se utilizarmos como indicador apropriado, para uma sociedade como a guineense, a relação entre o salário mensal e o preço do saco de 50 quilos de arroz, teremos valores no intervalo de 24 % (1984) a 42 % (1985). Por esta relação se entende que as medidas de política de preços e orçamental tenham tido tanta resistência da parte dos governos do país, pois visavam o fim dos subsídios ao arroz, a aprovação de um imposto sobre o mesmo produto e o término da distribuição gratuita, ou a preços subsidiados, aos funcionários públicos e militares de um saco de arroz/mês. Com efeito, tomando em conta o papel social e simbólico do arroz (detalhado no Capítulo V) na sociedade guineense, a governação não pode ser exercida apenas com critérios de rentabilidade económica.

Globalmente, as previsões de eficácia da política seguida não se cumpriram<sup>279</sup>, atingindo-se 1986 com um conjunto de indicadores que revelavam

---

<sup>279</sup> Ou "os progressos têm sido lentos e continuam os défices elevados nas despesas do Estado e na conta externa" como afirma o Plano Anual de 1986, Bissau.

o agravamento dos desequilíbrios existentes, sendo em todos os casos superiores aos previstos, como se pode constatar no QUADRO IV.10.

**QUADRO IV.10**  
**Défices da Balança Comercial e do Orçamento do Estado,**  
**previstos e realizados**  
**(1981 - 1985)**

Défices	Previstos (1)		Realizados (2)	
	81/84	84/86	81/84	84/85
Balança Comercial	- 1.2	- 34.9	+ 73.9	+ 22.8
Orçamento Geral	- 1.3	- 14.0	+ 82.7	+ 72.6

Fonte: Ministério do Plano (1985) e Banco Mundial (1986).

Nota: (1) Em milhões de pesos guineenses

(2) Em percentagem em relação ao previsto.

Podemos concluir, para o período de 1983 - 86, que as intenções do Plano de Desenvolvimento, de realizar uma primeira fase de estabilização de curto prazo, seguida por políticas de desenvolvimento de médio e longo prazo, se goraram. Não se chegou a cumprir a primeira fase, mantendo-se a necessidade da prioridade às medidas de estabilização por todo o período e os resultados ficaram longe das previsões. Pela análise desenvolvida constatamos que a governação do país já denotava muitas práticas caóticas de não cumprimento do aprovado por parte de responsáveis dos Ministérios e Sector Empresarial do Estado.

No entanto, a concepção da execução da política económica e social por parte do governo mantinha-se igual, pelo menos nos documentos oficiais. O Plano Anual de 1986 estimava um crescimento médio, entre 1983 e 1986, de 6.4 % e não considerava os desequilíbrios que referimos como decisivos para uma avaliação da política praticada.

Mas, embora as estimativas da evolução do PNB para 1983-85, calculadas pelo Ministério da Economia e Finanças, em 1988/89, mantenham aquela média para os mesmos anos, apresentam dados com um crescimento negativo em 1982/83 de -3.36 %, revelando a fragilidade da evolução anunciada. O Investimento público acompanhava a flutuação do total, apesar de constituir a variável onde se deveriam expressar mais claramente os resultados positivos que os objectivos deste período prosseguiam.

O Governo anunciava o "forte impulso nos trabalhos do IIº Plano Nacional de Desenvolvimento" para início de execução em 1988. Igualmente se confirmava a direcção do PAIGC sobre a governação, e portanto sobre a estratégia económica e social a seguir, ao afirmar-se nas conclusões da reunião da Comissão Nacional do



Plano, de Abril de 1986, que o IV Congresso, marcado para Novembro 1986, é "a instância própria para a sua aprovação".

#### **4.1.4. O período das políticas de ajustamento de iniciativa FMI/BM, 1986 - 1998**

Todo o processo de preparação do IIº Plano Nacional de Desenvolvimento obedeceu às orientações do PAIGC de "melhoramento do bem estar da maior parte da população e desenvolvimento das capacidades de controle social de todo o nosso povo"<sup>280</sup>. A estratégia de desenvolvimento sintetiza-se na afirmação do mesmo documento : "Consolidação da estabilização e obtenção do equilíbrio das operações correntes, no quadro de uma política principalmente centrada no desenvolvimento das zonas rurais".

Mantinhm-se as definições, do I Plano, de sectores (ou blocos) Prioritário, Apoio principal, Social e Outros. Criticava-se a dimensão e a acção do sector público que "em vez de gerar um desenvolvimento harmonioso, transformou-se na desarticulação da economia, na concentração dos recursos na indústria, na energia e de uma maneira geral nas cidades em beneficio da camada dos assalariados do sector".

Essa crítica à estratégia anterior, assente numa visão crítica da execução da governação por parte do aparelho de Estado como agente exclusivo de desenvolvimento,<sup>281</sup> levava a uma nova estratégia que:

a) diminuía a intervenção do Estado, pela cedência da gestão de uma parte das unidades de produção do sector empresarial do Estado ao sector privado, nacional ou estrangeiro, embora procurasse incentivar formas colectivas ou associativas de gestão dessas unidades.

b) defendia a gestão das restantes empresas públicas de acordo com os princípios de uma rentabilidade económica e social mínima.

c) concentrava a acção do Estado nas actividades bancárias, correios e telecomunicações, energia, transporte aéreo, controle do comércio externo e dos recursos naturais, mas sobretudo no melhoramento da gestão económica a todos os níveis.

d) defendia uma extensão gradual do sector privado à actividade agrícola, florestal, comércio e transportes, etc..

O documento demonstra bem a consciência que o governo tinha da prudência que se tornava necessária para esta alteração estratégica quando escrevia: "convém evitar passar do "tudo público" ao "tudo privado": um

---

<sup>280</sup> Documento do IIº Plano Nacional de Desenvolvimento, Ministério da Coordenação Económica , Plano e Cooperação Internacional (MCEPCI), 1985.

<sup>281</sup> "o aparelho de Estado é uma das causas principais das nossas dificuldades actuais: a sua hipertrofia, a sua inadaptação às necessidades do desenvolvimento, a tendência para escolher as soluções espontaneamente, indo os projectos ao encontro dos seus interesses." op.cit.

desenvolvimento incontrolado do sector privado poderia provocar um aumento excessivo das desigualdades e principalmente uma desestruturação da economia rural que se traduziria num êxodo rural importante"(op.cit.).

Este tipo de posição era também expresso por economistas guineenses na Conferência promovida pelo INEP, de balanço do Iº Plano e preparação do IIº, em 1986, onde A. Mané, então Director Geral do Plano, afirmava que “uma estatização exagerada bem como uma reprivatização exagerada são de desaconselhar” e, citando a intervenção de Albino N’Dequi, defendia que, se fossem comparadas as taxas de realização física e financeira dos projectos constantes dos Planos, revelar-se-iam “surpreendentemente baixos índices de exequibilidade”.

As medidas preconizadas procuravam reformar e transformar a Administração Pública pela formação, incentivos e reformulação de processos e burocracias e aumentar a capacidade de gestão e qualificação de quadros médios e superiores, pelo reforço do ensino base e da formação profissional e alfabetização rural.

Considerava-se que as necessárias acções e medidas de estabilização e equilíbrio, não "eram incompatíveis com o processo de planeamento da economia e com a elaboração do IIº Plano". Defendia-se a sua continuação "dentro das orientações dos anos recentes", de limitação do défice orçamental, renegociação da dívida externa, reforma do sistema comercial estatal e política cambial realista. Quanto ao investimento, orientava-se pela recusa de grandes projectos capital intensivos e contenção do endividamento externo. A melhoria das condições de vida da população era perspectivada através de um aumento da prioridade à educação e saúde e de acções específicas em áreas como a energia, abastecimento de água, habitação, telecomunicações, etc.. Considerava-se que, nestes sectores, as populações organizadas nas tabancas ou associações de tabancas se poderiam responsabilizar por custos como os de mão de obra para construção, de mobiliário, de pagamento do pessoal do ensino ou saúde.

Pensamos que a descrição que temos vindo a fazer das opções propostas pelo IIº Plano, demonstra a intenção do PAIGC de alterar a estratégia da governação com a diminuição do peso do Estado na economia, alguma liberalização da actividade privada e restrição do número de bens com preços fixados administrativamente, no consumidor e no produtor, num quadro de equilíbrio entre posições mais pró-mercado<sup>282</sup> e uma maioria ainda muito reticente a abandonar a planificação central, que assegurava um domínio mais completo sobre os recursos.

Mas as organizações internacionais faziam uma leitura mais radical dos insucessos até aí verificados, traçando um cenário de catástrofe para 1992, caso se continuasse com o ritmo e modo de aplicação das políticas que tinham originado a situação na altura. Ou seja, os técnicos do FMI e do BM não punham em causa o tipo de políticas aprovadas, mas sim a governação que aceitava taxas de insucesso

---

<sup>282</sup> Santos, M. (1989) afirma “A única solução é efectivamente monetarizar de forma total a economia e transformá-la numa economia regida pelas leis do mercado”

significativas em nome de uma capacidade técnica<sup>283</sup>, social e política muito baixa de absorção das mudanças, que o próprio Congresso do PAIGC tinha reconhecido como necessárias.

Assim apresentaram<sup>284</sup> uma proposta de política económica consistindo num Programa de Estabilização e Ajustamento Estrutural 1987 – 1989, depois prolongado até 1993, com mudanças em relação à lógica prevalecente nos documentos de preparação do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Essa proposta, de acordo com o Doc. Confidencial N°6361 – GUB do Banco Mundial e reuniões em Bissau com a delegação técnica da mesma instituição, em que participámos, definia "a estratégia de desenvolvimento baseada em três componentes essenciais":

(i) alterava o papel do Estado, aumentando o da iniciativa privada, considerada o motor do desenvolvimento e confinando o sector público ao fornecimento de infra-estruturas básicas de apoio à produção e às exportações.

(ii) procurava orientar a produção agrícola para produtos que fossem exportáveis, em prioridade sobre aqueles destinados só ao mercado interno, consoante as vantagens comparativas do país.

(iii) definia uma estratégia financeira para mobilizar os recursos externos necessários à estabilização e ao crescimento.

Os sectores prioritários eram a Agricultura, Comércio, Transportes e Serviços Financeiros, em contraste com o Desenvolvimento rural, Florestas/Madeiras, Pescas e Minas do bloco prioritário do I° e II° Planos.

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional comprometiam-se, caso a proposta fosse aceite pelo governo, a realizar esforços para obtenção dos financiamentos externos necessários, nomeadamente a Facilidade de Ajustamento Estrutural (ESAF) do Fundo, empréstimos de ajustamento estrutural (PAS) do Banco e junto de financiadores bilaterais, incluindo medidas de alívio da dívida externa. Este último elemento era fundamental pois, como escreve Rudebeck, L.(1990), com o país completamente dependente da “ajuda estrangeira” para sustentar praticamente todo o aparelho de Estado, “quando o serviço da dívida se tornou insustentável, a Guiné – Bissau não teve outra alternativa senão firmar acordos de longo alcance com o FMI e o Banco Mundial como condição prévia ao reescalamento da dívida e aumento dos fluxos de ajuda.”

A diferença entre a estratégia de políticas económicas e sociais do I° e II° Planos e a proposta do FMI/BM, reside no facto do governo continuar a pôr numa prioridade alta os sectores cujos objectivos de desenvolvimento só seriam realizáveis a médio e longo prazo. Defendia o Plano que as falhas de aplicação são

---

<sup>283</sup> A título de exemplo um governante dizia-nos, em 1986, que três anos antes havia apenas três licenciados em economia em todo o país.

<sup>284</sup> Em Julho de 1986. Ou seja, antes do Congresso do PAIGC, marcado para Novembro do mesmo ano, que deveria decidir as estratégias de desenvolvimento.

inevitáveis devido ao atraso do país e logo à sua capacidade em recursos técnicos, institucionais e financeiros de absorver mudanças muito rápidas, que poriam em causa os equilíbrios sociais e políticos existentes; por seu lado, enquanto que as organizações internacionais consideravam a situação tão desequilibrada que as medidas de curto prazo se impunham, defendendo que os projectos de longo alcance só são viáveis em contextos de curto prazo equilibrado. Para além desse aspecto havia opções diferentes quanto ao ritmo de aplicação das medidas e quanto à extensão do acesso dos privados às diferentes actividades. As teses do FMI/BM reduziam o Plano à definição formal das prioridades dos programas e projectos constates do PIP e ao acompanhamento do seu financiamento a partir de fundos externos (Mukendi, T.B., 1996).

O IVº Congresso do PAIGC, realizado em Novembro de 1986, procurou conciliar as duas orientações referidas, fazendo um apelo a que os diferentes agentes, e "camadas sociais" contribuíssem para "o desenvolvimento económico e social no quadro de uma economia mista onde participarão todos os agentes económicos"(...) "regida essencialmente pelas leis do mercado..." (Conclusões do IV Congresso, Capítulos II e IV)

Pelos documentos produzidos, os delegados demonstram querer um desenvolvimento simultâneo do "sector privado, estatal e as formas associativas e populares de produção", salientando todavia, na linha do Plano, a necessidade de uma política prudente quanto "aos graus de uma possível privatização" .

Apesar da Conferência do INEP (1989) já referida considerar que "a política de desenvolvimento realmente seguida não pode resultar senão num bloqueamento completo", remetendo para o PAIGC a necessária reflexão, o Congresso não realizou esse debate pois a existência da proposta das organizações internacionais cuja aprovação condicionava a obtenção de fundos externos, teve como consequência que os trabalhos para a elaboração do IIº Plano não tiveram seguimento, e a política económica e social do país passou a orientar-se pelas propostas do FMI/BM.

Mas essas decisões originaram uma desarticulação sem precedentes na governação do país. Os dirigentes assumiam, pela primeira vez, que não era o poder nacional a definir a política económica e social de desenvolvimento, mas sim os financiadores externos. Essa abdicação da governação fez-se com muitas resistências e tentativas de manter o tipo de políticas anteriores. No entanto, os termos do condicionamento assinado com as organizações internacionais não permitia as práticas que já descrevemos no período anterior, mas a governação guineense resistia também pela inércia a estas mudanças. Por exemplo, a Lei Quadro das Privatizações foi aprovada em Conselho de Ministros em Fevereiro de 1992, seis anos após o acordo que previa a política de privatizações (Cardoso, C. e Imbali, F. 1993).

A indefinição resultante da falta de decisões do IVº Congresso levou a uma paralisia do Ministério do Plano que afectou a capacidade de execução do PAE. E em 1990 e 1991 a ausência de disciplina financeira do Estado agravou o déficite e levou a uma expansão dos meios de pagamento através do crédito à economia e ao Governo, sem qualquer relação com os critérios acordados com o FMI/BM, sem

perspectivas de recuperação e descontrolando por completo a inflação (Sanhá, Y. 1993).

Todo este quadro de falta de rigor na aplicação das políticas orçamentais e monetárias (PNUD,1997) levou à suspensão do apoio do FMI em 1991 e a sua retoma em 1993<sup>285</sup>, como “Programa Sombra”, destinou-se a criar condições para a assinatura de um acordo de ajustamento, o Programa de Ajustamento de 1994-97, que assumiu a forma de “Documento Quadro de política económica e financeira a médio prazo (1994 – 1997)”, e foi aprovado pelo FMI em Janeiro de 1995.

Pretendia-se retomar um conjunto de reformas de acordo com um “calendário de medidas macroeconómicas e estruturais, 1994 – 1997” (Governo, 1994), que implicava uma qualidade e ritmo de funcionamento que a governação guineense não conhecia, nem tinha em nenhuma altura demonstrado ser capaz de executar. Basta aliás, como exemplo claro, consultar o Programa do Governo chefiado por Manuel Saturnino Costa, de Março de 1995, que apresenta, dois meses depois de retomado o apoio do FMI, e com a prioridade aos “sectores sociais e às infra estruturas de apoio à produção” um conjunto de uma centena de objectivos, medidas e metas de política económica e social misturando curto, médio e longo prazo, para todos os sectores, num exercício muito afastado da realidade dos recursos físicos, humanos e financeiros do país em qualquer momento da sua história.

O Programa de Investimento Público 1995-1997 assume um papel mais significativo: "Com o abandono do Segundo Plano Quadrienal de Desenvolvimento, o Programa de Ajustamento Estrutural conferiu uma certa prioridade ao Programa de Investimentos Público (PIP), apelidado a partir de 1995 de Programa Nacional de Desenvolvimento (PDS), que passou a ser utilizado como instrumento de programação e de seguimento dos investimentos, permitindo uma programação mais realista, que tomasse em conta as capacidades reais de absorção e de execução do País". Sanhá, Y. (1993) elege mesmo o PIP como o instrumento privilegiado para a definição da política de desenvolvimento na Guiné – Bissau.

Note-se que o PIP é financiado em todo o período, numa percentagem entre 96 e 100 %, por recursos externos<sup>286</sup>, não tendo no momento da sua elaboração todos os financiamentos garantidos e teve tendência para incluir despesas, como são exemplo verbas para “formação, viagens de estudos, bolsas e estudos técnicos”, que “difícilmente podem ser consideradas como investimento (formação bruta de capital fixo)” (PIP, 1995 – 97 e PNUD, 1997). Mukendi, T.B. (1996) escreve que a

---

<sup>285</sup> Outras instituições como o BAD/FAD (que só recomeçou a cooperação com o país em Janeiro de 2001) mantiveram a suspensão de financiamentos até mais tarde, com consequências em sectores como o da saúde, de paralisação de obras de recuperação em hospitais, escola de enfermagem, ou de estradas rurais, etc..

<sup>286</sup> O mecanismo de criação de uma contrapartida nacional através de um Fundo Nacional de Desenvolvimento, a partir da venda da ajuda alimentar, deixou de funcionar quando a governação guineense não foi capaz de obrigar os privados que vendem os bens a depositar os fundos respectivos. (Gomes, P., 1993)

dimensão dos projectos constantes no PIP bem como o seu número – 216 em 1990 – eram claramente em excesso para as estruturas existentes, sendo incluídos mais devido às expectativas de financiamento externo do que obedecendo a um “quadro macroeconómico coerente”.

Na mesma linha, podemos encontrar Moita, J. e Lopes, C. (1988) nas conclusões do NATCAP, onde detectam cerca de 100 projectos que se desenvolvem sem o Plano sequer conhecer o seu conteúdo em pormenor, contribuindo, segundo esses autores, para a desarticulação das estratégias de desenvolvimento e das políticas sectoriais.

Realce-se neste período a elaboração dos “Cenários Prospectivos” (NTLSP287), com documentos elaborados entre 1994 e 1997 por uma equipa coordenada pelo INEP288, como uma iniciativa com grande componente técnica nacional, e apoio financeiro do Governo Holandês no quadro de um exercício realizado pelo PNUD em vários países. Tratou-se de tentar definir a nível interno, o leque dos seus próprios objectivos, estratégicas e resultados esperados, num texto tipo de enquadramento de grandes opções.

Foi um tipo de exercício cujos resultados são similares ao Plano de Lagos de 1980, ao Ajustamento Alternativo da ECA da ONU em 1989, e eventualmente à iniciativa NEPAD em 1996 – 2001289. Ou seja, correspondem a uma tentativa dos países receptores da ajuda definirem as grandes linhas das suas políticas económicas e sociais de forma autónoma, mas com pouca operacionalidade, pela falta de apoio da comunidade internacional e pela falta de recursos dos próprios países.

A especificidade destes Cenários elaborados pelo INEP consiste em que foram capazes de prever, de entre quatro evoluções possíveis do país, aquela que continha o conflito interno armado, bem como elaboraram quadros de objectivos e medidas de política económica e sobretudo social que foram sendo retomados em parte por todos os governos seguintes.

---

<sup>287</sup> National Long Term Perspectives Studies.

<sup>288</sup> Onde se incluíam vários técnicos que tinham sido ou vieram a ser membros do governo em diferentes momentos, um futuro primeiro ministro (Faustino Imbali) e um número muito alto de quadros que vivem no país.

<sup>289</sup> A iniciativa NEPAD, sobretudo nos Relatório dos Governadores africanos do Grupo do BM, para o presidente do Banco Mundial em Junho e Setembro de 1996, tem um Programa de Acção com um conjunto de propostas de operacionalização e de parceria com o próprio BM que a podem tornar muito diferente das outras iniciativas citadas. Mas de qualquer forma é muito cedo no momento em que escrevemos para uma avaliação fiável desta iniciativa. Um quadro resumo actualizado pode ver-se em ECA, 2002: 39)

Em conclusão, a partir de 1987 e até 1997, o país evolui para um novo quadro de elaboração e decisão de toda a política económica e social. Esse quadro é constituído pelas seguintes componentes:

- programas de governo, que tendencialmente são constituídos por listas de dezenas de intenções sem qualquer relação com financiamentos, recursos humanos ou organizações e estruturas de execução;

- cartas de intenções assinadas com o FMI, onde se estabelecem as condições e metas de estabilização para desbloqueamento de tranches dos financiamentos acordados;

- programas de ajustamento, como documentos de estratégia exigidos pelas organizações internacionais, como “Guiné - Bissau: uma prescrição para um ajustamento global (1987 – 1992)”, substituído pelo “Documento Quadro de política económica e financeira a médio prazo (1994 – 1997)”<sup>290</sup>, e, no período seguinte, pelo “Documento de Estratégia Nacional de Apoio à Redução da Pobreza” (DENARP)<sup>291</sup>;

- projectos com verbas significativas que, até 1997, estiveram referidos no PIP/PND, com diferentes financiadores, que concretizam a execução dos programas de ajustamento nalguns sectores, como o Projecto Nacional de Desenvolvimento Sanitário (PNDS), o Projecto de Apoio à Educação Básica (Firkidja) para a educação primária e pré primária, o Projecto de Desenvolvimento de Infraestruturas para as rodovias, saneamento, pontes, etc., e os programas cuja elaboração foi finalizada apenas no período seguinte, como o Programa de Apoio às Capacidades de Boa Governação<sup>292</sup> e o Programa de Desmobilização, Reintegração e Reinserção de ex-Combatentes (PDRRI), que, embora existam documentos preparatórios anteriores, só foi aprovado após o conflito de 1998-1999.

#### **4.1.5 O período de predominância de tendências caóticas na governação, 1998-2001.**

O conflito militar entre 1998 – 1999, com causas seja em problemas políticos de longo prazo, como a luta pelo poder dentro do PAIGC e a desmobilização dos antigos combatentes da guerra pela independência, seja em problemas agravados com a liberalização económica - como o crescente fosso de rendimentos e nível de bem-estar entre os oficiais próximos do poder e os outros combatentes (Koudawo, F., 2001; Rudebeck, L. 2001; Nóbrega, A.C., 2001; Fadul, F., 2002) - teve consequências sérias nas infra estruturas, na produção económica em geral e na exportação em particular. A nível humano as estimativas de vítimas mortais variam

---

<sup>290</sup> O CAS na sigla inglesa porque são referidos em geral estes documentos.

<sup>291</sup> Ao qual se subordinam, ainda em 2002, expressamente os documentos de estratégia de cooperação com outras organizações ou países como a União Europeia que não sejam nem o FMI nem o BM (ONU e Governo, 2002)

<sup>292</sup> Sobre o qual se encontram documentos desde pelo menos 1994.

entre 2.000 e 6.000<sup>293</sup> (Jao, M., 2000) ignorando-se até 2002 o número de perdas de militares do Senegal e guineenses de Conacry, mesmo consultando os jornais dos respectivos países, como fez Rudebeck, L. (2001).<sup>294</sup>

Note-se que, embora as estimativas de produção agrícola apontem para uma queda na produção de 17 % (FMI, 1999), sobretudo das culturas de venda em mercado, o artigo de Tin, H.(2002) sobre a actuação do PAM durante o conflito e as nossas fontes pessoais<sup>295</sup> apontam para um aumento da área cultivada e da produção de culturas de sobrevivência para conseguir alimentar os habitantes da cidade de Bissau que se refugiaram nos pequenos centros urbanos e nas tabancas onde tinham parentes, depois de consumidas as reservas de arroz das famílias.

Aliás foi essa partilha comunitária ou esse esforço da economia de subsistência familiar que permitiu que não tivesse havido situações graves de carências alimentares nesse período.<sup>296</sup>

O PNUD (2000), nos documentos preparatórios da III<sup>a</sup> Conferência da ONU sobre os Países Menos Avançados, refere explicitamente que, se os indicadores económicos nas vésperas do conflito apresentavam sinais bastante positivos, “a guerra (...) contribuiu para aniquilar uma boa parte dos avanços económicos e deteriorar ainda mais a já precária situação dos sectores sociais”. O mesmo tipo de referência faz o FMI (2002) acrescentando que a deterioração do equipamento e mobiliário das instituições foi muito afectado e repostado lentamente.

O Governo de Unidade Nacional (GUN), que toma posse em Fevereiro de 1999, sendo primeiro Ministro Francisco Fadul, já com eleições marcadas para Novembro do mesmo ano, centraliza a sua política económica e social na reconstrução de infra estruturas e parque habitacional e na retoma da ajuda internacional para manter a paz, promover a reconciliação nacional e estimular a retoma económica (Governo, 1999).

Esse Governo, mesmo com alterações na sua composição neste período tão curto de Fevereiro - Novembro, elaborou um Plano de Emergência que apresentou a uma Mesa Redonda de Doadores em Genebra em Maio de 1999, e uma Carta de Intenções ao FMI em Agosto do mesmo ano (FMI, 1999), que funcionou como Programa de Governo. As medidas propostas fazem referência ao CAS existente para o período 1997 – 2000 e procuraram ser uma continuação do Programa de Ajustamento que tinha sido negociado dois meses antes de começar o conflito, em

---

<sup>293</sup> Os registos deficientes e os hábitos culturais das etnias guineenses em relação às pessoas falecidas não permitem nenhuma informação fiável.

<sup>294</sup> Se consultarmos os recortes de jornais da época verificamos que o número de baixas militares e de civis atingidos variou demasiado para se poder dar qualquer crédito aos números apontados ao longo das várias fases do conflito (ACEP, 2000).

<sup>295</sup> Entrevistas, conversas e um inquérito feito a 126 famílias que se deslocaram durante o conflito de um bairro suburbano da capital para o interior dispersando-se pelas tabancas de origem.

<sup>296</sup> O artigo já citado de Tin, H. (2002) mostra bem a dificuldade de uma organização internacional como o PAM se articular com esta dinâmica.



Abril de 1998, fazendo apelo ao apoio do FMI com os mesmos instrumentos de financiamento.

Há assim uma tentativa de recomeçar a política económica e social numa linha de continuidade em relação ao período anterior ao conflito, mas com uma iniciativa de governação nacional mais clara. A situação da duração prevista do Governo implicou que essa tentativa de continuidade fosse sobretudo pensada no espaço restrito dos acordos com o FMI e da reconstrução de estruturas destruídas na guerra. Tal significou que as políticas preconizadas contêm, na sua concepção, um peso maior de medidas de estabilização do que de ajustamento estrutural e por conseguinte uma menor preocupação com os grupos vulneráveis. No entanto, as poucas referências encontradas são positivas, no sentido em que o GUN iniciou vários projectos (aeroporto, telemóveis, reconstrução de edifícios públicos, e sobretudo o pagamento de salários em atraso, ao ritmo de dois por mês) tendo por recursos praticamente só os rendimentos colectados nas alfândegas e as licenças de pesca (Nóbrega, A.C., 2001 e FMI, 2002).

Nas eleições realizadas em finais de 1999, a perda de poder do Partido dominante desde 1974, com a eleição de um presidente e de um governo de coligação de outras formações políticas, levou a um período de definição de novos equilíbrios sociais que se reflectem na capacidade de conceber e executar políticas coerentes com os objectivos que os governos vão apresentando nos seus programas. Mendes, J. (2001), num estudo para o PNUD, afirma que “as sucessivas mudanças de governo, da forma “sui generis” como têm sido anunciadas, aliadas à partidarização etnizante do aparelho de Estado, ao compadrio e ausência de uma política de carreiras, têm contribuído para a vulnerabilidade e desfuncionamento do aparelho de Estado, a inépcia, a fuga de “cérebros” e baixa produtividade dos mesmos, em prejuízo dos utentes, da motivação e da fixação de quadros.”

A crítica feita por Fadul, F. (2002) é ainda mais dura em relação ao período pós conflito de 1998 - 1999, caracterizando-o como “uma espécie de mergulho no vazio”, onde existiria um “bloqueio obtuso de todos os mecanismos socio – económicos, anarquizando o sistema em favor duma única nova regulamentação, a autocracia do líder”.

Entra-se num período em que toda a governação depende daquilo que o Presidente quiser fazer, com uma imprevisibilidade que incita os sucessivos ministros a fazerem política considerando que ocuparão o cargo por poucos meses e que necessitam, para a sua sobrevivência política, de deixar alguma obra que seja visível, importando pouco as reformas que só tenham efeito num horizonte mais longínquo. Note-se que, já em 1993, Carlos Cardoso e Faustino Imbali afirmam que os Ministros e Secretários de Estado não têm tempo para organizar convenientemente os seus serviços. A especificidade deste período é que o ritmo das remodelações governamentais é maior, atingindo-se em finais de 2002 o número de 53 ministros e 39 secretários de Estado desde as eleições, segundo um jornal local.

Nesse contexto, os programas de Governo apresentados à Assembleia Nacional Popular, pelos três primeiros Ministros que se sucedem entre as eleições

de Novembro de 1999<sup>297</sup> e Setembro de 2002<sup>298</sup>, mantêm as listagens, do tipo do período anterior, de objectivos, estratégias, medidas e metas, sem relação com a capacidade do país (Governo ou o próprio DENARP, 2002). Os sectores prioritários para o crescimento económico são definidos como sendo o sector privado da agricultura, pescas, turismo e recursos florestais.

O primeiro Governo de 2000 afirma que a sua estratégia passa também pelo “fortalecimento do desenvolvimento do sector social”.

O segundo Governo, no início de 2001, ainda com o mesmo primeiro ministro - já depois da morte violenta do líder dos vencedores da guerra de 1998-1999 e co-Presidente da República entre o final do conflito e as eleições, Ansumane Mané - elege como sua preocupação central a consolidação da paz, a reconstrução, o crescimento económico e uma significativa redução da pobreza, com base na saúde básica, na educação primária e num aumento das oportunidades de emprego.

O terceiro Governo, com outro primeiro ministro, coloca como objectivo global da política do Governo a luta contra a pobreza, através da “inserção das camadas mais frágeis da população” numa adaptação mais actual dos termos utilizados pelas organizações internacionais na área e com referências expressas ao CAD da OCDE.

Este Governo ao analisar as perspectivas do país reconhece que se as políticas em si são apropriadas, a sua viabilidade continua condicionada pela capacidade de gestão orçamental (União Europeia e Governo, 2002)

A meio de 2002 o FMI afirma que as autoridades reconhecem que durante 18 meses foram realizadas sucessivas despesas do Estado fora dos acordos estabelecidos, em particular na defesa e na componente salarial das despesas correntes, que a confiança dos doadores internacionais e do investidores estrangeiros “se evaporou”, não se concretizando nenhum projecto de investimento em áreas críticas e que a perspectiva de uma deterioração do bem-estar social é real.

O quadro conceptual de toda a governação deste período continua a apoiar – se expressamente em:

---

<sup>297</sup> Caetano N’Tchama, Faustino Imbali e Alamara N’Tchia Nhassé. As várias remodelações de elencos ministeriais só implicam apresentação de programa à ANP se o primeiro ministro mudar.

<sup>298</sup> Em Novembro de 2002, o Presidente dissolveu a Assembleia e marcou eleições antecipadas para 20 de Abril. Nomeou também um quarto Governo de gestão e um novo Primeiro Ministro, Mário Pires. Desse governo não chegaram a tomar posse as pessoas que foram primeiro indicadas como Ministro da Defesa e Secretário de Estado da Juventude e Desportos. Um mês depois o Ministro das Finanças foi substituído para ir ocupar o posto de representante do país numa organização internacional. Dois meses depois a Ministra da Administração Pública e Trabalho (ex - Ministra dos Negócios Estrangeiros do Governo anterior) foi demitida e substituída por uma pessoa que nessa altura era conselheiro da Presidencia.

- a) “Documento de Estratégia Nacional de Apoio à Redução da Pobreza” (DENARP), com intenções de operacionalização a surgirem cada vez mais nas cartas de intenções do Governo ao FMI;
- b) Acordo trianual com o FMI, ao abrigo da Facilidade para Redução da Pobreza e Crescimento, sujeito a uma avaliação anual;
- c) Compromissos de reformas assumidos no âmbito da iniciativa de perdão da dívida (HIPC299) e do processo para atingir os critérios de convergência com a UEMOA;<sup>300</sup>
- d) Os mesmos Projectos já referidos no final do ponto 4.1.4 anterior .

A diferença em relação ao período anterior reside na imprevisibilidade e capacidade de governação e não na concepção do quadro de políticas económicas e sociais. Aliás, é sintomático que, a partir do segundo Governo de 2000, em todos estes documentos surgem pontos desenvolvidos sobre a “Boa Governação”.

## **4.2. A evolução sectorial da governação nas políticas económicas e sociais**

Vamos procurar fazer uma análise sectorial das medidas de política económica e social dos programas de estabilização e ajustamento em todo o período 1986-2001 nas áreas onde procuraram incidir de acordo com a tipologia que referimos no Capítulo III e que nos parece terem mais significado para o nosso objecto de estudo. A ordem que seguimos é de começar pelas medidas mais gerais e continuar pelas mais específicas :

- O ajustamento da estrutura produtiva.
- A relação com o exterior ou resto do mundo
- O sector financeiro
- A Administração Central e Local
- O sector empresarial do Estado
- O sector agrícola e das pescas
- Os preços e rendimentos
- Os sectores sociais

---

<sup>299</sup> Heavily Indebt Poor Countries. Iniciativa de perdão da dívida externa dos países mais pobres. Proposta pelo Banco Mundial e pelo FMI, em 1996, que, finalmente, procuraram dar resposta às críticas sobre a injustiça da dívida, vindas de todos os agentes sociais, incluindo a igreja católica. A Guiné - Bissau foi aceite como candidata em Abril de 1998 e em Dezembro de 2000 como beneficiária, situação em que ainda se encontra em final de 2002 ([www.worldbank.org/hipc](http://www.worldbank.org/hipc)).

<sup>300</sup> Que são em síntese: 1. Inflação a dois dígitos chegando aos 5 % em 2003; 2.As reservas em divisas devem ser suficientes para três meses de importações nos finais de 2002 e de seis meses em finais de 2003; 3. O crédito do Banco Central ao défice orçamental não pode ultrapassar 10 % das receitas fiscais; 4. Défice orçamental (excluindo dons) 5 % em 2000 e 4 % em 2002, do PIB (ECA, 2002). A União Europeia e o Governo (2002) afirmavam que em 2001 só tinha sido cumprido o objectivo do défice.

As políticas urbanas

#### 4.2.1 O ajustamento da estrutura produtiva.

Os objectivos globais - de alterar a estrutura da produção no sentido de aumentar o peso dos sectores com maior intervenção dos operadores privados, como as Indústrias Transformadoras, o Comércio, os Transportes e os Serviços Financeiros, e diminuir a percentagem da Administração Pública e da Agricultura - foram conseguidos muito relativamente, mantendo-se basicamente a estrutura de 1986, como se pode ver no QUADRO IV.11.

**QUADRO IV.11**  
**Estrutura da produção por sectores de actividade do PIB**  
**(1986 - 1999)**

<b>Sectores</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1993</b>	<b>1997</b>	<b>1999</b>
Agricultura e pesca	46.4	46.6	44.9	52.7	57.9
Indústria transformadora	6.6	6.4	6.0	11.7	9.0
Electricidade e água	0.3	1.5	1.9	(*)	(*)
Construção	5.1	6.3	9.2	3.3	1.6
Comércio, restaurantes e hotéis	18.4	17.6	17.6	22.7	17.9
Transportes e comunicações	7.7	6.0	6.2	2.5	3.1
Bancos, seguros e outros serviços	2.2	2.9	2.6	0.8	0.5
Administração pública	12.2	11.0	10.5	6.1	9.9
PIB c. f.	98.6	98.3	98.8	99.8	99.9
Direitos s/ importações	1.4	1.8	1.2	0.2	0.1
PIB p.m.	100	100	100	100	100

Fonte: INEC (1994) e FMI (2001)

Nota: (\*) Incluído na "Indústria Transformadora"

Os objectivos de crescimento nos sectores com predominância de privados foram conseguidos, no sentido em que todos têm taxas médias de crescimento positivas no período 1986-1997, como se pode verificar no QUADRO IV.12. Como também se mostra no mesmo quadro, o ano de 1998 teve indicadores muito baixos devido ao conflito militar. No entanto, a existência de uma classe empresarial está ainda longe de ser conseguida: para além dos empresários que já

existiam antes da independência, os actuais alimentam um paradoxo que consiste em reclamar menos Estado, mas por outro lado queixar-se da falta de apoio desse mesmo Estado na concorrência com os empresários dos países vizinhos com a mesma moeda<sup>301</sup>. Apenas os sectores de exportação de produtos agrícolas (castanha de cajú e fruta, essencialmente) e o turismo viram, durante todo o período, aumentar a participação nacional e o número de empresários guineenses<sup>302</sup>.

Mesmo o objectivo de aumentar o investimento privado teve um sucesso claro no período entre 1986 e 1989 (15.9 % de crescimento), pois partia de um nível muito baixo<sup>303</sup>, registando uma taxa de 0.9 nos anos 1989-1991, de 5.1 entre 1991 e 1993 e de 6.74 entre esse ano e 1997 (FMI, 1999) . É uma evolução dependente dos acordos de ajustamento, no sentido dos acordos funcionarem como garantia, para os investidores privados, de um funcionamento menos aleatório da economia.

**QUADRO IV.12**  
**Variação anual média da produção dos sectores**  
**com maior intervenção privada**  
**(1986 - 1998)**

<b>Períodos</b>	<b>Agricultura e pesca</b>	<b>Comércio, restaurantes e hotéis</b>	<b>Transporte e comunicações</b>	<b>Serviços financeiros</b>
1986 -> 1989	6.0	6.1	4.9	17.7
1989 -> 1991	3.2	3.8	3.0	2.3
1991 -> 1993	1.5	1.0	3.2	4.0
1993 -> 1997	6.4	4.7	2.1	0.4
1993 -> 1998	2.8	-2.2	1.9	-7.1

Fonte: INEC, Bissau, Guiné-Bissau, Julho 1994, FMI, 2001

Em 1994, um economista guineense do Ministério das Finanças, Yussuf Sanhá dizia, com alguma clarividência, ao jornal Correio de Bissau: “Penso que os

<sup>301</sup> Entrevistas e reuniões com empresários, Câmara de Comércio, Indústria e Serviços, em 2000, e debate num plenário de possíveis parceiros de cooperação realizado na ONG Acção para o Desenvolvimento, enquanto consultor do Ministério da Solidariedade e do Trabalho, em 2001.

<sup>302</sup> Com a primeira fabrica de transformação de castanha a abrir em 2002.

<sup>303</sup> Em 1984 era 6.2 do total, representando 1.33 da despesa interna, não conhecemos números para 1985.

ganhos resultantes das variáveis de ajustamento, taxa de câmbio e preços, já se esgotaram, ou seja, já atingiram o seu limiar, pelo que doravante os ganhos adicionais advirão necessariamente da melhoria e eficiência dos nossos serviços, quer em termos de mobilização de receitas quer da gestão das despesas. O que é muito mais difícil.”

#### **4.2.2 A relação com o exterior ou resto do mundo**

A Política Cambial, no que respeita à desvalorização do peso guineense - cuja meta consistia em atingir um diferencial de 20 % de relação percentual entre o câmbio oficial e o paralelo - foi um dos dois únicos sucessos<sup>304</sup> a partir de 1988. Para 1990, o programa definia uma meta de menos 10 % nesse diferencial, que foi atingido em 1992 e mantido até à adesão à UEMOA em 1997. (QUADRO IV.13)

Quando, em Maio de 1997, o país trocou 65 Pesos guineenses por cada Franco CFA da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), passou a ter uma moeda com uma taxa de câmbio fixada externamente e convertível<sup>305</sup>, desaparecendo as funções de Banco Central da Guiné – Bissau.

Os objectivos visados eram a maior estabilidade nas taxas de juro e uma disciplina monetária e financeira rigorosa. Na prática,<sup>306</sup> essa medida de política económica levou também a uma diminuição da soberania nacional sobre instrumentos de Política Cambial e Monetária e às vantagens e desvantagens decorrentes de relações externas alargadas com os países que têm a mesma moeda, no que respeita à concorrência com os produtos e factores de produção existentes.

---

<sup>304</sup> A desvalorização e a liberalização de preços foram as únicas medidas consideradas adequadas pelo Banco Mundial (World Bank, 1994).

<sup>305</sup> O FCFA é convertível pela sua relação com o franco francês. Até finais de 2002 a transformação da relação com o franco para uma relação com o euro não teve efeitos no CFA (ECA, 2002: Caixa 1.2 na pág.19)

<sup>306</sup> Como nota o FMI num pequeno estudo sobre a adesão, em anexo ao Country Staff Report, (FMI, 1998).

**QUADRO IV.13**  
**Taxas de câmbio oficial e diferencial entre**  
**o peso guineense e o dólar dos EUA (1987 - 1997)**

<b>Ano</b>	<b>Oficial</b>	<b>Diferencial (%)</b>
1987	559	68.8
1988	1110	21.4
1989	1920	25.8
1990	2508	11.6
1991	4952	12.1
1992	6934	5.0
1993	10082	3.5
1994	12892	2.1
1995	1073	(*)
1996	26374	(*)
1997	37939	(*)

**Taxas de câmbio oficial entre o franco CFA e o dólar EUA**  
**(1994 - 1999)**

1994	555	(*)
1995	499	(*)
1996	511	(*)
1997	583	(*)
1998	590	(*)
1999	615	(*)

Bissau,

Fonte: Ministério Economia e Finanças, Banco Central,

1987-1993, FMI, 1994 – 1999.

Nota: (\*) Deixou de ter significado.

Essa medida teve, no período de 1999 – 2002, uma função estabilizadora importante. A taxa de câmbio manteve-se e uma campanha agrícola de arroz e de cajú favorável permitiu uma retoma do comércio externo relativamente rápida (QUADRO IV.14).

As medidas de Liberalização do Comércio Externo consistiram na redução de algumas taxas sobre as importações e eliminação de todas as taxas sobre as exportações excepto sobre a castanha de cajú ( que foi sendo reduzida ao longo do período 1987 - 1992) e a concessão automática de licenças de importação, excepto para combustíveis e para alguns produtos de luxo.

Terminou assim o monopólio do Estado sobre a importação de cereais.

**QUADRO IV.14**  
**Evolução nominal das exportações e importações e**  
**défice da Balança de Transacções Correntes (1987 - 1999)**  
(%)

Anos	Exportações	Importações	Défice BTC (1)
1987	58.8	12.7	- 45.1
1988	3.3	31.8	- 55.8
1989	-10.7	17.0	- 80.2
1990	35.6	1.2	- 45.3
1991	5.7	0.9	- 75.4
1992	- 68.1	23.7	- 97.0
1993	146.2	35.5	- 62.0
1994	108.1	- 0.1	- 45.9
1995	- 28.0	10.4	- 35.2
1996	- 9.7	- 4.3	- 44.5
1997	124.5	28.7	- 6.4
1998	- 46.5	- 30.1	- 27.2
1999	97.4	28.4	- 27.0

Fontes: Banco Central da Guiné-Bissau(1993) e (1996) citado por Embaló, A.(1996) e Banco Central dos Estados da África Ocidental, (2001).

Nota: (1) Sem donativos e em milhões de dólares dos EUA.



Podemos considerar que o objectivo de liberalizar foi cumprido<sup>307</sup>, mas as metas de redução de importações, afirmadas pelos acordos, não se verificaram senão em três momentos: logo nos anos seguintes às negociações do primeiro e segundo acordo, 1987 e 1990, após a suspensão de financiamento externo por parte do FMI e BM, em 1992 e, em 1995, quando o país necessitava em absoluto de mostrar que podia gerir de forma eficaz os compromissos que assumia, para poder aderir à UEMOA.

A estrutura das exportações assenta essencialmente na castanha de cajú, produtos do mar e coconote. Com a evolução das exportações<sup>308</sup> a depender dos preços internacionais do cajú<sup>309</sup>, os produtos do mar e as licenças de pesca não são suficientes para atingir o equilíbrio da balança de transacções correntes (QUADRO IV.15). Note-se que o banco central e os relatórios anuais do FMI se revelam incapazes de fazer uma previsão do saldo da balança de transacções correntes, definindo metas muito longe do realizado.

A dívida externa, cuja estrutura é, praticamente na totalidade, multilateral e bilateral, teve vários reescalamentos e perdões parciais em 1987, 1989 e 1995 em relação ao credores do Clube de Paris. Estes reescalamentos permitiram reduzir o valor dos atrasados mas o aumento do total continuou, como se pode constatar no GRÁFICO IV.2.

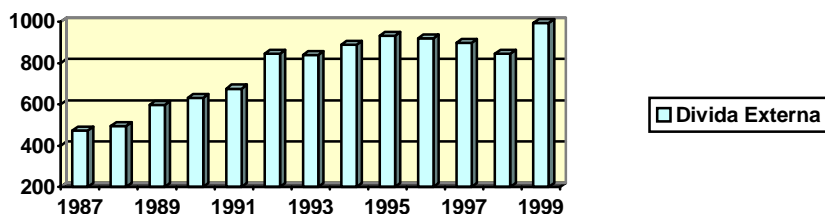
---

<sup>307</sup> O BM afirma, em 1991, que recomeçaram as restrições às licenças de importação. Tanto quanto apurámos, através de fontes pessoais, o que se passou foi a organização de um sistema de pagamentos informal a quem concede as licenças. Não coberto pela legislação, é um mecanismo muito difícil de contornar pelas instituições.

<sup>308</sup> Que, em média do período, apenas cobrem 24.7 % das importações.

<sup>309</sup> Que representou 61 % das exportações de 1989-1993 (Governo, 1994). Os preços desceram continuamente entre 1032.8 USD/Ton., em 1987 e 695.1 em 1991. O final da guerra em Moçambique, o anterior maior produtor, faz prever um excesso de oferta e continuação da queda nos preços.

**Gráfico IV.2**  
**Divida externa 1987-1999 em milhões de USD**



Notemos no QUADRO IV.15 que o serviço da dívida manteve uma relação com as exportações que permite afirmar a insuficiência de efeitos das políticas cujos objectivos incluíam uma maior probabilidade de pagamento por parte do país, incluindo o reescalonamento da dívida. Há em todo o caso aspectos virtuais nesses objectivos, pois a Guiné – Bissau nunca pagou a sua dívida externa; por exemplo só, em relação ao FMI entre 1984 e 2002 recebeu 24.754 SDRs e apenas pagou 8.728 de reposição de capital e 1435 de serviço da dívida (FMI, 2002).

**QUADRO IV.15**  
**Dívida externa total, atrasados e serviço s/ exportações**  
**(1987 - 1999)**

<b>Anos</b>	Divida externa total (milhões USD)	Variação dos Atrasados	Serviço s/ Exportações
<b>1987</b>	473	-5.8	148.1
<b>1988</b>	494	7.7	158.5
<b>1989</b>	596	-0.3	281.7
<b>1990</b>	630	17.4	180.9
<b>1991</b>	676	31.8	128.0
<b>1992</b>	846	39.0	256.4
<b>1993</b>	840	30.2	194.0

<b>1994</b>	889	42.3	130.9
<b>1995</b>	933	-161.5	104.5
<b>1996</b>	919	-22.9	84.2
<b>1997</b>	899	15.8	40.9
<b>1998</b>	845	21.5	106.9
<b>1999</b>	995	28.4	60.9

Fontes: Banco Central da Guiné-Bissau (1993), Governo (1994), Banco Mundial (2001), FMI (2001 e 2002).

Também se podem registar práticas de aumento da dívida à margem de qualquer planeamento ou compromisso, como três empréstimos de Tawain com baixo grau de concessionalidade ou um empréstimo para equipamento das Forças Armadas, de 24,2 milhões de USD, cuja data o próprio BM afirma em 1991 e 1992 ignorar. Tais actos de política não programada são efectuados após as negociações bem sucedidas de acordos de ajustamento ou de reescalamentos da dívida. As negociações servem, também, de aval para a obtenção de créditos junto de entidades privadas estrangeiras ou mesmo de países.

A suspensão da ajuda à Balança de Pagamentos, em 1991, reflectiu-se necessariamente na actividade comercial, diminuindo as importações e portanto os bens colocados no mercado. Mas diminuiu igualmente a capacidade de gestão do Estado, de pagamento de ordenados<sup>310</sup>, de fornecedores, etc.

Com efeito o mecanismo central da ajuda à Balança de Pagamentos centrava-se no depósito, em bancos externos, de verbas à ordem do Banco Nacional da Guiné – Bissau. Quando o importador depositava em Pesos a verba correspondente no banco guineense podia utilizar as divisas depositadas no exterior. Os fundos em pesos transformavam-se em fundos de contrapartida, destinados a projectos de desenvolvimento, mas na realidade utilizados pela governação para cobrir outras despesas públicas (Sanhá, Y., 1993).

Temos, em síntese, uma incapacidade clara da governação de equilibrar as relações com o resto do mundo durante todo o período 1986 – 1995. A análise positiva dos indicadores de execução do programa acordado com o FMI e BM para o período 1995 – 1997 permitiu contudo que o país fosse considerado elegível para a iniciativa HIPC.

Como medida de política nesta área, considerada positiva pelo FMI, o Governo instituiu em finais de 1997 um Fundo da Dívida Multilateral, onde reunia as contribuições de ajuda ao pagamento da dívida multilateral por países como a Suíça, a Suécia, Portugal, etc.. Ou seja, para pagamento da dívida - seja do serviço, de atrasados ou amortizações do capital - o país depende sempre de novos fundos

<sup>310</sup> As greves de funcionários camarários, de professores e geral em Bissau tinham como reivindicação principal os vencimentos atrasados.

externos, sendo apresentados de forma muito clara, como justificação para não pagamento, os atrasos no desembolso da ajuda externa (por exemplo Governo, 1999).

#### **4.2.3 O sector financeiro**

Os resultados da Política do Sector Financeiro saldaram-se por insucessos e dificuldades de vária ordem: as medidas de reestruturação do sector só em 1990 se concretizaram, com a extinção do Banco Nacional da Guiné-Bissau (BNG) e criação do Banco Central, do Banco de Crédito Nacional e do Banco Internacional.

Mas, em 1991, o Banco de Crédito Nacional é extinto por conceder crédito sem critérios, em vez de liquidar a carteira de devedores recebida do BNG, que tinha como principais devedores os Armazéns do Povo, a DICOL (combustíveis) e a GETA (gás).

A recuperação dos créditos concedidos passou a ser um problema para recurso ao Tribunal e da qual dependeu a libertação da terceira tranche do II<sup>o</sup> acordo com o FMI/BM e se arrastou até meados de 1993.

Esta situação nas instituições bancárias do país anuncia uma dificuldade acrescida, seja para limitar a expansão dos meios de pagamento, pela disciplina da concessão de crédito à economia, e muito especialmente ao governo, seja para conseguir taxas de juro de depósitos e de empréstimos superiores ao crescimento de preços. Com efeito, a subida das taxas activas e passivas a partir de 1987 e a introdução da política das taxas flexíveis foram feitas com base numa taxa de inflação prevista em geral abaixo do que se verificou. Podemos verificar essa evolução no Quadro IV.16. O resultado foi a manutenção das taxas de juro negativas em termos reais até 1993, quando as taxas a pagar por um empréstimo se tornaram pela primeira vez superiores ao Índice de Preços do Consumidor.

A limitação de crédito ao Sector Empresarial do Estado (SEE), ao sector privado e ao Governo foi outro tipo de medidas com pouco sucesso até à perda de poder de decisão do Estado guineense sobre a Política Monetária, com a entrada para a UEMOA.

É um processo que revela bem a diferença de execução das medidas acordadas neste sector, enquanto se tratou da governação guineense, quando comparada com as decisões do BCEAO.

A consequência directa da impossibilidade de recorrer ao crédito bancário ilimitadamente, por parte do Governo, foi uma restrição rigorosa nas despesas públicas em geral. O Governo passou a não poder manter o mesmo comportamento de anarquia na Política Orçamental, que sempre se caracterizou por uma ausência de respeito pelas regras e rubricas aprovadas, por uma política de acorrer às necessidades de momento com a liquidez existente<sup>311</sup> e por pagamentos efectuados com notas já retiradas para destruição, desvirtuando os acordos estabelecidos.

#### **QUADRO IV.16**

---

<sup>311</sup> Comportamento que sempre foi praticado com cobertura do Ministério das Finanças desde a independência, e fosse qual fosse o Governo, segundo várias fontes pessoais.

**Taxas de juro, por tipos de taxa, índice de preços no consumidor e deflator do PIB (1987 - 1999)**

Anos Deflator do PIB	Taxas de juro			I.P.C. (3)	
	Tipos	Taxas		Previsto	Efectivo
1987	depósitos (1)	25.0	77.8	92.6	86.2
	empréstimos(2)	16/32			
1989	depósitos	40.0	40.0	80.8	99.7
	empréstimos	32/53			
1991	depósitos	38.0	62.0	57.6	63.7
	empréstimos	48			
1993	depósitos	40.0	47.3	48.0	52.1
	empréstimos	55.0			
1994	depósitos	28.5	..	15.2	23.3
	empréstimos	35,0			
1996	depósitos	47.3	59.4	50.9	49.8
	empréstimos	56.0			
1997	depósitos	4.6 (4)	49.1	49.1	7.4
	empréstimos	18.0			
1999	depósitos	3.5	..	-2.1	2.8
	empréstimos	18.0			

Fonte: Banco Central da Guiné-Bissau (1992 e 1993), BCEAO (2001).

Notas:(1) Depósitos a prazo entre 181 dias a um ano.

(2) Sector prioritário/Comércio

(3) Média anual do Índice de Preços do Consumidor

(4) A partir deste ano são taxas de juro mensais do BCEAO (menos 2 %, para pequenos depósitos).

A entrada para uma organização regional, com muitos anos de experiência com taxas de câmbio estável<sup>312</sup>, não deixou margem de manobra ao Governo guineense para ter os comportamentos desviantes mesmo que similares aos de outros países membros, como refere AZAM, J-P. (2001). Esta situação deteriorou ainda mais a governação, enquanto não se deu uma adaptação a essas limitações.

#### **4.2.4 A Administração Central e Local**

A reforma da Administração tinha por objectivos o equilíbrio orçamental, a definição e respeito pelas prioridades do investimento público e, de uma forma geral, o reforço e a racionalização da capacidade institucional de gestão do Estado.

<sup>312</sup> A primeira alteração em 46 anos, da taxa de câmbio do FCFA para o Franco francês, verificou-se em 1994.

As políticas de equilíbrio orçamental assentavam na redução das despesas correntes, nomeadamente de subsídios e salários aos funcionários, e numa reformulação das necessidades em pessoal dos diferentes serviços, e consequentes despedimentos.

Realmente em 1988 foi possível elaborar um censo dos funcionários e proceder a um maior controle do seu número. Mas, em cada relatório de avaliação do BM podemos encontrar referências à pouca fiabilidade dos números apresentados. As verbas de apoio ao despedimento são consideradas, pela missão de Novembro 1992, de tal forma altas que a única explicação plausível seria de que a maioria dos funcionários saídos teriam categorias de técnicos superiores.

De acordo com a actualização, feita em 1996, desse censo, o número de funcionários ter-se-ia reduzido embora a um ritmo inferior ao previsto. A explicação /validação para os números do QUADRO IV.7 é difícil de obter ; as fontes pessoais a que pudemos recorrer afirmam que, até ao programa de estabilização e ajustamento estrutural, logo a partir de 1986, essa medida de licenciamento de funcionários nunca foi aplicada; a partir dessa data, verifica-se uma redução dos funcionários que constavam das folhas de pagamento em duplicado, que não existiam ou que já tinham falecido – os chamados "fantasmas"; e os programas de apoio à reconversão, nomeadamente o Programa de Acção Social e Infra-estrutural (PASI), abrangeram um número muito pequeno de pessoas, como se pode ver mais adiante neste Capítulo. Entre 1991 e 1993 o acréscimo registado tem a ver com situações de pessoas ligadas ao PAIGC e para quem o processo de democratização poderia pôr em perigo a fonte de recursos a que tinham acesso. O governo pretendeu resolver assim a situação dessas pessoas antes de eleições multipartidárias.

O programa de abandono voluntário da função pública, posto em funcionamento em 1993, com indemnizações muito altas para os salários vigentes, provocou um abandono de quadros técnicos e de muitos funcionários, mas num processo temporário, em que os ministérios, de diferentes governos, faziam sair as pessoas num mês e voltavam a admiti-las algum tempo depois<sup>313</sup>.

A noção de que a função do Estado é também a de maior e mais seguro empregador e de que o funcionalismo é propiciador de uma identidade social positiva, dificulta extremamente esse processo, que todos os governos querem adiar o mais possível.

Aliás os objectivos do programa de governo de 1999, nesta área, são os mesmos de dez anos antes: "eliminação dos ex-funcionários públicos das folhas de pagamento, dos fantasmas e do emprego duplo", definindo uma meta de redução de funcionários públicos de 2.800 nas letras O a Z com indemnização, formação e financiamento de pequenos projectos.

O processo associado de reforma da administração arrasta-se ainda tendo evoluído muito pouco desde as recomendações feitas em 1988 por Jorge Moita e Carlos Lopes, no âmbito do Exercício NATCAP<sup>314</sup> promovido pelo PNUD. Apenas existe em 2002 um estudo prévio num único ministério, o Ministério da Agricultura, Florestas e Pecuária, elaborado pela FAO, que aponta números exactos

---

<sup>313</sup> Fontes pessoais.

<sup>314</sup> National and Technical Cooperation Assessment Program

de funcionários necessários, uma nova orgânica a implementar e números de excedentários por área e profissão.

Tanto quanto as nossas fontes pessoais dizem, não se verificaram na realidade até 2002, as reduções de pessoal que o Governo e o FMI apontam, já por si muito longe dos objectivos iniciais, de redução de 5.000 funcionários em quatro anos, do primeiro PAE de iniciativa FMI/BM. A única novidade, que as bases de dados constituídas com financiamento internacional puderam esclarecer, é que a acumulação do recebimento de salário em todos os organismos por onde um funcionário passou, independentemente daquele onde se encontra a prestar serviço, é um fenómeno muito mais comum do que se julgava. Ainda no primeiro trimestre de 2001 uma distribuição de sacos de arroz, feita aos funcionários que constavam na altura das folhas de pagamento, mas apenas para os que estivessem presentes fisicamente na recepção do arroz, verificou discrepâncias em todos os ministérios.

Uma entrevista no jornal Diário de Bissau do responsável directo, eng. Aureliano Gomes, Director - Geral do Trabalho, na altura, mostra bem a ignorância dos serviços sobre o número de pessoas que realmente existem na função pública (Gomes, A. 2001).

Dois autores guineenses, Cardoso, C. e Imbali, F. (1993), caracterizam a Administração como organizativamente desarticulada uma vez que, como não existem leis orgânicas de cada ministério, cada Ministro tem tendência para gerir os seus assuntos em função dos seus interesses, pelo que os efeitos dos Programas de Ajustamento e Estabilização atingiram alguns ministérios, como Economia e Finanças, Educação e Cultura ou Agricultura, mas não o conjunto das estruturas e instituições da governação.

O objectivo da Política Orçamental de redução das despesas correntes não foi atingido, pois a massa salarial continuou a crescer (QUADRO IV.17) e as tabelas salariais para os lugares de confiança política (de director geral, deputados, membros do governo e cargos equiparados na justiça e nas forças armadas) foram revistas em alta<sup>315</sup> passando a ganhar cerca de dez vezes o salário do grau imediatamente inferior (director de serviço) e desarticulando ainda mais os serviços, pela quebra de motivação dos funcionários de letras não abrangidas por esse aumento.

Apesar dos sucessivos Governos terem em todos os programas anunciado objectivos de contenção, o insucesso da governação na área orçamental originou a manutenção do défice fiscal e de cobertura das despesas correntes pelas receitas tributárias numa média de 40.4 %, no período 1987-1993, e melhorando em 1994 - 1997, para 48.0 %.

A reforma fiscal foi um fracasso, com os conselhos regionais a recusar sancionar os aumentos de impostos sobre a terra e o gado e a admitir apenas uma subida lenta das taxas pessoais (Rudebeck, L. , 1990, reportando-se aos jornais

---

<sup>315</sup> Com o argumento junto do FMI, de igualar os rendimentos das mesmas categorias de funcionários noutros países da UEMOA e com o compromisso de acelerar a reforma administrativa.(Governo, 2000)

guineenses), quando a proposta do Conselho de Ministros triplicava as verbas a cobrar sobre homens e mulheres.

**QUADRO IV.17**  
**Evolução dos salários e vencimentos dos funcionários públicos**  
**(1987 - 1999)**

<b>Anos</b>	<b>Varição da massa salarial em % anual</b>
<b>1987</b>	31
<b>1988</b>	55.5
<b>1989</b>	112.4
<b>1990</b>	21.6
<b>1991</b>	102.5
<b>1992</b>	36.9
<b>1993</b>	9.7
<b>1994</b>	3.7
<b>1995</b>	58.7
<b>1996</b>	77.5
<b>1997</b>	11.4
<b>1999</b>	21.1

Fonte: Banco Central da Guiné-Bissau (1993), FMI(2001)

A Política de Investimentos Públicos tinha como objectivo diminuir o investimento a níveis condizentes com a capacidade de gestão. Procuravam-se articular os sectores prioritários definidos em 1987 - a Agricultura, Comércio, Transportes e Serviços Financeiros - com a intervenção do Estado centrada na construção de infra-estruturas de apoio à produção, definidos como os sectores dos transportes, energia, obras públicas e hidráulica. Mesmo considerando a evolução das prioridades, descritas neste Capítulo, ao longo de todo o período 1986 – 1999, as orientações de prioridades previstas nunca foram respeitadas na execução (QUADROS IV.18 e IV.19).



**QUADRO IV. 18**  
**Ordenação de sectores por investimento público,**  
**por Acordos, previsto e realizado (1987 - 1993)**

Sectores	1ºAcordo	1ºAcordo	2ºAcordo	2ºAcord
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizad o
<b>Infra-estruturas de apoio à produção</b>	1º	2º	1º	2º
<b>Desenvolvimento rural, Florestas, Pescas e Minas</b>	2º	1º	2º	3º
<b>Sectores Sociais</b>	3º	3º	3º	1º
<b>Outros</b>	4º	4º	4º	4º

Fonte: Ministério do Plano e Cooperação Internacional (1991, 1994, 1995-97), FMI (2001)

Pelos dados disponíveis para o período, podem avaliar-se as dificuldades de execução da política económica e social acordada entre o Governo e as organizações internacionais. Se ao considerarmos ano a ano os Investimentos Públicos podemos encontrar 1994 como primeiro ano em que as prioridades do 2º acordo do programa de ajustamento, negociado em 1988, são respeitadas, mas na média no período 1994-1997 isso já não acontece (QUADROS IV.18 e IV.19). O Ministério do Plano, ao justificar a baixa taxa de execução para o ano de 1994, afirma que os projectos de investimento dependem em mais de 90% de financiadores externos, e portanto também têm de atender aos interesses externos.

**QUADRO IV. 19**  
**Ordenação de sectores por investimento público,**  
**por Acordos, previsto e realizado (1994 - 1999)**

Sectores	94/97	98/99
	Realizado	Realizado
Infra-estruturas de apoio à produção	4º	4º
Desenvolvimento rural, Florestas, Pescas e Minas	2º	3º
Sectores Sociais	3º	2º
Outros	1º	1º

Fonte: Ministério do Plano e Cooperação Internacional , (1991, 1994, 1995-97), FMI 2001

Segundo Cardoso, C. e Imbali, F.(1993), só a partir de 1991 se criaram estruturas e metodologias de funcionamento inter-ministerial com capacidade para

permitir a elaboração de um Programa de Investimentos Públicos (PIP) que cumprisse os objectivos. E só em 1992 o BM apoia uma unidade de gestão do PIP no Ministério do Plano, apesar de existir desde 1986, no mesmo organismo, um departamento específico para essas funções<sup>316</sup>.

#### **4.2.5 O sector empresarial do Estado**

As políticas respeitantes ao aumento da rentabilidade do Sector Empresarial do Estado (SEE) tiveram como resultados o aumento do preço da electricidade e dos transportes. No primeiro caso, a eliminação de subsídios ao consumo em 1988 foi consolidada por um contrato em 1989/90, para aumento da eficiência do serviço, com a entrega a uma empresa estrangeira, por 4 anos, da incumbência de fazer funcionar a empresa.

As privatizações, reforma ou liquidação de empresas públicas iniciaram-se em 1980, com a incorporação da ENAVE na SUINAVE, continuaram em 1986, com a liquidação da empresa de distribuição grossista, a SOCOMIN, mas nenhuma empresa, das nove a serem privatizadas na primeira fase, o tinha sido completamente em 1991.<sup>317</sup>

Igualmente a unidade de gestão das privatizações ( UGREP ), criada em 1990, só em 1992 entrou em funcionamento e preparou o lançamento da privatização de mais empresas (Leite Blufo, Fábrica de Espuma, Cerveja Cicer), que se efectuam ao longo do período de 1992 a 1997, como se pode ver no QUADRO IV.20. Refira-se que Cardoso, C. e Imbali, F. (1993) afirmam<sup>318</sup> que a UGREP "não passa de um gabinete de consultoria. Cada Ministério decide sozinho da privatização das empresas sob tutela, (...) , a UGREP toma conhecimento de certas privatizações através dos órgãos de comunicação social".

---

<sup>316</sup> WORLD BANK (1992) e Fontes pessoais.

<sup>317</sup> World Bank (1992). Nem existia aliás enquadramento jurídico para tal, pois a Lei Quadro das Privatizações só foi aprovada em Fevereiro de 1992.

<sup>318</sup> Citando Adelino Handen em entrevista ao jornal Nô Pintcha a 16/08/91, Bissau.

**QUADRO IV.20**  
**Evolução da situação das empresas do Sector Empresarial do**  
**Estado**  
**(1980 - 1997)**

Datas	Liquidadas ou extintas	Privatizadas	Contratos de gestão Privada	À venda	Ainda publicas	Empresas com maioria capital estrangeiro	Total
1980-1990	2						2
1992		1					1
1993		1					1
1994	1						1
1995	3	1					4
1996	1	3					4
1997	3						3
Em curso			6	10	8	9	33
Total	10	6	6	10	8	9	49

Fonte: FMI (2001) com referencia à UGREP.

Quanto aos resultados, o Governo, em 1994, afirmava que "o processo de privatizações avançou lentamente e não interessou os investidores estrangeiros, com excepção de poucas empresas portuguesas". Cardoso, C. e Imbali, F. (1993), fazem uma análise do processo de privatizações muito negativa: o resultado final consiste no reforço do monopólio das empresas já não pelo Estado enquanto instituição, mas pelas pessoas ou grupos privados que ocupam ou ocupavam os postos de acesso a recursos nos diversos organismos da Administração.

O FMI, nas análises do país, até Maio de 1998, vai referindo este processo como positivo embora lento, não se preocupando com quem se tornou proprietário das empresas, contanto que fossem privatizadas. Não conhecemos nenhuma análise do desempenho destas empresas depois de privatizadas, embora as referências ao empresariado nacional industrial não tenham mudado o tom negativo sempre utilizado.

O conflito armado com início em Junho de 1998 suspendeu as várias intervenções programadas em 1998 e deteriorou fortemente as instalações e stocks de algumas das empresas a privatizar. A confiança dos empresários também ficou diminuída, tendo os de nacionalidade portuguesa, com peso significativo no processo de privatização, encetado uma recuperação de percas e danos junto do governo guineense e português, que se revelou moroso, apesar da prioridade atribuída pelo Governo de Unidade Nacional e pela parte portuguesa.

Neste período os trabalhadores das empresas dos sectores alvo das privatizações são potencialmente o grupo social mais vulnerável; os efeitos podiam simultaneamente ser benéficos para parte da população e perversos para um grupo social: por exemplo as medidas de disciplina na distribuição, tomadas pela empresa de produção de electricidade, com o objectivo de criar condições para a privatização, se levaram os preços a níveis muito altos, também permitiram eliminar muitas das ligações clandestinas em Bissau que absorviam, sobretudo nas zonas de construção tipo europeu, uma parte desigual da energia produzida e permitiram mais horas de iluminação pública, beneficiando um número alargado de moradores.

#### **4.2.6 O sector agrícola e das pescas**

As medidas de liberalização dos preços e seus efeitos no produtor agrícola serão referidas mais adiante neste Capítulo. O fim dos subsídios a fertilizantes e pesticidas não surge em nenhuma da bibliografia consultada como tendo tido algum efeito. Julgamos que se podem verificar duas situações: ou continuam os subsídios apesar de terem sido oficialmente suspensos; ou na realidade tais subsídios nunca tiveram grande importância.

As medidas de política agrícola mais significativas, para além da organização e ampliação dos serviços existentes, foi a concessão de “pontas”, ou explorações, a privados 319. O período de 1987 a 1994, que o INEP (1995) apelida de “dinamização capitalista”, foi marcado pela liberalização de preços e pelo aumento súbito do número de pequenos agricultores, levando ao surgimento de explorações que se dedicam a culturas para o mercado interno e externo, e ao início da diversificação da produção.

Sendo lento este processo, Schwarz, C. (1989) afirma que parece estarem a desenvolver-se agrupamentos de produtores, agricultores tradicionais ou ponteiros, no sentido de aumentarem as culturas desse tipo. Segundo o mesmo autor os serviços centrais têm muita dificuldade em funcionar, pela falta de apoio directo de projectos.

Note-se que, segundo o INEP (1995), as mudanças estruturais organizativas estatais e de inovação nos processos de produção<sup>320</sup> foram introduzidas até 1987, embora numa óptica de grande autonomia dos projectos no terreno. O primeiro Governo depois das eleições de 1999, no balanço de um ano de política agrícola, defende que só conseguiu executar alguns dos seus objectivos devido ao recomeço da cooperação com a China, pois de um Orçamento de 145 milhões de CFA, apenas recebeu 55 milhões.

---

<sup>319</sup> Segundo Indjai, B. (2002), entre 2211 a 2331 concessões.

<sup>320</sup> Segundo o Gabinete de Planeamento Agrícola (GAPLA) cit. por INEP(1995): tracção animal no Leste, obras hidráulicas nas bolanhas que aumentam o rendimento da produção do arroz, fruticultura, pequena motorização rural (bombas, descascadoras de arroz, britadeiras, moinhos de milho, etc.).

A Carta de Política de Desenvolvimento Agrário elaborada depois do conflito pode vir a tornar-se um documento de síntese das políticas do sector, aceite pelos governantes de vários executivos, uma vez que o processo da sua concepção não teve um cariz exclusivamente partidário. Mas, em 2002, não decorreu ainda tempo suficiente para uma avaliação desse tipo.

As medidas de incentivos às produções exportáveis originaram cada vez mais uma substituição, que em 2002 continua, com apoio à produção de cajú, em detrimento de todas as restantes, em especial do arroz, produzido sobretudo para alimentação, e da mancarra, até essa altura o principal produto agrícola de exportação e troca.

Nas pescas, onde chegou a haver três empresas de capital misto com a França, URSS e Argélia (Lopes, C., 1986), os vários governos pouco mais fizeram que assinar acordos com países como a China, URSS, Senegal, Costa do Marfim e negociar as licenças concedidas, com os resultados que se podem ver no QUADRO IV.21, defendendo Silva e Fernandes(1993) que a participação do país na pesca industrial nunca ultrapassou os 15 % das actividades de navios licenciados. Essas negociações tinham uma componente de descarga de peixe em Bissau, para permitir o abastecimento da cidade. O mesmo autor afirma que existiu sempre um diferencial significativo entre o previsto e o descarregado ( dá como exemplo um diferencial de 70 % para menos, em 1991 ). Como este peixe descarregado é suficiente para baixar os preços no mercado de Bissau, a pesca artesanal, com custos de combustível e de redes de pesca a subirem, subsiste muito dificilmente.

**QUADRO IV.21**  
**Evolução do valor das licenças de pesca**  
**(1988 - 1999)**

<b>Ano</b>	<b>Varição % em valor (PG e CFA)</b>
<b>1988</b>	70.4
<b>1990</b>	105.1
<b>1992</b>	36.1
<b>1994</b>	32.5
<b>1995</b>	45.5
<b>1997</b>	12.9
<b>1999</b>	
<b>(1)</b>	-6.7

Fonte: Banco Central da Guiné-Bissau (1992 e 1993), BCEAO (2001).

Notas: (1) A variação de 1999 foi calculada sobre 1997.

Sendo essas actividades exógenas<sup>321</sup>, as restrições enfrentadas pela ex-URSS e as más relações diplomáticas do país com a China Popular reflectiram-se nas receitas neste sector, entre 1991 e 1994.

Em 1996 o Governo elabora um primeiro Plano com o objectivo de gerir os recursos marinhos do país e tentar que “as capacidades nacionais substituam a longo prazo as frotas estrangeiras que operam na ZEE do país” (PNUD, 2000). Mas sem meios humanos e materiais que permitam a fiscalização e controle, o Ministério responsável e a Marinha guineense não conseguiram, até 2002, ir além do planeamento e de uma melhor organização dos registos das capturas, dos barcos a operar nas águas nacionais e de estimativas de pesca artesanal e industrial.

Para os sectores da Pecuária e Florestas a evolução não foi muito diferente. Realizaram – se balanços e estudos, como o “Potencial Animal da Guiné – Bissau” em 1996, ou o balanço e estimativas de recursos florestais, em 1978, 1985, 1992 e 1995<sup>322</sup>.

Mas, tomando as Florestas como exemplo, quando comparamos os dados dos balanços referidos com os das exportações de madeira, constata-se que não existem nem registos fiáveis nem controle estatal das explorações de madeira, nem de corte para carvão e lenha, fontes de energia principais para as famílias.

Ou seja, para este sector o Estado consegue definir orientações mas não consegue executá-las<sup>323</sup>. Os poucos dados fiáveis existentes provêm de projectos como o da Lagoa de Cufada, ou da Iniciativa de Cantanhez, que só existem por haver financiamentos externos.

#### **4.2.7 Os preços e rendimentos**

A política de liberalização de preços era um dos eixos centrais do programa de estabilização e ajustamento e, como já referimos anteriormente, foi dos poucos tipos de medidas com sucesso face aos objectivos definidos .

Em 1987 foi eliminada a fixação administrativa dos preços de transportes e de bens alimentares, com excepção do arroz, açúcar, óleo alimentar, combustível e

---

<sup>321</sup> O único elemento endógeno nos contratos era a obrigatoriedade de contratação de pessoal guineense para as tripulações. Mas ignoramos a evolução desse processo, embora continuem a existir pessoas que se declaram nos inquéritos e no recenseamento marinheiros como profissão/ocupação permanente.

<sup>322</sup> As referencias aos dados de 1978 e 1985 destes estudos que conhecemos foram feitos por Almeida, A.M.S. (1989)

<sup>323</sup> É difícil calcular a percentagem de participação nacional na elaboração dos documentos que definem estas políticas, em geral financiados por organizações internacionais com recurso a técnicos expatriados. Mas não há dúvida que têm de ser aprovados pelas autoridades do país.

fertilizantes. Estes foram liberalizados em 1989, com excepção do açúcar e combustíveis. Os produtos alimentares continuaram a ser vendidos a preços subsidiados aos funcionários públicos e Forças Armadas.

Ainda nesse ano, a liberalização comercial continuou com a simplificação dos mecanismos de concessão de licenças para exercer a actividade comercial e com o fim do monopólio da importação de cereais detido pelos Armazéns do Povo.

Mesmo os salários e vencimentos dos funcionários só entre 1993 e 1996 deixam de evoluir a taxas superiores ao Índice de Preços. Se procurarmos qual a percentagem de aumento, para um salário de uma letra intermédia ( M ) na escala de vencimentos da função publica, necessária para comprar no mercado um saco de 50 kg de arroz, teremos uma variação entre 50 % em 1987 e valores superiores a 100 % entre 1990 e 1993; ou seja, a partir de 1990, o salário de um funcionário público deixa de ser suficiente para comprar a quantidade mínima mensal do produto base da alimentação.

Como se pode verificar no QUADRO IV.22, a evolução dos preços ao produtor (em função dos preços de bens de consumo) foi favorável aos agricultores, seja de produtos destinados ao mercado interno, como o arroz, seja ao mercado externo, como a mancarra e a castanha de cajú.

Para a cidade de Bissau, medidas como o aumento das taxas de alfândega sobre as importações de arroz, tomadas em 1994, e decididas com base em argumentos relacionados apenas com o aumento da receita fiscal (Governo, 1994) pioram imediatamente o acesso a recursos pelas famílias mais pobres, cuja alimentação é constituída em grande parte por arroz.

**QUADRO IV.22**  
**Índices de preços no consumidor, no produtor e de salários (1)**  
**(1987 - 1999)**  
**(1987=100)**

Anos	Preços no consumidor	Salários (Funcionários Públicos)	Preços oficiais no produtor, arroz	Preços oficiais no produtor, mancarra	Preços oficiais no produtor, castanha de cajú
1987	100	100	100	100	100
1989	289.8	330	360	350	280
1991	607.4	813	800	688	440
1993	1524.6	1222	(2)	(2)	(2)
1995	2551.5	2005	(2)	(2)	(2)
1997	3804.3	3944	(2)	(2)	(2)
1999	2497.9	5598	(2)	(2)	(2)

Fonte: Fundo Monetário Internacional, INEC, Vários anos.

Nota: (1) Não se referem os índices de 2000 e 2001 pois não existem, quando escrevemos, valores oficiais das mesmas fontes mas apenas estimativas do FMI.

(2) A partir de 1993 deixou de haver preços oficiais e não foi possível recolher os preços dos intermediários, seja para venda em Bissau (arroz e parte de mancarra) seja para exportação (cajú e parte de mancarra).

A guerra de 1998-1999 não teve um efeito significativo duradouro sobre os preços do saco de arroz, que subiram de 10-12.5 milhares de FCFA, de antes da guerra, até um máximo de 20.0, voltando a descer em 1999 para 11 – 12.5 (Tin, H., 2002), reflectindo a facilidade de transporte de cargas desse tipo, bem como o facto da destruição provocada pelo conflito se ter circunscrito à capital.

O IPC estimado para a cidade é de 19 % entre Janeiro e Novembro de 1998 mas a estimativa de todo o país é de apenas 7,9 %, tendo os preços da capital diminuído, sobretudo graças à ajuda internacional em arroz e outros produtos alimentares.

#### **4.2.8 Os sectores sociais**

Como vimos, ao referirmos as diferentes gerações de programas de ajustamento no Capítulo III, este programa foi concebido num período em que, devido aos resultados noutros países africanos, se começava a verificar a necessidade de obviar aos efeitos negativos previsíveis destas medidas sobre as famílias de grupos sociais vulneráveis, de diminuição do poder de compra - seja pela inflação comparada com a contenção de salários, seja pelo desemprego e dificuldade de acesso a recursos financiados pelo Estado como os serviços de saúde, educação e transportes.

Para a Guiné-Bissau, o seu Governo nunca concebeu políticas específicas para apoiar os grupos sociais cujo bem-estar pudesse ser afectado pelas medidas tomadas, com excepção dos órfãos de guerra e dos militares afectados pela mesma. Pensamos que apenas se podem classificar como tais a acção da UNICEF e da Organização Mundial de Saúde (OMS) e o Programa de Acção Social e Infra-estrutural (PASI). Este último foi aprovado em 1988-1989, com financiamento PNUD e Banco Mundial, com componentes de infra-estruturas, educação, saúde, apoio a funcionários excedentários, fundo de apoio a pequenos projectos e assistência técnica a diversos ministérios, para fortalecer a sua capacidade de planear e implementar políticas sociais, sendo o financiamento obtido junto do Banco Mundial, Suécia, Noruega, Portugal e Japão.

Na concepção do PASI era definido um período de dois anos "com altas taxas de rentabilidade económica e social"<sup>324</sup> para resolver o problema das famílias de

---

<sup>324</sup>World Bank e Governo (1987)



funcionários públicos despedidos e os pobres urbanos. Quando se tornou evidente que esse prazo era pouco ajustado à realidade, o projecto foi prolongado até meio de 1994.

O balanço dos resultados, feito em 1992, aponta um quadro muito positivo, com construções e recuperação de mercados, salas de aula, hospitais e centros de saúde, valas de saneamento urbano, estradas e cais, apoio à elaboração dos planos directores urbanos de Bissau e de sete cidades do interior, etc. As verbas gastas concentraram-se em 40 % na capital. Esses sucessos não foram continuados pois, segundo fontes pessoais, o Governo não requereu uma possível renovação do projecto. Julgamos que a razão deste procedimento tem a ver com o carácter transversal do projecto: actuando em áreas de diversos ministérios, tutelado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, actuou sempre com uma lógica de realização de acções própria, fora da lógica de funcionamento dos projectos nos Ministérios.

Assim, o Governo voltou à situação de ausência de políticas específicas. Aliás nos documentos apresentados em 1994 à Mesa Redonda de doadores em Genebra, para discussão do terceiro programa de estabilização e ajustamento, não consta nenhum conjunto de medidas de política social destinado a grupos sociais afectados pelo programa que se propõe. E, como faz notar Gomes, P.F. (1993), embora até à data no PAE não figure explicitamente a redução das despesas nas áreas sociais, a contenção drástica das despesas públicas é uma das causas da crescente degradação das infraestruturas sociais nas áreas da Saúde e Educação.

A prioridade definida em diversos documentos para a educação e saúde não foi cumprida no conjunto destes anos. Na apresentação do Orçamento Geral do Estado de 2001 o Ministro das Finanças guineense reconhecia explicitamente que “em todos os OGE do Estado a componente social existiu, mas a Educação e a Saúde nunca tiveram orçamentos compatíveis com as necessidades do país” (Purna Bia, 2001).

Como se pode verificar no QUADRO IV.23, o investimento público em sectores que só funcionam com ajuda externa, como salientam as organizações internacionais da área (como a UNICEF em vários relatórios, ou mesmo os organismos de cooperação bilaterais, como a cooperação sueca, que decidiu em 1994 concentrar a sua ajuda externa no apoio à editora escolar, INDE) 325 foi extremamente irregular, não permitindo uma política social de médio e longo prazo.

---

<sup>325</sup>”Mesmo o pagamento atempado dos salários dos professores depende de fundos externos” (Ministro da Educação, jornal *Nô Pintcha*, Junho, 1993, Bissau). E pode ver-se em World Bank (1994), Vol.III, a lista de três dezenas de entidades externas que suportaram directamente o sector.

**QUADRO IV.23**  
**Investimento público na educação, saúde, cultura, informação**  
**e assuntos sociais, em % do total (1987 - 1999)**

Sectores	1987	1989	1990	1992	1994	1997	1999
Educação	3.6	3.9	22.2	11.9	7.6	3.2	12.6
Saúde	6.4	7.1	3.8	7.8	9.5	7.6	7.5
Cultura	1.5	0.2	0.1	..	(1)	(1)	(1)
Informação	0.9	8.6	0.9	..	1.7	0.2	..
Assuntos Sociais	..	..	..	..	0.7	0.2	14.4

Fonte: Ministério das Finanças, Secretaria de Estado do Plano (1994), Ministério do Plano e Cooperação Internacional (1995). FMI (1999)

Nota: (1) Englobado na Educação

As consequências para a educação, que o PNUD(1997) afirma “concentrar na Guiné – Bissau todos os problemas ligados à educação em África: problemas linguísticos, falta de professores qualificados, falta de infraestruturas e de material didáctico”, são um abandono médio de 15 a 18 % no período 1991 – 1998<sup>326</sup> e um analfabetismo de adultos que, como se pode ver no QUADRO IV.24, evolui muito lentamente, embora sempre em sentido positivo, mas com diferenças significativas entre a população rural e urbana e entre homens e mulheres<sup>327</sup>.

Mas, tal como refere o PNUD (2000), uma percentagem de 10 % das escolas<sup>328</sup> em zona rural apenas leccionam a 1ª classe, e 23 % a 1ª e a 2ª, e logo

<sup>326</sup> O que representa uma evolução positiva se compararmos com Keita, A., (1989) que dá como indicadores de abandono o seguinte: em cada 200 alunos só 1 acaba os seis anos de escolaridade. De 100 só 4 fazem os primeiros quatro anos de Primário.

<sup>327</sup>Monteiro (1993) afirma que as mulheres rurais estão ao nível das avós das urbanas.

<sup>328</sup>Formal, pois a comunidade muçulmana possui escolas frequentadas por ambos os sexos, das quais não conhecemos dados de evolução, excepto afirmações da IIIª Conferência Anual da Associação Islâmica Ahmadiyya (confraria expulsa em 2002 pelo Presidente a pedido das restantes confrarias existentes na Guiné - Bissau) que diz ter construído “mais de 40 escolas desde 1995”.(Diário de Bissau, Fevereiro, 2001). Uma descrição de uma escola muçulmana pode ser vista em Dias, E.C.(1996) Anexo I.

não podemos fazer juízos positivos sobre as políticas sociais promovidas neste período.

**QUADRO IV.24**  
**Taxas de escolarização no EBE ( 7-12 anos ) e de analfabetismo de adultos**  
**(1980 - 2000)**

<b>Anos</b>	<b>Taxas de escolarização no EBE (7-12 anos)</b>		<b>Anos</b>	<b>Taxa de analfabetismo de adultos</b>	
	<b>Total</b>	<b>Feminina</b>		<b>Total</b>	<b>Feminina</b>
<b>1980</b>	67.9	42.6	<b>1980</b>	80.5	93.4
<b>1981</b>	66.3	41.8	<b>1981</b>	79.5	92.9
<b>1982</b>	64.7	42.1	<b>1982</b>	78.8	92.5
<b>1983</b>	64.3	42.8	<b>1983</b>	78.1	92.1
<b>1984</b>	64.4	43.4	<b>1984</b>	77.2	91.6
<b>1985</b>	63.6	42.9	<b>1985</b>	76.3	91.2
<b>1986</b>	61.8	43.3	<b>1986</b>	75.3	90.7
<b>1987</b>	59.0	41.2	<b>1987</b>	74.5	90.2
<b>1988</b>	59.3	42.1	<b>1988</b>	73.6	89.6
<b>1989</b>	57.1	42.0	<b>1989</b>	72.6	89.1
<b>1990</b>	55.6	41.9	<b>1990</b>	71.8	88.6
<b>1991</b>	54.0	38.2	<b>1991</b>	70.8	87.9
<b>1992</b>	52.1	37.1	<b>1992</b>	69.8	87.3
<b>1993</b>	57.8	41.7	<b>1993</b>	68.8	86.6
<b>1994</b>	61.8	45.3	<b>1994</b>	67.7	85.9
<b>1995</b>	64.0	47.0	<b>1995</b>	66.7	85.3
<b>1996</b>	69.5	51.0	<b>1996</b>	65.6	84.4

<b>1997</b>	62.0	45.0	<b>1997</b>	64.5	83.6
<b>1998</b>	..	..	<b>1998</b>	63.4	82.6
<b>1999</b>	..	..	<b>1999</b>	62.3	81.8
<b>2000</b>	57.0	43.0	<b>2000</b>	61.2	81.0

Fonte: Ministério da Educação (2000), FMI, 2002.

As causas são, por um lado, as péssimas condições de funcionamento das escolas e, por outro, o abandono pelos professores da actividade de ensino, devido a grandes atrasos de pagamento dos salários.

O Banco Mundial, até 1994, considera que o ponto mais baixo de funcionamento do sistema foi o ano de 1992/93 que abriu em Novembro e teve várias greves (World Bank, 1994). A situação não se alterou significativamente pois no início de 2001/2002 a greve dos professores à atribuição de notas finais do ano anterior fizeram com que o ano começasse com um atraso ainda maior.

Por outro lado, o calendário escolar prejudica a disponibilidade dos jovens para o trabalho do campo. As famílias têm um comportamento colectivo, em relação à educação dos seus membros, considerando que as suas estratégias de vida incluem a instrução de alguns dos seus membros, mas não de todos.

Num processo de escolha, as raparigas são preteridas, basicamente por duas razões :

- em primeiro lugar porque podem, desde pequenas, vender produtos agrícolas ou peixe no mercado ou na rua, em geral com uma mulher adulta (os rapazes participam também no comércio mas sobretudo ajudando na venda de produtos mais elaborados como tabaco, cigarros, ou cambio de rua, no meio urbano e no campo na guarda de gado);

- em segundo lugar, a posição da mulher ao sair da família para casar, ficando os filhos a pertencer à família do homem e não da mulher, onde tradicionalmente irá cuidar da casa e das muitas crianças e, quanto muito, ser vendedora de produtos cultivados nas hortas por ela própria com a ajuda das filhas. Esta posição não contribui para que os pais das raparigas aceitem prescindir do seu trabalho e enviá-las estudar. A estes motivos acrescem os simbólicos, de controle dos casamentos e descendência que as famílias fazem e que só tem importância por via da mãe.

No espaço urbano, a possibilidade de ter acesso a um trabalho remunerado constitui um atractivo suficiente para o abandono do ensino por parte dos rapazes. Para mais quando a restrição à contratação de funcionários públicos, decorrente dos programas de estabilização e ajustamento, não permite que o Estado e empresas públicas absorvam a maioria de indivíduos com educação formal.

Quanto ao sistema de saúde, produz indicadores com bastantes problemas de fiabilidade. Mas aqueles que existem, confirmados por alguns inquéritos específicos conduzidos pela UNICEF e OMS, confirmam a ideia da pouca eficácia

da política social, apesar das declarações de intenções da governação guineense desde 1976, com a aprovação do primeiro Plano Nacional de Saúde, revisto posteriormente em várias ocasiões mas nunca interrompido. Refira-se a maioria dos partos ainda realizados no domicílio com assistência de parteiras tradicionais e a taxa de mortalidade infantil (teria passado de 154 por mil, em 1979, para 146 por mil, em 1991, e 127, em 1999,<sup>329</sup>) revelando uma evolução positiva, se bem que lenta.

A UNICEF afirma que entre 1987 a 1990 as taxas de cobertura de saúde básica se deterioraram, não só pelo crescimento da população, mas também pela diminuição do número de Centros de Saúde em funcionamento efectivo.

Esta agência das Nações Unidas centra a sua acção nos grupos sociais constituídos pelas mulheres e pelas crianças. Em 1993 defendia a necessidade de uma "política do possível" atendendo às condições do país. A sua análise da situação salienta a dificuldade de melhoria dos indicadores sociais (como a Taxa de Mortalidade Infantil, a Taxa de Mortalidade de Menores de 5 anos, a escolarização feminina e a diminuição da pobreza) durante a aplicação de políticas restritivas das despesas governamentais.

Essa organização define a sua própria política social de intervenção, em conjunto com a OMS, trabalhando com base num acordo de cooperação com o Ministério da Saúde para "cuidar do sector social", esperando que "a terceira fase do PAE possa originar um crescimento suficiente para permitir ao Governo retomar o comando do sector social."<sup>330</sup> A existência deste acordo constitui, quanto a nós, o motivo do sector da saúde ter uma evolução relativamente positiva como se referiu anteriormente, em comparação com os restantes sectores sociais.

Apesar do Governo de Unidade Nacional de 1999 referir expressamente como uma das três áreas prioritárias, no período da sua governação, a reconstrução de escolas e centros de saúde, as medidas preconizadas dependiam em exclusivo da ajuda internacional, que sofreu muitos atrasos. Tais atrasos decorreram sobretudo da falta de confiança na estabilidade da situação política que o governo guineense transmitia, de um comportamento restritivo das organizações internacionais, adversas a esse tipo de insegurança. Isto foi verdade mesmo para aquelas agências vocacionadas para a emergência, como o PAM, e pelo facto de, até ao primeiro semestre de 2002, largas zonas do país estarem classificadas como zonas de guerra pelo PNUD, só terminando essa situação com a substituição do representante especial do Secretário Geral das Nações Unidas em Bissau.

---

<sup>329</sup> Segundo o BM 2001, os valores seriam para 1979 de 171.6. Almeida, I.G e Dramé, M. (1993) com base nos registos dos hospitais do país, afirmam que os números destas taxas estão subestimados.

<sup>330</sup> UNICEF (1993).

As ONG331 têm um papel importante na acção social na cidade (melhoria de casas, tratamento de lixo, alfabetização, saúde, animação cultural) bem como no domínio dos direitos humanos e na mobilização/consciencialização política, a nível das pessoas dos bairros sub urbanos (para este último aspecto ver Kowdowo, F., 1994) mas está por fazer uma análise da sua influência nos vários aspectos da evolução da sociedade guineense. Note-se que o Estado procurou criar um organismo - o instituto público SOLIDAMI, Solidariedade e Amizade - em Abril de 1984, que servisse de interlocutor válido para as ONG estrangeiras, melhorando a ligação entre estas e os diferentes Ministérios e integrando a actuação destas na estratégia de desenvolvimento do país (MINISTÉRIO do PLANO, 1985). Em relação às ONG nacionais a actuação deste instituto sempre foi muito problemática e quando, em 1991, a criação dessas organizações foi liberalizada, ele foi de facto desactivado, embora formalmente ainda exista em 2002. Não surgiu depois nenhuma entidade de coordenação, independentemente de quem fosse a iniciativa, excepto algumas tentativas de criar uma Plataforma de ONG a trabalhar no país.

No período do conflito, e imediatamente após, foi a reacção da população e as redes de solidariedade familiar que permitiram que os efeitos nos grupos mais pobres não fossem significativos. A acção de muitas ONG na reconstrução de casas (Governo, 1999) e a inter-ajuda da população, para evitar mais danos com a chegada da época das chuvas, substituiu a lentidão da ajuda internacional e permitiu verificar que a sociedade civil guineense, as famílias e as comunidades étnicas e religiosas podiam ter uma acção concreta de substituição nas áreas sociais, que o Governo de Unidade Nacional planeou mas não conseguiu executar senão quando concluiu que o tinha de fazer apoiado nos recursos que o país dispunha e não no exterior.<sup>332</sup>

#### **4.2.9 As políticas urbanas**

As políticas dirigidas especificamente para o espaço urbano foram objecto de atenção pelo Governo do país de forma muito limitada, em qualquer dos períodos considerados. O objectivo de eliminação das desigualdades de rendimentos, entre a população citadina e rural, no primeiro período pós independência, não teve consequências práticas em investimentos públicos ou descentralização de organismos públicos, com já referimos.

O planeamento urbano centrou-se no Comissariado de Estado das Obras Públicas, Construção e Urbanismo, que nunca foi capaz de ultrapassar as

---

<sup>331</sup> Nacionais ou estrangeiras (ACEP, CIDAC, FEC, IED, IMVF, OIKOS - Portuguesas, Oxfam - Bélgica, Conselho Ecuménico de Igrejas Alemãs, as missões católicas de vários países no ensino clássico e profissional e hospitais com coordenação dos bispos, CECI - Canadá, Manítese - Itália, DANIDA e Danish Church Aid - Dinamarca, NOVIB e SNV - Holanda, Africare - EUA, VSO - Reino Unido, GTZ alemã, Radda Barnem (Save the Children) - Sueca, SWISSAID - Suíça, etc.)

<sup>332</sup> Para uma boa ilustração desse processo de diferença entre a lógica de solidariedade familiar e outras e a lógica das organizações internacionais veja-se o artigo de Tin, H.(2002) sobre a actuação do PAM no país.

dificuldades decorrentes da falta de recursos e de capacidade de gestão planificada. A sua actuação assentou sobretudo na construção e adaptação de casas de tipo europeu e de Ministérios.

Desenvolveu um conjunto de acções de acordo com os financiamentos externos a que tinha acesso, pois o incentivo à mobilização popular para a construção de habitações e infraestruturas não se mostrou adequado<sup>333</sup>.

No período colonial foi elaborado em 1959 um “Plano de Urbanização dos bairros populares de Bissau” pela então Direcção Geral de Obras Públicas e Comunicações do Ministério do Ultramar, prevendo-se a expansão da cidade em três zonas distintas (ver Mapas 7, 8 e 9 no anexo IV), a partir dum eixo entre o aeroporto e o antigo forte de Amura, na parte mais antiga da cidade. Com um ordenamento concebido a partir de um inquérito à população (estimada em 9.000 pessoas), detalhou-se num “plano de pormenor” urbano, três tipos de habitações (isoladas, geminadas e contínuas), pavimentação de ruas, praças, localização de postos de saúde, escolas, fontanários, candeeiros públicos, árvores, esgotos, etc.. A eclosão da guerra fez com que tal plano só fosse retomado muito parcialmente na construção dos bairros da Ajuda e Militar, apesar do Governador António Spínola ter mandado elaborar, pela Agência Geral do Ultramar, 61 planos de pormenor de zonas rurais e urbanas em todo o país (AGENCIA GERAL DO ULTRAMAR, 1973).

O Plano Quadrienal de Desenvolvimento de 1983-1986, editado pelo SEPCI (1983), continha uma secção de planeamento urbano e regional, focada sobretudo na eliminação dos desequilíbrios regionais. No mesmo documento é apresentado um balanço do período anterior onde se afirma que as realizações foram mínimas, incluindo a ausência de legislação e de linhas de crédito para habitação<sup>334</sup>.

O Projecto de Melhoramento dos Bairros de Bissau, aprovado em 1986, com financiamento holandês, e retomando muitas medidas do Plano de 1959, inicialmente sob a tutela do Ministério sucessor do Comissariado já referido, transferiu-se para a Câmara Municipal de Bissau e é executado pelo Serviço Holandês de Cooperação (SNV). Citando Acioly, JR.C. (1993), esse projecto "colocou em prática (...) uma abordagem integrada combinando a implementação de infraestruturas, saneamento, habitação, planeamento urbano e participação comunitária" e proporcionou, desde então, meios e conhecimentos para uma clara evolução da capacidade do Governo e da Câmara analisarem os problemas da cidade e planear soluções.

---

<sup>333</sup> Ver Dávila, D. (1991), que cita um estudo de Marco Foster e Carlos Lopes, sobre política urbana e habitat na Guiné-Bissau, de 1984, nunca publicado.

<sup>334</sup> Permanecendo ainda a legislação colonial como o "Regulamento Geral das Edificações Urbanas" de 1960, e o "Regulamento da Ocupação e Concessão de Terrenos" de 1961.

O Governo iniciou um conjunto de estudos desde 1981<sup>335</sup>, a que se seguiu um despacho da Presidência a determinar a execução em 1989, a colocação pelo Ministério à discussão pública em 1991, e a declaração de finalização em 1993 com publicação em 1994, de um Plano Geral Urbanístico de Bissau (PGU) e dos Planos Directores de ocupação de solos para as sete cidades do país (Bafatá, Gabu, Farim, Bissorã, Canchungo, Buba e Catió). Nesses documentos eram indicados os problemas de carência em infraestruturas de acesso a água potável, de iluminação pública, de electricidade privada (devido ao preço), de sistema de esgotos, de acumulação de lixo, de falta de casas de banho e latrinas. As soluções apontadas vão ao encontro da necessidade de melhorar infraestruturas e disciplinar a construção e a posse de terras no espaço urbano. A lentidão do processo de elaboração desse PGU define bem a ausência de políticas urbanas no período que estudamos. Realce-se que neste mesmo período se verificou um crescimento absoluto de 80.9 % da população entre os dois últimos recenseamentos, a uma taxa anual média de 5.0 %, ou seja, mais do dobro da evolução da população do país, segundo os dados do último recenseamento (cuja expressão física se pode confirmar na expansão da cidade entre 1973, 1990 e 1993, perceptível nos Mapas 9, 10 e 11 do Anexo IV, sendo em 2000 a população urbana no país estimada pelo BM em 20.4 % do total).

Para além dessa ausência de políticas, apenas o PASI, já referido no subponto anterior, procurou executar medidas que poderiam ter sido enquadradas numa política mais global de apoio a grupos sociais vulneráveis.

Os responsáveis técnicos pela Câmara de Bissau, em entrevista ao jornal *Gazeta de Noticias*, em 2002, retratam bem a situação ao remeter toda a possibilidade de executarem medidas, previstas no Plano de 1994, para a obtenção de fundos externos.

O PNUD, nos documentos preparatórios do Programa Nacional de Boa Governação, afirma que os efeitos da guerra acentuaram esta ausência de políticas urbanas, apesar da Lei da Terra aprovada em Maio de 1998. As infraestruturas sanitárias de esgotos, tratamento de lixo, aprovisionamento em água potável e em energia eléctrica têm um “funcionamento deplorável” (PNUD,2002)

A debilidade da governação, na formulação de políticas do espaço urbano e sobretudo na sua execução, implica que não haja uma definição clara de objectivos, prioridades, metas, instrumentos e organizações a implicar na implementação de políticas de habitação, ordenamento, saneamento e planeamento urbano.

---

<sup>335</sup> Que deram origem a propostas de projectos de largas avenidas e auto-estradas, com blocos de apartamentos de vários andares, completamente deslocados da realidade e da possibilidade financeira do país, e que tiveram pouca ou nenhuma implementação.



### **4.3 Conclusões deste Capítulo**

Podemos pois sintetizar as conclusões deste Capítulo em sete pontos:

1) Fazendo uma avaliação geral das políticas económicas e sociais de estabilização e ajustamento estrutural, as metas previstas no programa de 1987 não foram cumpridas em nenhum sector, não conseguindo, neste período, eliminar o fraco nível de instrução e qualificação da população, nem organizar um sistema de saúde fiável, ou seja não conseguiram criar uma base de recursos humanos que permita um desenvolvimento sustentado. As alterações às previsões, no âmbito do segundo acordo de ajustamento estrutural em 1989, e pontualmente em anos seguintes por missões de avaliação das organizações internacionais, não se revelaram igualmente correctas. O FMI e depois o BM suspenderam a terceira tranche de financiamento externo correspondente ao segundo acordo, em 1991, e só em Julho de 1993 levantaram essa suspensão. Nesse intervalo e até meados de 1994, o Governo fazia um balanço muito positivo das políticas seguidas: “As despesas públicas estão dominadas, a inflação está contida, a taxa de câmbio tornou – se relativamente estável e as empresas públicas foram ou estão a ser retomadas por operadores privados” com o “Estado conservando um simples papel regulador, procurando implementar um quadro institucional atractivo para o sector privado” (Governo, 1994) .

2) As consequências do conflito de 1998 - 99, pela situação em que ficaram as já deficientes infra estruturas físicas do país, públicas e privadas e pela saída de quadros qualificados, traduziram-se num retrocesso importante na evolução do país, que agravou todas as tendências negativas de períodos anteriores e anulou alguns sinais positivos detectados no período 1994 - 1997.

3) Os problemas de governação persistem, traduzidos por uma falta de determinação na execução das políticas definidas, de que são exemplos a secundarização do sector agrícola no investimento, a ausência de reformas fiscais, as dificuldades de iniciar a reforma da Administração Pública, o nível salarial/productividade dos funcionários, a ausência de receitas públicas. A situação é extremamente agravada pela instabilidade do elenco governamental e as frequentes substituições de titulares das pastas governamentais (ministros e secretários de Estado), de cargos de directores gerais, de directores/presidentes dos poucos institutos que existem e dos órgãos supremos da magistratura.

4) A contínua e crescente dependência das actividades do país em relação ao exterior não se resume somente ao funcionamento do Estado, mas estende-se a todos os sectores da sociedade. A ausência de receitas fiscais ou outras do Estado guineense, implica que os recursos disponíveis têm origem nas ajudas externas à Balança de Pagamentos e ao funcionamento das instituições públicas, nos projectos de apoio sectoriais, como os da educação ou da saúde, e em todo o tipo de projectos de organizações internacionais, de ONG, de Igrejas cristãs e

muçulmanas, etc.. A suspensão dos fluxos provindos dos acordos com o FMI e com o Banco Mundial, entre 1991 e 1993, e as reticências e atrasos durante e no período após o conflito de 1998-1999, agravaram imediatamente o nível de bem - estar das populações, como iremos confirmar no Capítulo V.

5) A inexistência de medidas especificamente dirigidas aos grupos mais vulneráveis da população implicam a ausência de um processo de correcção ou compensação de possíveis efeitos perversos das políticas económicas e sociais, no bem - estar das populações. Num país, e num período, onde o Estado tem as características descritas no Capítulo II, as populações estão dependentes da actividade das instituições públicas, no sentido em que o acesso a recursos não produzidos internamente se faz predominantemente através do funcionamento dessas instituições, para um número elevado de tipos de bens e serviços (como são exemplo as licenças de importação/exportação, o ensino e saúde públicos, a aplicação do direito constitucional aprovado, etc.). Assim, as políticas económicas e sociais e o modo como o Governo e restantes instituições procuram operacionalizá-las, no exercício da governação, influenciam directamente o bem estar das populações.

6) A construção do Estado, referida no Capítulo II, está a ser concretizada com muita dificuldade, não conseguindo os dirigentes guineenses ultrapassar as contradições originadas na estrutura do PAIGC, no tempo da luta pela independência, com poucos quadros e mal preparados para fazer funcionar um aparelho de Estado que manteve, no essencial, a organização colonial. Também não foi ultrapassada a distância entre as expectativas de uma sociedade de bem-estar, com uma organização segundo o modelo de países europeus e com igualdade dos seus membros no acesso a recursos, e a realidade da capacidade humana, física e financeira do país - muito longe de viabilizar essa sociedade e coexistindo um conjunto de relações sociais e de poderes instituídos cuja relação ainda é muito difícil com o Estado central.

7) A sociedade civil teve um papel significativo, pela distância a que o Estado se foi colocando da população devido à incapacidade de satisfazer as expectativas criadas pela independência. Sejam as ONG, sobretudo depois de 1991 quando a sua legalização foi liberalizada, sejam as Associações de tabanca e de produtores, as autoridades tradicionais, laicas ou religiosas, ou a multitude de sociedades informais, familiares ou não, para negócios, representam uma intervenção da população organizada, que foi evoluindo, desde a antiga prática do trabalho colectivo nos campos e na edificação de habitações, até à construção de infraestruturas sociais, de escolas (onde pagam ao professor), postos de saúde e maternidade (geridos, sobretudo nas cidades por Comissões de Moradores), concessão de créditos em sistema informal, etc. O último período que analisámos, de tendência caótica na governação, só propícia um peso maior destas organizações no bem-estar das famílias.

Para finalizar o Capítulo uma nota sobre a comparação rural/urbana. Se bem que não disponhamos de dados fiáveis, julgamos poder afirmar que há uma

probabilidade alta da cidade de Bissau ser o espaço onde a entrada de verbas do exterior terá maior efeito nas aspirações de bem-estar das famílias e onde a apetência por tipos e níveis de consumo diferentes se fez sentir mais imediatamente com as medidas de liberalização incluídas na estabilização e ajustamento estrutural. Aliás a análise de autores como Lopes, C. (1982), Havik, P. (1990) ou Jao, M. (1996) vai no mesmo sentido, ao analisarem os benefícios comparativos da população urbana e rural resultantes da governação pós independência. O BM confirma, quando, ao traçar o perfil da pobreza do país, considera existirem entre 4 e 5 vezes mais pessoas muito pobres nas zonas rurais do que em Bissau (World Bank, 1994).

Esse processo verificou-se noutros países tal como é explicitado pelos autores<sup>336</sup> que participaram na análise do *urban bias* e não julgamos que na Guiné-Bissau seja diferente.

## **CAPÍTULO VI**

### **A EVOLUÇÃO DO BEM ESTAR NA CIDADE DE BISSAU**

Neste Capítulo esclarecem-se quais as relações entre a execução das políticas de desenvolvimento pelas instituições estatais, o bem-estar e as estratégias das famílias que compõem os grupos sociais no espaço urbano da cidade de Bissau.

Para tal vamos recorrer a duas metodologias com a construção de funções de bem-estar concebidas no Capítulo II, com base em variáveis quantitativas ou com base em variáveis qualitativas. O conhecimento que adquirimos do país permite interpretar as evoluções que detectarmos.

No primeiro ponto vamos procurar enquadrar os pontos seguintes através da determinação das tendências gerais da evolução do bem-estar, recorrendo a variáveis diferentes das que iremos utilizar na análise aprofundada. Esse ponto justifica-se porque, se é verdade que pensamos serem as variáveis que escolhemos para análise as que mais garantias nos oferecem de conseguirmos confirmar ou infirmar as hipóteses que colocámos para esta investigação, também sabemos que outras variáveis diferentes nos dão informação e traduzem evoluções a partir de fenómenos que, não sendo estritamente idênticos, podem ter uma importância significativa para a análise a desenvolver.

A metodologia de análise do bem-estar de base quantitativa vai ser aplicada num segundo ponto onde vamos definir quantos níveis consideramos, quais os valores da variável de síntese “despesa familiar por adulto equivalente” (escolhida no Capítulo I) que permitirão quantificar os pontos de separação desses níveis e realizar uma primeira análise dos dados.

---

<sup>336</sup> Ver por exemplo Becker, C., Hamer, A.M. e Morrison, A.R. (1994)

A segunda metodologia, de base qualitativa, vai ser aplicada num terceiro ponto, onde a partir das variáveis das despesas de consumo, das condições de habitação, e da instrução/educação nas famílias, se construirá um indicador composto, de acordo com os critérios explicitados do Capítulo II, proporcionando uma análise do bem-estar das famílias com um instrumento de peso mais qualitativo.

Num quarto ponto, e procurando uma focagem mais direccionada ao tema da investigação, iremos analisar as estratégias das famílias, face às políticas económicas e sociais seguidas de 1986 a 2001, procurando interpretar a evolução verificada com recurso a ambos os critérios, quantitativos e qualitativos.

As causas da evolução verificada nos dois primeiros pontos deste capítulo que se possam reportar à forma como o Estado guineense exerce a governação serão analisadas num quinto ponto.

Como foi referido no Capítulo I, vamos utilizar como fontes principais de dados os inquéritos a orçamentos e condições de vida das famílias em 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001, para a cidade de Bissau.

Antes de entrarmos na análise lembremos de novo que os dados foram construídos basicamente de duas forma diferentes:

a primeira a partir de metodologias aleatórias sobre toda a população da cidade de Bissau (1986, 1991 e 1994);

a segunda a partir também de metodologias aleatórias mas sobre a população de três bairros apenas (1998 e 2001). Consideramos, como já referimos no Capítulo I, os resultados comparáveis, mas com algumas reservas na interpretação dos dados pois representam universos diferentes.

Pelo conhecimento adquirido através da consulta da literatura guineense e internacional, as análises feitas em Capítulos anteriores irão permitir uma compreensão do efeito no bem-estar das famílias das políticas praticadas, com base nos modos de conhecimento científico com origem nas universidades e no conhecimento mais prático das instituições internacionais e nacionais que intervêm na vida social do país.

Essas fontes proporcionam informações de índole variável, sobre fenómenos económicos e sociais do país ou da cidade, e devem ser completadas com outras mais subjectivas oriundas de entrevistas, conversas, tidas no local com técnicos ou pessoas de muitas condições sociais, sensações e impressões em sucessivas estadias e visitas nossas ao longo de mais de uma dezena e meia de anos.

## **5.1. O bem-estar segundo diferentes variáveis**

Como se escreveu no Capítulo II, a variável “despesas familiares adulto equivalente” construída a partir das “despesas de consumo da família” surge-nos como mais adequada à análise que queremos desenvolver. Mas outras variáveis, utilizadas por alguns autores, podem dar indicações de tendências que podem ou não ir no mesmo sentido. Embora não nos pareçam tão adequadas à análise como a anterior, pelas razões já explicitadas no Capítulo referido, apresentam-se alguns

resultados que podem contribuir para a interpretação da evolução detectada pela variável que escolhemos.

### **A despesa mensal por pessoa**

Vamos tomar a variável “despesa mensal por pessoa”,<sup>337</sup> para obter uma primeira indicação de qual a divisão de famílias pelos diferentes níveis de despesa. Essa variável traduz as despesas semanais, mensais e anuais efectuadas pelas famílias, valorizando os bens e serviços apropriados em auto - consumo, a preços de mercado, tal como os bens duradouros adquiridos no ano do inquérito, como mobiliário e equipamento de cozinha.

A partir das matrizes de dados dos inquéritos, determinámos a despesa por pessoa para 1986, 1991, 1994, 1998 e 2001 e construímos as curvas de Lorenz respectivas, como se pode verificar no QUADRO V.1 e no Gráfico V.1.

Como se pode verificar, as tendências são claras. Se considerarmos o aumento de pessoas nos escalões mais baixos como significando pior consumo em geral, então teríamos uma evolução em M clara, com os anos piores 1986 e 1994 e os melhores em 1998 e 2001.

Temos uma situação de uma dominância à Lorenz de 1998 em relação a 1991 e a 1986. De 1998 para 2001, se tomarmos o primeiro quintil (20 %), 2001 é pior que 1998, mas se tomarmos o segundo (40 %), temos a situação inversa, traduzindo algum extremar de posições no último ano.

Ou seja, a indicação global dada por este indicador é de que a ordenação da desigualdade nos diferentes pontos do período seria:

+ desigualdade 1994 □ 1998 □ 2001 - desigualdade  
(□ 2001 □ 1998)

---

<sup>337</sup> Utilizada por alguns autores em estudos sobre a pobreza em países africanos como Kanbur, S.M.R. (1987) para a Costa do Marfim, Boateng, E.O et al. (1990) para o Gana, o Banco Mundial para o Malawi, (World Bank, 1990).

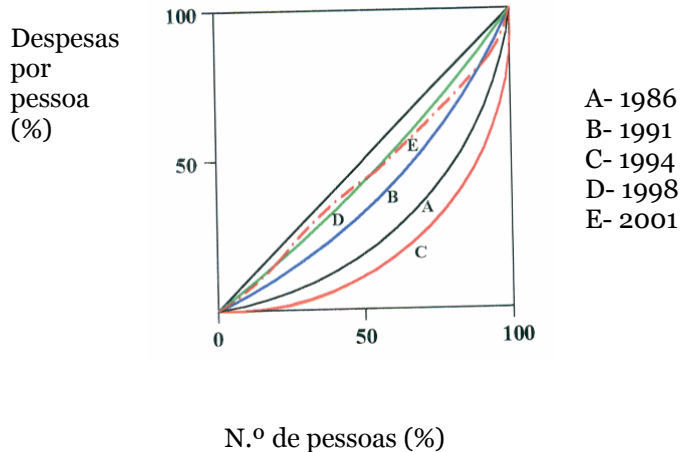
**QUADRO V.1**  
**Distribuição percentual acumulada da população**  
**por níveis de despesa mensal por pessoa**  
**(1986, 1991,1994,1998 e 2001)**

<b>Despesas mensais por pessoa (%)</b>	<b>Número de pessoas 1986 (% acumuladas)</b>	<b>Número de pessoas 1991 (% acumuladas)</b>	<b>Número de pessoas 1994 (% acumuladas)</b>	<b>Número de pessoas 1998 (% acumuladas)</b>	<b>Número de pessoas 2001 (% acumuladas)</b>
10	36.5	21.3	50.1	14.0	16.1
20	55.6	34.4	68.4	23.4	29.5
30	70.2	45.8	81.8	39.9	37.7
40	78.7	57.8	87.6	53.0	51.2
50	85.8	66.8	94.4	65.1	66.2
60	91.4	75.1	97.7	68.0	71.7
70	95.4	83.2	98.8	82.6	83.0
80	97.7	90.4	99.2	85.9	94.7
90	99.7	96.4	99.9	94.5	99.9
100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos

Note-se que as curvas de Lorenz não nos dizem nada sobre a dimensão absoluta das distribuições e portanto não podemos tirar conclusões para comparações de bem-estar, de acordo com o conceito que estamos a utilizar.

GRÁFICO V.1  
Curvas de Lorenz, 1986,1991,1994, 1998 e 2001



Se considerássemos a desigualdade como o único critério para definir o bem-estar então poderíamos concluir que melhorou entre 1986 e 1991, voltou a piorar entre 1991 e 1994, recuperou entre 1994 e 1998 e piorou um pouco entre 1998 e 2001.

### O consumo de arroz

De acordo com a intenção já expressa de procurar obter indicações de tendências da evolução de variáveis que se podem relacionar com o conceito de bem-estar que estamos a utilizar, vamos procurar verificar qual a percentagem de pessoas com consumo médio inferior à quantidade média do produto de alimentação base, o arroz.

Procuramos assim determinar qual a tendência de evolução no consumo do bem de alimentação base, que só diminui quando já existe uma grande privação de outros recursos. Ou seja, enquanto a despesa no total nos proporciona uma análise mais geral do consumo, as quantidades consumidas de arroz dão-nos uma ideia da proporção de famílias que se encontram na pior das privações para um natural da Guiné-Bissau.

O arroz é o produto consumido todos os dias por toda a população, independentemente de níveis de consumo, de etnia ou religião, com uma média estimada em gramas/dia/pessoa, entre 378 em 1983 e 393 em 1997-2001, como foi referido no Capítulo IV. A razão de tal comportamento tem a ver com razões históricas, sobre as quais não conhecemos qualquer estudo antropológico embora haja alguns autores guineenses que escreveram sobre o papel do arroz na organização social de algumas etnias, como Handem, D. (1986) e Ribeiro, R. (1988).

É o chefe de família que tem obrigação de fornecer a família com esse produto e é também ele quem distribui o arroz diário. Quem não tem o arroz mínimo para a família não pode ter família e não tem outra alternativa senão

colocar-se na dependência de outros familiares, ou de alguém que esteja disposto ou tenha obrigação de o abrigar, uma vez que não existem sistemas de segurança social institucionais, e a lógica de solidariedade e respeito duma sociedade africana, em tempo de paz, não leva à colocação de idosos ou incapacitados em lares ou ao abandono de menores

O apuramento feito directamente dos inquéritos originou o resultado que vemos no QUADRO V.2.

A comparação do número de pessoas com consumo de arroz abaixo da média, nos anos dos inquéritos, revela, tal como o indicador que referimos anteriormente, uma evolução em M que se pode ter uma noção também através do Gráfico V.2.

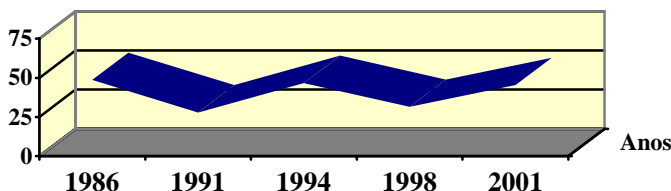
**QUADRO V.2**  
**População abaixo da média de consumo de arroz**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

Ano	(%)
1986	48.6
1991	27.9
1994	46.7
1998	31.5
2001	45.4

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos



**GRÁFICO V.2**  
**População abaixo da média de consumo**  
**de arroz em %**  
**(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**



Dado o significado sociocultural do arroz, como produto base na sociedade guineense, e atendendo a que não se detecta nos dados recolhidos qualquer diminuição de consumo com o acréscimo global de despesas das famílias<sup>338</sup>, a evolução referida pode ser interpretada como uma indicação de aumento de acesso a recursos de 1986 para 1991 e de 1994 para 1998, uma diminuição de 1991 a 1994 e entre 1998 e 2001.

### **A instrução dos chefes de família**

Os chefes de família são a autoridade aceite pela sociedade e dificilmente contestada dentro do grupo familiar pelos restantes membros. Os estudos sobre os costumes das sociedades étnicas locais<sup>339</sup>, associam a figura de chefe de família às pessoas que fizeram todas as cerimónias de iniciação no mundo adulto/público, reforçando o seu papel simbólico nessas sociedades.

Mesmo quando não são essas pessoas que garantem o maior acesso a recursos, a estrutura social em classes de idade, com base no exercício patriarcal do poder e um papel muito secundário da mulher nas decisões familiares (de acordo com os autores citados no Capítulo I que estudaram a temática do género no país), tornam o elemento da família ao qual os restantes reconhecem autoridade a pessoa central na definição de estratégias de vida de todo o grupo social.

<sup>338</sup>Ou seja, não é pelo facto de as famílias aumentarem o seu nível de consumo global que passam a consumir em média, uma quantidade menor de arroz por pessoa. Embora a nós nos pareça lógico que tal se verificasse, pela substituição por outros alimentos sobretudo no meio urbano, os dados não indicam isso.

<sup>339</sup> Ver autores com publicações no Centro de Estudos da Guiné Portuguesa, como António Carreira, Augusto Lima, José Moreira, Basso Marques; e os autores citados no Capítulo I com publicações nas colecções do INEP, como Diana.Lima Handem, Gertrud Achinger, etc.

A sua capacidade, enquanto dirigentes de um grupo social, não se consegue medir directamente, mas, num espaço urbano, pensamos que seria possível explorar a hipótese de que a instrução/educação a que tiveram acesso é um contributo forte para o sucesso dessas estratégias, num prazo longo intergeracional.

Assim construímos o QUADRO V.3 para nos permitir ter uma ideia de como evoluiu essa instrução e por conseguinte como as capacidades dos elementos centrais na autoridade da família têm evoluído.

De acordo com este indicador, a percentagem de pessoas com menos capacidades (os analfabetos e aqueles que “sabem ler e contar”) tem vindo sempre a diminuir enquanto o nível seguinte de habilitações (Primário) se estabiliza em todo o período.

Os níveis seguintes (Secundário e Superior) têm variações diferenciadas: as habilitações de Secundário vão aumentando regularmente em todo o período; o nível Superior tem uma evolução muito irregular, com duplicação em 1994, queda em 1998 e uma pequena recuperação em 2001.

**QUADRO V.3**  
**Chefes de família por habilitações literárias**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**  
**(%)**

1986		1991		1994		1998		2001	
Analfabeto	21	Analfabeto	34	Analfabeto	20	Analfabeto	25	Analfabeto	20
Sabe ler/contar	32	Sabe ler/contar	4	Sabe ler/contar	7				
Primário	34	Primário	28	Primário	27	Primário	32	Primário	30
		Complementar	4	Complementar	19				
Secundário	5	Secundário	26	Secundário	14	Secundário	37	Secundário	41
Outro	6	Superior	5	Superior	13	Superior	0.5	Superior	2
Corânica	2					Corânica	5.5	Corânica	6
TOTAL	100	TOTAL	100	TOTAL	100	TOTAL	100	TOTAL	100

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos

Nota: Em 1998 e 2001 foi inquirida a frequência real do ensino, deixando de se considerar como categoria à parte aqueles que sabem ler e contar mas nunca

frequentaram a escola. Pensamos que parte dessas pessoas foram contadas como analfabetas e outra parte como tendo frequentado o primário. Nesses anos o Complementar foi considerado grau Secundário.

Este indicador, que é sobretudo influenciado pelo funcionamento do sistema de ensino em períodos longos, pode ser interpretado como revelando uma melhoria geral - lenta e limitada aos primeiros graus de ensino, mas permanente - das capacidades dos chefes de família, sem acompanhamento das oscilações que os dois indicadores mais apoiados no consumo apontam, tal como referimos anteriormente.

### **As indicações informais**

As fontes que chamamos orais, referidas no Capítulo I, e as indicações fruto da nossa observação e registo ao longo de vários anos, apontam para uma melhoria geral ao longo de todo o período, entre 1986 e 2001. Com efeito, era normal encontrar pessoas de todas as idades descalças na rua, com roupa de má qualidade ou em estado avançado de degradação. Tal situação vai desaparecendo. Já em 1994 notámos que as pessoas com esse aspecto tinham passado a ser tratadas pela população como indigentes ou doentes mentais.

Referindo-nos aos inquéritos às famílias que são a nossa fonte principal de dados, pode-se comparar a forma como são respondidas as questões sobre despesas em vestuário. Em 1986 não surgem diferenças nas despesas entre roupa usada ou nova. Nessa altura os fardos de roupa ofertados ao país como ajuda externa encontravam-se à venda no mercado e era aí que uma boa parte da população parecia vestir-se, para além do uso dos panos tradicionais. É evidente que os familiares dos altos quadros do Estado e de empresas públicas apareciam com roupas europeias ou com a balalaica de inspiração russa.

Em 1994, nos boletins de inquérito, surgem referências expressas à compra de vestuário usado, separado da compra de roupas novas. Ou seja, as despesas com roupa usada ou nova passaram a ser claramente separadas, como sintoma de um mercado de roupa nova, acessível a grupos da população mais alargados.

E em 2000 havia já lojas em Bissau que só vendiam roupas europeias.

Os estado geral dos taxis em 1986 era de “ruínas ambulantes” com portas presas por arames, arranque de “empurrão”, pinturas de anos, e em número relativamente pequeno. Em 2002 um carro nessas condições nem tem clientes, pois os restantes têm em geral bastantes anos mas em bom estado.<sup>340</sup>

O número de cabeleireiras (só feminino ou misto) e o aspecto das raparigas e mulheres no sentido de arranjo de cabelo, adornos, roupa, ou o aspecto exterior mais cuidado das pinturas e arranjo de casas particulares, com recipientes com flores, a substituição das coberturas das habitações de palha por chapas de zinco,

---

<sup>340</sup> São aliás “beneficiários” das disposições legais europeias que impedem a circulação de carros acima de uma dada idade ou quilometragem nas estradas da Europa, mas não a sua exportação para África.

são igualmente indícios que contribuem para a ideia de que houve uma melhoria geral do bem-estar da população a partir de 1986.

Estes quatro indicadores dão - nos uma informação de enquadramento de uma análise mais detalhada, a desenvolver nos pontos seguintes, que se pode resumir nas seguintes conclusões :

- o bem-estar foi melhorando em geral, entre 1986 e 2001, mas sempre com oscilações em prazos curtos e médios, que deverão ser explicadas;
- a desigualdade entre as famílias também parece ter acompanhado esse processo, não se registando nenhum agravamento nem melhoria constante.

Realce-se que pensamos que a Guiné-Bissau é um país pobre do ponto de vista do desenvolvimento de instituições estatais de tipo europeu e de estruturas produtivas privadas ou públicas. Mas, se atendermos ao consumo das famílias no que respeita a alimentação de produtos básicos (arroz, fruta, peixe e carne<sup>341</sup>) e bens de consumo não duradouro, é um país de valores médios no Continente onde se encontra.<sup>342</sup>

Mesmo em 1986, onde a circulação de produtos era limitada pelo sistema político, nunca se viam pessoas claramente desnutridas. A localização fora da zona de desertificação de influência do Sahel, a produção de frutas (banana, manga, papaia, caju, etc.), o peixe dos rios e do mar, as pequenas hortas, a criação de galinhas, porcos e gado bovino, e a plantação de arroz permitem alimentar a população (actualmente com cerca de um milhão de habitantes), com os meios técnicos e financeiros locais. O sistema de solidariedade que obriga a partilhar os bens com a família e os hóspedes alivia situações pontuais de carência.

Estas afirmações não significam no entanto que um padrão de bens e serviços mais diversificado esteja ao alcance da população; mas sim que simplesmente a produção alimentar e animal é suficiente para não haver fome, ainda que o país não produza nenhum bem industrial, nem tenha recursos de acumulação rápida como petróleo explorável facilmente, diamantes ou minerais raros. Também não significam que no espaço urbano de Bissau, com uma concentração de pessoas maior que qualquer outra do país, não haja dificuldade de abastecimento alimentar. Temos a noção que a dificuldade é acentuada e as famílias com menos recursos tendem a responder (em entrevistas feitas para avaliação dos efeitos da guerra no Bairro de Quelelé em 2001), que um objectivo de melhoria de bem-estar é passar a comer mais de uma vez por dia (um tiro - dois tiros na terminologia popular), não atribuindo essa falta meramente à guerra.<sup>343</sup>

---

<sup>341</sup> Embora os animais bovinos e, até certo ponto suínos, sejam considerados como bens de capital e portanto pouco consumidos pela população com menos recursos.

<sup>342</sup> Veja-se uma conclusão no mesmo sentido do estudo UNICEF (1993).

<sup>343</sup> Questão também referida em União Europeia e Governo (2002).

## 5.2 O bem-estar segundo critérios quantitativos

### 5.2.1 A definição dos níveis de bem-estar

Na primeira abordagem neste Capítulo da evolução do bem-estar, vamos enquadrar a delimitação dos níveis de separação que correspondem à noção utilizada nas análises da pobreza em países da África Subsaariana de "muito pobres", "pobres" e "não pobres"<sup>344</sup>. Vamos referir esses níveis como "baixo" "médio" e "melhor" bem-estar.

A divisão da população das amostras em três níveis e não noutra número radica-se na prática desses estudos noutros países. Também nos parece que em Bissau, uma divisão das amostras num número maior de níveis de bem-estar, poderia levar a que as evoluções, já deixadas antever pelos indicadores mais gerais do ponto anterior, se encontrassem de tal forma parceladas que a interpretação não se conseguisse realizar numa análise pormenorizada como se pretende.

As outras divisões, que os mesmos autores em geral referem, são em decis ou em quintis, desenvolvendo a análise na base de agrupamentos de ambas. Mas esses agrupamentos voltam em geral a ser feitos em número de três.

Além do critério de referência aos autores de estudos sobre países africanos, também podemos acrescentar que a divisão em três nos parece corresponder ao senso comum do "pobres", "remediados" e "ricos".

Apesar dessas razões, temos consciência da arbitrariedade da escolha.

As metodologias de definição dos valores de separação desses níveis pode classificar-se em dois grupos:

1) As metodologias absolutas, baseadas em aspectos físicos de necessidades humanas consideradas pela sociedade como características de um nível de bem-estar.

2) As metodologias relativas, que consideram uma medida estatística (média ou mediana em geral) para definirem percentagens dessa medida que determina os níveis de bem-estar.

Nas metodologias absolutas, o método mais comum de definir o nível de separação consiste na determinação de necessidades físicas de energia diária que um indivíduo deve obter para atingir um certo nível de bem-estar.<sup>345</sup> Os recursos alimentares e não alimentares são escolhidos de acordo com os disponíveis no país, independentemente de quem deles se apropria, e o nível inferior de bem-estar corresponde a uma quantidade de calorias consideradas suficientes para manter a actividade física produtiva. Tal processo, utilizado ainda hoje em diversos

---

<sup>344</sup>Por exemplo Gana, 1987-88, Guiné-Bissau, 1989, Costa do Marfim, 1990, Mali, 1991, S. Tomé e Príncipe, 1991, Gâmbia, 1993, Cabo Verde, 1993, Tanzânia, 1995, etc.

<sup>345</sup> É a definição utilizada desde os finais do século IX, por Booth, C. (1892) e Rowntree, S. (1901).

estudos sobre a pobreza ou os padrões de vida,<sup>346</sup> foi objecto de críticas incidindo em:

a) perda de operacionalidade devido à variação de necessidades físicas de diferentes sexos, adultos e crianças, grávidas, doentes, idosos, ocupações braçais e outras, restrições culturais e religiosas, etc. ( Townsend, P., 1977 ).

b) fiabilidade duvidosa das estimativas contidas em cada alimento, devido ao conhecimento científico insuficiente, nas diversas épocas em que se debateu a sua aplicação (vejam-se as citações de Rowntree, S. sobre nutricionistas como Atwater e Dunlop, 1901, ou o relatório da OMS, 1985).

Tais críticas levam no mínimo a que esta metodologia necessite de conhecimento específico sobre os requisitos nutricionais dos indivíduos objecto de investigação. Na Guiné-Bissau, o Programa de Saúde e Nutrição do Ministério de Saúde de Bissau fez um Inquérito Demográfico e Sanitário, apurado em 1991, mas só recolheu dados qualitativos, de resposta tipo Sim/Não por produtos, o que não permite a definição de um cabaz de alimentação em quantidades, com o cálculo das respectivas calorias. Iguamente a diferença de alimentação entre muçulmanos, animistas e cristãos levaria a ter cabazes diferentes conforme a religião.

Em 1989, com base nos boletins do mesmo inquérito às famílias de 1986, que se utilizam nesta investigação, foi elaborado um estudo sobre a pobreza do país, a partir da construção de um cabaz de calorias definido para um país vizinho, a Guiné - Conacry (Marleau, D., 1989).

O relatório de resultados do inquérito em Bissau de 1991 não faz uma análise desse tipo, por considerar não ser correcto utilizar tal metodologia, dadas as diferenças entre os hábitos alimentares das populações. Concordamos com tal opção, que julgamos não colidir com a escolha de uma escala de adulto equivalente feita no primeiro capítulo da presente investigação, a partir de uma semelhante num país vizinho pois essa escala tem mais a ver com o desenvolvimento físico e com o tipo de actividades praticado pelos vários níveis etários, de homens e mulheres, na sub-região, do que com os hábitos alimentares, como se pode ver nas fontes referidas no Capítulo I..

Em 1990 o Banco Mundial construiu um linha absoluta de pobreza, a partir de dados de 33 países, recolhidos na segunda metade da década de 80, de 31 dólares dos EUA por pessoa/mês (1.02 dólar/dia/pessoa), a preços de 1985, calculada com os factores de conversão de Paridade de Poder de Compra (PPC). Esse valor foi transformado pelo BM, em 1994, em 1 dólar/dia/pessoa, e popularizou-se como medida de comparação entre países. Em 2000, o Banco alterou a base de cálculo para os preços de 1993 e passou a linha para 1.08 dólares dos EUA/dia/pessoa. A metodologia de cálculo nunca foi consensual<sup>347</sup> e decorre

---

<sup>346</sup> Em inglês “Living standars”, o que pode ser traduzido por “níveis de vida” ou “padrões de vida”.

<sup>347</sup> ONU (1992).

um debate entre vários autores, sobre a metodologia empregue, com base nas seguintes questões<sup>348</sup>:

- não há um conceito universalmente aceite de pobreza, pelo que não pode haver uma linha de pobreza correspondente;
- o cálculo dos coeficientes de PPC, para atribuir valores em moedas nacionais ao dólar dos EUA, é muito questionado e existem várias metodologias que dão origem a valores muito diferentes
- a recolha de dados existente não permite uma inferência como o BM pretende, pois as amostras são demasiado limitadas no que respeita à população que vive no campo e no que respeita a vários Estados muito povoados.

Para a investigação sobre um caso concreto julgamos que a posição assumida por Ravaillon, M.(2002) é clara: as equipas técnicas do BM, quando elaboram um perfil de pobreza de um país em concreto, ignoram a linha 1\$/dia, trabalhando sempre com linhas construídas a partir de dados locais. A linha de um dólar por dia por pessoa é, assim, um instrumento útil, com alguma consistência metodológica, que tem por função permitir alguma comparação entre países com realidades económicas, sociais e culturais muito diferentes, mas não substitui os cálculos mais adequados a cada situação concreta.

Aliás outros organismos tendem a construir, para comparações entre diferentes Estados e zonas geográficas, linhas com 1, 2, 4 ou 11 dólares dos EUA por dia/pessoa ou dia/família (ONU, 2002).

Nas metodologias relativas, a situação de bem-estar deve ser referida ao conjunto de unidades e a um momento, e não em função de um limite fixo impessoal e intemporal. Tal conceito foi defendido por autores como Townsend, P. (1977), Rein, M. (1977), em estudos sobre a Europa, Kanbur, S.M.R. (1987) e Grootaert, C. (1984), em análises de países da África Subsaariana. A concretização tem consistido no cálculo de uma ou mais percentagens da média ou mediana<sup>349</sup> da distribuição de uma variável de síntese do bem-estar, o consumo ou o rendimento, por pessoa. Note-se que não existe nenhuma razão para ser uma ou outra percentagem. Apenas a actividade prática dos autores que elaboraram os estudos sobre países da África Subsaariana<sup>350</sup>, foi demonstrando à comunidade

---

<sup>348</sup> Veja-se a bibliografia incluída em Reddy, S.G. e Pogge, T.W. (2002) e as trocas de argumentos com Ravaillon, M. (2002).

<sup>349</sup> Ou moda como Desai, M. e Shah, A. em (1988).

<sup>350</sup>Kanbur, S.M.R., (1987) sobre a Costa do Marfim, utilizou 10 - 30 % da média ; Boateng, E.O. et al. (1990) sobre o Gana, 1/3 - 2/3 ; o Banco Mundial , entre 1990 e 1993, sobre o Malawi, Uganda, Mali e Cabo Verde apresenta estudos com percentagens da média de 1/3 - 2/3 ou 2/5 - 4/5, ou 20 - 50 %, ou 15 - 40%. Para a única cidade com um estudo individualizado que conhecemos a UNICEF/Banco Mundial atribuíram a Luanda, em dois estudos de 1991 e 1996, a percentagem de 1/3 - 2/3 da média.

científica que essas percentagens eram consistentes com uma análise empírica de uma realidade multifacetada e difícil de apreender.

Estes dois métodos são os mais comuns na literatura, mas também se encontram outras sugestões como:

- Níveis de rendimento definidos pelo poder político para fins de aplicação de políticas de segurança social ( Plotnick e Skidmore (1975), Townsend, P. (1965), e outros citados por Hagenaars, A. (1986).

Como Kapteyn e Halberstadt (1980) fizeram notar, para os países europeus, tais níveis não têm uma base teórica explícita, sendo a sua definição dependente, em diferentes graus, do ciclo político eleitoral do país.

- Nível de rendimento que permita acesso a recursos proporcionadores de bem-estar, de forma a existir um número crescente de alternativas ( ou "capacidades" ), materiais e não materiais, num dado espaço e tempo ( Sen, A., 1983 e 1987 ).

Para definir o método que utilizaremos nesta investigação vamos optar pela metodologia relativa, pelas razões críticas apresentadas em relação às metodologias absolutas.<sup>351</sup>

Escolhem-se assim os valores que englobam as famílias que têm os 20 e 40 % mais baixos da despesa média por pessoa em 1986, para separar os níveis de bem-estar, procedendo seguidamente à sua transformação em despesas adulto equivalente. Tais percentagens correspondem ao primeiro e segundo quintis das amostras que vamos tratar e julgamos estarem de acordo com o que foi escrito neste Capítulo sobre a prática dos autores que vão construindo o conhecimento, sob a pressão de quem tem consciência que necessita de dar resposta a situações prementes.

Atualizaremos esse valor para 1991, 1994, 1998 e 2001 utilizando o índice de preços no consumidor calculado pelo INEC para a cidade de Bissau, com base em Fevereiro 1986 = 100<sup>352</sup> ( QUADRO V.4 ) para Alimentação, Bebidas e Tabaco:

---

<sup>351</sup> Críticas essas que juntamente com a impossibilidade financeira e operacional de realizar um inquérito à saúde na cidade, com alguma validade estatística e científica, são razões sólidas para não optar por essa metodologia.

<sup>352</sup> Embora estes índices possam ser referidos em várias publicações, como se tivessem base no ano de 1986, a verdade é que o inquérito que recolheu os dados foi realizado em Fevereiro e é esse mês a base real e não Janeiro de 1986.



**QUADRO V.4**  
**Índice de preços no consumidor para Alimentação, Bebidas e**  
**Tabaco**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

( Base: Fevereiro 1986 = 100 )

<b>Anos</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Índices</b>	145.0	880.7	2210.7	4569.1	3984.16

Fonte: INEC (Vários anos). Para 2001 utilizou-se uma estimativa feita pelo próprio INEC, não divulgada.

Ou seja, consideram-se como valores que separam os níveis de bem-estar os correspondentes a 20 % e 40 % da despesa média por família, mensalmente, para o ano de 1986, que é de 55 474 pesos guineenses, segundo o apuramento efectuado por nós, com um máximo de 135 353 e um mínimo de 11 089. Aos valores encontrados para esse ano são aplicados os valores do índice de preços no consumidor e determinam-se os correspondentes valores para os restantes anos. Com os valores encontrados e com a escala adulto equivalente determinam-se os valores da variável de síntese escolhida: consumo por pessoa, com a correcção das escalas por escalão etário e sexo. Tal método permitirá manter a coerência com a consideração de linhas relativas de separação, e manterá uma continuidade com a variável síntese de avaliação do nível de bem-estar.

No Capítulo I explicitou-se esta última correcção, que consiste em considerar as despesas adulto equivalente em lugar das despesas por pessoa e a escala a utilizar, conforme o sexo e a idade dos inquiridos. Serão esses valores que vão demarcar os níveis de bem-estar para a análise dos pontos seguintes. O resultado apresenta-se no Quadro V.5.

**QUADRO V.5**  
**Despesa média por adulto equivalente, mensal, por níveis de bem-**  
**estar,**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

(Unidade: em Pesos Guineenses para 1986, 1991 e 1994, em FCFA para 1998 e 2001)

<b>Níveis</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Nível 1 / Nível 2</b>	5800	77500	260000	3037	3240
<b>Nível 2 / Nível 3</b>	7800	109000	350000	3815	4070

Determinámos, deste modo, os valores assumidos pela variável “despesas familiares em consumo por adulto equivalente”, a integrar no cálculo da medição do bem-estar pelos índices de Foster, Greer e Thorbecke, bem como no cálculo de um dos componentes do indicador composto – Índice Qualitativo de Desenvolvimento – que nos permitirá definir os três níveis de bem-estar que vamos considerar existirem na Guiné-Bissau, como veremos no ponto seguinte

### **5.2.2. O bem-estar de acordo com o consumo**

Na análise da pobreza que se encontra, em geral, nos autores que utilizam os índices de Foster não se justifica um cálculo global para além de Po, mas no conceito que fazemos de funções de Bem-estar, tal como explicitámos no Capítulo II, podemos tentar obter um índice de Foster para toda a cidade de Bissau.

Tais índices, com a metodologia explicitada no Capítulo II, encontram-se no QUADRO V.6 e fornecem de imediato a indicação de uma evolução em M, já detectada noutras variáveis no primeiro ponto deste Capítulo.

**QUADRO V.6**  
**Índice de Bem-estar, para a cidade de Bissau**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

<b>Anos</b>	<b>Índice de Bem-estar para a cidade de Bissau</b>
<b>1986</b>	2,460
<b>1991</b>	2,596
<b>1994</b>	2,44
<b>1998</b>	2,629
<b>2001</b>	2,326

Detalhamos seguidamente a análise do bem-estar em Bissau para obtermos o peso relativo de cada nível, com  $\alpha = 0$ , ou seja, a medida  $P_{0353}$ , (índices de contagem ou extensão).

Considerando o QUADRO V.7 e as diferentes metodologias com que os dados foram obtidos, comparemos em primeiro lugar o período 1986 - 1994. Os dados apontam, no período 1986 - 1991, para uma redução do número de indivíduos nos dois escalões mais baixos. Para 1994 voltam aos valores de 1986, mas com a agravante do nível de bem-estar mais baixo ter o maior valor de efectivos da população. A diferença entre 1994 e 1986 é uma percentagem praticamente equivalente no nível médio mas de sinal contrário.

Haveria assim, em todo o período 1986-1994, uma melhoria, seguida de uma queda no bem-estar da população da cidade, numa evolução expressa no Gráfico V.3.

**QUADRO V.7**  
**Índice de extensão,  $P_0$ , dos níveis de bem-estar**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

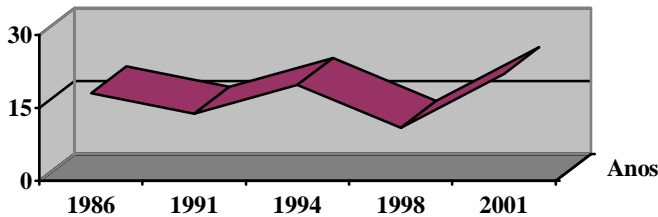
<b>Anos</b>	<b>Nível 1 (Baixo)</b>	<b>Nível 2 (Médio)</b>	<b>Nível 3 (Melhor)</b>
<b>1986</b>	18.0	17.8	64.1
<b>1991</b>	13.8	12.7	73.5
<b>1994</b>	19.7	16.0	64.3
<b>1998</b>	10.9	15.0	74.1
<b>2001</b>	22.0	23.5	54.5

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos

---

<sup>353</sup> Que é referida em geral como medida de pobreza, mas que de acordo com a aplicação que fazemos dos índices de Foster, Greer e Thorbecke, podemos chamar de medida de bem-estar. Relembre-se o que já se disse no Capítulo II, sobre o indicador “índice de contagem ou de extensão”,  $P_0$  que calcula a percentagem de unidades de um determinado nível de bem-estar, no total da amostra, independentemente de como se distribuem essas unidades em cada nível.

**Gráfico V.3**  
**Índice de extensão do nível de bem-estar baixo**  
**segundo o consumo por adulto equivalente**  
**(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**



Se compararmos os dados de 1998 e 2001 teremos uma diminuição da percentagem de Melhor bem-estar e um aumento dos dois níveis mais baixos. Ou, dito de outra forma, se compararmos os anos antes e depois do conflito militar pode verificar-se como o bem-estar se deteriorou, passando do melhor para o pior de todo o período 1986 - 2001.

Ou seja, nos dois períodos em que os dados são comparáveis em toda a extensão, o nível de bem-estar em Bissau piorou no sentido em que se deslocaram mais pessoas para o nível mais baixo, afastando - se mais as posições nos extremos. Esta evolução verifica-se seja de 1986 para 1994, seja de 1998 para 2001.

Regista-se no período inicial dos programas de estabilização e ajustamento estrutural uma influência positiva dessas políticas sobre o consumo das famílias, apesar da subida de preços, da queda dos salários na função pública e no sector público e da redução de despesas públicas em sectores como a saúde, educação e saneamento. Essa melhoria implica que 1991 tenha os melhores valores de todo o período. Mas quatro anos depois, em 1994, essa evolução positiva parece ter sido anulada, recuperando depois até 1998<sup>354</sup>. A queda em 2001 só pode ser atribuída ao conflito militar de 1998 -1999 e à impossibilidade de recuperação, num período tão curto, da governação e da sociedade civil .

Como vimos no Capítulo IV, as análises da situação do país feitas pelas organizações internacionais antes de conflito eram em geral optimistas, seja da evolução económica seja da evolução política. Os dados disponíveis indicam que estariam correctas no que respeita à evolução económica e ao bem-estar da população.

<sup>354</sup> Relembre-se que os dados são de Maio e Junho de 1998, tendo a guerra começado neste último mês.

Pensamos que a relação causal genérica, que explica a evolução entre 1991 e 1994, é a suspensão do apoio à Balança de Pagamentos, desde de 1991 até meados de 1993, pelas organizações multilaterais que funcionam como avaliadores dos empréstimos concedidos – o FMI e o BM. Isto teve também um efeito de arrastamento sobre verbas de outras fontes, existindo algumas organizações (como o BAD) que prolongaram expressamente essa suspensão<sup>355</sup>.

Sem esse apoio, a capacidade de importação de bens de consumo e as receitas alfandegárias baixaram drasticamente, as instituições estatais diminuíram a actividade, os privados deixaram de poder importar bens de consumo intermédio, como peças de manutenção e combustível. Há assim uma redução geral de actividade económica e de bens no mercado. A continuação da existência de uma moeda não convertível, até Maio de 1997, não permitia um alargamento de actividades que não dependam da disponibilidade de divisas e portanto desse tipo de ajuda internacional.

O registo de alterações verificadas em períodos relativamente curtos tem a ver com o tipo de medidas adoptadas e com a variável de síntese escolhida. No período de 1986 para 1991 a liberalização das actividades económicas, com o fim do monopólio estatal de importação dos bens alimentares de mais peso no consumo das populações, e das limitações à importação de todo o tipo de bens, marcaram uma diferença muito significativa em relação aos bens e serviços disponíveis nos mercados da cidade.

Para o período entre 1991 e 1994, pensamos que, num país onde os bens de consumo dependem da capacidade de importação, a sua existência no mercado pode variar no curto prazo, em função das dificuldades de acesso a divisas e crédito internacional, de forma a reflectir-se de imediato nas despesas da população. Tal processo implica variações significativas, em períodos de tempo curtos, do bem-estar definido pelo acesso a recursos, e quantificado pela despesa em consumo.

A retoma progressiva da ajuda internacional, a entrada na zona FCFA, com a consequente adopção de uma moeda convertível e incremento de uma actividade comercial, a partir de produtos e comerciantes dos países vizinhos, e de uma pequena indústria, com algum investimento estrangeiro, permitiram uma retoma importante que chega mesmo a ultrapassar o nível de 1991. O conflito de 1998-1999 faz cair o bem-estar das populações através da redução da actividade e da suspensão da ajuda internacional. Tal conflito - como será desenvolvido no último ponto deste Capítulo, segundo autores não guineenses como Rudebeck, L. (2001) ou nacionais como Kodawo, F. (2001) ou Fadul, F. (2002) - é claramente a consequência mais grave da dificuldade de adaptação da governação à ausência de política monetária, ou seja, da falta de acesso a divisas e a moeda que permitam pagar salários e melhores condições de vida aos militares. Isto sem querer reduzir o conflito a esses factores, pois pensamos que as causas mais gerais têm a ver com a

---

<sup>355</sup>Veja-se a informação no Capítulo IV, sobre esta suspensão das tranches do empréstimo de ajuda à balança de pagamentos.

recomposição de equilíbrios sociais de apropriação de recursos económicos, políticos e simbólicos depois da introdução do sistema multipartidário de eleições, segundo o modelo europeu, sobre uma matriz étnica com relações difíceis entre grupos sociais.

Como já vimos no Capítulo II, a função  $P_{\alpha}$ , ao elevar a distância do consumo de cada unidade relativa ao nível de separação seguinte a uma potência  $\alpha = 1$  ou  $2$ , vai aumentar o peso das unidades com maior distância. Ou seja, vai fazer com que aqueles que têm um bem-estar mais baixo tenham maior ponderação no índice agregado. Se procurarmos aprofundar a análise para os níveis de bem-estar mais baixos, podemos verificar nos QUADROS V.8 e V.9 como o índice de profundidade,  $P_1$ , evoluiu de 1986 para 1994 de forma diferente a  $P_0$ . Se usarmos a metodologia de autores como Kanbur, S.M.R. (1987) ou Boateng, E.O. (1992), teremos coeficientes entre 1986 e 1991 e entre 1991 e 1994 para  $P_0$ , muito mais afastados entre si, do que para  $P_1$ , dando assim a informação que o bem-estar melhorou no primeiro período e piorou no segundo, mas tal não foi acompanhado por uma evolução da desigualdade ao mesmo ritmo. Para os anos de 1998 e 2001 os mesmos coeficientes são também próximos, revelando uma evolução no mesmo sentido.

Se calcularmos os mesmos coeficientes com os valores dos QUADROS V.8 e V.9, mas para o índice de gravidade  $P_2$ , verificaremos que a sua relação é da mesma ordem de grandeza que  $P_0$ . Ou seja, as famílias com pior bem estar evoluíram ao ritmo médio expresso por  $P_0$ , enquanto outro conjunto de famílias, também com bem-estar baixo, conseguiu atenuar os efeitos da degradação mas também não beneficiou completamente da melhoria geral. Procuraremos interpretar esta informação mais adiante.

**QUADRO V.8**  
**Índices de profundidade  $P_1$  dos níveis de bem-estar mais baixos**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

Anos	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)
1986	3.9	2.3
1991	4.0	1.7
1994	4.6	2.5
1998	1.7	1.4
2001	3.9	2.4

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos

Os mesmos cálculos para os anos de 1998 e 2001 mostram que a relação entre índices P2 , comparada com a mesma relação entre índices P1 e entre índices Po, é diferente, revelando que a situação das famílias com menos bem-estar é mais grave do que as restantes. Ou seja, variam no mesmo sentido, mas P2 com mais intensidade.

A evolução para o nível intermédio de bem-estar é semelhante à média. Se compararmos, com atenção às diferentes origens de dados, os anos de 1994 e 1998, para esse nível, podemos verificar, por Po , que a melhoria de bem-estar se reflectiu mais no nível mais alto ou melhor, do que no intermédio. Ou seja, poder-se-ia interpretar dizendo que os piores tinham evoluído para intermédios e estes para melhor.

**QUADRO V.9**  
**Índices de gravidade P2 dos níveis de bem-estar mais baixos**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

Anos	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)
1986	1.39	0.21
1991	0.47	0.11
1994	1.19	0.33
1998	0.23	0.08
2001	1.33	0.21

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos

Para termos uma ideia global do bem-estar da população inquirida, de acordo com a formulação teórica do Capítulo II, teremos de considerar, nas funções correspondentes, as variáveis qualitativas escolhidas segundo os critérios de formação de grupos sociais explicitados nesse mesmo Capítulo: económico, sociocultural, simbólico e político.

Teremos assim a distribuição da população inquirida pelos níveis de bem-estar, segundo as variáveis que caracterizam os aspectos qualitativos do fenómeno, como a religião, o sexo do chefe de família, a sua ocupação, etc.<sup>356</sup>

Se procurarmos uma visão síntese da população, de acordo com os critérios qualitativos e as variáveis quantitativas consideradas, podemos obter a partir desses quadros as características com maioria das famílias em cada nível de bem-estar. O resultado pode encontrar-se no QUADRO V.10.

---

<sup>356</sup> Esses dados encontram-se no Anexo II.

As fontes para a construção de tal quadro foram os inquéritos já referidos, cujo apuramento permitiu determinar a qual dos três níveis de bem-estar corresponde o consumo médio por pessoa por adulto equivalente, de cada família, de acordo com a medida PO; dentro de cada nível adoptou-se a regra da maioria para as variáveis qualitativas (ou atributos ou características). Por exemplo, se as famílias do nível de bem-estar com maior privação de acesso a recursos eram, em maioria simples, cristãos, então considerou-se que a religião predominante nesse nível era a cristã. Quando se indicam duas características tal significa que as respectivas percentagens tinham uma diferença menor que 0,5.

Teremos assim a família tipo, por níveis de bem-estar. Das características apresentadas vamos salientar algumas. No que se refere à estratégia<sup>357</sup> (cujo modo de definição será explicitado no ponto seguinte), e numa leitura em linha, verificamos que as famílias, seja qual for o nível de bem-estar, variam de estratégia ao longo dos dois sub - períodos em que temos vindo a dividir os dados: 1986 – 1994 e 1998 - 2001, numa resposta à evolução errática da orientação das políticas económicas e sociais.

Mas as estratégias seguidas pelas famílias com nível “melhor” de bem-estar adequam - se relativamente à lógica dominante nessas políticas:

- em 1986 quando o Estado ainda centralizava as políticas através de um Plano, a estratégia “Função/Sector Público”;
- até 1991, no primeiro período de ajustamento, onde a medida com mais efeito social é a liberalização de actividades, a “Agricultura e Trabalho Indiferenciado”;
- entre 1991 e 1994, no período em que de forma geral o bem-estar piora mais, pela diminuição da ajuda externa, o “Comércio” domina nessas famílias, como actividade mais independente;
- e para 1998 e 2001, os dois anos antes e depois do conflito, onde a debilidade do Estado se tornou mais acentuada, a estratégia, centra-se já no “Sector Privado”.

Quanto a outras características, saliente-se a “instrução do chefe”, a “dimensão familiar” e a “habitação” que têm uma caracterização mais

---

<sup>357</sup> Recorde-se aqui o conceito de estratégias apresentado no Capítulo I, como comportamentos de resposta a elementos externos que podem assumir formas mais ligadas a aspectos simbólicos, económicos ou sociais, mas têm todos o objectivo de aumentar o acesso a recursos e portanto o bem-estar da família. Aquelas que considerámos foram: Actividade de agricultura (**Agricultura**); Actividade de agricultura e em simultâneo de trabalho assalariado não qualificado (**Agricultura/Trabalho indiferenciado**); Actividade de comércio por grosso ou a retalho (**Comércio**); Actividade na Administração Pública Central ou Local, funcionários públicos e empregados do sector público empresarial (**Função/Sector Público**); Actividade em empresas privadas e em simultâneo com outra já referida nas restantes estratégias (**Privado e Outro**).



padronizada. A primeira e a terceira melhoram e a segunda diminui, quanto melhor é o bem-estar.

Por último veja-se como na ocupação do chefe de família é dominante o funcionalismo no Estado ou no Sector Público. Numa matriz de cinco anos por três níveis de bem-estar, temos oito famílias tipo cujos chefes têm ocupação nessa área. Julgamos que é claramente o reflexo dos dados se referirem à cidade de Bissau, onde se concentram os serviços públicos, mas também de que o emprego no Estado mantém a sua carga simbólica de prestígio social suficiente para que, mesmo alterando a estratégia que prosseguem, as famílias tendam a procurar o funcionalismo.

Outra leitura que esses apuramentos permitem é mais de pormenor: procurar saber qual é a distribuição da população por níveis de bem-estar mas segundo uma categoria qualitativa. Por exemplo, qual a distribuição por níveis de bem-estar das pessoas que vivem em famílias cujos chefes são mulheres, em 1986; teremos, com base os quadros do Anexo II, que em cada dez pessoas pertencentes a famílias cujos chefes são mulheres, 3.43 têm um nível baixo, 1.57 médio e 5.0 melhor.

Embora fosse possível explanar interpretações das evoluções que esses Quadros mostram, para o tema desta dissertação interessa sobretudo o resultado do atributo “estratégias prosseguidas pelas famílias” em função das políticas praticadas pelo governo guineense, análise que já se referiu e será desenvolvida no ponto 5.3 seguinte.

**QUADRO V.10**  
**Características das famílias por nível de bem-estar baixo**  
**(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

ANOS	1986	1991	1994	1998	2001
Estratégia	Agricultura	Comércio	Comércio	Privado e Outro	Comércio
Etnia	Papel	Minoritárias	-	Mandinga	Fula
Religião	Cristã	Muçulmana	-	Muçulmana	Muçulmana
Sexo do chefe	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino
Instrução do chefe	Analfabeto	Analfabeto	Primário	Analfabeto	Primário
Dimensão familiar	8-10	10 e +	5-7	10 e +	8- 10 ou 10 e +
Idade do chefe	36-45	36-45	36-45	30 - 34	30-34 ou 40-44
N.º de esposas	1 ou 2	1 ou 2	1 ou 2	1	1
Habitação Paredes	Adobe	Adobe	Adobe, lama, taipa	Adobe	Adobe

Tecto Soalho	Zinco Cimento	Zinco Cimento	Palha Terra batida	Zinco Cimento	Zinco Cimento
Acesso a água	Poço tradicional	Rede Pública	Poço tradicional	Poço/Fonte	Poço/Fonte
Acesso a iluminação	Petróleo / gasóleo	Petróleo / gasóleo	Electricidade	Electricidade / Vela	Vela
Acesso a energia de cozinha	Carvão	Carvão	Carvão	Carvão	Carvão
Estatuto da habitação	Proprietário	Proprietário	Proprietário	Inquilino	Proprietário
Ocupação do chefe	Agricultura e pescas	Sector Público	Função Pública	Transportes e Comunicações	Comércio

**QUADRO V.11**  
**Características das famílias por nível de bem-estar médio**  
**(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

<b>ANOS</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
Estratégia	Privado e Outro	Agricultura / Trabalho indiferencia do	Comércio	Comércio	Privado e Outro
Etnia	Balanta	Minoritárias	-	Balanta	Balanta
Religião	Cristã	Animista	-	Cristã	Cristã
Sexo do chefe	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino	Feminino
Instrução do chefe	Analfabeto/ Sabe ler e contar	Analfabeto	Analfabeto	Analfabeto ou Primário	Primário
Dimensão familiar	8-10	8-10	10 e +	8-10	10 e +
Idade do chefe	36 – 45	46 - 55	26 – 35	40 – 44	30 – 39
N.º de esposas	1 ou 2	1 ou 2	1 ou 2	1	1
Habitação Paredes Tecto Soalho	Adobe Zinco Cimento	Adobe Zinco Cimento	Adobe, lama, taipa Palha ou outra Cimento ou Misto	Adobe Zinco Cimento	Adobe Zinco Cimento
Acesso a água	Poço tradicional	Rede pública	Poço tradicional	Poço/Fonte	Poço/Fonte

Acesso a iluminação	Petróleo/Gasóleo	Petróleo / Gasóleo	Contador	Petróleo/Vela	Vela
Acesso a energia de cozinha	Carvão	Lenha	Carvão	Carvão	Carvão
Estatuto da habitação	Proprietário	Proprietário	Inquilino	Proprietário	Proprietário
Ocupação do chefe	Função Pública	Sector Público	Comércio	Comércio	Função Pública

**QUADRO V.12**  
**Características das famílias por nível de bem-estar melhor**  
**(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

ANOS	1986	1991	1994	1998	2001
Estratégia	Função/Sector Público	Agricultura e Trabalho Indiferenciado	Comércio	Privado e Outro	Privado e Outro
Etnia	Papel	Minoritárias	n.d.	Fula	Mandinga
Religião	Cristã	Cristã	n.d.	Muçulmana	Muçulmana
Sexo do chefe	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino
Instrução do chefe	Ensino Primário	Outras	Ensino Primário	Secundário	Ensino Primário
Dimensão familiar	8-10	5-7	2-4	5 - 7	2-4
Idade do chefe	46-55	36-45	26-35	40 - 44	30-34
N.º de esposas	1 ou 2	1 ou 2	1 ou 2	1	1
Habitação					
Paredes	Adobe	Adobe	Adobe	Adobe	Adobe
Tecto	Zinco	Zinco	Zinco	Zinco	Zinco
Soalho	Cimento	Cimento	Cimento	Cimento	Cimento
Acesso a água	Poço tradicional	Rede Pública	Rede privada/pública	Poço/Fonte	Poço/Fonte
Acesso a iluminação	Petróleo / Gasóleo	Petróleo/Gasóleo	Contador	Electricidade	Electricidade + Petróleo + Vela
Acesso a					

energia de cozinha	Carvão	Carvão	Carvão	Carvão	Carvão
Estatuto da habitação	Proprietário	Proprietário	Inquilino	Proprietário	Alugada
Ocupação do chefe	Função Pública	Sector Público	Outros Serviços	Função / Sector Público	Comércio

### 5.3 O bem-estar segundo critérios qualitativos

Os conceitos de desenvolvimento e bem-estar evoluíram, como vimos no Capítulo I, para a multidimensionalidade do fenómeno, tornando-se, ao longo das décadas de 80 e 90, um dado adquirido pela comunidade internacional de que não era possível analisar a sua evolução apenas com recurso à variável “consumo”, fossem qual fossem as metodologias utilizadas. Sem pôr em causa o papel de melhor “proxy” para todas as outras dimensões, o consumo foi sempre integrado nos indicadores construídos por diversos autores, mas perdeu a característica de representar satisfatoriamente variáveis com um conteúdo qualitativo, simbólico ou não.

A escolha dos modos de conhecimento referidos nesse mesmo capítulo, e que se pretendem utilizar nesta investigação, implicam que a análise da realidade guineense seja o mais perto possível da evolução complexa e multidimensional do fenómeno da construção do bem-estar e do desenvolvimento desse país.

A actual definição de desenvolvimento sintetizada em “alargamento da gama de escolhas oferta à população” (IDH, 1990) implica incluir, em qualquer análise, um conjunto de opções que não se esgotam no consumo. É aquilo que procuramos no ponto seguinte.

#### 5.3.1 A definição dos níveis de bem-estar

Procuramos com este ponto construir um indicador composto que permita tomar em conta algumas das dimensões daqueles conceitos sem sacrificar a operacionalidade das conclusões, na linha das opções do CAD da OCDE; vamos por isso classificar os indicadores em simples (aqueles que utilizam uma única variável como o consumo), compostos (os que utilizam várias variáveis articuladas entre si) e discretos (os que utilizam várias variáveis sem procurar uma articulação) (OCDE, 2001), com a consciência de que, tal como afirma a UNCTAD (2002), este tipo de análise ainda está na fase experimental, enquanto a análise por via do consumo tende a ter uma metodologia estabilizada, com os índices de Foster, a partir da qual se podem realizar ensaios, tal como fizemos no ponto anterior.

Tal como foi afirmado no Capítulo II, vamos manter a escolha das metodologias relativas feita no ponto anterior, reforçando mesmo a sua relatividade ao considerarmos a definição dos níveis de bem-estar em relação a máximos e mínimos constituídos pelos extremos mais altos e mais baixos de 10 % dos membros das famílias, como se detalha adiante.

É uma escolha que nos parece corresponder à orientação da equipa do PNUD que elabora o IDH, e que remete para a consideração implícita da desigualdade como uma das variáveis incluída na própria concepção do indicador e não somente como uma referência da organização dos resultados da análise a realizar.

Manteremos também os três níveis de bem-estar com as designações de Baixo para o intervalo 0-20 %, Médio, para 20-40 % e Melhor, para 40-100 %, dos valores do Indicador, em cada ano, para separar os níveis.

Em pormenor, teremos as variáveis seguintes, cuja escolha já foi justificada no Capítulo II:

1<sup>a</sup> A variável educação (E) a partir da média dos “Adultos Alfabetizados” (E1) e de “Raparigas dos 7 aos 12 anos a frequentar o ensino” (E2).

2<sup>a</sup> A variável qualidade da habitação familiar (H) medida pelo tipo de materiais usados no tecto (H1), no chão (H2) e nas paredes (H3).<sup>358</sup>

3<sup>a</sup> O nível de bem-estar (W), obtido a partir das variáveis quantitativas de consumo.

Para a variável “educação” (E) os valores mínimos e máximos de qualquer das sub-variáveis consideradas são zero e 100, correspondendo:

- para o mínimo, à situação em que nem as pessoas com mais de 15 anos nem as raparigas, dentro do escalão etário dos 7 aos 12 anos incluídos, frequentam ou frequentaram qualquer grau do ensino;
- para o máximo, à situação em que todas as pessoas referidas frequentaram ou frequentam algum grau de ensino.

A variável E é obtida para cada família a partir da média simples das anteriores.

Para qualquer indicador que inclua crianças teremos sempre o problema das famílias onde elas não existem em absoluto ou nos escalões etários e sexo solicitado. Julgamos todavia que a actuação das famílias na educação das raparigas, revela atitudes de intervenção face a expectativas de transformação futuras, que são de considerar num indicador de síntese como aquele que se pretende construir. Até porque o trabalho doméstico fornecido pelas raparigas é um argumento que pesa na economia das famílias e, a sua alienação a favor de uma melhor educação, é uma questão que autores como Handen, D.L.(1989), escrevendo em 1986, indica como um dos principais objectivos do próprio PAIGC desde os tempos da luta armada.

Assim, naquelas famílias onde não existem raparigas entre os 7 - 12 anos, tomámos apenas a alfabetização de adultos como sub variável.

Equiparam-se ao Primário as habilitações referidas como “corânica”, quando tal correspondia ao escalão etário de 7 - 12 anos<sup>359</sup>.

---

<sup>358</sup> No Capítulo II definimos esta variável como incluindo o saneamento. Mas tal informação não foi incluída nos inquéritos de 1986 nem 1991. O processo de recolha de informações complementares posterior, não forneceu informações fiáveis nesse aspecto.

Para a variável “qualidade da habitação familiar” (H) e sub-variáveis materiais usados nas paredes (H1), na cobertura ou tecto (H2) e no soalho (H3), utilizou-se como padrão de referência a classificação em Unidades de alojamento Clássico, Tradicional Permanente e Semi-Permanente e Não Clássico ou Precário<sup>360</sup>, retiradas da metodologia dos Recenseamentos da População e Habitação, bem como, explicitamente, como variável no Inquérito às famílias de 1991 e implicitamente nos códigos da habitação nos restantes anos.

A partir desse padrão foram recodificados todos os inquéritos de forma a terem os seguintes códigos, tendo-se obtido o resultado constante no QUADRO V.13:

**QUADRO V.13**  
**Códigos de Habitação (paredes, cobertura e soalho)**

<b>PAREDES (H1)</b>		<b>COBERTURA (H2)</b>		<b>SOALHO (H3)</b>	
Adobe	1	Palha	1	Terra batida	1
Taipa <sup>361</sup>	2	Chapa <sup>362</sup>	2	Terra e Cimento	2
Bloco de adobe	3	Zinco	3	Cimento	3
Bloco de taipa	4	Outro <sup>363</sup>	4	Cimento e Mosaico	4
Bloco c/ cimento	5	Telha	5	Mosaico	5
Adobe e tijolo	6				
Bloco e tijolo	7				
Tijolo	8				

<sup>359</sup> Encontram-se referências a este ensino para crianças de 5 e 6 anos. Mas tal corresponde ao ensino pré primário que não foi inquirido.

<sup>360</sup> Esta designação de Precário é nossa. Mas como as categorias do alojamento Não Clássico são Rudimentar, Móvel, Improvisado e Outro, parece-nos adequado referir todo o conjunto com um termo que expresse a função temporária do alojamento aqui incluído.

<sup>361</sup> Taipa é um tipo de material feito com areia, água, cascalho e caniço locais, que suporta melhor a chuva do que o adobe.

<sup>362</sup> Bidões transformados em chapas que são montadas como se fossem zinco. Mas são mais pesadas, logo precisando de uma estrutura mais cara e mais sujeitas a deixar entrar água e enferrujar.

<sup>363</sup> Outro pode ser fibrocimento, lusalite, etc., materiais relativamente raros e considerados inferiores à telha.

Os próprios códigos constituem os valores de escala. Ou seja temos:

- para H1 valor mínimo 1, valor máximo 8;
- para H2 valor mínimo 1, valor máximo 5;
- para H3 valor mínimo 1, valor máximo 5;

O valor mínimo para a variável H é 3 e o valor máximo 18, correspondendo aos somatórios dos mínimos e máximos de cada subvariável.

Esta metodologia ordena os componentes de cada variável de acordo com os padrões de referência, sendo um debate inútil, quanto a nós, qual a diferença mais correcta entre os ponderadores mínimo e máximo; por exemplo, se não há dúvida que ter soalho de cimento é melhor do que terra batida, não tem cabimento afirmar que é três vezes melhor e não dois, quatro ou qualquer outro número.

E, por último, iremos incluir no IQD o nível de bem-estar (W) obtido a partir das variáveis quantitativas de consumo.

O IQD calculado para os diferentes anos para todas as famílias, permite estabelecer os pontos de separação como o QUADRO V.14 mostra:

#### QUADRO V.14

Valores de separação dos níveis de bem-estar segundo o IQD  
(1986,1991,1994, 1998 e 2001)

Níveis	1986	1991	1994	1998	2001
Nível 1 / Nível 2	0.16013	0.24868	0.23215	0.28069	0.29907
Nível 2 / Nível 3	0.25859	0.35375	0.32727	0.37426	0.40022

### 5.3.2 O bem-estar de acordo com o IQD

O IQD pode ser calculado para a cidade de Bissau tal como foi feito com a variável consumo por adulto equivalente, no ponto anterior. Como podemos ver no QUADRO V.15, aponta para uma diferença muito pequena entre 1998 e 2001. Ou seja este indicador informa-nos que o bem-estar dos dois últimos anos de que há dados é muito próximo, contrariando algumas indicações que tínhamos, de um agravamento para o último período.

**QUADRO V.15**  
**Índice Qualitativo de Desenvolvimento, para a cidade de Bissau**  
**(1986,1991,1994, 1998 e 2001)**

<b>Anos</b>	<b>ÍQD para a cidade de Bissau</b>
<b>1986</b>	0.210
<b>1991</b>	0.304
<b>1994</b>	0.285
<b>1998</b>	0.334
<b>2001</b>	0.331

Para a análise do bem-estar em Bissau segundo este indicador, como podemos ver no Quadro V.16, com  $\alpha = 1$ , para o primeiro nível, no período 1986 - 1994, encontramos uma evolução em V.

Para 1998 - 2001 passamos da melhor situação para a pior. Ou seja, em 1998 o peso das famílias com menos bem-estar era o menor de todos os anos; em 2001 torna-se o mais pesado.

**QUADRO V.16**  
**Indicador de extensão dos níveis de bem-estar,**  
**segundo o IQD, com alfa =1**  
**(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**

<b>Anos</b>	<b>Nível 1 (Baixo)</b>	<b>Nível 2 (Médio)</b>	<b>Nível 3 (Melhor)</b>
<b>1986</b>	18.7	20.5	60.8
<b>1991</b>	17.8	23.1	59.1
<b>1994</b>	18.3	27.9	53.8
<b>1998</b>	15.9	22.6	61.5
<b>2001</b>	20.5	24.5	54.9

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos



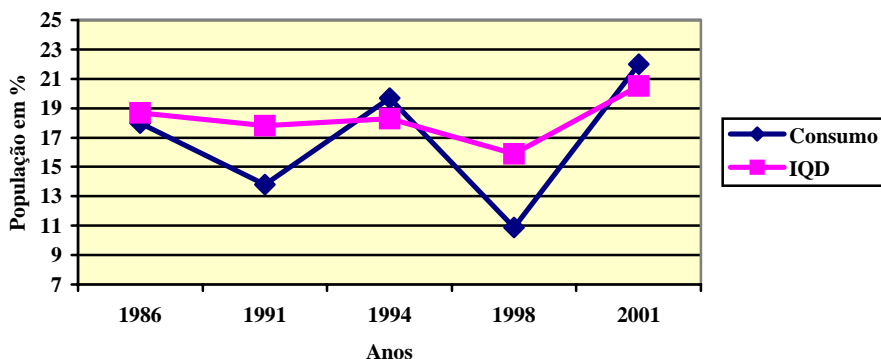
Comparando este quadro com o QUADRO V. 7, elaborado com os índices de Foster para Po, podemos verificar que a evolução registada, a partir do nível mais baixo de bem-estar, vai no mesmo sentido mas tem variações menos intensas. Ou seja, os efeitos de perda ou de melhoria de bem-estar surgem-nos atenuados, para os mesmos períodos, se comparados com os efeitos só no consumo.

A evolução em todo o período 1986 - 2001 está expressa no Gráfico V.4, para as duas séries.

Julgamos que esse efeito deriva de um dos componentes do IQD - a habitação - não se degradar ao mesmo ritmo que o consumo. E como tal, se esta população passou por um período de evolução positiva para um melhor bem-estar, de 1986 a 1991 e de 1994 a 1998, um indicador como o IQD atenua as variações registadas.

Pensamos que é um efeito que espelha melhor o bem-estar das famílias, pois é evidente que essas pessoas continuam a usufruir dos benefícios resultantes de viver numa habitação obtida quando tinham mais acesso a recursos do que actualmente.

**Gráfico V.4**  
**Comparação entre o índice de extensão do nível de bem-estar baixo, segundo o consumo por adulto equivalente e segundo o IQD (1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**



Quanto ao indicador da instrução das raparigas dos 7 aos 12 anos e da alfabetização de adultos, julgamos que será sensível às variações do consumo mas não com o mesmo ritmo. Ou seja, as decisões de subir o nível de instrução da

família correspondem a uma incorporação da componente educação na estratégia de obtenção de recursos da família, cujos efeitos são sentidos no prazo de alguns anos. Pensamos que só em parte estarão dependentes do consumo, pois a instrução adquirida já não é reversível, embora o envio de crianças à escola possa variar com os recursos de que a família dispõe.

Nos QUADRO V.17. e V.18 procurámos calcular o IQD de forma a darmos mais peso aos níveis mais baixos, para podermos verificar se acompanham a tendência daquilo que foi afirmado.

A tendência entre 1998 e 2001 não acompanha a detectada pelo indicador IQD simples. Portanto, enquanto o indicador indica uma deterioração, o mesmo calculado com uma potência  $\alpha = 2$  ou  $3$ , indica uma melhoria de bem-estar. Dada a forma de cálculo<sup>364</sup>, julgamos que a razão desta diferença poderá ser interpretada como havendo famílias, em 2001, que apesar de ficarem no escalão mais baixo, estão mais perto da linha de separação do nível seguinte do que em 1998. E que os componentes qualitativos do indicador seriam suficientes para inverter a tendência nesses níveis, pois tal raciocínio poder-se-ia aplicar a P1 e tal não se verifica (QUADRO V. 7 e V.8) como vimos no ponto anterior.

**QUADRO V.17**  
**Indicador médio dos níveis de bem-estar mais baixos**  
**segundo o IQD, com  $\alpha = 2$**   
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

<b>Anos</b>	<b>Nível 1 (Baixo)</b>	<b>Nível 2 (Médio)</b>
<b>1986</b>	0.307	0.455
<b>1991</b>	0.417	0.550
<b>1994</b>	0.402	0.530
<b>1998</b>	0.441	0.566
<b>2001</b>	0.471	0.597

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos

---

<sup>364</sup> Média ponderada pelas pessoas de todas as famílias no nível.

**QUADRO V.18**  
**Indicador de gravidade dos níveis de bem-estar mais baixos,**  
**segundo o IQD, com alfa = 3**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

<b>Anos</b>	<b>Nível 1 (Baixo)</b>	<b>Nível 2 (Médio)</b>
<b>1986</b>	0.449	0.591
<b>1991</b>	0.556	0.671
<b>1994</b>	0.543	0.655
<b>1998</b>	0.578	0.684
<b>2001</b>	0.604	0.709

Fonte: Anexo II - Quadros estatísticos

Os QUADROS V.19, V.20 e V.21, similares àqueles que foram elaborados com o índice calculado com o consumo das famílias, serão analisados no ponto seguinte, procurando compreender-se qual a diferença entre as famílias maioritárias, de acordo com os atributos indicados, conforme o indicador utilizado.

Das características que foram analisadas para o indicador construído com o consumo, saliente-se a estratégia das famílias que tem uma padronização mais clara. Nos níveis médio e baixo apenas em 1986 há diferença entre as estratégias maioritárias das famílias.

**QUADRO V.19**  
**Características das famílias por nível de bem-estar,**  
**segundo o IQD, por nível de bem-estar baixo**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

<b>ANOS</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Estratégia</b>	Agricultura	Agricultura / Trabalho Indiferencia do	Comércio	Privado e Outro	Privado e Outro
<b>Etnia</b>	Papel	Balanta	-	Fula	Balanta
<b>Religião</b>	Cristã	Animista	-	Muçulmana	Cristã
<b>Sexo do chefe</b>	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino
<b>Instrução do chefe</b>	Analfabeto	Analfabeto	Analfabeto	Analfabeto	Analfabeto
<b>Dimensão</b>	8 – 10	5 – 7	5 – 7	5 – 7	10 e +

<b>familiar</b>					
<b>Idade do chefe</b>	35 - 39	40 - 44	30 - 34	40 - 44	35 - 39
<b>Número de esposas</b>	1	1	1	1	1
<b>Acesso a água</b>	Poço tradicional	Poço tradicional	Poço tradicional	Poço/Fonte	Poço tradicional
<b>Acesso a iluminação</b>	Petróleo / gasóleo	Petróleo / gasóleo	Contador	Gasóleo/ vela	Vela
<b>Acesso a energia de cozinha</b>	Carvão	Lenha	Carvão	Carvão	Carvão
<b>Estatuto da habitação</b>	Proprietário	Proprietário	Inquilino	Inquilino	Proprietário
<b>Ocupação do chefe</b>	Agricultura e Pescas	Função/Sector Público	Comércio	Comércio	Construção civil

E para o nível de melhor bem-estar a estratégia "Função / Sector Público" é aquela que tem um maior número de famílias em três anos, e a estratégia "Privado e Outro" nos restantes. Julgamos que, para os primeiros anos, esta diferença se explica pelos indicadores de educação e das condições de habitação, ambos facilitados pelo Estado aos funcionários desde o período colonial e continuados pela governação independente.

Se tentarmos ainda ver neste ponto a ocupação do chefe de família, podemos verificar que, no conjunto dos anos considerados e todos os níveis de bem-estar, o funcionalismo no Estado ou no Sector Público e o Comércio são as ocupações maioritárias. Apenas a Agricultura e Pescas, em 1986, nos níveis baixo e médio e a Construção Civil, em 2001, níveis baixo e melhor, quebram esse domínio. Para este último julgamos, em primeiro lugar, que a guerra deverá ter originado um acréscimo de trabalho de construção. Em segundo lugar pelo facto das famílias que habitavam essa área, terem recuperado mais rapidamente e melhor as habitações destruídas.

**QUADRO V.20**  
**Características das famílias por nível de bem-estar,**  
**segundo o IQD, por nível de bem-estar médio**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

<b>ANOS</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Estratégia</b>	Função / Sector Público	Agricultura / Trabalho Indiferenciado	Comércio	Privado e Outro	Privado e Outro
<b>Etnia</b>	Balanta ou Fula	Mandinga	-	Fula	Balanta ou Fula
<b>Religião</b>	Muçulmana	Muçulmana	-	Muçulmana	Muçulmana
<b>Sexo do chefe</b>	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino
<b>Instrução do chefe</b>	Sabe ler e contar	Primário ou Analfabeto	Sabe ler e contar ou Primário	Analfabeto	Primário
<b>Dimensão familiar</b>	8 – 10	5 – 7	2 – 4	10 e +	10 e +
<b>Idade do chefe</b>	45 – 49	30 – 34	40 – 44	40 – 44	50 – 54
<b>Número de esposas</b>	1	1	1	1	1
<b>Acesso a água</b>	Poço tradicional	Rede pública	Poço tradicional	Poço/Fonte	Poço / Fonte
<b>Acesso a iluminação</b>	Petróleo/ Gasóleo	Petróleo/ Gasóleo	Rede pública privada	Electricidade /vela	Vela
<b>Acesso a energia de cozinha</b>	Carvão	Carvão	Carvão	Carvão	Carvão
<b>Estatuto da habitação</b>	Proprietário	Proprietário	Inquilino	Proprietário	Proprietário
<b>Ocupação do chefe</b>	Agricultura e Pescas	Função/Sector Público	Comércio	Comércio	Comércio

**QUADRO V.21**  
**Características das famílias por nível de bem-estar,**  
**segundo o IQD, por nível de bem-estar melhor**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

<b>ANOS</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Estratégia</b>	<b>Função Sector Público</b>	<b>Função / Sector Público</b>	<b>Função / Sector Público</b>	<b>Privado e Outro</b>	<b>Privado e Outro</b>
<b>Etnia</b>	Papel	Papel	-	Fula	Balanta
<b>Religião</b>	Cristã	Cristã	-	Muçulmana	Cristã
<b>Sexo do chefe</b>	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino
<b>Instrução do chefe</b>	Primário	Primário	Primário	Secundário	Secundário
<b>Dimensão familiar</b>	8 – 10	5 – 7	2 – 4	5 – 7 ou 8 - 10	5 – 7
<b>Idade do chefe</b>	45 – 49	30 – 39	50 – 54	40 – 44	30 – 34
<b>Número de esposas</b>	1	1	1	1	1
<b>Acesso a água</b>	Poço tradicional	Rede Pública	Rede Pública	Poço / Fonte	Poço / Fonte
<b>Acesso a iluminação</b>	Petróleo/Gasóleo	Electricidade ou Petróleo/ Gasóleo	Rede Publica ou Privada	Gasóleo/ electricidade	Electricidade + Petróleo + Vela
<b>Acesso a energia de cozinha</b>	Carvão	Carvão	Carvão	Carvão	Carvão
<b>Estatuto da habitação</b>	Proprietário	Inquilino	Inquilino	Proprietário	Inquilino
<b>Ocupação do chefe</b>	Função / Sector Público	Função/Sector Público	Comércio	Função / Sector Publico	Construção civil

#### **5.4 As estratégias das famílias e o bem-estar**

Vamos procurar realizar, neste ponto, uma análise dos resultados da evolução do bem-estar das famílias, das suas estratégias de vida, como resposta/adaptação às medidas de política económica e social de estabilização e ajustamento neste período, com referência seja ao Índice de bem-estar calculado com a variável consumo, seja ao Indicador Qualitativo de Desenvolvimento, calculado com variáveis quantitativas e qualitativas. A consideração de outros critérios está limitada pelos dados dos inquéritos, que, embora recolham um conjunto de variáveis que permitem as análises referidas, não obtêm informação

sobre certos elementos - como o parentesco fora da família com membros do governo ou da direcção de instituições públicas, rendimentos das várias actividades desenvolvidas, as trocas de favores e obrigações entre vizinhos e conhecidos, o efeito das obrigações étnicas na vida da família, etc.

O grupo social mais representativo ausente desta informação é constituído pelos militares antigos combatentes da luta armada na guerra pela independência. Vive do salário e das distribuições de géneros pelo Estado, na medida em que não consegue acesso a outros recursos, e gere, de forma difícil, os efeitos das reduções orçamentais de despesas públicas em salários, material de guerra, formação e reintegração na sociedade civil.<sup>365</sup> Não está considerado nessas estratégias de vida por não ter sido possível ter acesso a famílias em número representativo, dada a recusa ao preenchimento de inquéritos de parte significativa dos militares.

Para além dessa limitação nunca é demais lembrar que os dados obtidos para os anos de 1986, 1991 e 1994 têm uma metodologia diferente daqueles que foram recolhidos para 1994 e 2001.

#### **5.4.1 As medidas de política de estabilização e ajustamento estrutural aplicadas - uma breve síntese**

Relembre-se, em síntese, as medidas de políticas que tiveram algum tipo de implementação no período 1986-1991-1994-2001, e que vimos no Capítulo IV:

Liberalização do mercado de câmbios e desvalorização da moeda nacional, para diminuir o diferencial entre o mercado oficial e paralelo.

Liberalização do Comércio Externo com incentivos aos produtores privados de bens exportáveis e alteração do regime de concessão de licenças de importação e exportação.

Liberalização de preços de todos os bens e serviços a partir de 1986, com eliminação de subsídios estatais e de preços definidos administrativamente, e aumento de preços da saúde, electricidade e transportes de forma a incrementarem a percentagem de custos cobertos pelos utentes.

Liberalização da actividade dos privados, de circulação de pessoas e bens, de comércio, de constituição de empresas ou actividades informais.

Entrada para a zona CFA com abandono do Peso Guineense e desaparecimento do Banco Central da Guiné - Bissau.

Disciplina no crédito concedido aos privados.

Reforma com redução de pessoal, encerramento e/ou privatização de empresas públicas, da banca e dos seguros.

Reforma administrativa visando uma maior eficiência designadamente na política fiscal, com aumento de impostos, e orçamental, com redução de despesas públicas.

---

<sup>365</sup> Como se referiu no Capítulo IV, as más condições de vida dos militares foram uma das causas do golpe de 14 de Novembro de 1980 (liderado por Nino Vieira contra o governo de Luís Cabral). Mais recentemente o levantamento de 7 de Junho de 1998 (liderado por Ansumane Mané contra o governo de Nino Vieira) também apresentou a mesma reivindicação de melhoria sobretudo de salários e de respeito social.

Reforma fiscal com introdução de impostos como o IGV e reforma de tabelas de taxas de exportação e importação.

Diminuição do número de funcionários públicos e congelamento dos salários.

#### **5.4.2. A tipologia e a definição das estratégias familiares**

Consideramos para este trabalho que as estratégias que consistem na diversificação de ocupações/profissões, com apoio mútuo entre emprego formal, actividades informais, venda e pequena produção agrícola ou alimentar e tudo o que possa gerar recursos, dentro das gerações que convivem (e sem esquecer que a solidariedade entre vizinhos também constitui um elemento importante) correspondem bem ao objectivo de pretender compreender os efeitos no bem-estar das famílias da evolução verificada, tanto na metodologia de concepção, como na organização da execução e no conteúdo da política económica e social.

A razão desta opção radica na escolha que fizemos do conceito de bem-estar e de recursos. Com efeito, se optamos por um conceito de bem-estar com base no acesso a recursos de vários tipos, não se justificaria escolher neste capítulo uma noção de estratégias que não radicasse no mesmo tipo de definição.

Também pensamos que o distanciamento da população da governação, já referida no Capítulo IV, origina uma preferência por estratégias que possam ser alteradas no curto prazo. Isto a par com outras, de efeitos mais de longo prazo, como a orientação da educação/instrução dos jovens e adultos, a procura de uma poupança em bens como terra ou habitação, a migração rural/urbana, a emigração<sup>366</sup>, etc..

Tomou-se assim, para cada família das amostras, o conjunto de actividades exercidas pelos seus membros. Não dispondo de dados para definir qual a actividade que proporciona mais rendimentos, atribuiu-se a cada família uma estratégia de acordo com a actividade exercida pela maioria dos membros adultos.

Vamos considerar para o critério das estratégias de vida as seguintes categorias:

- 1) Actividade de agricultura (Agricultura);
- 2) Actividade de agricultura e em simultâneo de trabalho assalariado não qualificado (Agricultura/Trabalho indiferenciado);
- 3) Actividade de comércio por grosso ou a retalho (Comércio);

---

<sup>366</sup> A emigração na Guiné - Bissau não é tradicionalmente uma estratégia vulgarizada. Podemos ver nos autores, sobretudo no período colonial, como consideram que só os Manjacos são, por vocação, emigrantes. Por outros autores percebe-se que as deslocações para os países vizinhos são a excepção, havendo sempre muitos movimentos migratórios com a Gâmbia, Guiné - Conacry e Senegal.



- 4) Actividade na Administração Pública Central ou Local, funcionários públicos e empregados do sector público empresarial (Função/ Sector Público);
- 5) Actividade em empresas privadas e em simultâneo com outra já referida nas restantes estratégias (Privado e Outro).

Uma análise que procure conter algumas componentes multidisciplinares leva-nos a caracterizar cada uma das estratégias definidas com recurso a variáveis qualitativas e quantitativas, como se segue:

#### 1) Actividade de agricultura (Agricultura)

São as famílias que, embora vivendo principalmente no campo, também se podem encontrar nos arredores da cidade, vendendo os seus produtos para obter outro tipo de bens. São sobretudo os grupos étnicos Pepel - originários da zona de Bissau e possuidores dos direitos tradicionais sobre as terras dos arredores - Balanta e também parte de Mandinga e Manjaco. Globalmente beneficiaram com as decisões de liberalização, subida de preços em geral e facilidade nas trocas derivada da alteração na moeda do país, pois têm acesso ao mercado da cidade de Bissau sem problemas de transporte, sendo indiferentes a políticas direccionadas para o sector mais formalizado da economia como o acesso a crédito bancário ou a reforma de empresas públicas. A estratégia destas famílias assentou, portanto, no aumento da sua capacidade de venda nos mercados da cidade.

#### 2) Actividade de agricultura e em simultâneo de trabalho assalariado não qualificado (Agricultores/Trabalhadores indiferenciados)

São aquelas famílias que têm membros de idade ainda jovem – 15 a 35 anos – que vivem, entre Julho e Outubro, no campo para trabalharem nas fainas agrícolas, de onde asseguram a subsistência alimentar, e o resto do ano na cidade, procurando trabalho de estivador, construção civil, etc., não diferenciado e sem preocupações de fixação. De acordo com o apuramento dos inquéritos são sobretudo os grupos étnicos Pepel e Mandinga, mas também um pouco de todos os restantes, com excepção de Crioulo e Balanta. Julgamos que as razões para estes dois últimos não estarem representados são mais claras para os Crioulos, pelo facto dessas serem actividades que não são remuneradas de forma a permitir satisfazer as suas capacidades/necessidades de recursos. Para os Balanta, que se dedicam mais à agricultura que a qualquer outra actividade, parece-nos lógico que escolhessem essa estratégia de vida – mas, de acordo com os dados, tal não se verifica.

São as famílias que procuraram uma estratégia de diferenciação das suas actividades geradoras de rendimento, adaptando-se às novas oportunidades de actividades surgidas com a liberalização e à intensificação das trocas. Será também o grupo que sente mais o efeito da concorrência de profissionais de países vizinhos, com uma mentalidade competitiva e inovadora em relação ao trabalho, e eventualmente com mais capacidade de utilização de instrumentos e ferramentas.

Poderão pertencer aqui, por conseguinte, os que viram o seu nível de bem-estar piorar pelo fracasso de actividades citadinas mais estáveis e rentáveis e/ou insuficiência na produção agrícola.

Pensamos que globalmente estas famílias serão beneficiadas com as políticas implementadas, como se verá mais adiante, embora dificilmente atingindo um nível alto de bem-estar, devido ao facto de o tipo da actividades escolhidas ter remunerações pouco significativas e ter forte concorrência a partir da adopção do franco CFA como moeda.

Como procurámos sintetizar no QUADRO V.35, no final deste Capítulo, essas famílias são beneficiadas e prejudicadas pelo mesmo tipo de medidas que as famílias que prosseguiram a estratégia anterior, mas em graus diferentes; ou seja, são beneficiadas pela liberdade de venderem onde e aquilo que quiserem na cidade e são prejudicadas se não conseguirem ter uma actividade não agrícola, com produtividade suficiente para vencerem a concorrência dos trabalhadores da mesma área, vindos dos países vizinhos, que podem trabalhar no mercado nacional devido exactamente às mesmas medidas de política económica.

### 3) Actividade de Comércio (Comerciantes por grosso ou a retalho)

Com os dados dos apuramentos verifica-se serem sobretudo os grupos Fula e Mandinga que beneficiaram com a liberalização das actividades económicas, o acesso ao crédito, o fim das limitações ao comércio externo, a mudança para uma moeda convertível e a circulação interna de bens, lançando-se na comercialização e importação de tudo o que não existia no mercado, antes dos programas de estabilização e ajustamento estrutural, senão através dos circuitos estatais, com constantes rupturas de fornecimentos em todo o tipo de produtos.

Embora sejam comerciantes residindo em Bissau, também beneficiam da política de privatização dos transportes públicos e da paralisação dos mesmos, assumindo eles próprios o papel de intermediários, (provavelmente em articulação com os familiares do interior do país) e absorvendo uma parte mais significativa dos lucros.

Nas famílias que escolhem esta estratégia incluem-se todos os comerciantes, seja qual for a sua dimensão. Ou seja, temos nesse grupo basicamente dois tipos de famílias: as primeiras, com lojas ou postos de venda fixos nos mercados, pagando imposto ao município, com capacidade de importação e comercialização de produtos do interior; as segundas, de comerciantes de menor dimensão, com pequenas bancas em mercados informais ou na rua, com menores impostos, que vendem fundamentalmente bens alimentares, cultivados pelos próprios em pequena escala ou sobretudo comprados noutras zonas fora de Bissau e transportados para os mercados. Sob a pressão da concorrência começaram, a partir da segunda metade da década de 90, a comprar nas lojas do centro da cidade e vender para os pequenos mercados nos bairros suburbanos todo o género de produtos não alimentares.

O primeiro grupo não é suficientemente significativo nas amostras para podermos considerá-lo separadamente. O segundo grupo é constituído sobretudo pelas mulheres chamadas “bideiras”, que em diferentes países africanos dependem extremamente da capacidade de trabalho dos membros adultos ou crianças da sua

família<sup>367</sup> e têm portanto grande fragilidade nos resultados da sua actividade, podendo realizar grandes lucros num período e arruinar-se num espaço de tempo muito curto.

#### 4) Actividade na Administração Pública Central ou Local (Funcionários públicos e empregados do sector público)

O grupo Crioulo domina esta actividade que todavia tem uma presença de todas as etnias, com excepção dos Fulas/Mandingas, com maior tradição no comércio, menos participação na luta armada contra o sistema colonial e mais contrários ao partido no poder<sup>368</sup>, desde 1974 até 2001.

Em princípio deveria ter visto piorar o seu nível de bem-estar pela descida dos salários reais, diminuição do papel do Estado na economia e hipotéticos despedimentos.

Mas a "migração parcial" para outros grupos poderá ter provocado um efeito no sentido contrário. Com efeito, a política de congelamento dos salários da função pública, o seu baixo nível e os sistemáticos atrasos no pagamento, levou este grupo a uma estratégia de adopção de actividades complementares privadas, seja como trabalhadores indiferenciados<sup>369</sup>, seja como técnicos especializados em trabalhos vários e consultorias para organizações internacionais, seja como agricultores modernos, seja de participação em comércio ou outros negócios com maior componente de capital.

É um grupo onde poderão permanecer os mais prejudicados, uma vez que não consigam fazer essa "migração parcial". Se vivessem realmente do salário monetário e em espécie que recebiam no início do processo de estabilização e ajustamento, o insucesso na transição para outras actividades tornaria muito pior o seu nível de bem-estar. As fontes orais a que recorremos informam-nos de que houve uma migração parcial ou total dos técnicos da função pública para actividades privadas, se bem que tais informações não surjam nos inquéritos. No mesmo sentido vai o discurso do governo, quando em 1988 aprovou a transformação do horário diário da função pública, passando para o período das 8 às 14 horas, de 2<sup>a</sup> a 6<sup>a</sup> feira, com a justificação de que seria desejável que os

---

<sup>367</sup> Embora em países como a Costa do Marfim, Angola (Luanda) ou Cabo Verde as organizações informais destas vendedoras tenham importância na formação de preços de produtos que podem ir desde os hortícolas até ao câmbio. Vejam-se os estudos sobre o sector informal na Guiné-Bissau já referidos nas notas deste Capítulo.

<sup>368</sup> Relembre-se os resultados nas eleições, ainda em regime de partido único, na região de Bafatá / Gabú referidas no Anexo III.

<sup>369</sup> Para aqueles que têm poucas habilitações formais. Estes perfaziam, analfabetos ou a saber ler/contar, 17.3 % do total em 1986, 14.7 % em 1991 e 8.3 % em 1993, de acordo com os inquéritos às famílias em Bissau.

funcionários tivessem tempo para desenvolver actividades nas suas terras de origem.

Mas essa possibilidade não anula o facto do Estado ser, em todo o período, o maior empregador permanente de assalariados e de continuar a proporcionar um acesso a recursos com pouca relação com os salários. Tal explica a dificuldade dos programas de redução de efectivos, como já referimos no Capítulo IV.

Globalmente pensamos que devem ter sido as famílias mais penalizadas pelas medidas de política aprovadas, sentindo especialmente o efeito da reforma ou do encerramento de empresas públicas, com despedimento de pessoal, e da restrição de admissões de funcionários públicos, com atrasos do pagamento dos salários, congelamento dos aumentos salariais e conseqüente queda do salário real.

#### 5) Actividade em empresas privadas e em simultâneo com outra já referida nas restantes estratégias (Privado e outro)

O grupo que exerce a actividade no sector privado reúne as famílias que têm membros ou só em empresas de sectores privados que não o comércio e a agricultura, ou simultaneamente no privado e secundariamente na função pública e no sector público. São aquelas famílias que optam claramente por privilegiar a actividade privada, mas com consciência de que o facto de manter algum membro com ligação ao Estado permite um acesso mais fácil aos recursos.

Com a abertura da economia, é um grupo com presença de todas as etnias, talvez com mais peso daqueles quem têm mais acesso a crédito e a importações e aos meandros do poder político em Bissau. Será um grupo de grande mobilidade, onde permanece quem tem sucesso e donde sai quem não consegue adaptar-se. A estratégia das famílias neste grupo tem a componente de adaptação e desenvolvimento das suas actividades, aproveitando as medidas de política económica favoráveis ao incremento do sector privado na economia. É a estratégia similar à das famílias que optam por Agricultura / Trabalho Indiferenciado, mas com maior poder de acesso a recursos de todo o tipo, desde simbólicos a consumo. Por outro lado, pode servir-se de processos de corrupção e prebendas às quais os quadros das instituições estatais estarão permeáveis, devido à perda de importância das instituições onde trabalham. Se bem que tal elemento não seja detectável nos inquéritos, o padrão seguido por outros países africanos indica que é um processo lógico<sup>370</sup>.

É a estratégia que pode ser prejudicada ou beneficiada pela liberalização do comércio externo e pela privatização de actividades, dependendo da sua capacidade de se adaptar a um sistema de concorrência liberalizado.

---

<sup>370</sup>Ver os trabalhos de J-F. Bayart, já referidos nesta investigação, ou o livro de Bayart, J-F, Ellis S. e Hibou, C. (1997) sobre criminalização do Estado em África, e bibliografia aí indicada.

### 5.4.3 As estratégias das famílias e os efeitos das políticas económicas e sociais

Vamos considerar os critérios económicos e socioculturais que nos podem permitir uma análise mais pormenorizada.

O peso relativo das famílias, de acordo com a tipologia de estratégias apontada, pode verificar-se pela estrutura das pessoas no QUADRO V. 22, onde temos as tendências mais significativas no total do período:

- a diminuição do peso relativo dos agricultores e dos agricultores/trabalhadores indiferenciados;
- a subida constante dos comerciantes, com um salto em 1986 - 1991 (liberalização de actividades), um máximo em 1994 e descida a partir desse ano, devido ao peso adquirido pela opção de estratégia de actividade no Sector Privado e Outro.
- uma variação em W das escolhas da estratégia da Função Pública Central e Local/Sector Público, acompanhando inversamente a evolução do bem-estar geral medido pelo consumo ou pelo IQD: quando o bem-estar melhora o peso das pessoas nas famílias com esta opção diminui e vice versa.

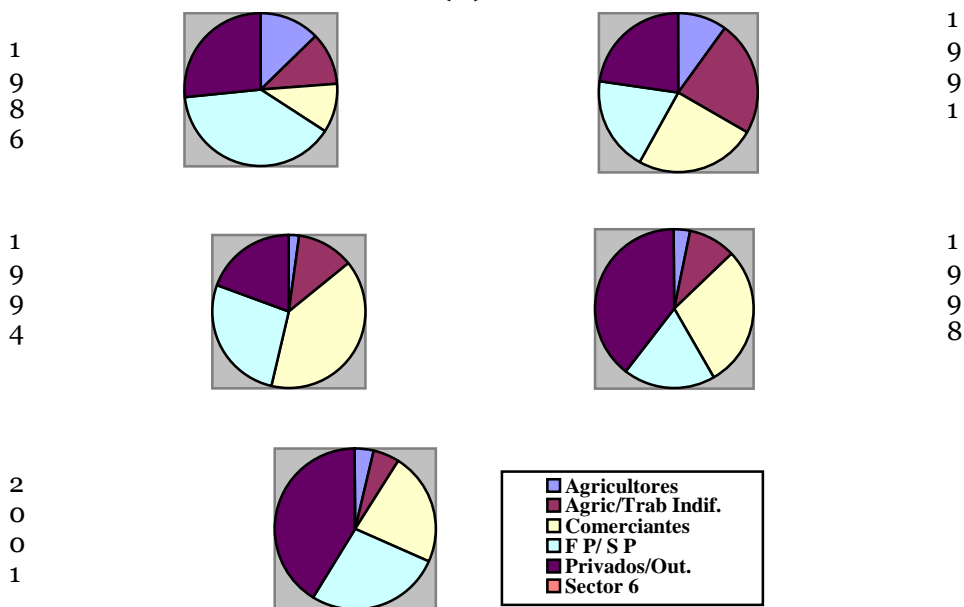
A interpretação destas evoluções será feita ao longo deste ponto, mas queremos desde já afirmar que o facto da estrutura das escolhas das famílias, em 2001, poder ser considerada como indicador do país caminhar para uma economia urbana, com um sector privado não agrícola forte e uma estabilização da actividade de serviços comerciais e públicos, pode ser muito enganador.

**QUADRO V.22**  
**Pessoas nas famílias por estratégias familiares**  
**(1986, 1991,1994,1998,2001)**  
**(%)**

<b>Anos</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Agricultores</b>	12.7	10.0	2.3	3.3	3.9
<b>Agricultores/Trabalhadores Indiferenciados</b>	11.3	23.4	12.0	9.9	5.4
<b>Comerciantes grosso e retalho</b>	10.2	24.7	39.4	28.5	22.4
<b>Funcionários Públicos/Sector público</b>	39.2	19.0	26.8	18.7	26.9
<b>Sector Privado/Outro</b>	26.6	22.9	19.5	39.7	41.4
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

**GRÁFICO V.5**  
**Pessoas nas famílias por estratégias familiares**  
**(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**  
 (%)



Isto deve-se, por um lado, ao facto dos dados em 1998 e 2001 não serem representativos da cidade de Bissau, mas sim dos bairros onde foram recolhidos; por outro lado, a instabilidade da governação do país não permite afirmar essa estabilidade, pois, nos anos anteriores, as estratégias consideradas registaram oscilações reveladoras da dinâmica das famílias, numa mobilidade significativa da sua acção de resposta/adaptação às condições de exercício de actividades económicas criadas pelas políticas praticadas pelas instituições estatais, mas que não permitiam detectar uma previsível evolução.

#### **5.4.3.1. Estratégia centrada na actividade agrícola**

Para estudarmos em pormenor a evolução do bem-estar das famílias, de acordo com as estratégias seguidas, vamos utilizar o QUADRO V.23, onde podemos ver, pelo resultado do apuramento realizado por estratégia de vida centrada na Actividade Agrícola, que as famílias que optaram por essa via tinham pouco sucesso em 1986 e 1991, na obtenção de níveis de bem-estar intermédios e altos. Em 1994, o nível intermédio desaparece e apenas temos famílias com essa opção

nos níveis mais baixo e mais alto. O mesmo se passa com os dados recolhidos em 1998 e 2001.

**QUADRO V.23**  
**Níveis de bem-estar por estratégia familiar Agricultura, segundo**  
**o Consumo por adulto equivalente e segundo o IQD**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**  
 (%)

ANOS	BAIXO	MÉDIO	MELHOR
<b>Segundo o Consumo por adulto equivalente</b>			
<b>1986</b>	66.5	22.2	11.3
<b>1991</b>	71.0	18.8	10.1
<b>1994</b>	57.9	-	42.1
<b>1998</b>	16.3	-	83.7
<b>2001</b>	14.3	-	85.1
<b>Segundo o IQD</b>			
<b>1986</b>	35.6	38.5	3.5
<b>1991</b>	-	100.0	-
<b>1994</b>	100.0	-	-
<b>1998</b>	26.5	6.1	67.3
<b>2001</b>	22.4	20.4	57.1

Fonte: Anexo III - Quadros Estatísticos

Se tomarmos em linha de conta o bem-estar por IQD, no mesmo QUADRO, a distribuição é mais equilibrada, embora a tendência se mantenha: o nível Melhor reforça-se com diminuição do nível intermédio. Mas os anos de 1991 e 1994 só têm famílias num dos níveis, o que pode indiciar que a amostra está subrepresentada nesta opção estratégica.

Mesmo atendendo a essa possível falha, pensamos que tal evolução derivou da política de liberalização da actividade dos privados, do fim da definição de preços por via administrativa e consequente subida generalizada dos mesmos.

O primeiro nível de agricultores faz um tipo de actividade sem tecnologia nem inovações, assente em técnicas tradicionais de mão de obra intensiva, não utiliza o crédito formal, nem declara ter sido colectado pelo fisco (nos inquiridos destas famílias as despesas em impostos são diminutas ou inexistentes), as reformas fiscais e limitações ao crédito aos privados são-lhes indiferentes. São afectados negativamente pelo aumento do preço de bens públicos como a saúde e ensino, água ou electricidade, tendo muito provavelmente tendência para reduzir

esses consumos, deixando de enviar (ou enviando mais tarde) as crianças à escola, recorrendo mais à medicina tradicional e voltando ao uso de vela para iluminação.

Globalmente pensamos que foi beneficiado quem podia produzir e vender directamente no mercado com poucos custos de transportes.

Note-se que mesmo as famílias de bem-estar Baixo não atingem o peso de dois terços que tinham em 1986, tome-se um ou outro indicador. Essa tendência, e portanto as medidas já referidas de política, originaram, em todo o período 1986-2001, uma melhoria do bem-estar das famílias com esta estratégia, passando a existir famílias com nível mais alto com um peso muito superior ao do início do período.

A limitação a esta conclusão pode ter a ver com o abandono deste tipo de actividade pelas famílias que orientaram a sua estratégia para outras opções. Tal facto explicaria a redução da sua presença na amostra de 1994 e 1998, e daria uma certa lógica à concentração de famílias nos níveis pior e melhor. Quem conseguiu bons resultados manteve-se na estratégia, quem não conseguiu, ou teve capacidade de se deslocar para outras actividades ou caiu nos níveis mais baixos.

A melhor situação de bem-estar entre 1986 e 1991 atraiu um conjunto de famílias que se deve ter dedicado a essas actividades pelo nível de rendimento obtido, e não por ser a única alternativa que lhes permitia os seus conhecimentos técnicos e pessoais. Como os inquéritos também recolheram, para todos os chefes de família, a sua instrução formal, podemos verificar esta interpretação com esses dados: em 1986 são 96.4 % e em 1994 são 78.9 % analfabetos, mas em 1991, com o melhor nível de bem-estar geral da cidade, tomando o índice quantitativo, a estrutura é a que consta do Quadro V.24.

Ou seja, quando a capacidade de aquisição de bens aumentou em geral, em 1991, famílias com chefes com um nível de instrução alto, para a média da Guiné-Bissau, dedicaram-se a essas actividades. Quando, em 1994, essa capacidade geral diminuiu, essas famílias voltam a desistir dessa estratégia e optar por outra. Só se mantêm aquelas que não têm outra alternativa – os de nível mais baixo – e alguns de instrução mais alta, que possivelmente acreditam ser capazes de manter o nível de bem-estar como Melhor.

Mas em 1998 e 2001 a instrução dos chefes de família com esta opção estratégica diversifica-se (pelo menos nos bairros de origem dos dados). Com uma representação relativamente baixa na amostra, a única interpretação que nos parece correcta é que aquelas famílias, que continuam a optar pela agricultura, são as que tiveram sucesso, independentemente do nível de instrução do chefe. No espaço urbano não nos surpreende, pois para aquelas famílias, que têm propriedades fora de Bissau mas continuam a habitar na cidade, é de esperar que tenham um nível de bem-estar Melhor.

Quem não tem sucesso assume na cidade a mudança de estratégia, o que tenderá a fazer com o passar dos anos e a mudança da idade média dos chefes de família.



**QUADRO V.24**  
**Chefes de família agricultores por habilitações literárias**  
**(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)**  
 (%)

<b>Anos</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Analfabeto e sabe ler / contar</b>	96.4	58.0	78.9	22.2	20.7
<b>Ensino primário</b>	0	31.9	0	55.6	40.7
<b>Ensino Secundário</b>	0	5.8	21.1	22.2	29.8
<b>Outro</b>	3.6	4.3	0	0	8.8
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

Este é um processo que indicia a capacidade de intervenção e ou adaptação dinâmica, das famílias, às políticas implementadas com influência directa no seu bem-estar, através do ensaio da prática de actividades económicas rentáveis e sua troca por outras.

#### **5.4.3.2 Estratégia centrada na actividade agrícola e em trabalho indiferenciado**

O QUADRO V.25 permite verificar que as famílias cuja estratégia consistia em tentar exercer ao mesmo tempo a Agricultura e alguma actividade como Trabalhadores Indiferenciados, são daquelas que beneficiam com as políticas de estabilização e ajustamento, estabilizando o número de pessoas no nível Baixo e distribuindo-se as restantes pelos dois outros. Essa distribuição tem um desequilíbrio para o nível mais alto no período 1986-1991, quando o bem-estar em geral melhora, e equilibra-se entre os dois – alto e intermédio – no período entre 1991 e 1994, quando o nível da cidade piora, mas ficando longe dos valores baixos como 1986. Para 2001, os valores atingem a maior concentração nos níveis mais baixos de todo o período.

O IQD mostra-nos uma evolução mais difícil de interpretar: o ano onde em geral o bem-estar foi pior - 1994 - é aquele onde há mais pessoas no nível Melhor cujas famílias optaram pela agricultura juntamente com trabalhos ocasionais e indiferenciados.

**QUADRO V.25**  
**Níveis de bem-estar por estratégia familiar Agricultura/Trabalho**  
**Indiferenciado, segundo o Consumo por adulto equivalente e segundo**  
**o IQD**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**

(%)

<b>ANOS</b>	<b>BAIXO</b>	<b>MÉDIO</b>	<b>MELHOR</b>
<b>Segundo o Consumo por adulto equivalente</b>			
<b>1986</b>	40.7	10.0	49.3
<b>1991</b>	7.9	14.5	77.7
<b>1994</b>	8.2	37.1	54.6
<b>1998</b>	9.1	22.1	55.8
<b>2001</b>	50.0	16.7	33.3
<b>Segundo o IQD</b>			
<b>1986</b>	32.8	21.3	45.8
<b>1991</b>	31.0	27.0	42.0
<b>1994</b>	21.0	3.8	75.2
<b>1998</b>	21.8	36.7	41.5
<b>2001</b>	15.7	37.1	47.1

Fonte: Anexo III - Quadros Estatísticos

Pensamos que podemos interpretar estes dados tomando em conta que todo o processo de implementação de políticas desde 1986 a 2001, que analisámos no Capítulo IV, tem uma componente de liberalização de actividades económicas que se mantém ao longo de todo o período. De entre o conjunto de todas as actividades económicas, aquelas que consistiam em pequenos trabalhos sem vínculo contratual, de periodicidade intermitente, de rendimento muito variável, eram vistas como uma das manifestações da desorganização da economia pelos Planos centralizados<sup>371</sup>, que as consideravam parte do sector informal, e portanto apenas tinham como objectivo a sua formalização. Os programas de estabilização e ajustamento criaram condições para o aumento desse tipo de actividades, ao retirarem as limitações legais ao seu exercício.

Assim, uma estratégia que aproveita esse ressurgimento de oportunidades para mão de obra pouco qualificada e consegue manter uma ligação à agricultura, de onde continua a assegurar parte da alimentação e a aproveitar a evolução em

<sup>371</sup> Os estudos sobre o sector informal da Guiné-Bissau não são muito numerosos. Mas pode-se confirmar as afirmações aqui feitas em Crowley, E.L. (1993) e Padovani, F. e Delgado, A.M.(1993).

alta dos preços de mercado, é lógico que tenha um aproveitamento positivo das políticas do período em análise, sendo-lhe indiferente medidas mais orientadas para as actividades mais formalizadas, como a reforma ou encerramento de empresas públicas, e apenas indirectamente a disciplina no crédito aos privados ou a liberalização do comércio externo, na medida em que as pequenas actividades privadas podem ser afectadas.

Em 1998 e 2001 julgamos que se junta outro efeito. A opção pelo Franco CFA em 1997, origina um crescimento acentuado da concorrência de trabalhadores vindos de outros países com a mesma unidade monetária. As nossas fontes orais afirmam que esses trabalhadores dispõem de melhor formação base – “sabem trabalhar” – e de pequenos instrumentos. De forma geral não têm família nem parentes no país e, portanto, não têm as despesas inerentes.

Sem medidas governamentais de apoio aos nacionais, como compensação da perda de instrumentos na guerra em 1998-1999<sup>372</sup>, micro crédito, formação profissional a preços baixos, licenças de exercício de profissão diferentes para nacionais e estrangeiros, etc., os trabalhadores migrantes ganham claramente na concorrência directa.

Temos, assim, um efeito nas opções das famílias, com origem em medidas de política económica tomadas pelo Governo e na omissão de outras.

#### **5.4.3.3 Estratégia centrada na actividade de comércio por grosso e a retalho**

A estratégia referida como Actividade de Comércio por grosso e a retalho, foi sobretudo praticada pelas famílias de etnia Fula e Mandinga. Se os dados do Recenseamento de 1991, já referidos no Capítulo II, não mostram nenhum acréscimo de presenças destas etnias em Bissau, os apuramentos, por etnia, dos inquiridos às famílias, em 1986 e 1991<sup>373</sup>, mostram um acréscimo relativo de pessoas nesta estratégia, passando de 31 % para 39 % da população de comerciantes entre 1986 e 1991. Para 2001 esse peso diminui, sobretudo pelo acréscimo de pessoas que escolhem a estratégia Privado e Outro.

A estratégia destas famílias assenta no maior desenvolvimento das suas actividades tradicionais de comércio, que já incluíam as trocas transfronteiriças e o transporte até aos centros urbanos, à revelia da ordem governamental estabelecida. A partir do momento em que já não existem entraves legais para a actividade comercial, o aproveitamento de um nível de actividade maior que noutros centros do país, pelo facto de estarem localizadas na capital as infraestruturas, o maior mercado, os ministérios e os comerciantes estrangeiros, torna lógico o aumento da presença dessas famílias.

Se atendermos apenas ao Consumo por adulto equivalente (QUADRO V.26), o bem-estar destas famílias tornou-se pior no conjunto do período em análise.

---

<sup>372</sup> Segundo a avaliação dos efeitos da guerra feita pelo Projecto Observatório do Bem-estar, 2001.

<sup>373</sup> Como já se referiu no Capítulo I e Anexo I, esta variável não foi recolhida em 1994.

Com efeito, podemos verificar nesse quadro que não existiam Comerciantes de Baixo bem-estar em 1986, mas em 1991, 1994 e 1998 passam para cerca de um quinto da amostra. Como se pode constatar, a maioria das famílias mantém-se nos três anos no nível de Melhor bem-estar.

Para o IQD, no mesmo QUADRO, tal já não é verdade. Ou seja utilizando variáveis qualitativas, as famílias com opção pelo Comércio têm uma das distribuições mais equilibradas de todas as estratégias, conseguindo que as políticas seguidas não tivessem grandes consequências. Note-se mesmo assim, que o ano de 1998, sendo aquele onde há menos pessoas em geral com bem-estar Baixo, é pior do que 1994, tendo mais pessoas no pior nível, para esta estratégia. A interpretação que fazemos é que tal evolução será fruto do crescimento da concorrência, embora os dados dos inquéritos nada nos digam sobre isso. Os comerciantes a retalho, que vendem produtos em pequena quantidade, que compram noutros mercados ou fabricam / colhem eles próprios, ou compram a produtores que conhecem pessoalmente, podem ficar fragilizados pela concorrência dos comerciantes com maior capacidade e capital, e pelas importações tornadas muito mais livres. É o início do processo que se vê agravado em 1997 com a entrada para a UMOA com uma única moeda, o Franco CFA.

### QUADRO V.26

#### Níveis de bem-estar por estratégia familiar de Comércio por grosso e a retalho, segundo o Consumo por adulto equivalente e o IQD (1986, 1991, 1994, 1998, 2001) (%)

ANOS	BAIXO	MÉDIO	MELHOR
<b>Segundo o Consumo por adulto equivalente</b>			
<b>1986</b>	-	16.1	83.9
<b>1991</b>	22.9	8.2	68.9
<b>1994</b>	22.3	20.1	57.7
<b>1998</b>	20.2	42.7	69.1
<b>2001</b>	37.8	10.8	51.4
<b>Segundo o IQD</b>			
<b>1986</b>	17.6	28.7	53.7
<b>1991</b>	17.4	28.9	53.7
<b>1994</b>	18.1	35.3	46.6
<b>1998</b>	26.7	28.0	45.3

<b>2001</b>	23.3	24.7	52.1
-------------	------	------	------

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

Também é possível que os pequenos vendedores estejam a sofrer de uma concorrência muito mais dinâmica desde a entrada na zona CFA, estando num processo de perda de bem-estar, enquanto os comerciantes com maior capacidade têm até ao momento conseguido manter-se no nível mais alto. Com efeito, os comerciantes ambulantes de outros países não ficam num único lugar à espera de clientes mas circulam constantemente. Organizam-se de forma a terem um associado mais fixo e outros que se deslocam a pé e vão procurando compradores, transportando a mercadoria com eles. Encontram-se destas pessoas nos lugares mais inesperados dos arredores da capital. Sem os custos da família e parentes, a sua vantagem é sobretudo a circulação até junto do cliente e preços mais baixos, pois os produtos que vimos nas mãos desse tipo de vendedores, em 2001 e 2002, já eram, na maioria, comprados nas lojas da própria capital guineense.

Depois do conflito de 1998-1999, podemos constatar que já se verificava uma reacção dos pequenos comerciantes guineenses no sentido de terem o mesmo comportamento, procurando rentabilizar as vantagens que lhes advinham do conhecimento do país, das relações familiares e do simples conhecimento de pessoas.

Para além do pequeno comércio, a adesão à zona CFA leva a uma entrada no mercado guineense de empresários de dimensões maiores de países com a mesma moeda, que passam a estar presentes em todos os ramos de negócios<sup>374</sup>. Julgamos que é essa entrada, ainda recente, para a instalação de comércio de maior dimensão (em 1999-2001, quando os dados foram recolhidos), que está na origem dos dados para este último ano, onde se pode constatar uma deterioração do bem-estar, com uma deslocação de famílias do nível Médio para o Baixo e uma manutenção relativa do nível Melhor.

Os índices de profundidade (P1), para o nível de bem-estar mais baixo das famílias com chefes no comércio revelam que, entre 1991 e 1994, viram piorar a sua situação.

A relação de tal evolução com o atributo etnia tem a ver, segundo nos parece, com os Fulas e Mandingas, que realizaram uma evolução como a descrita, devido a uma adaptação mais imediata às novas formas de actividade decorrentes das políticas económicas deste período. Como já se referiu no Capítulo II, as etnias de

---

<sup>374</sup> Podem ver-se nas lojas e no mercado da cidade de Bissau senegaleses, guineenses de Conacry, nigerianos, mas também libaneses, serra leoneses e até coreanos. Uma parte da pequena construção civil e de reparação de ruas, que se vê em curso, é atribuída a libaneses, com sede local pela contratação do aumento do espaço da habitação de guineenses contra a permanência durante cinco, dez ou quinze anos. Obtêm assim locais de negócios centrais e não precisam de passar pelas burocracias camarárias, uma vez que estão apenas a realizar obras numa construção já existente.

organização mais hierarquizada, com os Fulas/Mandingas, têm uma actividade produtiva orientada para o mercado, mais desenvolvida que aquelas etnias cuja organização social é mais dispersa.

É portanto lógico que a capacidade de aproveitamento de medidas de política económica, como o fim progressivo das licenças de importação e dos controlos sobre a circulação terrestre de mercadorias, tenha como consequência um aumento do acesso a recursos pelas famílias que se dedicam a essas actividades.

Mas temos de atender, nesta interpretação, ao facto de que as condições políticas de exercício deste tipo de actividade se alteraram substancialmente nesse período. Podemos verificar as consequências dessas alterações na opção, por esta actividade, pelas famílias com chefes mulheres, a partir de 1986, como se pode ver no QUADRO V.27.

O tipo de actividades exercidas pelas mulheres dentro da sociedade guineense, enquanto comerciantes, presta-se a um desenvolvimento muito significativo decorrente das políticas implementadas. Negócios do tipo venda de peixe, de mancarra, de pão comprado em padarias e revendido nos mercados ou na rua, de camarão apanhados nos campos de arroz, de fruta colhida no campo periurbano, são actividades exercidas por mulheres ou raparigas. Aliás, este tipo de actividade comercial articula-se com as mudanças no papel da mulher na produção que Handen, Diana L. (1989) exemplifica, referindo a inclusão de bolanhas no dote das noivas fulas, a produção em hortas e o facto de “agora lavar a sua parcela de terra, tarefa exclusivamente reservada ao homem há uns 10, 15 anos”.

**QUADRO V.27**  
**Chefes de família por sexo com actividade de comércio**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**  
**(%)**

<b>Anos</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Masculino</b>	97.0	70.3	73.0	91.1	85.7
<b>Feminino</b>	3.0	29.7	27.0	8.9	14.3
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

Até 1986 existia uma repressão policial sobre os vendedores de rua urbana, seja na liberdade de locais de venda, seja na fixação de preços, isto para além de um controle de circulação de pessoas e bens, exercido em fronteiras de sector administrativo, que condicionavam a entrada de produtos nos centros urbanos. O resultado dessas medidas era uma representação minimizada desse tipo de vendedores na cidade de Bissau. A possibilidade de passar a vender em qualquer rua ou local da cidade, a melhoria de transportes entre o espaço rural e urbano,

trazida pela sua privatização, e a fixação livre de preços, permitiu que esse tipo de comércio obtivesse rendimento suficiente para permitir às famílias que dele dependem melhorar o seu bem-estar. Mas isso não implica que as actividades geradoras de maiores rendimentos possam passar para as mãos das mulheres, apesar de haver excepções. Tanto quanto podemos conhecer por fontes orais, o comércio por grosso de produtos finais e intermédios de importação e a intermediação da exportação de cajú continuaram a ter uma presença sobretudo masculina.

Em conclusão, este tipo de estratégia, uma vez alterado o seu funcionamento em relação às condições de livre definição de preços e liberdade de entrada no mercado, tornou-se atractivo para muitas famílias, e passou a incluir uma distribuição por todos os níveis de bem-estar. O processo geral de diminuição do bem-estar, que se processou entre 1991 e 1994, levou a uma deslocação de famílias do nível superior para o intermédio e para o mais baixo, acompanhando essa deterioração geral, como se pode ver no QUADRO V. 26.

Mas é claro que este tipo de estratégia passou a ocupar um número de famílias significativo devido às políticas postas em prática pelo Governo e reacção subsequente das famílias, de opção por essas actividades.

#### **5.4.3.4 Estratégia centrada na actividade na função pública e no sector público**

O bem-estar das famílias que optaram pela estratégia de vida relacionada com a actividade na função pública / sector público, foi piorando em todo o período, de acordo com o Índice de bem-estar baseado no consumo. Com efeito, podemos verificar no QUADRO V.28 como o nível de bem-estar mais baixo foi sempre crescendo em percentagem de 1986 a 1994. E para o período 1998 - 2001 temos também uma evolução crescente a partir de um ponto que, importa salientar, reflecte uma situação anterior ao conflito 1998-1999, embora apenas em três bairros da cidade de Bissau.

Se calcularmos os índices de gravidade para o nível mais baixo, veremos como a função pública tem a pior situação de todos os sectores de actividade. Ou seja, as políticas de contenção dos salários como componente das despesas públicas, de reforma/liquidação das empresas públicas estatais, e de despedimento com ou sem processos de reintegração,<sup>375</sup> tiveram um efeito negativo nas famílias que optaram por se manter nessa estratégia.

O mesmo se passando em relação à prática de salários atrasados que, segundo Fadul, F. (2002), chegaram a atingir 18 meses e que só no período 1998 - 1999 de governação do GUN se manteve em dia. Mesmo em 2001, a estabilização do nível mais baixo é acompanhada por uma deslocação de famílias do nível mais alto para o Médio e para o Baixo.

---

<sup>375</sup> Como um dos componentes do PASI, já referido no Capítulo IV.

Esta evolução já não é tão clara se considerarmos o IQD. Ou seja, como podemos ver no QUADRO V.28, os anos com mais pessoas no nível mais alto são 1986 e 1998.

**QUADRO V.28**  
**Níveis de bem-estar por estratégia familiar de Função Pública /**  
**Sector Público, segundo o Consumo por adulto equivalente e o IQD**  
**(1986, 1991,1994,1998,2001)**  
**(%)**

<b>ANOS</b>	<b>BAIXO</b>	<b>MÉDIO</b>	<b>MELHOR</b>
<b>Segundo o Consumo por adulto equivalente</b>			
1986	4.3	14.8	80.9
1991	9.6	16.8	73.6
1994	20.3	5.5	74.2
1998	15.2	15.0	77.7
2001	20.0	24.4	55.6
<b>Segundo o IQD</b>			
<b>1986</b>	0.9	13.4	85.7
<b>1991</b>	16.1	12.4	71.5
<b>1994</b>	13.8	6.5	79.7
<b>1998</b>	11.9	3.2	84.9
<b>2001</b>	20.3	16.6	63.1

Fonte: Anexo III - Quadros Estatísticos

Os anos com mais pessoas no nível Baixo são exactamente os mesmos. E, em 1994, que foi um dos anos piores de bem-estar geral, as famílias com esta opção estratégica não tiveram nenhum prejuízo detectável pelos dados.

Esta estratégia é, de todas as consideradas, a que mantém mais pessoas, em média, no nível Melhor em todo o período, sendo portanto a melhor opção se considerarmos como indicador o IQD. O que não surpreende, pois as famílias com funcionários serão as mais conscientes da utilidade de enviar os filhos/as à



escola, de terem adultos com mais altas habilitações, e finalmente beneficiaram desde a independência de facilidades várias, em materiais ou crédito, para melhorarem as suas habitações, tendo mesmo sido construídos alguns bairros só para pessoal de alguns ministérios, como as Pescas e o Plano.

Note-se aliás como em 1991 os dois indicadores – bem-estar baseado no consumo e bem-estar baseado também em variáveis qualitativas – se afastam mais. Ou seja quando a liberalização económica teve maior efeito, dado o ponto baixo de consumo donde se partiu em 1986, coincidindo com uma governação que levou à suspensão da ajuda externa como já vimos no Capítulo anterior, os funcionários tiveram mais dificuldade em acompanhar a evolução das restantes opções.

Um elemento adicional é a diminuição do peso dos crioulos nestas actividades, embora só se disponha de dados para quatro dos anos em análise, quando esse grupo de famílias com estratégia de actividade na função pública/sector público passa de 37.7 % em 1986 para 11.6 % em 1991. Para os anos de 1998 e 2001 a percentagem é inferior a dois dígitos.

Com estes dados deve-se colocar a questão se este período não viu, pela primeira vez desde a independência, a queda de poder económico do grupo que na cidade de Bissau era considerado mais perto do poder do Estado (do colono ou do pós independência) e das consequentes vantagens de uma economia centralizada e formalizada. O afastamento dessas famílias de lugares nas instituições públicas, dos ministérios e empresas públicas - que ocupavam no tempo colonial e que até 1980 mantiveram, como já se referiu no Capítulo IV - pode ser a causa de uma perda de capacidade de acesso a recursos, implicando uma descida no seu nível de bem-estar.

Os dados sugerem que a ocupação desse espaço simbólico teria sido feita por outros grupos étnicos com aumento da participação de Fula e Mandingas e do conjunto de etnias menos importantes numericamente. A lógica subjacente parece-nos ser a da maior apetência do primeiro desses grupos pelo comércio e consequente afluência a Bissau, centro das actividades económicas comerciais mais significativas; como consequência secundária teríamos algum aumento da sua presença nos organismos do Estado e Sector Público. É no entanto uma hipótese fraca. Julgamos que a perda de presença dos crioulos é o elemento central que só por si provoca o aparecimento da diversidade de etnias nessa actividade e consequente alteração na estrutura. Se a apropriação dos recursos públicos, como base de acumulação e de consumo, tiver sido feita predominantemente por aqueles que ocuparam lugares no aparelho de Estado em Bissau<sup>376</sup>, depois da independência, e com tendência para o afastamento dos crioulos depois do golpe de Estado de 1980, mais se confirma essa leitura.

---

<sup>376</sup> Questão relacionada com um critério simbólico e que está por estudar, tanto quanto sabemos, apesar de algumas referências na tese de doutoramento de Filho, W.T. (1998).

O nível de instrução dos chefes de família nestas actividades, que se mantém estável depois de um primeiro ajustamento de 1986 para 1991, é suficientemente diferenciado, como se pode ver no QUADRO V.29, para se poder considerar que o seu acesso a outro tipo de fontes de recursos se encontra facilitado.

**QUADRO V.29**  
**Funcionários públicos e do Sector Público por habilitações literárias do chefe de família (1986, 1991,1994,1998,2001)**  
 (%)

<b>Anos</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
<b>Analfabeto e sabe ler/contar</b>	17.3	14.7	8.3	15.0	11.9
<b>Ensino primário</b>	63.3	24.4	26.3	17.5	23.8
<b>Ensino Secundário, técnico e profissional</b>	19.4	61.9	65.4	67.5	64.3
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

Assim, a possibilidade de acumular a actividade na função pública/sector público com outras actividades, seria uma das explicações possíveis para uma deterioração pouco significativa como a que verificámos. Ou seja, o facto de os funcionários públicos ou do sector público terem um nível de habilitações muito mais diversificado do que outros sectores, permitiria que complementassem o vencimento com outras actividades.

O facto de optarem por se manterem dentro desta estratégia teria a ver com acesso a recursos por via do posto, do serviço ou das relações pessoais. Esta última afirmação é apenas uma suspeita pois não se conseguiu inquirir nenhum critério político nem simbólico que esclarecesse esse aspecto. Outra explicação possível, para a evolução verificada não ter sido tão gravosa para as famílias envolvidas nessa estratégia, seria a confirmação do que afirmámos anteriormente, relativo à efectiva implementação das políticas restritivas de admissão e pagamentos em espécie aos funcionários. Se a prática de pagamento para funcionários com categoria a partir de técnico superior, de electricidade, carro, telefone, arroz, óleo alimentar, açúcar e combustível, por parte do Governo, e de viagens e outras

prebendas por parte de instituições internacionais de ajuda ao desenvolvimento, se mantiveram nesse período, independentemente das declarações de intenções dos governantes, então é lógico que o bem-estar dessas famílias tenha sido afectado numa dimensão mais limitada, atendendo aos objectivos dos programas de estabilização e ajustamento.

Reparemos que existe um elemento nesta estratégia de difícil avaliação, que são os atrasos no pagamento dos salários. Se os atrasos de vários meses se tornaram normais ao longo do período, os efeitos dessa prática não são fáceis de avaliar. Deveria baixar o nível de bem-estar daqueles que não conseguem acesso a algum modo de crédito durante os períodos de atraso. A verdade é que, pela percepção que temos de diferentes estadias em Bissau, o movimento comercial da cidade depende do pagamento aos funcionários e portanto esta questão não deve ser desprezada. Mas não temos dados para além dessa fonte oral.

Estes resultados apontam também para um comportamento das famílias que, no Capítulo IV, já tínhamos afirmado, corresponder ao padrão de sucesso/insucesso deste tipo de políticas na África Subsaariana, com uma adaptação dos grupos sociais de interesses através de uma recusa, na prática, em aplicar as políticas de limitação de entradas nos empregos públicos e de degradação dos salários reais preconizadas pelas organizações internacionais e vertidas para documentos aprovados pelo sistema político e institucional do país, mas com múltiplas resistências na sua aplicação pelos próprios governantes e deputados que os aprovam.

#### **5.4.3.5 Estratégia centrada na actividade em empresas privadas e outras**

As famílias que optaram por uma estratégia de Actividade em empresas privadas e outras das restantes, viram o seu bem-estar, ao longo do período 1986-2001, ter uma evolução que é melhor dividir em dois períodos, de acordo com a metodologia de construção dos dados. Com efeito, o QUADRO V.30, entre 1986 e 1994, segundo o Consumo por adulto equivalente, mostra bem o processo de evolução do bem-estar de acordo com a evolução geral: melhor de 1986 para 1991 e pior deste ano para 1994.

**QUADRO V.30**  
**Níveis de bem-estar segundo o IQD por estratégia familiar**  
**Privado e Outro**  
**(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)**  
**(%)**

<b>ANOS</b>	<b>BAIXO</b>	<b>MÉDIO</b>	<b>MELHOR</b>
<b>Segundo o Consumo por adulto equivalente</b>			
<b>1986</b>	22.5	19.1	58.4
<b>1991</b>	16.7	20.0	63.3
<b>1994</b>	17.3	35.8	46.8

<b>1998</b>	18.9	22.0	59.1
<b>2001</b>	20.1	25.5	54.5
<b>Segundo o IQD</b>			
<b>1986</b>	11.6	24.9	63.6
<b>1991</b>	15.4	12.2	72.4
<b>1994</b>	18.4	12.7	69.0
<b>1998</b>	17.2	7.3	75.5
<b>2001</b>	11.0	24.7	64.4

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

Em 1998 e 2001 temos uma evolução de reforço dos níveis baixo e intermédio e diminuição do nível melhor.

Se a análise apenas utilizasse o IQD teríamos, para ambos os períodos referidos, uma evolução muito irregular, com um peso crescente do nível baixo e uma variação entre os dois restantes.

Para ambos os indicadores, o ano de 1986, é, de todo o período, aquele onde há menos pessoas no nível Melhor.

Julgamos que a interpretação tem a ver com a limitação, que existia em 1986, de exercício de actividades económicas pelos privados e com o sucesso, no âmbito das medidas dos programas de estabilização e ajustamento, de empresas de pequena dimensão, ensaiadas em geral por quadros ou ex-quadros da função pública ou de empresas estatais, numa primeira fase e por alianças entre empresários guineenses e estrangeiros, sobretudo portugueses, numa segunda fase, antes do conflito de 1998-1999.

Os trabalhos sobre o investimento privado e público<sup>377</sup> e a consulta a jornais de Bissau ao longo destes anos de 1986 a 2001, transmitem a ideia de que o sector privado não passou de um nível muito embrionário, com algumas empresas de serviços como informática, fotocópias, farmácias, transportes (táxis e transporte misto de passageiros e carga) a surgirem e permanecerem, para além do comércio e da confecção artesanal de roupas, mas outras mais ligadas à produção de bens, como sapatos e computas, a não sobreviverem.

---

<sup>377</sup> Não abundam os estudos sobre o investimento privado no país, mas veja-se Esim, S. e Walker, A. (1995), sobre o sector informal, Mendes, R. e Jawad, M. (1986) sobre o sector comercial. Handen, D.L. (1986) e Andrade, M. (1993), sobre o investimento público, também incluem elementos relacionados com o investimento privado.

Sendo assim, a evolução algo irregular do bem-estar das famílias com opção por esta estratégia, constitui uma consequência lógica do processo de liberalização de crédito e de actividades económicas, articulado com uma apetência limitada do investimento estrangeiro, fruto da ausência do país de recursos de acumulação rápida, como o petróleo ou diamantes e do estado muito precário das infra-estruturas rodoviárias, portuárias e de energia. Haverá, assim, empresas privadas que são bem sucedidas e outras não, determinando variações do bem-estar dessas famílias.

Em conclusão, as famílias que optaram por esta estratégia tiveram um sucesso relativo, no sentido em que melhoraram o seu bem-estar, ligado ao consumo, entre 1986 e 1991, pioraram relativamente em 1994 e voltaram a melhorar em 1998, num processo sem mudanças bruscas em poucos anos, como nas estratégias ligadas ao Comércio ou aos Agricultores / Trabalhadores Indiferenciados. Segundo o IQD, os anos de limitação à actividade dos privados, da diminuição da ajuda externa e de queda da economia no pós guerra são aqueles em que estas famílias têm menos bem-estar. Ou seja, estas famílias ressentem-se directamente dos efeitos da evolução da governação.

## **5.5 Os recursos simbólicos - a religião e a etnia nas estratégias**

Apresentam-se também os dados da religião dominante nas famílias em relação com as estratégias seguidas (QUADROS V.31 e 32). O grande contraste entre 1986 e 1991, por um lado, e 1998 e 2001, por outro, pode ver-se a nível dos totais: em 1991 a estrutura percentual por religião tornou-se igualitária entre as três crenças, quando no primeiro ano os cristãos eram 60 %; para o período 1998-2001 cristãos e muçulmanos relegaram para 10 - 11 % os animistas e disputam em termos iguais a população inquirida<sup>378</sup>.

Quanto às estratégias, julgamos que seja de realçar o acréscimo contínuo de muçulmanos na estratégias de Comércio entre 1986,1991, 1998 e 2001, confirmando o que se afirma neste ponto das etnias Fula/Mandinga. As estratégias “Função Pública /Sector Público” revelam uma retoma da presença na Administração por parte dos cristãos depois de algum abandono da função pública em 1991. No sector privado, fora da agricultura e do comércio, registem-se as alterações de ordem que se sucedem nas religiões das famílias com esta estratégia, revelando bem as oscilações do seu sucesso.

Pensamos no entanto que estes dados são de interpretação difícil porque as posições religiosas, com excepção dos muçulmanos, são muito volúveis, podendo ser afirmadas conforme as conveniências momentâneas ou acumulando duas

---

<sup>378</sup> Mais uma vez recordemos que este efeito também deve ser influenciado pela recolha de dados em 1998 e 2001 ter sido feita em bairros sub-urbanos de acolhimento de migrantes de outras zonas do país e não como amostra representativa de toda a cidade.

referências, animistas e cristãos. Ou seja, contrariamente a uma variável simbólica como a etnia, a religião não é um elemento estruturante do bem-estar, excepto para os muçulmanos.

Para estes, a religião funciona realmente como um recurso, na acepção que estamos a utilizar, e as redes de acesso a outros recursos passam pelas relações sociais que a mesquita proporciona.

Nos dados referentes às etnias das pessoas nas famílias por estratégias (QUADROS V. 33 e 34) julgamos detectar a tendência para os Pepel escolherem sobretudo a agricultura e o sector privado como estratégia, enquanto as etnias muçulmanas se afirmam claramente no comércio.

Os crioulo/mistos continuam a perder importância relativa em Bissau desde 1986, em todas as estratégias, reflectindo o crescimento populacional na cidade das pessoas de etnias tradicionais. Mesmo na escolha da estratégia “Função Pública/Sector Público”, os dados não transmitem, neste período 1986 – 2001, a informação de ela ter sido adoptada predominantemente por qualquer etnia, a partir da perda continuada de importância que assumiam os crioulo/mista em 1986.

#### QUADRO V.31

Pessoas nas famílias por religião e estratégias familiares  
(1986, 1991)

(%)

(1986)

<b>Religião</b>	<b>Agricultores</b>	<b>Agricultores/ Trabalhadores Indiferenciados</b>	<b>Comércio por grosso e retalho</b>	<b>Função Pública/ Sector Público</b>	<b>Privado e Outro</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Animista</b>	22.2	9.5	4.5	16.6	18.3	15.7
<b>Muçulmana</b>	33.1	23.5	45.7	14.4	25.2	23.9
<b>Cristão</b>	44.8	67.0	49.7	69.0	56.5	60.4
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1991)

<b>Religião</b>	<b>Agricultores</b>	<b>Agricultores</b>	<b>Comércio por</b>	<b>Função</b>	<b>Privado</b>	<b>TOTAL</b>
-----------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------	----------------	--------------

	<b>-tores</b>	<b>Trabalhad o-res Indiferenc iados</b>	<b>grosso e retalho</b>	<b>Públic a/ Sector Públic o</b>	<b>o e Outro</b>	
<b>Animista</b>	48.8	41.7	17.2	27.9	43.5	34.2
<b>Muçulma na</b>	18.8	21.5	56.0	32.5	28.7	33.5
<b>Cristão</b>	32.4	36.8	26.8	39.6	27.8	32.4
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

**QUADRO V.32**  
**Pessoas nas famílias por religião e estratégias familiares**  
**(1998, 2001)**  
**(1998)** **(%)**

<b>Religião</b>	<b>Agricul- tores</b>	<b>Agricultor es/ Trabalhad o-res Indiferenc ia-dos</b>	<b>Comér- cio por grosso e retalho</b>	<b>Funçã o Públic a/ Sector Públic o</b>	<b>Privad o e Outro</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Animista</b>	24.5	18.4	2.4	16.5	13.6	11.8
<b>Muçulma na</b>	32.7	10.2	83.2	27.3	52.6	52.1
<b>Cristão</b>	42.9	71.4	14.4	56.1	33.7	36.1

<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
--------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

**(2001)**

<b>Religião</b>	<b>Agricultores</b>	<b>Agricultores Trabalhadores Indiferenciados</b>	<b>Comércio por grosso e retalho</b>	<b>Função Pública/ Sector Público</b>	<b>Privado e Outro</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Animista</b>	0	21.7	2.1	15.2	10.7	10.1
<b>Muçulmana</b>	36.7	39.1	80.3	28.0	37.3	44.6
<b>Cristão</b>	63.3	39.1	17.6	56.8	52.0	45.3
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

**QUADRO V.33**

Pessoas nas famílias por etnia e estratégias familiares

(1986, 1991)

(1986)

(%)

Etnias	Agricultura	Agricultores/ Trabalhadores Indiferenciados	Comércio	Função / Sector Público	Privado e Outro	TOTAL
Crioulo Mista	12.7	14.3	13.5	37.7	21.2	26.6
Balanta	17.5	34.7	17.6	13.4	8.2	14.7
Fula / Mandinga	33.3	14.2	50.0	11.3	19.9	20.4



Manjac	3.2	18.4	13.5	3.4	2.1	5.4
Papel	27.0	14.3	2.7	24.7	36.3	24.2
Manca	3.2	4.1	2.7	5.8	9.6	5.9
Outras etnias	3.1	0	0	3.7	2.7	2.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1991)

Etnias	Agricultura	Agricultores/ Trabalhadores Indiferenciados	Comércio	Função Sector Público	Privado Outro	TOTAL
Crioulo/ Lisista	0	7.7	13.5	11.6	11.0	10.8
Balanta	0	26.0	6.2	16.1	16.3	16.5
Fula / Landinga	0	16.1	32.7	17.4	18.2	21.2
Manjaco	100.0	12.1	7.9	6.0	8.1	9.0
Papel	0	16.4	14.5	20.3	16.3	16.6
Mancanh	0	12.4	8.1	12.0	21.5	13.3
Outras etnias	0	9.3	17.1	16.6	8.6	12.6

TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

QUADRO V.34  
Pessoas nas famílias por etnia e estratégias familiares  
(1998, 2001)

Etnias	(1998)						TOTAL
	Agricultura	Agricultura / Trabalhadores Indiferenciados	Comércio	Função / Sector Público	Privado e Outro	AL	
Crioulo/ Mista	0	0	0	3.2	0.3	0.7	
Balanta	12,2	39.5	2.1	29.5	16.7	17.0	
Fula / Mandinga	32.6	5.4	73.8	21.9	42.9	43.7	
Manjaco	38.8	29.9	11.8	7.9	5.9	11.4	
Papel	6,1	13.6	2.8	9.7	13.2	9.4	
Mancanh	0	1.4	0.2	12.9	9.0	6.2	
Outras etnias	10.3	10.2	9.3	14.9	12.0	11.6	
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

(2001)

Etnias	Agric ultura	Agricult ura /Trabalhadore s Indiferenciado s	Co mércio	Funç ão / Sector Público	Priv ado e Outro	AL	TOT
Mista Crioulo/	0	0	1.4	9.6	3.5		4.3
Balanta	22.4	38.6	1.4	23.8	27.7		21.2
Mandinga Fula /	8.2	37.2	75. 0	22.0	23. 7		35.0
Manjaco	0	0	4.5	11.9	15.2		10.7
Papel	28.6	10.0	8.3	8.1	11.7		10.6
Mancanh	6.1	10.0	1.4	15.1	4.3		6.9
Outras Etnias	34.7	4.2	8.0	9.5	13.9		11.3
TOTAL	100.0	100.0	100. .0	100. 0	100 .0		100.0

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

### 5.6. Os recursos de consumo colectivo e as estratégias

Note-se que todo o processo de escolha de estratégias, referido neste Capítulo, por parte das famílias se faz num contexto de diminuição da intervenção do Estado na sociedade em geral, e especialmente na economia, como é objectivo dos programas de políticas, como vimos no Capítulo IV e se salientou no ponto anterior.

A governação durante todo este período é feita de forma a favorecer esse afastamento, seja pela alienação das decisões, deixadas cada vez mais às

organizações internacionais, seja pelo exercício das funções públicas com favorecimento das famílias dos titulares dos cargos.

Dos autores que referimos no Capítulo anterior Fadul, F. (2002) é aquele que mais insiste numa análise extremamente negativa do período entre 1986 e 2001, sob qualquer dos dois presidentes da República, João Bernardo Vieira (Nino) e Koumba Yalá Kobdé Nhanca, e dos vários Governos que estiveram em exercício.

É surpreendente que, ao querer elaborar um programa de políticas económicas e sociais (que não seja a mera cópia de um modelo tipificado, mas sim a aplicação do princípio de que cada país é um caso especial) quem o faz - especialistas de organizações internacionais ou técnicos do Governo -, não se interroguem sobre qual o comportamento previsível da população face a essas medidas. Não temos conhecimento que assim seja; a metodologia que seguem apenas atende aos programas de governo, acordados ou não com organizações internacionais. Mesmo na elaboração do II Plano de Desenvolvimento, em Bissau, onde o Governo procurou perguntar à sociedade civil quais as suas necessidades, não transparece dos documentos que a interacção entre medidas de política e população tivesse sido considerada.

As fontes orais a que recorremos dão-nos uma ideia do “desaparecimento” do Estado, entre 1986 e 2001, da vida das populações. As pessoas passaram a tentar construir a vida que sonham guiando-se pela própria capacidade de iniciativa, sua e da família, contando cada vez menos com a ajuda do Estado e conseqüente necessidade de ocupação de cargos no aparelho burocrático. A organização tradicional, as associações de tabanca ou de bairro, de mulheres ou de jovens, as ONG, nacionais ou estrangeiras, com muita actividade sobretudo depois de 1991, são também expressão dessa ausência das instituições públicas.

As tabancas que visitámos fora de Bissau falam dos “homens ou mulheres grandes”<sup>379</sup> para contarem o que fizeram nos últimos tempos ou que pensam fazer e “esquecem naturalmente” o delegado, o membro do Partido, o funcionário. Note-se que tal não é verdade em todo o lado, pois quando as pessoas estão ligadas às povoações por laços de parentesco ou por prestígio social, acumulam com facilidade a iniciativa nas duas funções.

Mas a ideia que temos é que na maioria dos locais a presença do Estado voltou quase ao tempos coloniais quando não havia sequer cobrança de qualquer imposto.

As estruturas da educação rurais também dão a sensação de terem desaparecido; as escolas, se sempre foram más, parece que deixaram de funcionar

---

<sup>379</sup> As pessoas que atingem uma idade avançada, de acordo com a esperança de vida no país, e que constituem a autoridade da aldeia (tabanca) ou de uma etnia, seja pelas opiniões que lhes são solicitadas, seja por integrarem um conselho, mais ou menos formal conforme o costume étnico, que decide ou assiste o chefe/régulo/rei, quando existe. Também se utiliza a expressão como sinal de respeito pelos idosos ou pessoas de grande prestígio social ainda que mais novas.

de todo fora dos centros urbanos, por falta de material didáctico, carteiras, quadros, pagamento aos professores e possivelmente por alguma quebra do interesse da população por uma instrução cuja utilidade não é fácil de entender, para além de saber ler e sobretudo contar para alguns dos membros da família (sendo inútil que todos saibam, num processo em que as mulheres são as primeiras a serem preteridas). Quanto a este último aspecto as informações que temos são que, pelo menos em Bissau, há uma mudança de atitude nas famílias, com insistência nas associações de pais e procura de melhores escolas, mesmo fora dos círculos guineenses com mais recursos.<sup>380</sup>

As escolas oficiais, apesar da alteração na estrutura da população quanto à instrução, que melhorou ao longo do tempo no período pós independência, muitas continuam a ter apenas 1<sup>a</sup> ou 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> classes e a leccionar em condições muito precárias.<sup>381</sup>

Nos ministérios, a única actividade visível depende da existência de apoios externos de ajuda ao funcionamento do conjunto ou de partes dos serviços, a electricidade tem enormes períodos de falhas diárias, os telefones estão cortados, não há verba para combustível quando existem veículos a funcionar, o silêncio e a raridade de pessoas são o dia a dia dos corredores das instituições públicas. A existência da ajuda externa depende de quem é pessoalmente o dirigente ou ministro, pois não se detecta nos Programas dos sucessivos Governos e nos poucos documentos que procuram fazer um balanço da governação<sup>382</sup>, uma consciência da necessidade de uma gestão cuidadosa da ajuda externa e medidas institucionais dela decorrentes. Portanto os fluxos financeiros e de recursos técnicos e humanos externos podem variar, de instituição para instituição e dentro da mesma instituição, em prazos muito curtos.

O tipo de bens cujo acesso depende fundamentalmente da governação, como a água potável, a electricidade da rede pública para as ruas e/ou para as habitações<sup>383</sup>, os sistemas de educação e saúde, constituem variáveis qualitativas de elementos básicos de recursos integrantes do bem-estar das populações, onde as despesas detectadas pelos inquéritos são pouco significativas. Essas despesas incidem mais para alguns desses bens onde foram surgindo alternativas privadas, apoiadas ou não pelos programas de ajustamento estrutural, mas quase sempre por

---

<sup>380</sup> São informações que obtivemos sobretudo no trabalho realizado junto dos bairros onde foram recolhidos os dados de 1998 e 2001. Veja-se também Moreira, M. (1997) e Levy, I. (2000).

<sup>381</sup> Os dados disponíveis são apenas para o levantamento elaborado em 2000, pelo Ministério da Educação, mas dão informação detalhada que não existe para outros anos.

<sup>382</sup> Segundo Fadul, F. (2002), desde a independência, só o Governo de Unidade Nacional que dirigiu em 1998, apresentou um balanço da sua governação.

<sup>383</sup> Uma decisão em alternativa que o Governo teve de tomar várias vezes durante todo o período foi se disponibilizava luz para os candeeiros públicos ou para as habitações.

financiadores externos bilaterais em articulação com organizações da sociedade civil, como os sistemas de fossas e latrinas em alternativa ao saneamento e esgotos públicos, a recolha de lixo organizada por organizações da sociedade civil nos bairros, as “escolinhas” privadas promovidas pela população ou por professores individualmente, em alternativa às escolas oficiais sistematicamente paralisadas por falta de materiais ou por greves dos professores<sup>384</sup>, as “clínicas” privadas de enfermeiros e eventualmente médicos. A igreja católica tem uma intervenção significativa a nível da saúde e mantém a funcionar vários estabelecimentos de ensino clássico, de formação profissional e seminários e os dois bispos coordenam a acção social de diversas ordens religiosas.

Vários dos financiadores externos disponibilizam recursos directamente para as organizações não estatais, fazendo uma análise muito crítica da governação.<sup>385</sup>

Para a água e a iluminação vamos analisar qual a relação com o bem-estar das famílias em Bissau, a partir do tipo de acesso. Para a saúde e educação, a análise fundamental da acção do Estado nestas actividades foi feita no Capítulo IV. Ficamos assim com um conhecimento mais preciso do papel das instituições públicas neste período, permitindo-nos obter indicações sobre os efeitos da diminuição das despesas públicas, preconizada pelos programas de estabilização e ajustamento, sobre a disponibilidade de bens de consumo colectivos à população.

Note-se que, apesar das questões sobre o acesso a esses bens ter sido formulada nos inquéritos, de forma a inquirir qual a utilização naquele momento, e não qual a estrutura de que a família dispõe, não pensamos que tal objectivo tenha sido inteiramente conseguido, pois há muitas respostas que misturam os dois critérios. Ou seja, não é por uma família dispor de canalização que tem acesso a água por esse meio; é necessário que haja água na rede pública e que a família disponha de posses para pagar a sua utilização; a posse de contador eléctrico e instalação apenas significa que, se houver luz, poderá ser usada mas nada nos diz quantas horas de corrente existem durante o dia. Julgamos que muitas respostas podem ter sido dadas sobre a possibilidade de acesso e não de acesso efectivo na semana da colocação da questão.

O acesso a água, tem de se distinguir pelos diferentes tipos de acesso que existem na cidade, sobretudo devido à implicação da acção das instituições estatais na construção, gestão e manutenção das estruturas em cada caso.

---

<sup>384</sup> Por atrasos de pagamento de salários. Por exemplo no final do ano lectivo de 2001-2002 estavam sete meses por pagar. Nesse ano os professores não deram as notas finais impossibilitando as matrículas no ano seguinte e a candidaturas a bolsas externas atempadamente. O Governo só resolveu parcialmente a situação pagando três meses em Janeiro de 2003.

<sup>385</sup> DFID, do Reino Unido, Cooperação Suíça, NOVIB holandesa, União Europeia, etc., em geral através de ONG dos próprios países.

O apuramento dos dados dos inquiridos respeitantes a este item encontra-se no QUADRO V.35. Por esse quadro se pode verificar que para o ano de 1986 só 28.8 % dos inquiridos tinham acesso a água tratada ou potável. Em 1991 a situação altera-se com uma maioria dos inquiridos a terem acesso à rede pública, e os restantes a dividirem-se em dois terços para os poços tradicionais mas já um terço para os modernos.

Aparentemente em 1994 retrocede-se e temos 40.0 % das famílias com acesso a água de rede pública ou privada, que se supõe tratada, e os restantes a distribuírem-se por poço tradicional individual em geral, e fontanário público ou chafariz.

Mas as tipologias dos inquiridos não foram exactamente as mesmas, como se pode ver no QUADRO V.35 e as respostas que estavam incluídas na Rede Pública em 1991, podem em 1994 ser respondidas como fonte ou fontanário. E nesse caso já teríamos uma evolução positiva.

Em 1998 e 2001 pensamos que os números não são comparáveis, uma vez que a água canalizada ainda não tem infraestruturas que permitam às populações dos bairros suburbanos terem um acesso significativo, ainda que tivessem rendimentos para pagar o consumo. Mas comparando apenas esses dois anos, e apesar do conflito, houve uma evolução crescente de famílias a terem acesso a rede pública ou privada e fonte ou chafariz.

#### QUADRO V.35

Acesso a água por tipos de acesso e bem-estar  
(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)  
(%)

1986	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melho)	TOTAL
Rede pública	22.0	17.1	33.9	28.8
Poço moderno	0	0	1.6	1.0
Poço tradicional	72.1	74.9	55.2	61.8

Rio/Ribeiro/Lagoa	3.1	1.4	1.3	1.7
Outro não identificado	2.8	6.6	7.9	6.8

1991	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melhor)	TOTAL
Rede pública	65.8	44.0	50.5	51.8
Poço moderno	21.1	16.0	16.6	17.2
Poço tradicional	13.1	40.0	32.9	31.0

1994	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melhor)	TOTAL
Rede pública/privada	15.8	10.0	50.7	40.0
Fonte ou chafariz	26.3	20.0	22.5	23.0
Poço	57.9	70.0	26.8	37.0

1998	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melhor)	TOTAL
Rede pública/privada	14.3	15.0	8.6	9.8
Fonte ou chafariz	38.1	20.0	34.9	33.7
Poço	47.6	65.0	56.5	56.0



		.0		.5
2001	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melhor)	TOTAL
Rede pública/privada	20.6	15.2	11.9	14.3
Fonte ou chafariz	17.7	27.2	37.6	31.6
Poço	61.7	57.6	50.5	54.2

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

A alteração verificada em tão poucos anos deve-se à fragilidade do funcionamento das instituições responsáveis. A dependência do gasóleo para as bombas de elevação da água faz com que as quebras no combustível<sup>386</sup> se repercutam directamente na disponibilidade desse bem. Provavelmente no último ano teremos um peso significativo das consequências do conflito de 1998 - 1999, acrescido do facto dos dados terem sido recolhidos em bairros que foram “linha da frente” nesse conflito.

Teríamos portanto, de acordo com estes dados, uma melhoria geral no acesso a água potável de 1986 para 1994, e portanto uma subida geral nessa componente de nível de bem-estar.<sup>387</sup>

Analisando dentro de cada nível de bem-estar, em 1986, verificamos que existem famílias com todos os tipos de abastecimento, e pela mesma ordem de importância: para qualquer nível a maior percentagem de inquiridos têm Poço Tradicional e em seguida Rede Pública. A única diferença é de que no nível mais alto as percentagens estão mais aproximadas.

<sup>386</sup> E portanto das ajudas externas à balança de pagamentos para permitir o acesso a divisas para a sua importação, até 1997. A partir desse ano o problema coloca-se na disponibilidade do Orçamento para finalizar essa aquisição. Veja-se as declarações do responsável da empresa de águas à R. D. P. África em Outubro de 2002.

<sup>387</sup> Note-se que os dados do recenseamento de 1991 dão uma taxa de acesso a água potável urbana de apenas 17 % dos alojamentos. A razão dessa diferença tem a ver com o conceito de alojamento e acesso a água. Como foi dito, para os inquiridos às famílias o que conta é se pode ou não haver apropriação desse recurso naquele momento. No recenseamento, se a habitação não possui meios de acesso próprios, a família que a habita é contabilizada como não tendo acesso, ainda que esteja a consumir da canalização da casa vizinha.

Para 1991, a proporção de inquiridos com rede pública sobe em todos os níveis de bem-estar, de acordo com a subida geral de bem-estar.

Parece-nos mais lógica em 1994, do que em 1986, a distribuição dos diversos tipos de acesso a água pelos diferentes níveis de bem-estar, com uma maior utilização da rede pública pelas famílias de Melhor bem-estar e do poço tradicional pelos restantes.

Num país com abundância de água, esta distribuição depende unicamente das estruturas existentes nas diversas zonas da cidade e da população que aí vive. As medidas de política tomadas incluíram a cobertura de parte crescente dos custos pelos consumidores e a substituição dos contadores, pela primeira vez desde a independência, fazendo depender o acesso à rede do pagamento atempado e legal. Ou seja, se as condições de funcionamento melhoraram, a ponto de serem capazes de fornecer água de rede a mais de 50 % da população citadina, a política de cobertura de custos faz com que as famílias alternem o consumo entre rede e poço tradicional, conforme dispõem de meios para tal. E isto para todos os níveis de bem-estar.

O acesso a iluminação à base de electricidade em Bissau sempre teve muitos problemas, que vão desde uma rede antiga, pouco extensa e com muitas perdas, até um conjunto de baixadas mais ou menos clandestinas e que reforçam a potência consumida numas zonas em detrimento de outras. Isto para além de um défice crónico de combustível e deficiente manutenção dos geradores, que originam faltas de corrente com grandes e súbitas variações de horário em todo o período 1986 – 2001, variando a possibilidade de acesso, nas zonas energéticas em que a cidade está dividida, desde alguns minutos por dia até 24 horas. O crescimento da cidade não ajudou à procura de uma solução e muitos dos bairros não têm luz eléctrica de todo ou só têm candeeiros públicos.

Os QUADROS V.36 e 37 mostra a relação entre o bem-estar das famílias e o acesso aos diversos tipos de iluminação.

Uma situação de faltas constantes de energia é propícia a que as famílias tenham de recorrer a várias formas de energia em alternativa ou em simultâneo. Não é assim de estranhar que a maioria dos inquiridos indiquem como fonte de energia para iluminação o Petróleo/Gasóleo, seguida de muito longe pelo contador individual, seja em 1986, 1991 ou 1998.

Como as categorias inquiridas não foram sempre as mesmas temos de juntar tipos de acesso para podermos comparar. Assim, se considerarmos o subconjunto Contador individual + Contador Colectivo por um lado e Petróleo/Gasóleo + Vela por outro, teremos uma evolução de 1986 para 1991, no sentido de diminuição do segundo e aumento do primeiro: portanto uma melhoria no bem-estar.

Mas se virmos tal evolução de acordo com os níveis de bem-estar, verificamos que o nível mais alto tem uma evolução de sentido contrário, piorando de 1986 para 1991. Os restantes níveis estão de acordo com o geral e regista-se uma melhoria de aumento da energia de rede e diminuição de petróleo/gasóleo. Os números de 1994, dando 83 % de consumidores com contador não são credíveis, atendendo a valores anteriores e dos censos, mesmo com diferentes interpretações

das questões colocadas pelas várias fontes disponíveis. Tanto quanto conseguimos apurar, os inquiridos responderam “o que gostariam de ter” e não “o que tinham” como acesso, para uma larga percentagem de inquiridos.

QUADRO VI.36  
Acesso a iluminação por tipos de acesso e bem-estar  
(1986, 1991,1994)  
(%)

1986	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melho)	TOTAL
Contador individual	4.2	28	34.3	23.2
Contador com vizinhos	1.1	17.4	11.6	10.7
Petróleo e Gasóleo	75.8	65.2	51.4	58.3
Vela	18.9	14.5	2.1	7.4
Outro	0	0	0.6	0.4

1991	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melho)	TOTAL
Contador individual	38.9	40.4	36.0	37.0
Contador com vizinhos	4.7	1.5	4.7	4.3
Petróleo e Gasóleo	53.7	58.2	54.3	54.7
Vela	0	0	4.5	3.3

Outro	2.7	0	0.4	0.7
-------	-----	---	-----	-----

1994	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melhor)	Total
Contador	55.6	100.0	85.5	121.1
Gerador	0	0	10.9	10.9
Petróleo e Gasóleo	0	0	3.6	3.6
Vela	11.1	0	0	11.1
Outro	33.3	0	0	33.3

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

#### QUADRO VI.37

Acesso a iluminação por tipos de acesso e bem-estar  
(1998, 2001)  
(%)

1998	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melhor)	Total
Electricidade	28.6	15.0	19.1	62.7
Petróleo e Gasóleo	4.8	8.8	29.0	42.6
Electricidade + Vela	38.1	15.2	15.1	68.4

Petróleo + Vela	19.0	29.9	17.8	19.2
Todos	9.5	10.1	11.8	11.4
Electricidade + Gasóleo	0	5.1	0	0.5
Gasóleo + Vela	0	9.9	6.6	6.2
Outros	0	0	0.7	0.5

2001	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melhor)	TOTAL
Electricidade	11.4	8.8	8.9	9.4
Electricidade + Vela	20.0	14.7	17.8	17.6
Petróleo + Vela	2.9	8.8	2.0	3.5
Todos	2.9	2.9	4.0	3.5
Electricidade + Petróleo + Vela	11.4	20.6	35.6	27.6
Gasóleo	5.7	5.9	3.0	4.1
Vela	42.9	29.4	21.8	27.6
Outros	2.8	8.9	7.0	6.7

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

Pelos resultados apurados constata-se que as acções de melhoria da rede, pela eliminação de ligações clandestinas, substituição de contadores, cobrança efectiva com corte de fornecimento, efectuadas a partir de 1986/1987, levou a uma maior capacidade de iluminação.

A evolução de aumento de preços não teve um efeito negativo nesse período. Note-se que a iluminação é um bem valorizado de forma diferente do que a água, num país como a Guiné-Bissau, com abundância do segundo recurso, e portanto com uma elasticidade procura/preço, mais baixa<sup>388</sup>.

Os dados de 1986 e 1991, por um lado, e os de 1998 e 2001, por outro, revelam alguma melhoria na capacidade de disponibilizar horas de iluminação, uma vez que uma percentagem crescente de população inquirida declara ter acesso a esse bem.

A deslocação daqueles que não têm electricidade, do Petróleo/ Gasóleo para a Vela, supomos ter a ver com a situação de carência desses produtos no momento. A liberalização da importação de combustível permitiria o retorno à divisão entre Contador e Petróleo/Gasóleo em períodos posteriores, se a iluminação pública não dependesse da governação e por conseguinte das compras de combustível pelo Estado.

O acesso ao sistema de saúde passou por uma transição, de um sistema de despesas de saúde gratuitas, para um misto privado/público, com uma situação que a UNICEF (1993) caracteriza como sendo péssima em relação aos hospitais, seja em 1986 ou em 1991, e onde apenas se mantém o acompanhamento de grávidas e crianças de colo. Quem não pode pagar o material necessário para os tratamentos tem uma assistência diferente de quem pode, mesmo nos hospitais outrora públicos. Os estudos feitos sobre a prevalência da SIDA (por exemplo INEP, 2002, vários autores e artigos) fazem referências do mesmo tipo a todas as estruturas nacionais.

O crescimento das despesas efectuadas pelas famílias serve de pouco para se ter uma visão da saúde. Outro tipo de fontes afirmam que a estratégia de defesa das famílias consiste no recurso a medicinas tradicionais, menos caras e reembolsáveis em géneros. Mas não se dispõe de dados para a sua verificação.

Apesar do apoio da UNICEF e OMS terem conseguido manter um funcionamento mínimo no acesso aos serviços sanitários, seja em recursos humanos, seja em infraestruturas, os principais indicadores de saúde, referidos no Capítulo IV, não dão grande motivo para acreditarmos numa evolução positiva, a nível das famílias. Esse pessimismo decorre directamente das políticas sociais seguidas não terem conseguido atenuar e melhorar o ritmo de degradação, relativa às expectativas da população, que se apontou nesse Capítulo.

---

<sup>388</sup> Estas afirmações não têm suporte documental. Os poucos estudos sobre a água e a iluminação em Bissau foram feitos posteriormente ao período em análise e numa óptica de procura de soluções técnicas e não socioeconómicas.

Quanto ao saneamento, só os inquéritos de 1994, 1998 e 2001 colocaram questões sobre a presença de sistemas de esgotos e despejo de dejectos das habitações. Não é portanto possível fazer comparações. Assim, para o saneamento público, podemos apenas referir uma evolução em todo o período com base nas fontes orais: as grandes valas de terra que ladeavam as ruas da capital, e por cima das quais os moradores montavam tábuas ou troncos de árvore para passarem, desapareceram, em boa parte substituídas por valetas em cimento de grandes dimensões, adequadas ao regime de chuvas e à ausência de esgotos subterrâneos para escoamento de águas. Embora não evitem a acumulação de água em muitas zonas da cidade na época das chuvas, são um melhoramento significativo.

Os djagudis – aves do tipo pequenos abutres - que asseguravam parte importante da limpeza do lixo da cidade em 1986, também se viam ocasionalmente em 1994, 1998 e 2001, mas o lixo passou a ser recolhido, acumulando-se nalgumas lixeiras nos arredores da cidade, não tendo qualquer tratamento, excepto o natural por via da chuva e da “reciclagem” por crianças sem recursos, embora em número muito baixo, quando comparado com outras lixeiras que conhecemos, como a de Maputo. Mesmo a zona do grande mercado de Bandim tem, desde 1999, uma maior intervenção da Câmara de Bissau, com a construção de um novo mercado e esforços visíveis para melhorar a limpeza da zona.

Igualmente saíram das ruas as múltiplas carcaças de viaturas de todos os tipos que se espalhavam pelas ruas e arruamentos da cidade, como uma das medidas de um projecto com financiamento do Banco Mundial.

Esse projecto – o PASI –, já referido no Capítulo IV, pode ser visto como fazendo parte das políticas sociais postas em prática neste período. A maior limpeza geral da cidade que daqui decorre beneficia as condições de vida da população e aumenta o seu bem-estar, mas não se consegue personalizar nas famílias essa relação.

Quanto ao acesso à educação, os elementos analisados no Capítulo IV para todo o país, levam-nos à conclusão de que as políticas de redução das despesas públicas não conseguiram manter o sector com um funcionamento suficientemente atractivo para que as taxas de escolarização não descessem em todo o período.

Outro indicador nesta área é a estrutura das habilitações da população das amostras inquiridas. Com o esforço anunciado de alfabetização de adultos, desde a independência, seria de esperar uma evolução significativa de melhoria gradual da instrução de todos os escalões etários.

Essa estrutura para os anos inquiridos pode ver-se no QUADRO V.38.

#### QUADRO VI.38

Estrutura da população por habilitações literárias (1)  
(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)  
(%)

Níveis de instrução	1986	1991	1994	1998	2001
Analfabeto	23.	2	2	3	2

	9	7.6	5.4	5.5	6.7
Sabe ler/contar	38.9	(2)	5.2	(3)	(3)
Primário	32.3	41.9	28.8	37.0	41.1
Complementar	(4)	12.0	24.5	(4)	(4)
Secundário	2.5	17.2	12.4	22.2	25.7
Superior	0.9	1.4	3.6	0.3	0.4
Corânica	1.5	(2)	(2)	5.0	6.1

Fonte: Anexo II - Quadros Estatísticos

Nota: (1) Os dados referem-se à frequência do grau de ensino quer tenha sido ou não completado.

(2) Incluído no Primário.

(3) Incluído em Analfabeto

(4) Incluído no Secundário

Apesar dos necessários cuidados a ter na análise de números recolhidos com tipologias diferentes, pode ver-se que em 1986 os níveis “Primário”, “Sabe ler/contar” e “Analfabetos”, em frequências acumuladas, são 95.1 % dos inquiridos. Nos anos de 1991 e 1994 essa percentagem só se atinge se adicionarmos a correspondente ao “Secundário”. Ou seja, houve um número crescente de pessoas que tiveram acesso a um nível de ensino mais alto. Mesmo os anos de 1998 e 2001, que se referem a um espaço geográfico mais limitado de três bairros, também registam esta última estrutura.

Note-se a diminuição progressiva da rubrica “Sabe ler/contar”. Esta rubrica corresponde, para os escalões entre os 7 e 10 anos, a uma prática de ensino em casa, por familiares, que prepara as crianças para um primeiro ano na escola, que podem frequentar, apesar de estarem fora dos grupos de idade correspondentes aos níveis de ensino. Numa família com várias crianças os que não são enviados à escola apenas ficam com essas habilitações.

Há assim uma melhoria global da instrução da população nestes quinze anos apesar de todos os problemas que diversos autores referem do mau funcionamento do sistema de ensino.



Este indicador articula-se com o aquilo que dissemos no Capítulo IV, sobre algum sucesso do Estado no melhoramento do capital humano da população urbana, embora muito lentamente, e, certamente, abaixo das expectativas dos governantes e da população imediatamente a seguir à independência.

#### 5.7 Síntese dos efeitos das políticas económicas e sociais nas estratégias das famílias

Como leitura de síntese da análise feita para cada grupo, que se encontra esquematizada no QUADRO V.39, pode afirmar-se que:

De forma geral as políticas económicas e sociais aprovadas e o modo como foram aplicadas tiveram algum efeito directamente sobre o bem-estar das famílias, nomeadamente beneficiando aquelas cujas estratégias assentaram na actividade de "Agricultura", "Agricultura e Trabalho Indiferenciado", "Privado e Outro" e, em parte, no "Comércio".

As famílias mais prejudicadas foram aquelas que mantiveram uma opção pela "Função /Sector Público" e, em parte, pelo "Comércio".

As políticas seguidas permitiram um aumento de bem-estar nas famílias com estratégias assentes na "Agricultura" devido essencialmente à liberalização de preços e da venda informal na cidade.

Essas políticas e a adesão à zona CFA implicaram também uma evolução positiva nas famílias com estratégia de "Agricultura e Trabalho Indiferenciado", embora, como consequência da guerra e da acrescida incapacidade de concorrência com a mão de obra dos países vizinhos que se tem deslocado sobretudo para a cidade de Bissau, nos pareça que esse efeito positivo se dissipará, confirmando os dados de 2001, recolhidos com base em apenas três bairros de Bissau.

As famílias que escolheram a estratégia do "Comércio de grosso e retalho" foram beneficiadas pela liberdade de venda e de importação/exportação. Mas os pequenos comerciantes viram o seu bem-estar afectado pela concorrência dos migrantes de países vizinhos, que a progressiva melhoria dos acessos por estrada e pontes, em curso, só vai agravar. Os grandes e médios comerciantes têm sofrido também alguma concorrência, mas parece-nos que serão estas famílias que têm evolução positiva, baseadas no conhecimento do meio e na solidariedade familiar, étnica e religiosa.

A evolução das famílias que escolheram a opção de "Sector Privado e Outro", pode ser revelador do sucesso de um dos conjuntos principais das medidas de políticas de ajustamento estrutural, de diminuir o papel do Estado na economia e reforçar a actividade dos privados do país.

Tais medidas consubstanciaram-se de forma limitada na privatização das empresas públicas, mas sobretudo na liberalização crescente, ao longo de todo o período, da actividade económica e na adopção de uma moeda convertível .

As famílias que optaram por uma estratégia ligada à “Função / Sector Público”, seria lógico verem o seu bem-estar em deterioração contínua, pela retirada do Estado da actividade económica e pela perda de poder de compra dos funcionários.

Mas como se viu tal não sucede, sendo esta opção estratégica aquela que tem maiores oscilações na sua evolução. A desorganização da governação, com a ausência de qualquer reforma administrativa e de redução de efectivos, podem ter sido determinantes para estas famílias que se foram acomodando a variações de bem-estar imprevisíveis, privilegiando a manutenção do estatuto social conferido pelo “emprego”, e da possibilidade de acesso a recursos independentemente do nível de salário e do seu pagamento atempado ou não.

QUADRO V. 39

Políticas de ajustamento e seus efeitos no bem-estar, por medidas tomadas e por estratégias das famílias de 1986 a 2001

	Agricu ltura	Agricu ltura / Trabal ho Indiferenciad o	Comér cio de grosso e de retalho	Funçã o/ Sector Público	Sector Privado/ Outro
Global mente	Benefi ciados	Benefi ciados	Prejud icados e Benefi ciados	Prejud icados	Benefi ciados
Desval orização e Liberalização do mercado de câmbios	Benefi ciados com a inflação decorrente embora dependam muito do poder de compra alheio	Benefi ciados por um lado e podem ou não ser prejudicados dependendo da actividade	Benefi ciados com a inflação decorrente	Prejud icados pela queda do salário real	Podem ou não beneficiar dependendo da actividade
Liberal ização do Comércio Externo	Benefi ciados pelo maior número de bens no mercado	Benefi ciados ou Indiferente	Benefi ciados os de bens transaccionav eis, prejudicados os do mercado interno	Indifer ente	Prejud icados pel concorrência das importações
Liberal ização de preços de todos os bens e serviços e fim de subsídios	Benefi ciados por acompanhar em o aumento de preços mantendo os custos	Benefi ciados mas não tanto como os Agricultores	Benefi ciados embora de forma vulnerável	Prejud icados pelo fim dos subsídios	Benefi ciados
Aume nto de preços na saúde, água, electricidade e telefones e	Prejud icados, passam a consumir água menos tratada,	Prejud icados, passam a fazer em menor escala o mesmo que	Prejud icados mais os de retalho em princípio com menos recursos que	Prejud icados	Prejud icados, excepto algumas actividades como

educação	saúde tradicional e enviam menos crianças à escola	os agricultores	os de grosso		colégios, farmácias que substituem ao Estado
Liberdade de actividade privada e circulação de pessoas e bens	Beneficiados ao vender os seus produtos em vários locais da cidade	Beneficiados pela circulação entre campo e cidade e mais actividade em geral	Os grandes beneficiados	Beneficiados pois podem acumular com qualquer outra actividade	Beneficiados
Disciplina no crédito aos privados	Indiferente	Indiferente	Prejudicados	Prejudicados ou Indiferente	Prejudicados
Reforma ou encerramento de empresas publicas com despedimento de pessoal	Indiferente	Indiferente	Prejudicados os fornecedores, beneficiados os que substituíram essas empresas	Os grandes prejudicados	Beneficiados por substituição de actividades
Redução de despesas públicas, Aumento de impostos	Indiferente, dificilmente pagam impostos	Indiferente	Prejudicados pois viram os impostos aumentarem	Indiferente	Prejudicados pelo aumento de impostos
Redução do número de funcionários públicos e congelamento de salários	Indiferente, a não ser pela redução de poder de compra doutros	Indiferente	Indiferente	Os grandes prejudicados	Indiferente
Adesão ao FCFA	Indiferente, embora beneficiem pela maior existência de bens de consumo	Prejudicados pela concorrência	Prejudicados pela concorrência, beneficiados pelo aumento de mercado	Beneficiados pelas actividades paralelas	Prejudicados pela concorrência e dificuldade de crédito beneficiados pelo aumento d

## **CONCLUSÕES**

Para concluir há que clarificar aquilo que aprendemos com este trabalho: quanto ao campo conceptual de conceitos e teoria, seja de bem-estar seja de políticas económicas e sociais, quanto às hipóteses que colocámos no seu início e quanto a outros aspectos que fomos descobrindo ao longo da sua realização, no contacto com as pessoas, com as instituições ou com os documentos. Terminamos este trabalho com algumas sugestões de investigações futuras, suscitadas pelo desenrolar do presente processo.

### O campo conceptual

A escolha de tentar realizar uma investigação de carácter interdisciplinar, recorrendo a modos de construir conhecimento a partir da investigação promovida

nas Universidades, por um lado e da reflexão/acção desenvolvida, face à necessidade de resolver problemas prementes, que surge nas organizações internacionais de diferentes tipos, nos agentes nacionais da governação e da sociedade civil, por outro lado, levou-nos a procurar autores na área da economia, psicologia social, sociologia e antropologia social, como está referido na Introdução e no Capítulo I. A importância da governação, que se foi clarificando ao longo do trabalho, implicou ainda referências a investigadores que explicita ou implicitamente escrevem na área da ciência política.

Perante essa escolha tornou-se imperativo delinear com a precisão possível os contornos dos conceitos que iriam servir de suporte à investigação.

No Capítulo I, traçou-se a evolução dos conceitos de Desenvolvimento, Bem-estar e Pobreza, procurando explicitar a sua convergência e complementaridade ao longo dos últimos 10 – 12 anos, na sua trajectória do país para a família/pessoa e vice versa. Por último, considerámos um conceito de Recursos em sentido lato, de todos os elementos apropriáveis pelas famílias na sua procura por um melhor bem-estar, quer sejam bens e serviços, quer a pertença a um grupo de linhagem, étnico, religioso, corporativo ou as ligações de amizade e solidariedade a um círculo de pessoas com poder económico ou político.

Ainda nesse Capítulo I, definiu-se a “família estrita” com critérios de parentesco, de alojamento, de orçamento comum e do reconhecimento pelos membros de um “contrato” sobre a hierarquia interna ao grupo familiar. Procurou-se compreender o enquadramento colectivo desses núcleos através da adopção de conceitos de Estado e de Grupos Sociais na cidade de Bissau, efectuado no Capítulo II.

Ficámos, assim, com um conjunto de definições que constituem por si próprias um pequeno contributo desta investigação para uma melhor compreensão do entendimento desses conceitos que a comunidade científica continua a construir.

No segundo Capítulo completámos esse quadro teórico com a articulação interdisciplinar dos conceitos da Teoria do Bem-estar, assumida como normativa, de forma a permitir uma leitura mais completa da realidade africana que queremos analisar e a servir de suporte conceptual para a construção dos instrumentos de análise, um mais quantitativo e outro mais qualitativo, dos dados recolhidos.

Partindo das críticas às escolas designadas por “utilitarismo clássico”, “neoclássica” e “novo contrato social”, elaborámos uma proposta de critérios normativos sobre:

a) o Unitarismo Familiar como espaço de definição de preferências, considerando não o indivíduo como sujeito absoluto da sua determinação, mas sim o grupo social mais restrito onde está inserido, a família .

a Regra da Maioria como meio completo de escolha social entre alternativas de bem-estar. Ou seja, se temos dois níveis de bem-estar e pelo menos metade mais um das unidades prefere um deles, então esse é o nível que a governação deve procurar manter ou atingir.

Esses critérios e as limitações a que estão sujeitos - como o conhecimento limitado com que as famílias tomam decisões sobre preferências, e o acordo social, que cada indivíduo e família estabelecem com todos os outros -, permitem definir uma ordenação de níveis de bem-estar e desenvolver a investigação numa sociedade em que conceitos como a harmonia social, a reciprocidade e a solidariedade geracional têm um forte significado social.

Julgamos que tais critérios são aplicáveis noutras sociedades e noutros projectos de investigação, constituindo também um contributo deste trabalho para o campo conceptual que se insere na procura de uma melhor compreensão dessas sociedades.

Deparámo-nos, para a análise que pretendemos desenvolver, com uma escassez surpreendente de textos de sistematização das medidas de estabilização e de ajustamento estrutural aprovadas no conjunto dos países da África Subsaariana, pelos seus governos, sob proposta, em geral, das organizações internacionais, bem como do condicionalismo que acompanha esses programas. O Capítulo III procurou responder a essa questão sintetizando, de acordo com classificações da análise económica, as políticas económicas e sociais aprovadas.

Concluímos, com os Capítulos I, II e III, a necessária definição de conceitos e teorias para proceder à análise, numa abordagem “cruzada” de áreas diferentes das Ciências Sociais, da relação entre as estratégias familiares para obtenção do melhor bem-estar possível e as políticas de estabilização e ajustamento que a governação guineense aprovou no período 1986 – 2001.

Foi essa definição que permitiu conceber, no Capítulo III, funções bergsonianas de bem-estar, inspiradas nos trabalhos de J. Foster, J. Greer e E. Thorbecke, com a variável contínua e quantitativa do consumo por adulto equivalente, articulada com as variáveis qualitativas simbólicas (etnia e religião por exemplo) ou não contínuas (condições de habitação, grau de instrução). Permitiu também conceber um Índice Qualitativo de Desenvolvimento, inspirado nos trabalhos da equipa de Haq e em Sen, A., para o PNUD, na construção do Índice de Desenvolvimento Humano, articulando variáveis qualitativas relacionadas com a habitação e a instrução com a variável quantitativa consumo por adulto equivalente de uma forma diferente da função anterior e que privilegiou o primeiro tipo de variáveis e não o segundo.

Os resultados a que chegámos e a viabilidade da generalização da construção destas funções, a partir de inquéritos rápidos aos orçamentos familiares, fazem com que aspiremos a que este seja também um contributo deste trabalho para uma análise do bem-estar com utilização prática na definição de políticas económicas e sociais que atendam às estratégias das famílias.

Para uma melhor contextualização, elaborámos um Anexo III, com uma pequena nota histórica do país, bem como uma cronologia e, num Anexo IV, reunimos mapas para uma visualização dos lugares referidos na investigação. Esses

Anexos ajudaram a pensar as hipóteses investigadas sem esquecer as múltiplas variáveis que fazem da análise de um país, sempre e em qualquer circunstância, um modelo muito simplificado da realidade.

### As hipóteses de investigação

Para confirmar ou infirmar as hipóteses colocadas na Introdução desenvolvemos no Capítulo IV a descrição e análise da política económica e social guineense, no período da sua história no Século XX e XXI, embora com maior ênfase no período 1986 – 2001. A óptica global foi completada com uma visão por tipos sectoriais de políticas.

Esse Capítulo permite concluir, de forma satisfatória, quanto à primeira hipótese de partida desta investigação, ou seja, como a implementação dos programas de estabilização e ajustamento estrutural originaram um modo de funcionamento da Guiné-Bissau extremamente dependente da envolvente exterior.

A formulação de uma tipologia desses programas na África Subsaariana permitiu verificar que, para a Guiné-Bissau, não houve na sua concepção nenhuma consideração da especificidade sociocultural do país e da evolução da sua política depois da independência.

A luta armada criou os alicerces da nação, constituindo as condições necessárias mas não suficientes para o seu aparecimento e para o seu sucesso na promoção do desenvolvimento do país e do bem-estar das famílias.<sup>389</sup> Mas os agentes nacionais principais da governação só muito lentamente foram capazes de criar uma coesão que colocasse esse sucesso como objectivo nacional e não como objectivo de grupos sociais de base étnica, económica, social ou outra.

Os agentes internacionais conceberam programas que foram alterando essa evolução a um ritmo alto e fazendo “tábua rasa” dos elementos positivos conseguidos até aí, sem sequer atender à falta de recursos humanos qualificados a todos os níveis e à pouca solidez das instituições, com um funcionamento ainda muito dependente das pessoas concretas que ocupam os cargos.

Não admira, assim, que as medidas que realmente induziram alterações estruturais no país, e em especial na cidade de Bissau, fossem, quanto a nós apenas quatro :

a liberalização da fixação de preços e da actividade económica;

a troca da moeda nacional (Peso) pela adopção de moeda dos países vizinhos (FCFA), convertível, mas com a consequente alienação da política monetária;

a liberalização na constituição de partidos políticos, organizações não governamentais e liberdade de imprensa;

contracção dos vencimentos dos funcionários públicos.

---

<sup>389</sup> Seguindo uma intervenção muito clara de Santos, M. (1989) na altura ministro.



As restantes ou decorreram das anteriores ou afectaram franjas reduzidas da população, sobretudo urbana, ou simplesmente deram novos nomes a entidades e actuações, mantendo os mesmos agentes e as suas lógicas anteriores.

Ao aceitar, em 1986, uma transformação radical do modo de prosseguir os objectivos de Desenvolvimento a que se propunham, os governantes foram incapazes de perspectivar a governação que tal mudança implicava, e foram aprovando medidas, em várias fases, do mesmo tipo de programas que os fizeram perder progressivamente a capacidade de exercer o poder que tinham conquistado com a independência. Entraram assim num processo de alheamento e distanciamento do exercício de uma governação que corresponda às expectativas da população e que tem, inevitavelmente, duas consequências: afastar os partidos da população - em especial o PAIGC, do qual as populações mais esperavam e conheciam - e entregar cada vez mais a governação a técnicos internacionais, que implementam modelos que em geral entram muito pouco em conta com a especificidade dum país africano.

Na fase do final do período em análise, as sucessivas recomposições de poder na governação nacional, de que o texto de Cardoso, C. (2002) e a tese de Mestrado de Nóbrega, Á.C. (2001) constituem os trabalhos mais aprofundados que conhecemos, abrangendo todos os partidos actualmente existentes, levam a que se acentue a influencia do elemento da ajuda externa e do seu condicionalismo na concepção e implementação da política económica e social da governação, ficando a envolvente externa a determinar o bem - estar das famílias e o desenvolvimento do país.

A dependência do exterior é um resultado que contraria os objectivos de desenvolvimento apoiado nos esforços da sua própria população, preconizados pelo Governo e pelo Partido no poder, no período pós - independência. Não se consolidou um processo de desenvolvimento sustentado económica e socialmente nos recursos humanos, materiais e financeiros do país, mas sim um modelo de sociedade que faz depender as condições de vida dos indivíduos das flutuações dos preços mundiais de alguns produtos e da política de condicionalismo das instituições internacionais. A construção do Estado é lenta e expressa-se numa fraca capacidade interna de exercer a governação.

A análise que os investigadores e autores nacionais foram produzindo ao longo deste período evoluiu da posição de considerarem como actor principal deste insucesso generalizado o FMI/BM (C. Lopes e D. Handem, por ex.) para a interrogação sobre “de quem é a culpa, do Banco Mundial ou da classe dirigente?” (C. Cardoso e F. Imbali entre outros) e daí para a governação nacional como agente exclusivo (J. Mendes, F. Fadul ou o texto do Acordo de Cooperação com a União Europeia assinado em 2002, para citar apenas autores e textos mais recentes).

Esta investigação convenceu-nos de que a governação nacional partilha com as organizações internacionais o insucesso das expectativas criadas depois da independência e de que os elementos determinantes na vida das famílias são essa

governança e a existência ou não de ajuda externa. Não pensamos que as políticas propostas pelas organizações internacionais sejam as adequadas ao país nem que a governança tenha o desempenho mais eficaz, mas não vemos razão para atribuir em 2002 o protagonismo exclusivo do insucesso aos governantes.

Pensamos que esta dissertação ilustra este processo de uma forma bastante completa, para o período 1986 - 2001.

Temos assim confirmada a primeira hipótese, se bem que atenuando o protagonismo da componente externa, constituída sobretudo pelas organizações internacionais e parceiros bilaterais, a favor de um maior equilíbrio com a componente interna da governança nacional. Ou seja, os agentes principais da governança nacionais – os sucessivos governantes, o Parlamento, a Presidência e os Tribunais - e internacionais – o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial – partilham a autoria da transformação do país num território dependente em termos da definição e execução da sua política económica e social.

A segunda hipótese pretendia colocar as famílias no centro da análise, o que neste contexto de dependência externa se torna particularmente importante.

A governança revela-se incapaz de prosseguir o Desenvolvimento e o Bem-estar como objectivos centrais, rentabilizando a ajuda externa a favor das populações, e uma das consequências é o estado de imprevisibilidade colectiva, com efeitos na fragilidade da actividade económica que é bem patente na evolução do Bem-estar dos grupos sociais.

As estratégias de vida das famílias, umas com mais sucesso, outras com menos, vão utilizando a autonomia em relação ao Estado, para evoluírem positivamente com a privatização da economia e a liberalização da actividade económica, mas vão gerindo dificilmente o fim do apoio público aos funcionários públicos, a suspensão dos subsídios e as faltas de apoio ao comércio externo.

O conflito militar de 1998/99 ainda que limitado à cidade de Bissau, acentuou essas dificuldades, baixando ainda mais o nível de actividade económica.

Nesta investigação elaborámos uma definição das estratégias referidas através da actividade económica das famílias, que julgamos suficiente para podermos verificar as deslocações de opções das famílias e a diversificação das ocupações/profissões.

O conceito de estratégias familiares que consideramos, consiste na alteração, de forma duradoura<sup>390</sup>, de comportamentos dos membros da família, com o objectivo de aumentar o acesso a recursos. São exemplo desses

---

<sup>390</sup> Existem também formas mais imediatistas de estratégias, como o recurso à medicina tradicional por a saúde ter passado a praticar preços insustentáveis, actividades ilícitas como o comércio de droga, a prostituição ou o jogo clandestino. Isto para além da emigração que julgamos ter tendência para se generalizar a todas as etnias, sobretudo depois da guerra de 1998-1999.

comportamentos a maior diversificação das actividades económicas dos seus membros (em geral com maior envolvimento no chamado sector informal, sobretudo das mulheres), o envio ou não de crianças à escola, em alternativa ao trabalho desde muito novos, a adaptação de actividades rurais ao espaço urbano (como a agricultura em hortas ou em campos nos arredores do espaço urbano e a pequena criação de animais para alimentação), ou ainda a manutenção e transformação das ligações económicas, socioculturais e simbólicas aos locais de origem das famílias migrantes citadinas, de forma a manter o acesso a recursos alimentares produzidos no campo a preços muito mais baixos do que no mercado urbano.

Pensamos que, para a complexidade da estratificação social da população dum país africano como a Guiné-Bissau, existe uma limitação a essa definição decorrente dos dados dos inquéritos às famílias, que não são pensados para recolher informação estruturada, de forma a entender-se as várias componentes da estratégia de vida de uma família em geral numerosa, de poucas habilitações, e tendo que gerir toda uma teia de relações sociais de direitos e deveres, que articulam o sucesso ou insucesso de cada um com a vida de todos os membros dos grupos sociais de identificação simbólica, sociocultural e económica. A tentação de sobrecarregar as famílias com questões (como no Inquérito de 1991) apenas piora a fiabilidade das respostas.

Assim, a hipótese de esclarecimento do peso das estratégias familiares nos efeitos das políticas económicas e sociais no bem - estar das famílias teve uma demonstração parcial, no sentido em que efectivamente as famílias diversificaram as suas actividades económicas, num processo de reacção/adaptação a essas políticas, mas esse aspecto não esgota as estratégias que se puderam detectar existir.

Como se pode concluir do Capítulo V, as estratégias detectadas foram suficientes para perceber que no espaço urbano, no período de 1986 – 2001, as famílias que optaram pela Agricultura, Trabalho Indiferenciado e Sector Privado beneficiaram, aquelas que preferiram o Comércio tiveram em parte prejuízos e em parte benefícios e aquelas que se mantiveram sobretudo na Administração Pública ou Sector Público foram as mais prejudicadas.

Verificámos no decorrer da investigação que a transformação do modo de exercer a governação, com um acréscimo de alienação do poder pelos grupos sociais nacionais na definição de políticas económicas e sociais, levou também a uma dependência directa do bem - estar das famílias em relação à envolvente externa.

Se utilizarmos um indicador baseado no consumo efectuado pelas famílias, seguindo a metodologia dos índices de Foster<sup>391</sup> podemos afirmar que as estratégias das famílias não conseguiram contrariar essa tendência, fragilizando as

---

<sup>391</sup> Foster, J., Greer, J. e Thorbecke, E. (1984), foram os autores de um artigo já referido no Capítulo II, onde descrevem a metodologia dos indicadores decomponíveis, mas surgem muitas vezes referidos apenas como Índices de Foster.

suas possibilidades de acesso a recursos. Nesta situação, a evolução do bem-estar varia fundamentalmente em função de dois factores:

em primeiro, da disponibilização da ajuda externa;

em segundo, da aprovação pela governação nacional de medidas de política económica e social que tenham consequências reais nas estratégias familiares.

No período de 1986 – 1991 a aprovação da liberalização dos preços e das actividades económicas e a entrada de fundos negociados no âmbito do Programa de Estabilização e Ajustamento Estrutural originam uma melhoria geral do bem – estar. Isto apesar de no final período, entre 1990 – 1991, a governação ter enveredado pelo incumprimento de vários dos compromissos assumidos. Ou seja, a ajuda externa e a liberalização económica pesaram decisivamente no balanço da execução das medidas aprovadas, independentemente do sucesso ou insucesso das restantes, incluindo a evolução da governação.

No período entre 1991 e 1994 a suspensão/diminuição da ajuda entre 1991 e 1993 levou a uma queda dos níveis de bem-estar que nem mesmo a tentativa do grupo social no poder, de exercer uma melhor governação para recuperar essa ajuda, conseguiu suster. Neste período, a governação evoluiu de forma determinante para uma liberalização da constituição de partidos, de organizações da sociedade civil, da actuação da imprensa e de alterações nas organizações de massas do PAIGC.

Mas essa actividade política não impediu o efeito negativo, nas famílias, dos cortes da ajuda externa, estabelecendo-se uma relação directa entre a diminuição de verbas e o bem – estar.

Mas entre 1994 e 1997/8 a conjugação, por um lado, de uma governação - agora com a oposição a expressar-se publicamente e um parlamento pluripartidário - que procurava recuperar fundos de ajuda ao desenvolvimento e obter o perdão da dívida externa, através do cumprimento mais rigoroso das medidas adoptadas, da entrada em 1997 na zona CFA e do fim do Banco Central, com o consequente aumento das relações económicas com os países vizinhos e, por outro lado, de uma progressiva retoma da ajuda ao Desenvolvimento de vários parceiros bilaterais e multilaterais, leva a uma nova melhoria do bem-estar das famílias.

O conflito de 1998 - 1999 teve causas ligadas à história do PAIGC que se deixou enredar em rivalidades e lutas internas, marcadas por confrontos sobretudo nos Congressos, que não só foram minando o apoio que a população rural e urbana lhe dava, mas que levou também a uma governação que desprezou o grupo social dos antigos combatentes da guerra de libertação, única identidade colectiva do país que ultrapassa as questões étnicas e religiosas<sup>392</sup>.

---

<sup>392</sup> O número de Dezembro de 2000 da revista do INEP, “Soronda”, tem um conjunto de artigos de diferentes autores com uma análise muito elucidativa do conflito (Caterina Viegas, Fafali Koudawo, Tchernó Djaló, Roy van der Drift, Fodé Mané, Carlos Cardoso, Mamadu Jao, Leonardo Cardoso, Justino Biai, Samba Sané e Gérald Gaillard).

Desde o conflito de 1998-1999 até 2001 os novos grupos no poder têm de exercer uma governação sem utilizar o sistema financeiro e monetário como instrumento de apropriação de recursos, tendo de defrontar uma recomposição de equilíbrios políticos e simbólicos entre grupos sociais com um poder diferente após as eleições de 1999 e tendo como pano de fundo uma comunidade internacional, pública e privada, reticente na libertação de fundos (independentemente de aprovações formais ou não de programas de ajuda ao país), devido ao conflito recente, ao estilo do exercício da Presidência e às sucessivas alterações nos Governos formados após os resultados das eleições. Esse período regista de novo um agravamento do bem-estar das famílias.

Mas, se utilizarmos um indicador composto de elementos referentes ao consumo, (tal como nos Índices de Foster) à habitação, à alfabetização de adultos e ao envio de raparigas à escola, para construirmos um Indicador Qualitativo de Desenvolvimento, teremos uma análise um pouco diferente.

Ou seja, as tendências mantêm-se nos respectivos períodos mas as variações são muito atenuadas. Se considerarmos que as famílias juntaram, às suas estratégias de diversificação de actividades económicas, outras componentes como o investimento numa habitação melhorada e a determinação de enviar os seus jovens e crianças raparigas ao ensino formal, então podemos afirmar que essas estratégias tiveram algum sucesso em diminuir os efeitos das variações de bem – estar decorrentes da evolução da ajuda externa e da governação descritas.

A segunda hipótese de partida para a investigação fica assim demonstrada no sentido em que as estratégias das famílias condicionam os resultados das medidas de governação. Ou, dito de outro modo, as famílias fazem parte da governação, utilizando o conceito num sentido lato, e, dada a fragilidade das instituições, têm uma real influência nos resultados. Não se podem conceber políticas económicas e sociais sem considerar esse elemento de capacidade de intervenção social das famílias, seja pelos seus comportamentos individualizados, seja em conjunto, em Associações de Moradores, de Produtores, de Jovens, de Mulheres e ONG.

Quanto à terceira hipótese sobre a metodologia seguida, estabeleceu-se uma leitura da realidade guineense em termos de estratificação da sua população em grupos sociais de interesses, que permitiu contextualizar a análise da evolução do bem-estar nessa sociedade, tomando em consideração a sua realidade económica, sociocultural e simbólica, recorrendo a conceitos da psicologia social. No espaço considerado – a cidade de Bissau – defendeu-se que a célula base da sociedade era a “família estrita”, num esforço para captar o conjunto que constitui a realidade, decorrente da transformação gerada pela concentração urbana das famílias alargadas tradicionais africanas, e da população urbanizada, de raiz crioula ou não.

Igualmente com o propósito de definir o contexto da análise esclareceram-se as fragilidades de base do Estado que o país começou a construir com a luta contra a ocupação colonial, bem como se referiram as tentativas de viabilizar as actividades económicas possíveis, pela concepção de Planos de Desenvolvimento,

numa economia pouco aberta ao exterior e com um controle apertado, por parte do poder político, sobre os intervenientes privados.

Como já se referiu, os conceitos teóricos do Capítulo II, permitiram a concepção de duas funções de bem-estar social – familiar e de grupo social – e da sua articulação para conseguir uma medida de bem - estar comparável entre períodos diferentes e por grupos sociais, que tomasse em consideração as variáveis quantitativas e as qualitativas do conceito de Bem - Estar que escolhemos.

Com essa metodologia pretende-se contribuir para a compreensão da complementaridade entre as variáveis qualitativas e quantitativas, dos ciclos de médio/longo prazo do investimento ao alcance das famílias nas suas estratégias e das variações do consumo, procurando uma correspondência mais coerente com a definição de estratégias que estabelecemos no Capítulo I.

O resultado obtido, sobre a capacidade das famílias controlarem o efeito das variações de consumo resultante da governação e da disponibilidade de fundos externos, afigura-se mais lógico e, quanto a nós, demonstra que a variável consumo, embora seja uma variável essencial em ambas as funções que construímos, não é suficiente para uma análise completa sobre a evolução positiva e negativa do Bem – Estar.

Concluímos, assim, pela confirmação das hipóteses colocadas no início desta investigação, se não totalmente e na forma exacta como foram formuladas, mas sim em formas mais completas e com variações não pensadas nessa altura, por entrarem em conta com elementos que só foram clarificados pela própria investigação, salientando - se claramente o elemento que consiste no peso da governação sobre a evolução das famílias e grupos sociais urbanos da cidade.

### Outras aprendizagens

Se as características políticas, sociais e culturais de uma sociedade são função da forma como ela própria dirige o processo económico, pensamos que tal função é biunívoca. Ou seja, a direcção dos interesses económicos de uma sociedade é profundamente influenciada pelo comportamento político, social e cultural dos homens e das mulheres que compõem as suas famílias.

Ora uma sociedade que vai alienando ao longo do tempo a direcção dos seus assuntos económicos a entidades externas, que, não só determinam os recursos, como fiscalizam a sua utilização, vai causando a si própria uma desestruturação a todos os níveis, cuja única evolução previsível é a do caos.

Os múltiplos contactos desenvolvidos para esta investigação levam-nos à convicção que a população e as instituições da cidade de Bissau, tendo por aspiração um padrão de bem-estar europeu, desenvolveram uma prática de dependência do Estado que, pela fragilidade deste, se foi transferindo para a ajuda externa, num processo de interiorização de uma imaginária auto - incapacidade que se incorpora cada vez mais na sua identidade colectiva.

Apenas parte da sociedade civil e, durante alguns períodos, organismos públicos que beneficiam do facto de ter dirigentes com outras perspectivas, com poder político e vontade de promover o bem-estar comum, parecem contrariar esta evolução. Mas tais agentes estão como que ocultos para os média<sup>393</sup> e para as organizações internacionais que determinam o padrão das políticas e do comportamento da governação<sup>394</sup>. São, além do mais, também um perigo para os poderes locais que acomodam a governação a uma obediência mais ou menos clara ao exterior.

### Algumas sugestões de investigações futuras

Do que aprendemos em todos os anos deste trabalho ficam-nos algumas pistas para futuras investigações, que se podem traduzir em perguntas, para as quais só outros processos, similares ao actual, podem procurar respostas:

I ° - Para uma melhor compreensão da governação guineense, porque não ensaiar uma metodologia comparativa entre as causas políticas, sociais e culturais da governação na República de Cabo Verde e na República da Guiné - Bissau, quando, pelo menos até 1974, o objectivo do PAIGC era uma luta, um partido, um país<sup>395</sup> ?

II ° - Qual a relação e a articulação entre o modo e as características do exercício de poder numa nação de populações animistas, cristãs e muçulmanas, como na Guiné-Bissau, e a construção de um Estado, segundo o modelo europeu de representação parlamentar, independência de poderes executivo, legislativo e judicial, com eleições universais ?

III ° - A partir da constatação da fragilidade das instituições estatais dum Estado ainda em construção, do papel crescente das estratégias das organizações da sociedade civil e das expectativas de evolução da mundialização, com países incluídos e países excluídos dos benefícios desse processo, que políticas económicas e sociais permitem melhorar o bem-estar num país dependente das ajudas internacionais ?

---

<sup>393</sup> O livro "Ilhas de fogo" de Pedro Rosa Mendes e Alain Corbel, uma iniciativa e edição ACEP, 2002, é um dos poucos exemplos de tentar quebrar essa ocultação.

<sup>394</sup> As igrejas, em especial a católica, apesar de terem sido pioneiras, ao lançarem nos finais dos anos sessenta, o princípio da "parceria" com igrejas locais, mantiveram sempre um universo muito próprio e de certa forma paralelo em relação à evolução sociopolítica dos países onde trabalham (com excepções que na Guiné tiveram o seu ponto alto na acção do bispo de Bissau e de religiosos no conflito de 1998-1999). Quanto às organizações multilaterais basta, como exemplo, estudar o comportamento do BM em relações às ONG ao longo dos últimos 10 - 15 anos.

<sup>395</sup> Um país, não dois como escreve Pereira, A. (2002).

IV ° - A metodologia de construção dos dois tipos de funções que nos permitiram realizar a presente investigação são ou não aplicáveis às populações dos pequenos centros mais rurais do que urbanos e às zonas rurais ? As variáveis quantitativas e qualitativas que escolhemos são adequadas para expressar as expectativas de bem-estar dessas populações tal como para as populações urbanas ?

## **BIBLIOGRAFIA**

Vamos classificar a bibliografia utilizada segundo uma tipologia elaborada após diferentes contactos com colegas do ISEG e ISCTE, consulta a diversas dissertações para obtenção do grau de doutor e ao livro de Umberto Eco Como se faz uma tese, Editorial Presença, Lisboa. Constatámos não haver unanimidade nos critérios de classificação das fontes bibliográficas para um trabalho de investigação. Decidimos utilizar os seguintes, que nos parecem mais consensuais:

Fontes principais: o critério é a importância para a dissertação; se os documentos têm uma maior valia em relação a outros, então são deste tipo de fontes. São exemplo artigos e livros de investigadores guineenses sobre o seu país a partir de dados estatísticos, entrevistas ou documentação não disponível, trabalhos de investigação sobre temas que interessem à tese, os apuramentos estatísticos, a legislação, estudos e documentos diversos de ministérios, bancos ou outras instituições, relatórios de projectos ou organizações políticas. Os documentos de organizações internacionais sobre o país são também fontes principais. Foram também incluídos nesta categoria as obras principais dos autores que são referidos nos Capítulos teóricos da investigação.

Fontes secundárias: aqueles documentos que têm menos importância para a dissertação; em geral resultam de análise de outros documentos, de uma reflexão



sobre um conjunto de artigos de outros autores; mas também podem ser como os anteriores, mas com menos importância. São exemplo os artigos e livros de autores, ou organizações cujo tema central tem uma relação secundária com o objecto de estudo, ou dos quais se referiu uma ideia, um raciocínio ou uma informação isolada numa obra sua. Independentemente do seu conteúdo considerámos também os artigos de jornal como fontes secundárias em virtude dos problemas de fiabilidade que muitas vezes levantam.

Ambos os tipos de documentos foram divididos em dois grupos: aqueles que se debruçam sobre a Guiné – Bissau e os restantes.

## FONTES PRINCIPAIS

### DOCUMENTOS SOBRE A GUINÉ-BISSAU

AABY, P. (1978), *The state of Guinea-Bissau*, Research report N° 45, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, Suécia.

ACHINGER, G. (1986), "Família guineense: estabilidade e transformação", in Soronda, N° 1, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

ACHINGER, G. (1991), "Os destinos duma grande família guineense numa época de transformações políticas e sociais" in *Revista Internacional de Estudos Africanos*, N°14-15, Lisboa, Portugal.

ACIOLY, JR., C. (1993), *Planejamento Urbano, Habitação e Autoconstrução: experiências com urbanização de bairros na Guiné-Bissau*, Publikatieburo Bouwkunde, Faculdade de Arquitetura, Habitação, Planejamento e Desenho Urbano, Universidade de Tecnologia de Delft, Holanda.

AGUILAR, R. (1998), *Guinea-Bissau 1997: going into high gear*, Universidade de Gotemburgo, Departamento de Economia, Suécia.

AGUILAR, R., e STENMAN, A. (1993), *Guinea-Bissau, Facing new temptations and challenges*, Universidade de Gotemburgo, Departamento de Economia, Suécia.

AGUILAR, R. e ZEJAN, M. (1991), *Guiné-Bissau, um novo começo ?*, Universidade de Gotemburgo, Departamento de Economia, Suécia.

AGUILAR, R. e ZEJAN, M. (1992), *Guiné-Bissau, saindo do caminho traçado*, Universidade de Gotemburgo, Departamento de Economia, Suécia.

AGUILAR, R. e ZEJAN, M. (1994), "Ajustamento estrutural na Guiné-Bissau", in Soronda, N°17, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

ANDRADE, M. (1993), *Avaliação do investimento publico*, Ministério do Desenvolvimento Rural e Agricultura, Bissau, República da Guiné-Bissau.

ARRUDA, M. (1977), "A nova via de desenvolvimento da Guiné-Bissau, entrevista com Vasco Cabral", in *Economia e Socialismo*, N° 21, Lisboa, Portugal.

AUGEL, J. e CARDOSO, C. (1996), "Transição democrática na Guiné-Bissau e outros ensaios", N°10, Kacu Martel, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

BANCO CENTRAL da GUINÉ-BISSAU (1992), Relatório do Conselho de Administração, Gerencia 1990-1991, Bissau, República da Guiné-Bissau.

BANCO CENTRAL da GUINÉ-BISSAU (1993), Estatísticas económicas e financeiras, Bissau, República da Guiné-Bissau.

BANCO CENTRAL dos ESTADOS da AFRICA OCIDENTAL, (BCEAO) (2001), Relatório de Actividades, [www.bceao.org](http://www.bceao.org).

BANCO EUROPEU de INVESTIMENTO e GOVERNO (1991), Programa Indicativo Nacional, Quadro da Cooperação entre a República da Guiné-Bissau e a Comunidade Económica Europeia no âmbito da Convenção de Lomé IV, Bissau, República da Guiné-Bissau.

BARATA, N.C. (1985), Estratégias de desenvolvimento comparadas na Guiné-Bissau: finais dos anos 60 e anos 80, AEISE/CESA, Documentos de trabalho, Nº 3, Lisboa, Portugal.

CABRAL, A. (1972), "Baseamos a nossa luta nas realidades concretas do nosso país", in *O Militante*, 1977, nº 2, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CABRAL, A. (1974), *Textos políticos*, Afrontamento, Lisboa, Portugal.

CABRAL, A. (1974a), *Guiné-Bissau, nação africana forjada na luta*, Nova Aurora, Lisboa, Portugal.

CARDOSO, B. (1986), *Evolução macro-económica (1974-85)*, Estudo de trabalho, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CARDOSO, C. (2002), *A formação da elite política na Guiné – Bissau*, CEA/ISCTE, Occasional Paper series Nº5, Lisboa, Portugal.

CARDOSO, C. e IMBALI, F. (1993), "As questões institucionais e o programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau", in *Os efeitos sócio-económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau*, INEP, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CARDOSO, M.I.C. (1992), *FMI. Um caso prático: a República da Guiné-Bissau*, mimeo, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, Portugal.

CARNEIRO, D. e ABREU, M. (1989), *Dificuldades e Perspectivas para o ajuste estrutural*, ASDI, Bissau, Guiné-Bissau.

CHABAL, P. (1984), "Socialismo na Guiné-Bissau: problemas e contradições no PAIGC desde a independência", in *Revista Internacional de Estudos Africanos*, Nº1, Lisboa, Portugal.

CHABAL, P. (1993), "O Estado pós-colonial na África de expressão portuguesa", in *Soronda - Revista de Estudos Guineenses*, Nº 15, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CHILCOTE, R.H. (1991), *Amílcar Cabral's revolutionary theory and practice, a critical guide*, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, EUA e Reino Unido.

CIDAC (1977), *Guiné-Bissau, 3 anos de independência*, CIDAC, Lisboa, Portugal.

COMISSARIADO de ESTADO da COORDENAÇÃO ECONÓMICA e PLANO (1980), *Introdução à geografia da Guiné-Bissau*, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CONSEIL ECONOMIQUE d'ÉTUDES (1988), *Étude des dimensions sociales de l'ajustement structurel en Guinée-Bissau*, Québec, Canadá.

CROWLEY, E.L. (1993), *Guinea-Bissau's Informal Economy and its contributions to economic growth*, USAID, Bissau, República da Guiné-Bissau.

DÁVILA, D. (1991), "Planeamento urbanístico e territorial na Guiné-Bissau", in Soronda, Nº 12, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

DGCP e MAPT (Vários anos), Tabelas salariais dos funcionários públicos, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1993, folhas soltas, Bissau, República da Guiné-Bissau.

DGE (1977), Boletim Trimestral de Estatística, , DGE, 3º trimestre, Bissau, República da Guiné-Bissau.

DGE (1981), Resultados do Inquérito sobre as receitas e despesas familiares, Bissau, República da Guiné-Bissau.

DGE (1985), Boletins de inquérito, Bissau, República da Guiné-Bissau, Ministério do Plano.

DGE (1991 e 1993), Índice de preços no consumidor, Dezembro, Bissau, República da Guiné-Bissau.

EMBALÓ, A. (1996), Guiné-Bissau, Evolução sócio-económica 1990-1994, Crédito Predial Português, Lisboa, Portugal.

EMBALÓ, F. (1994), "Os desajustes do Programa de Ajustamento" in Soronda, Nº17, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, Guiné-Bissau.

ESIM, S. e WALKER, A. (1995), "Guinea-Bissau", in Webster and Fidler, P., eds., The informal sector and micro-finance institutions in West Africa, World Bank, Washington, D.C., EUA.

FADUL, F. (2002), Para um Estado transversal, da socioeconomia política a uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo para a Guiné - Bissau, Tese de Mestrado, ULHT, Lisboa, Portugal.

FERNANDES, R.M. (1994), "Processo democrático na Guiné-Bissau", in Soronda, Nº16, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, Guiné-Bissau.

FERNANDES, R.M. (1994a), "Partido único e poderes tradicionais", in Soronda, Nº17, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, Guiné-Bissau.

FMI (1984), Dados sobre a Guiné-Bissau, Quadros de trabalho, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

FMI (1998), Guinea-Bissau: recent economic developments, IMF Staff Country Report Nº98/40, April, Washington, D.C., EUA.

FMI (1999), IMF Staff Country Report N.º 99/123, Washington, D.C., EUA.

FMI (1999 e 2000), Letter of Intent, Agosto (1999) e Novembro (1999 e 2000), www.imf.org.

FMI (2001), IMF Staff Country Report N.º 01/23, Washington, D.C., EUA.

FMI (2002), IMF Staff Country Report Nº 02/153, Washington, D.C., EUA.

FONSECA, D. (1996), "A presença da Igreja Católica na Guiné - Bissau depois da independência", in Guiné - Bissau Vinte anos de independência, Cardoso, C. e Augel, J., coords., INEP, Bissau, República da Guiné-Bissau.

FORREST, J.B. (1991), "Autonomia burocrática, política económica e política num Estado "suave": o caso da Guiné-Bissau pós colonial", in Soronda, Nº 15, 1993, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

FORREST, J.B. (1992), Guinea-Bissau, Power, Conflict and Renewal in a West African Nation, Westview Press, Inc., Boulder & Oxford, EUA e Reino Unido.

GALLI, R.E. (1989), "Estado e sociedade na Guiné-Bissau", in Soronda, Nº 8, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GALLI, R.E. (1991), "Liberalisation is not enough: structural adjustment and peasants in Guinea-Bissau", in Review of African Political Economy, New York, EUA.

GALLI, R.E., e JONES, J. (1987), Guinea-Bissau, Politics, Economics and Society, Frances Printer Publishers, London, Reino Unido.

GOMES, P. (1993), "O financiamento externo e a liberalização comercial durante o PAE", in Os efeitos sócio-económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOMES, A. (1994), "Current Perceptions of Poverty", ALTERNAG, in Republic of Guinea – Bissau, Poverty Assessment and Social Sectors, Strategic Review, Vol. III, World Bank Report N.º 13155 – GUB, Washington, D.C., EUA.

GONÇALVES, F. (1984), Despesas de desenvolvimento programadas e realizadas em 1983 e revisão da programação para 1984, mimeo, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOVERNO (1981), Programa do Governo Provisório, mimeo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOVERNO (1988), "A política económica para 1988: documento apresentado à Mesa Redonda de Genève", in Boletim de Informação Socio-económica, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano III, N.º3, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOVERNO (1988a), "Estratégia para o desenvolvimento do sector da educação", in Soronda, N.º 7, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOVERNO (1989), Carta Governamental de política de desenvolvimento, 1989 - 91, Segundo Crédito de ajustamento estrutural, Banco Nacional da Guiné-Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOVERNO (1993), Situação económica e financeira, 1.º trimestre de 1993, Ministério das Finanças, Gabinete de Conjuntura e Orçamento, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOVERNO (1994), "Document-cadre de politique économique et financière à moyen terme (1994-97)", in Conférence de Table Ronde, Genève, Suíça.

GOVERNO (1994a), "Note de réflexion sur la consolidation de la démocratie", in Conférence de Table Ronde, Genève, Suíça.

GOVERNO (1994b), "Rapport d'avancement - Programme national de renforcement des capacités de gestion macro-économique", in Conférence de Table Ronde, Genève, Suíça.

GOVERNO (1995), Programa de Governo, in Jornal Nô Pintcha, 16 de Março, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOVERNO (1999), Carta de intenções ao FMI, Agosto e Novembro, Bissau, República da Guiné Bissau.

GOVERNO (2000), Programa de Acção da Guiné – Bissau, Terceira Conferência das Nações Unidas sobre os países menos avançados, Dezembro, Bissau, República da Guiné Bissau.

GOVERNO (2002), Documento de Estratégia Nacional para a Redução da pobreza (DENARP), Bissau, República da Guiné – Bissau.

GUIMARÃES, E. (1992), O ajustamento estrutural na Guiné-Bissau, a experiência dos anos 80, Instituto Superior de Economia e Gestão, Tese de Mestrado, Lisboa, Portugal.

HANDEM, D.L. (1986), Nature et fonctionnement du pouvoir chez les balanta brassa, Kacu Martel, Nº 6, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HANDEM, D.L. (1986a), "A Guiné-Bissau: adaptar-se à crise", in Soronda, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Nº 3, 1987, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HANDEM, D.L. (1986b), O impacto socio-económico do programa de estabilização económica e dos investimentos públicos, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HANDEM, D.L. (1987), "O prosseguimento do programa de estabilização económica", Editorial, do Boletim de Informação Socio-económica, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano III, Nº1, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HANDEM, D.L. (1988), "A Guiné-Bissau: O Nó do Ajustamento", in Boletim de Informação Socio-económica, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano III, Nº2, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HANDEM, D.L. (1989), "A luta de libertação e formação da nação guineense", in A construção da nação em África, INEP/CODESRIA/UNITAR, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HANDEM, D.L. (1991), "Desenvolvimento na Base e Participação Popular, uma alternativa?", in Soronda, Nº 12, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HANDEM, D.L. (1991a), La femme en Guinée-Bissau: pour quelle integration au developpement ?, PNUD, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HANDEM, J. (1986c), "A problemática do subdesenvolvimento", in Boletim de Informação Socio-económica, Ano II, Nº1, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HAVIK, P. (1990), "A pesquisa sobre a transformação rural na Guiné – Bissau", in Soronda-Revista de estudos guineense, INEP, Nº 10, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HAVIK, P. (1995), "Relações de género e comércio: estratégias inovadoras de mulheres na Guiné-Bissau", in Soronda, Nº 19, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HERMELE, K. (1989), Economic Reform in Guinea-Bissau, mimeo, Suecia.

HOCHET, A-M. (1983), Paysanneries en attente - Guinée-Bissau, ENDA, Dakar, Senegal.

HORTA, P. (1965), "Análise estrutural e conjuntural da economia da Guiné", in Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, Vol.20, Nº80, Bissau, República da Guiné-Bissau.

HUGON, E. e SPENCER, H. (1980), "República da Guiné-Bissau, um passo em frente nos caminhos do planeamento", in Economia e Socialismo, Ano IV, Nº 51, Lisboa, Portugal.

IMBALI, F., et al. (1996), Guiné – Bissau uma retrospectiva, Cenários Prospectivos, INEP/NLTPS, Bissau, República da Guiné – Bissau.

INEC (1986), Quadros estatísticos de projecto de anuário, mimeo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

INEC (1992), Inquérito Ligeiro Junto das Famílias, Resultados, Bissau, República da Guiné-Bissau.

INEC (1993), Inquérito ao consumo e orçamentos familiares, Manual de formação e boletins, Bissau, República da Guiné-Bissau.

INEC (1993a), Recenseamento Geral da população e habitação, 1991, Dados definitivos de S.A.B., Bissau, República da Guiné-Bissau.

INEC (1994), Quadros estatísticos, mimeo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

INEC (Vários anos), Folhas dos serviços com cálculo IPC, Bissau, República da Guiné-Bissau.

INEP (1995), Guiné-Bissau, uma retrospectiva, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

INEP/UNICEF (1992), A análise da situação das crianças e das mulheres na Guiné-Bissau, Bissau, Guiné-Bissau.

IMF (1998), Guinea-Bissau: recent economic developments, Staff Country Report N° 98/40, International Monetary Fund, Washington, D.C., EUA.

JAO, M., (1996), "Os poderes tradicionais no período de transição", in Pluralismo político na Guiné-Bissau, uma transição em curso, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

JAO, M. (1999), "Intervenção rural integrada, a experiência do norte da Guiné-Bissau", Kaçu Martel, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

JUNTA DE INVESTIGAÇÕES DO ULTRAMAR (1972), Prospectiva do desenvolvimento económico e social da Guiné, Bissau, República da Guiné-Bissau.

KASPER, J.E. (1991), "Levantamento cartográfico da Guiné-Bissau", in Revista Internacional de Estudos Africanos, N°14-15, Lisboa, Portugal.

KASPER, J.E. (1993), Bissau - Estratégias de sobrevivência numa cidade da África Ocidental, resenha da tese de doutoramento, Universidade de Frankfurt/Meno, in Soronda, N°16, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

KOUDAWO, F. (1993), "A ajuda económica como instrumento político: uma perspectiva histórica", in Soronda, N° 19, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

LEPRI, J-L. (1985), "Do ensino na Guiné-Bissau no ano lectivo de 1983-84", in Revista Internacional de Estudos Africanos, N° 3, Lisboa, Portugal.

LEPRI, J-P. (1986), "Contribuição para a análise sociológica da Guiné-Bissau actual", in Soronda, N° 1, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

LEPRI, J-P. (1986a), "Análise das estatísticas escolares do ano lectivo 1984-85", in Boletim de Informação Socio-economica, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano II, N°3, Bissau, República da Guiné-Bissau.

LEPRI, J-P (1988), "Formação de professores locais, materiais escolares e insucesso escolar na Guiné-Bissau", in Soronda, N° 5, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

LESLIE, W. (1987), *The open economy: tools for policymakers in developing countries*, World Bank, Oxford University Press, Reino Unido.

LIBERATO, C. F. (1992), "Os conceitos de etnia e classes sociais: uma primeira aproximação dos instrumentos de análise da realidade africana", in Soronda, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, N° 14, Bissau, República da Guiné-Bissau.

LOBBAN, R.A. (1993), "Retrospective, Prospective: Guinea-Bissau on the 20th anniversary of independence 1973 - 1993", mimeo, in *Desenvolvimento e perspectivas - Balanço e perspectivas*, Colóquio Internacional, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

LOBBAN, R.A. e FORREST, J. (1988), *Historical Dictionary of the Republic of Guinea - Bissau*, 2ª ed., The Scarecrow Press, Inc., London, Reino Unido.

LOPES, C. (1982), *A transição histórica na Guiné-Bissau*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, 1986, Bissau, República da Guiné-Bissau. (versão editada e edição em prova de impressão corrigida pelo autor)

LOPES, C. (1985), *Concepção de poder e identidade nacional*, Fundação Calouste Gulbenkian, Paris, França.

LOPES, C. (1986), "A Guiné-Bissau à procura de um modelo social", in Soronda, N° 1, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

LOPES, C. (1987), "Diagnóstico e estratégia de valorização dos recursos humanos nacionais", in *Boletim de Informação Socio-económica*, Bissau, República da Guiné-Bissau, INEP, Ano IV, N° 1.

LOPES, C. (1988), *Para uma leitura sociológica da Guiné-Bissau, Economia e Socialismo*, ed., artigos de 1981 a 1984, Bissau, República da Guiné-Bissau.

LOPES, C. (1994), "Os limites históricos de uma fronteira territorial: Guiné Portuguesa ou Guiné-Bissau", in *Géopolitiques des mondes lusophones*, Lusotopie, N° 1 - 2, L'Harmattan, Paris, França.

LOPES, C. (1999), *Kaabundé - Espaço, território e poder na Guiné - Bissau, Gâmbia e Casamance pré - coloniais*, Afrontamento, Porto, Portugal.

LOPES, C. e HANDEM, D.L. (1987), "GNB-Síntese da situação económico-financeira e perspectivas de médio prazo", in *Boletim de Informação Socio-económica*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, N°2, Ano 3, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MANÉ, A. (1989), "Os dois primeiros planos de desenvolvimento: alguns elementos de reflexão", in Handem, D.L. e Silva, F.D., coord., *A Guiné-Bissau a caminho do ano 2000*, INEP/CESE, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MARLEAU, D. (1989), *Allegement de la pauvreté en Guiné-Bissau*, World Bank, SDA Document, mimeo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MARTIN, D-C (1991), "Les cultures politiques", in Coulon, C. e Martin, D.-C., eds., *Les Afriques Politiques*, Editions La découverte, Paris, França.

M'BALI, F. (1988), *L'État et les paysans face aux contraintes du developpement rural en Guinee-Bissau, la confrontation de deux logiques*, memoire pour le DEA en Sociologie, Université de Bordeaux II, Bordéus, França.

MENDES, J. (2001), *Estudo sobre a vulnerabilidade na Guiné - Bissau*, mimeo, PNUD, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MENDES, R. e JAWAD, M. (1986), "Breve análise do sector comercial", in Boletim de Informação Socio-economica, INEP, Ano II, Nº1, Junho, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MENDY, P. (1996), "A emergência do pluralismo político na Guiné – Bissau", in Pluralismo político na Guiné-Bissau, uma transição em curso, INEP, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO da COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (1991), Programa indicativo nacional, Documento trabalho, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO da COORDENAÇÃO ECONÓMICA, PLANO e COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (1986), Plano Anual 1986, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO da EDUCAÇÃO (2000), Levantamento do sector, Projecto Firkidja, Bissau, republica da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO das FINANÇAS, SECRETARIA de ESTADO do PLANO (1994), Programa de Investimento Público, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO das OBRAS PÚBLICAS (1993), Plano Geral Urbanístico de Bissau, Direcção Geral de Habitação e Urbanismo, Direcção de Urbanismo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO e COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (1992), Programa de acção social e infraestrutural, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO e COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (1995), Programa de investimento público 95-97, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO (1981), Compte rendu de l'enquête sur les dépenses et revenus des menages en Guinee Bissau, mimeo, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO (1984), Plano anual 1984, Secretaria de Estado do Plano e Cooperação Internacional, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO (1985), Linhas directrizes e grandes orientações do II Plano de desenvolvimento económico e social, Documentos de trabalho, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO (1985a), Conference des Organizations non gouvernementales, Document d'Orientation, Bissau, República da Guiné-Bissau, Ministério do Plano.

MINISTÉRIO do PLANO (1986), Contas Nacionais da GNB 1983-85, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO (1986a), Etablissement de perspectives de population pour la preparation du II eme Plan National de developpement, Documento de trabalho, Ministério do Plano Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO (1986b), Programa/realização 1983, Folha interna, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO do PLANO (1986c), Vencimentos dos funcionários públicos, Folha interna, Ministério do Plano Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO dos NEGÓCIOS ESTRANGEIROS e COOPERAÇÃO (1993), Relatório de actividades, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MOITA, J. e LOPES, C. (1988), Exercício NATCAP da Guiné – Bissau, Relatório final, Bissau, República da Guiné – Bissau.

MOURA, A. (1987), "Uma estratégia alternativa de desenvolvimento económico", in Economia e Socialismo, Nº 71, Lisboa, Portugal.



MURTEIRA, M. (1978), "O desenvolvimento dos menos desenvolvidos, Reflexões sobre as economias da Guiné e Cabo Verde", in *Economia e Socialismo*, Nº 30, Lisboa, Portugal.

NÓBREGA, A.C. (2001) *A luta pelo poder no PAIGC: a conflitualidade e as crises de liderança*, Tese de Mestrado, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, Portugal.

P.A.I.G.C. (1974), *História da Guiné e ilhas de Cabo Verde*, Afrontamento, Lisboa, Portugal.

P.A.I.G.C. (1974a), *Manual político*, Afrontamento, Lisboa, Portugal.

P.A.I.G.C. (1986), *IVº Congresso, Conclusões*, mimeo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

PADOVANI, F. e DELGADO, A.M. (1993), "O sector informal e o ajustamento na Guiné-Bissau", in *Os efeitos sócio-económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Guiné-Bissau.

PEDNEAULT, V. (1992), *La population de la Guinée-Bissau de 1928 à 1979*, mimeo, Université de Montréal, Montréal, Canadá.

PÉLISSIER, R. (1989), *Naissance de la Guinée, Portugais et Africains en Sénégambie (1814 - 1936)*, Vol.I e II, Orgeval, França.

PIERSON-MATHY, P. (1980), *La naissance de l'État par la guerre de libération nationale: le cas de la Guinée-Bissau*, UNESCO, Paris, França.

PNUD (1997), *Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano*, Guiné – Bissau, Bissau, República da Guiné-Bissau.

PNUD (2000), *Difusão do conceito de desenvolvimento humano*, Bissau, República da Guiné – Bissau.

PNUD (2002), *Atelier de validação do sub-programa: Sectores sociais*, Programa Nacional de Boa Governação, Bissau, Republica da Guiné - Bissau.

PROENÇA, C.S. (1986), *Dados demográficos do Inquérito às Despesas Familiares*, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

PROENÇA, C.S. (1986a), *Inquérito às despesas familiares*, Ministério do Plano, Documentos metodológicos e apuramentos, Bissau, República da Guiné-Bissau.

PROENÇA, C.S. (1987), *Índice de preços no consumidor*, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

RIBEIRO, R. (1986), "Os censos e as sociedades camponesas", in *Soronda*, Nº 1, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

RIBEIRO, R. (1987), "Sobre o sector informal", in *Boletim de Informação Socio-economica*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano III, Nº3, Bissau, República da Guiné-Bissau.

RIBEIRO, R. (1988), "Arroz na mentalidade balanta", in *Boletim de Informação Socio-economica*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano III, Nº2, Bissau, República da Guiné-Bissau.

RUDEBECK, L. (1984), *On transition from national liberation movement to state power in Guinea Bissau*, APSA - TAGUNG, Munster, Alemanha.

RUDEBECK, L. (2001), *Colapso e reconstrução política na Guiné – Bissau 1998 – 2000*, Um estudo de democratização difícil, Nordiska Afrikainstitutet, Uppasala, Suécia,

SANCA, M. B. (1991), Políticas de desenvolvimento regional, Ministério da Economia e Finanças, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SANHÁ, Y. (1988), "Guiné-Bissau: Programa de ajustamento estrutural", in Boletim de Informação Socio-económica, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano III, Nº2, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SANHÁ, Y. (1993), "Reflexão sobre os impactos económicos e financeiros do programa de ajustamento estrutural", in Os efeitos sócio-económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Guiné-Bissau.

SANTOS, M. dos (1988), "Intervenção do Ministro do Comércio e Turismo na Mesa Redonda de Genève", in Boletim de Informação Socio-económica, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano II, Nº3, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SANTOS, M. dos (1989), "Estratégia de desenvolvimento: as ideias e as palavras", in Handem, D.L. e Silva, F.D., coord., A Guiné-Bissau a caminho do ano 2000, INEP/CESE, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SANTOS, M. dos (1989a), "Guiné – Bissau : a formação da Nação", in A Construção da Nação em África, colóquio INEP/CODESRIA/UNITAR, INEP, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SANTOS, A.R. (1984), "Estabilização e subdesenvolvimento: lições da Guiné-Bissau", in Economia e Socialismo, CESO, Nº60, Lisboa, Portugal.

SANTOS, A.R. et al. (1985), Estratégias de desenvolvimento e técnicas de planeamento económico, INEP e CESO, Lisboa e Bissau, Portugal e República da Guiné-Bissau.

SECRETARIAT de l'ÉTAT pour le PLAN et la COOPERATION INTERNATIONALE (1984), Table ronde de Bissau, Documentos de trabalho, Secretariat de l'État pour le plan et la coopération internationale, Vol I e II e Anexo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SEPCI (1983), Plano quadrienal de desenvolvimento económico e social 1983/86, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SIGRIST, C. (1980), "Sistemas políticos acéfalos e libertação nacional", in Economia e Socialismo, Nº 50, Lisboa, Portugal.

SILVEIRA, J. (1989), "La spatialisation d'un rapport colonial: Bissau, 1900-1960", in Bourgs et villes en Afrique Lusophone, L'Harmattan, Paris, França.

SODETEG (1987), Etude adéquate formation/activités productives, Bissau, República da Guiné-Bissau.

TANNER, C. (1990), O impacto do ajustamento estrutural e as políticas alternativas para a promoção do bem estar das mulheres e crianças na Guiné-Bissau, UNICEF, Bissau, República da Guiné-Bissau.

TIN, H. (2002) "O Benefício do fracasso: PAM, Ajuda Alimentar e Sobrevivência Local na Guiné – Bissau, 1998-99", in Soronda, Nova Série nº 3, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

UNIÃO EUROPEIA e GOVERNO (2002) Guiné-Bissau - Communauté européenne, Stratégie de coopération et Programme Indicatif 2001 - 2007, Certified Copy, DEV/A/1, [www.ue/int](http://www.ue/int)

UNICEF (1993), Análise da situação das crianças e das mulheres na Guiné-Bissau, Bissau, República da Guiné-Bissau,

UNICEF (2000) Multiple Indicator Cluster Survey, Guiné – Bissau, Bissau, República da Guiné – Bissau.

VÁRIOS (1990), Projecto de seguimento do Programa de Ajustamento Estrutural, mimeo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

VÁRIOS (1991), "Um olhar sobre a história dos recenseamentos coloniais: documentos do censo de 1950", in Soronda, Nº 12, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

VICTORISZ, T. (1986), "Uma estratégia alternativa de desenvolvimento", in Boletim de Informação Socio-economica, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano II, Nº1, Bissau, República da Guiné-Bissau.

WORLD BANK (1986), Guiné-Bissau na encruzilhada, uma receita para um ajustamento global, Documento trabalho, World Bank, Conf.nº6361-GNB, Bissau, República da Guiné-Bissau.

WORLD BANK (1986a), Projecto de população, saúde e nutrição, Aide-memoire, Ministério do Plano, Bissau, República da Guiné-Bissau.

WORLD BANK (1987), Guinea-Bissau: A prescription for Comprehensive Adjustment, Report Nº6361-GNB, World Bank, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1989), Poverty alleviation in Guiné-Bissau, Draft Report nº8002-GNB, WorldBank, Relatório do projecto SDA, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1991), Aide-memoire, Supervisão do segundo ajustamento estrutural, Documento trabalho, Bissau, República da Guiné-Bissau.

WORLD BANK (1992), "Aide-memoire, Avaliação global de 1992", in Banco Mundial e Guiné-Bissau a novela continua, Jornal Expresso de Bissau, Bissau, República da Guiné-Bissau.

WORLD BANK (1994) Republic of Guinea – Bissau, Poverty Assessment and Social Sectors, Strategic Review, Vol.I, II, III, Report N.º 13155 – GUB, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK e GOVERNO (1987), Aide memoire, Guiné-Bissau: Projecto de alívio social e infraestrutural (PASI), mimeo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

WORLD BANK e GOVERNO (1992), Aide-memoire de reunião anual em Washington, mimeo, Bissau, República da Guiné-Bissau.

ZIEGLER, J. (1983), Contre l'ordre du monde – Les rebelles, Editions du Seuil, Paris, França.

## OUTROS DOCUMENTOS

ABEL-SMITH, B. e BAGLEY, C. (1977), "The problem of establishing equivalent standards of living for families of different composition", in Townsend, P., ed., The concept of poverty, Heinemann Educational Book, London, Reino Unido.

ADEGBOYEGA, O., NTOZI, J.P.M. e SSEKAMATTE-SSEBULIBA, J.B. (1997), "La famille africaine, données, concepts et méthodologie", in La famille africaine, Politiques démographiques et développement, Karthala, trad. 1999, Paris, França.

ADEPOJU, A. (1997), "Les mutations de la famille africaine", in La famille africaine, Politiques démographiques et développement, Karthala, ed.1999, Paris, França.

- ADDISON, T., DEMERY, L., et al. (1990), Making adjustment work for the poor: a framework for policy reform in Africa, World Bank, Washington, D.C., EUA.
- ALTIMIR, O. (1981), "La pobreza en América Latina, un examen de conceptos y datos", Revista de la CEPAL, N°13, Santiago de Chile, Chile.
- AMANCIO, L. (1996), "Identidade social e relações intergrupais", in Vala, J. e Monteiro, M.B., orgs., Psicologia Social, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Portugal.
- AMIN, S. (1973), Le développement inégale, Editions Minuit, Paris, França.
- AMIN, S. (1990), Maldevelopment: anatomy of a global failure, Zed Books Ltd., London, Reino Unido.
- AMIN, S. (1992), "Moving beyond structural adjustment", in Third World Resurgence, N°28, ERODAD, Bruxelles, Bélgica.
- APPLETON, S. (1996), "Problems of measuring changes in poverty over time, the case of Uganda 1989 – 92", in IDS Bulletin, Vol. 27, N.º1, Brighton, Reino Unido.
- ARRUDA, M. (1993), Structural adjustment: a constructive overview from the perspective of civil society, Paper para o NGO Working Group on the World Bank, Washington, D.C., EUA.
- AZARYA, V. (1988), "Reordering State-Society relations : incorporation and disengagement", in Chazan, N., e Rothchild, D., eds., The precarious balance, state & society in Africa, African Modernization and Development Series, Westview Press, London, Reino Unido.
- BACHA, E. (1987), "IMF conditionality: conceptual problems and policy alternatives", in World Development, Pergamon Press, Vol.15, No.12, Oxford, Reino Unido.
- BAD (1993), Poverty Alleviation - beyond the social dimensions of adjustment, in African Development Report, Abidjan, Costa do Marfim.
- BALANDIER, G.(1982), Sociologie Actuelle de l'Afrique Noire, PUF, Paris, França.
- BALANDIER, G. (1987), Antropologia política, Presença, Lisboa, Portugal.
- BARYA, J-J.B. (1993), "The New Political Conditionalities of aid: an independent view from Africa", in IDS Bulletin, Vol.24, N° 1, Sussex, Reino Unido.
- BAYART, J-F (1989), L'État en Afrique, la politique du ventre, Fayard, Paris, França.
- BAYART, J-F (1991) " La problématique de la démocratie en Afrique Noire" , in Politique Africaine, N° 43, Paris, França.
- BAYART, J-F. (1996), La greffe de l' État, Capítulo 1, Karthala, Paris, França.
- BAYART, J-F (1997), "Le capital social de l' État falsificateur, ou les ruses de l' intelligence politique", in La criminalisation de l'État en Afrique, Éditions Complexe, Bruxelles, Bélgica.
- BAYART, J-F, ELLIS, S. e HIBOU, B. (1997), "L'État kleptocrate à l'État malfaiteur ?" in La criminalisation de l'État en Afrique, Éditions Complexe, Bruxelles, Bélgica.
- BAYART, J-F, MBEMBE, A. e TOULABOR, C. (1992), Le politique par le bas en Afrique Noire, Karthala, Paris, França.
- BAUER, P. (1993), Development aid, end it or mend it, International Center for Economic Growth, Occasional Papers, N° 43, San Francisco, EUA.

BECKER, C., HAMER, A.M. e MORRISON, A.R. (1994), *Beyond Urban bias in Africa*, James Currey, London, Reino Unido.

BENTHAM, J. (1791), *Principles of Morals and Legislation*, Doubleday, London, Reino Unido.

BERGSON, A. (1938), "A reformulation of certain aspects of welfare economics", in Arrows, K.J. e Scitovsky, T., ed., *Quarterly Journal of Economics*, 1969, New York, EUA.

BERGSTRÖM, T.C. (1993), "A survey of theories of the family", in *Handbook of Population and Family Economics*, Rosenzweig, M.R. e Stark, O., eds., Elsevier, 1997, Amsterdam, Holanda.

BERY, S.K. (1990), "Economic Policy Reform in Developing Countries: the role and management of political factors", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.18, No8, Oxford, Reino Unido.

BLAU, J.H. (1957), "The existence of social welfare functions", in *Econometrica*, N° 25, EUA.

BOADWAY, R.W., e BRUCE, N. (1984), *Welfare Economics*, Basil Blackwell, Oxford, Reino Unido.

BOATENG, E.O. et al. (1990), "Un profil de pauvreté au Ghana 87-88", 1990, DSA, Apendice 2, World Bank, Washington, D.C., EUA.

BOENINGER, E. (1992), "Governance and Development: Issues and Constraints", in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, World Bank, Washington, D.C., EUA.

BONNER, J. (1986), *Politics Economics and Welfare*, Harvester Press, Manchester, Reino Unido.

BONVALET, C. e LELIÉVRE, E. (1995), "Du concept de ménage à celui d'entourage: une rédefinition de l'espace familial", in *Sociologie et Sociétés*, Vol.XXVII, N°2, Presses de l'Université de Montréal, Canadá.

BOURGUIGNON, F. (1991), "Optimal poverty reduction, adjustment and growth", in *The World Bank Economic Review*, Vol.5, N°2, Washington, D.C., EUA.

BOURGUIGNON, F., MELO, J.M. e MORRISSON, C. (1991), "Poverty and Income Distribution During Adjustment: Issues and Evidence from the OCDE Project", in *World Development*, Vol.19, N°11, London, Reino Unido.

BOURGUIGNON, F., MELO, J.M. e MORRISSON, C. (1992), *Adjustment and equity in developing countries*, OCDE, Development Centre Studies, Paris, França.

BRANDT, H. et al. (1985), *Structural Distortions and Adjustment Programmes in the Poor Countries of Africa*, German Development Institute, Berlin, Alemanha.

BRANSON, W., JAYARAJAH, C. e SEN, B. (1996), *Social Dimensions of Adjustment*, OED, World Bank, Washington, D. C., EUA.

BRANSON, W. e JAYARAJAH, C. (1992), "The social impact of adjustment", Capítulo 6, *Structural and sectoral adjustment, World Bank experience, 1980 - 92*, OED, World Bank, Washington, D. C., EUA.

BRATTON, M. e ROTHCHILD, D. (1992), "The institutional bases of governance in Africa", in Hyden, G. e Bratton, M., eds., *Governance and Politics in Africa*, Lynne Rienner Publishers, London, Reino Unido.

BRATTON, M. e WALLE, N. (1992), "Toward governance in Africa: popular demands and state responses", in Hyden, G. e Bratton, M., eds., *Governance and Politics in Africa*, Lynne Rienner Publishers, London, Reino Unido.

BRUTON, H. J. e CLARK, P.G. (1986), *An approach to development policy analysis*, Seminar Paper, N°32, EDI, World Bank, Washington, D.C., EUA.

BUITER, W.H. (1988), "Structural and stabilization affects of fiscal and financial policy in the dependent economy", in *Oxford Economic Papers* (New Series), Clarendon Press, Vol.40, N°2, Oxford, Reino Unido.

CALKINS, P., et al. (1993), *Mesure du bien-être et de la pauvreté*, Conférences N°37, Centre Sahael, Université Laval, Bélgica.

CAMDESSUS, M. (1990), "Aiming for High Quality Growth", in *Finance & Development*, Vol.27, Washington, D.C., EUA.

CARVALHO, S. e WHITE, H. (1997), *Combining the qualitative and quantitative approaches to poverty measurement and analysis*, World Bank Technical Paper N° 366, Washington, D.C., EUA.

CEA E UNESCO (1974), *Manuel des enquêtes demographiques par sondage en Afrique*, 1975, Addis Ababa, Etiópia.

CHABAL, P e DALOZ, J-P. (1999), *Africa woks – disorder as political instrument*, Oxford, Bloomington, Reino Unido.

CHAMBERS, R., (1997), "Responsible Well – Being – a personal agenda for development", in *World Development*, Vol.25, N° 11, Pergamon Press, Oxford, Reino Unido.

CHAPELIER, G. e TABATABAI, H. (1989), *Stabilization, Structural Adjustment and UNDP policy*, UNDP Discussion Paper, United Nations, New York, EUA.

CHAZAN, N. (1988), "State and society in Africa: images and challenges", in Chazan, N., e Rothchild, D., eds., *The precarious balance, state & society in Africa*, African Modernization and Development Series, Westview Press, London, Reino Unido.

CLARK, J. (1991) *Democratizing Development: the role of voluntary organizations*, Earthscan Publications, London, Reino Unido.

CLARK, P.G. et al. (1981), "On indices for the mesurement of poverty", in *The Economic Journal*, Vol.91, London, Reino Unido.

CREIGHTON, C. e OMARI, C.K., et al. (1995), *Gender, Family and Household in Tanzânia*, Ashgate Publishing Company, Hants, Reino Unido.

COHEN, S. I. (1974), "Towards social group approaches in economic models", d, d, d..

COLCLOUGH, C. e GREEN, R. H. (1988), "Do stabilisation policies stabilise ?", in *IDS Bulletin*, Institute of Development Studies, Vol.19, No 1, Brighton, Reino Unido.

COLIN, C. (1940), *Conditions of economics progress*, MacMillan, London, Reino Unido.

COPANS, J. (1991), "Les structures sociales", in *Les Afriques Politiques*, eds.Coulon, C. et Martin, D.-C., Editions La découverte, Paris, França.

CORNIA, G.A. (1987), "Ajuste a nível familiar: potencial e limitaciones de las estrategias de sobrevivencia", in *Ajuste con rostro humano*, Siglo Veintiuno para UNICEF, Vol.I, Madrid, Espanha.

CORNIA, G.A. (1987a), "Declive economico y bien estar humano en la primera mitad de los anos ochenta", in *Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno para UNICEF, Vol.I, Madrid, Espanha.*

CORNIA, G.A. (1987b), "Políticas de ajuste 80-85; efectos en el bienestar de la infância", in *Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno para UNICEF, Vol.I, Madrid, Espanha.*

CORNIA, G.A. (1993), "Is adjustment conducive to long – term development ? The case of Africa in the 1980s", in *From the debt crisis to sustainable development: changing perspective on North – South relations, MacMillan, London, Reino Unido.*

CORNIA, G.A., JOLLY, R. e STEWART, F. (1987), "Una vision global del enfoque alternativo", in *Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno para UNICEF, Vol.I, Madrid, Espanha.*

CROCKETT, A.D. (1981), "Stabilization policies in developing countries: some policy considerations", in *Staff Papers, FMI, Vol.28, nº1, Washington, D.C., EUA.*

DEATON, A. e CASE, A. (1987), *Analysis of Household Expenditures, World Bank, LSMS Working Paper, N°28, Washington, D.C., EUA.*

DEMERY, L. (1993), "The poverty profile", in Demery, L., Ferroni, M. e Grootaert C., eds., *Understanding the social effects of policy reform, World Bank, Washington, D.C., EUA.*

DEMERY, L. (1994), "Côte d' Ivoire: fettered in adjustment", in *Adjustement in Africa, Lessons from country case studies, World Bank, Washington, D.C., EUA.*

DESSART, M.A. (1990), *Los efectos de las políticas de ajuste en la distribuicion del ingreso y en la pobreza y otros problemas sociopoliticos, mimeo, FMI, Instituto del FMI, Washington, D.C., EUA.*

DORNBUSCH, R. (1980), *Open Economy Macroeconomics, Basic Books, Inc., New York, EUA.*

DORNBUSCH, R. e HELMERS, F. (1988), *Economia Aberta, Instrumentos de Política Económica nos países em vias de desenvolvimento, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Portugal.*

DOROSH, P. (1994), "Economic fallout from a uranium boom: structural adjustment in Niger", in *Adjusting to policy failure in African economics, Cornell University, New York, EUA.*

DUBOIS, J-L e BLAIZEAU, D. (1989), *Connaitre les conditions de vie des ménages dans les pays en développment, Tomos I, II, III, Ministère de la Coordénation et Développement, Paris, França.*

ELBADAWI, I.A. e NDULU, B.J. (2001), "Growth and Development in SubSaharan Africa: Evidence on key factors", in *Economic Development in SubSaharan Africa, IEA Conference Volume N.º 129, Palgrave, New York, EUA.*

ENGLEBERT, P. e HOFFMAN, R. (1994), "Burundi: learning the lessons", in *Adjustement in Africa, Lessons from country case studies, World Bank, Washington, D.C., EUA.*

EDWARDS, S. (1992), *Structural Adjustment and Stabilization, Issues on Sequencing and Speed, EDI Working Papers, World Bank, Washington, D.C., EUA.*

ELLIOT, C. (1975), *Patterns of poverty in the Third World, Praeger Publishers, New York, EUA.*

FERES, J.C. e LEÓN A. (1990), "Magnitud de la situación de pobreza", in *Revista de la Cepal, ONU*, N°41, Santiago de Chile, Chile.

FIGUEIREDO, A.M. e COSTA, C.S. (1986), *Do subdesenvolvimento, vulgata, rupturas e reconsiderações em torno de um conceito*, Vol. I e II, Biblioteca das Ciências do Homem, Edições Afrontamento, Porto, Portugal.

FMI (1986), *Fund-Supported Programs, Fiscal Policy and Income Distribution*, Occasional Paper, N°45, Washington, D. C., EUA.

FMI (1988), *The implications of Fund-Supported Adjustment Programs for Poverty*, Occasional Paper, N°58, Washington, D. C., EUA.

FMI (1995), *Social Dimensions of the IMF's Policy Dialogue*, World Summit for Social Development, Pamphlet Series, N° 47, Washington, D. C., EUA.

FMI (1998a), *The IMF and the Poor*, Pamphlet Series, N.º 52, Washington, D. C., EUA.

FOSTER, J., GREER, J. e THORBECKE, E. (1984), "A class of decomposable poverty measures", in *Econometrica*, Vol 52, N°3, MIT, Massachusetts, EUA.

FOSTER, J., SHORROCKS, A.F. (1988), "Poverty Orderings", in *Econometrica*, Vol.56, N°1, MIT, Massachusetts, EUA.

FOSTER, J., SHORROCKS, A.F. (1991), "Subgroup consistent poverty índices", in *Econometrica*, Vol.59, N°3, MIT, Massachusetts, EUA.

GIBBON, P. (1992), "Structural adjustment and pressures toward multipartidarism in Sub-Saharan Africa", in *Authoritarianism, Democracy and Adjustment*, Seminar Proceedings N°26, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, Suécia.

GIBBON, P. (1992a), "The World Bank and African Poverty, 1973-91", in *The Journal of Modern African Studies*, Vol.30, N°2, Cambridge University Press, Reino Unido.

GLEWWE, P. e VAN DER GAAG, J. (1990), "Identifying the poor in developing countries: do different definitions matter?", in *World Development*, Vol.18, N°6, Pergamon Press, London, Reino Unido.

GORMAN (1955), "The intransitivity of certain criteria used in Welfare Economics", in *Oxford Economics Papers*, N°7, Reino Unido.

GRAAFF, J. Van (1957), *Fondements théoriques de l'économie du bien être*, Tome I, 1970, Dunod, Paris, França.

GREEN, R. (1985), "IMF stabilisation and structural adjustment in Sub-Saharan Africa are they compatible?", in *IDS Bulletin*, Institute of Development Studies, Vol 16, No 3, Brighton, Reino Unido.

GREEN, R. e FABER, M. (1994), *The structural adjustment of structural adjustment: sub-saharan africa 1980-1993*, in *IDS Bulletin*, Vol. 25, N° 3, Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido.

GROOTAERT, C. (1984), *Measuring and analysing Levels of Living in Developing Countries: An annotated questionnaire*, Working Paper, World Bank, N°24, Washington, D.C., EUA.

GROOTAERT, C. (1993), *How useful are integrated household survey data for policy-oriented analysis of poverty ?*, Africa Technical Department, World Bank, Working Papers, Washington, D.C., EUA.

GROOTAERT, C., KANBUR, R. e OH, G-T. (1995), *The dynamics of poverty*, Policy Research Working Paper, N°1499, World Bank, Washington, D.C., EUA.



GROOTAERT, C. e MARCHANT, T. (1991), The social dimension of adjustment priority survey, Social Dimension of Adjustment in Sub-Saharan Africa, Working Paper N° 12, World Bank, Washington, D.C.,EUA.

GROSH, E. M. (1991), The household survey as a tool for policy change, Living Standards Measurement Study, Working Paper N° 80, World Bank, Washington, D.C., EUA.

GUERRA, I. (2000), Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção, Principia, Cascais, Portugal.

GUILLAUMONT, P. e JEANNENEY, S.G. (1991), "Exchange rate policies and the social consequences of adjustment in Africa", in Chhibber, A. e Fisher, S., eds. Economic Reform in Sub-Saharan Africa, World Bank, Washington, D.C., EUA.

GITAN, M. (1982), "Economic management and IMF conditionality", in Adjustment and financing in the developing world, FMI/ODI, Washington, D.C., EUA.

HANDY, P-S. (1994), "L' Afrique dans le sillage de la théorie chaos", in Afrique 2000, Institut Panafrican de Relations Internationales, Bruxelles, Bélgica.

HAGENAARS, A. J. M. (1986), The perception of poverty, Center for Research in Public Economics, Leyden University, North Holland, Amsterdam, Holanda.

HAGENAARS, A. J. M. e VAN PRAAG, B.M.S. (1985) "A synthesis of poverty line definitions", in Review of Income and Wealth, New York, EUA.

HELLEINER, G. K. (1987), "Stabilization, Adjustment and the Poor", in World Development, Pergamon Press, Vol.15, N°12, Oxford, Reino Unido.

HELLEINER, G. K. (1993), From adjustment to development in sub-saharan africa: conflict, controversy, convergence consensus ? An overview, Department of Economics, University of Toronto, Canadá.

HERBST, J. (1990), "The structural adjustment of politics in Africa", in World Development, Pergamon Press, Vol.18, N°7, Oxford, Reino Unido.

HIBOU, B. (1997), "Le capital social de l' État falsificateur, ou les ruses de l' intelligence économique", in La criminalisation de l'État en Afrique, Éditions Complexe, Bruxelles, Bélgica.

HIBOU, B. (1998), "Banque Mondiale: les méfaits du catéchisme économique- L'exemple de l'Afrique subsaharienne", in Les Études du Ceri, n.º 39, Bordeaux, França.

HOEVEN, R. (1991), "Adjustment with a human face: still relevant or overtaken by events ? ", in World Development, Vol.19, N° 12, Pergamon Press, Reino Unido.

HUGON, P. (1982), "Secteur souterrain ou réseaux apparents", in Vivre et survivre dans les villes africaines, IEDES, PUF, Paris, França.

HUSAIN, I. (1995), "Ajustement structurel et développement à long terme en Afrique subsaharienne", in Hoeven, R. e Kraaij, F., eds., L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne, Karthala, Paris, França.

HYDEN, G. (1991), "Reciprocity and Governance in Africa", in Wunsch, J. e Olowu, D., eds., The failure of the centralised state, institutions and self-governance in Africa, Westview Special Studies on Africa, Boulder, EUA.

HYDEN, G. (1996), "Rethinking theories of the State, an africanist perspective", in *Africa Insight*, Vol.26, Nº1, African Institute of South Africa, Pretoria, República da África do Sul.

IDS (1987), *Seminar on economic management for structural adjustment*, IDS, Sub-Saharan Africa, Reading Guide, Brighton, Reino Unido.

INGLEHART, R. (1995), "Modification des valeurs, développement économique et évolution politique", in *Revue internationale des sciences sociales*, UNESCO/ERES, Nº 145, Paris, França.

JABARA, C. (1994), "Structural adjustment in a small, open economy: the case of Gambia", in *Adjusting to policy failure in African economics*, Cornell University, New York, EUA.

JACKSON, J. e ROSBERG (1982), *Personal Rule in Black Africa*, University of California Press, Berkeley, EUA.

JACQUEMOT, P. e ASSIDON, E. (1988), "L'ajustement, le change et la dynamique sociale", in *Politiques de change et ajustement en Afrique*, Cap.VI, Ministère de la Coopération et du Développement, Paris, France.

JESUINO, J.C. (1996), "Estrutura e processos de grupo: interações e factores de eficácia", in Vala, J. e Monteiro, M. B., org., *Psicologia Social*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Portugal.

JOHNSON, M., MCKAY, A. D. e ROUND, J. I. (1990), *Income and expenditure in a system of household accounts*, SDA, Working Papers. Nº 10, Surveys and Statistics, World Bank, Washington, D.C.,EUA.

JOLLY, R. (1991), "Adjustment with a human face : a UNICEF record and perspective on the 1980s", in *World Development*, Vol.19, Nº 12, Pergamon Press, Reino Unido.

KAKWANI, N. (1993), "Measuring Poverty: definitions and significance tests with application to Costa do Marfim", in Lipton,M. e Van Der Gaag, J., eds., *Including the poor*, World Bank, Washington, EUA.

KAMTO, M. (1994), "Les rapports État-société civile en Afrique", in *Afrique 2000*, Institut Panafrican de Relations Internationales, Bruxelles, Bélgica.

KANBUR, S. M. R. (1987), "Measurement and alleviation of poverty", in *Staff Papers*, FMI, Vol.28, nº1, Washington, DC, EUA.

KANBUR, S. M. R. (1987a), "Structural Adjustment, Macroeconomic Adjustment and Poverty:A Methodology for Analysis ", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.15, No.12, Oxford, Reino Unido.

KANBUR, S.M.R., e SQUIRE, L. (1999), *The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions*, Paper to the Symposium on "Future of Development Economics in Perspective", Dubrovnik, Bósnia.

KAPTEYN, A. e Halberstadt (1980), "A poverty line - a pilot survey in Europe", in *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 62, The Harvard University's Department of Economics, The MIT Press, EUA.

KASFIR, N. (1984), "Relating class to state in Africa", in *State and class in Africa*, Frank Cass and Company Limited, London, Reino Unido.

KENNEDY, C. (1953 e 1963), "The economic welfare function and Dr.Little's criterion" e "Welfare criteria a further note", in *The Economic Journal*, Nº73, London, Reino Unido.

KHAN, M. S. (1990), "The macroeconomics effects of Fund-Supported adjustment programs", in IMF Staff Papers, Vol.37, Nº 2, Washington, D.C., EUA.

KHAN, M. S. e KNIGHT, M. D. (1981), "Stabilization programs in developing countries: a formal framework", in Staff Papers, FMI, Vol.28, nº1, Washington, D.C., EUA.

KILLICK, T. (1989), IMF Programmes in developing countries, Overseas Development Institute, London, Reino Unido.

KILLICK, T. (1986), "Unsettled questions about adjustment with growth", in International monetary and financial issues for the developing countries, ONU/UNCTAD, 1987, New York, EUA.

KILLICK, T. (1987), "Reflections on the IMF/WB relationship", in The IMF and the World Bank in Africa, Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, Suécia.

KIRONDE, J. M. L.,(1992), "Received Concepts and Theories in African Urbanization and Management Strategies: the struggle continues", in Urban Studies, Vol.29, Nº8, University of Glasgow, Glasgow, Reino Unido.

KORNER, H. (1986), "The external debt of developing countries and internal process of adjustment.", in Economics, Institute for Scientific Co-Operation, Vol.34, Tubingen, Alemanha.

KRUEGER, A. O. (1974), "The political economy of rent seeking society", in American Economic Review, Nº 64, New York, EUA.

KRUGMAN, P. (1979), "Os choques externos e as respostas da política económica", in Economia Aberta, 1988, Instrumentos de Política Económica nos países em vias de desenvolvimento, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Portugal.

LAFAY, J-D. e LECAILLON, J. (1993), The political dimension of economic adjustment, Morrison, C., eds., OCDE, Development Centre Studies, Paris, França.

LAL, D. (1986), "The political economy of economic liberalization", in World Bank Economic Review, Washington, D.C., EUA.

LANCASTER, C. (1993), "Governance and Development: The Views from Washington", in IDS Bulletin, Vol.24, Nº 1, January, Sussex, Reino Unido.

LANDELL-MILLS, P. (1992), "Governance, cultural change and empowerment", in The Journal of Modern African Studies, Vol. 30, Nº 4, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

LEBRIS, E., (1987), "Conclusion, Résidence, stratégies, parenté", in LeBris, E. et al., org., Famille et residence dans les villes africaines, Dakar, Bamako, Saint – Louis, Lomé, L'Harmatan, Paris, França.

LEECHOR, C. (1994), "Ghana: frontrunner in adjustment", in Adjustment in Africa, Lessons from country case studies, World Bank, Washington, D.C., EUA.

LEMARCHAND, R. (1988), "The state, the parallel economy and the changing structure of patronage systems", in Chazan, N. e Rothchild, D., The precarious balance, state & society in Africa, African Modernization and Development Series, Westview Press, London, Reino Unido.

LEMARCHAND, R. (1992), "Uncivil states and civil societies: how illusion became reality", in The Journal of Modern African Studies, Vol.30, Nº2, Cambridge University Press, Reino Unido.

L'HÉRITEAU, M-F.,(1986), Le FMI et les pays du 3eme monde, IEDES, Paris, França.

LIMA, M. L. (1986), Estratégias de diferenciação inter grupal, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresa, Lisboa, Portugal.

LIPTON, M. (1988), The poor and the poorest, World Bank Discussion Paper, N° 25, The World Bank, Washington, D.C., EUA.

LISK, F. (1977), "Les stratégies traditionnelles du développement et la satisfaction des besoins essentiels", in Revue International du Travail, Vol.115, Genève, Suíça.

LITTLE, I. M. D.,(1957), A critique of welfare economics, Clarendon, Oxford, Reino Unido.

LITTLE, I. M. D. (1993), "The political economy of stabilization and adjustment", in Boom, crisis, and adjustment: the macroeconomic experience of developing countries, The World Bank, Oxford University Press, New York, EUA.

LONE, S. (1990), "Political liberalization builds in Africa", in Africa Recovery, Vol.4, N°3-4, ONU, New York, EUA.

LONE, S. (1992), "Assessing adjustment's social impact", in Africa Recovery, Vol.6, N°2, ONU, New York, EUA.

LOYLEY, J. (1987), "The IMF, WB and Sub-Saharan Africa: policies and politics", in The IMF and the World Bank in Africa, Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, Suécia.

MADARIS, A. (1995), The World Bank and the Social Dimensions of Adjustment: policy reform and implications for development in Sub-Saharan Africa, Occasional Paper Series, N° 5, CEA/Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresa, Lisboa, Portugal.

MAIO, L., STEWART, F. e HOEVEN, R. (1999), "Computable general equilibrium models, adjustment and the poor in Africa", in World Development, Vol.27, N.º3, Pergamon Press, Oxford, Reino Unido.

MALIMA, K. (1995), "L'ajustement structurel: expérience africaine", in Hoeven, R., e Kraaij, F., eds., L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne, Karthala, Paris, França.

MAMDANI, M., MKANDAWIRE, T. e WAMBA-DIA-WAMBA (1988), "Movimentos sociais, mutações sociais e luta pela democracia em África", in Ciências Sociais em África, Alguns projectos de investigação, CODESRIA, Dakar, Senegal.

MARTIN, D-C (1992), "The cultural dimension of governance", in Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991, World Bank, Washington, D.C., EUA.

MCGEE, R (2001), "Qualitative and quantitative poverty appraisal workshop: some reflections and responses", in Qual-Quant, Qualitative and Quantitative poverty appraisal: complementaries, tensions and the way forward, Workshop Held at Cornell University, Ithaca, New York, EUA.

MCGRATH, E. J. (1984), Groups: interaction and performance, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, EUA.

MCMICHAEL, P. (1996), Développement and Social Change: a Global Perspective, Pine Forge Press, Thousand Oakes, EUA.

- MÉDARD, J.-F. (1987), "Charles Njongo: portrait d'un Big Man au Kenya", in Terray, E., *L'État contemporain en Afrique*, L'Harmattan, Paris, França.
- MÉDARD, J.-F. (1991), "L'État néo-patrimonial en Afrique Noire", in *États d'Afrique Noire*, eds. Médard, J.-F., Karthala, Paris, França.
- MEIER, G. (1984), *Emergency from poverty. The economics that really matters*, Oxford University Press, New York, EUA.
- MISHAN, E. J. (1969), *Welfare Economics : ten introductory essays*, Random House, New York, EUA.
- MISHAN, E. J. (1981), *Economic efficiency and Social Welfare*, George Allen & Unwin, London, Reino Unido.
- MOSER, C. N. (1998), "The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies", in *World Development*, Vol. 26, N.º 1, Pergamon Press, London, Reino Unido.
- MOSLEY, P. (1993), "Has recovery began ?", in *World Development*, Vol. 21, N.º 10, Pergamon Press, London, Reino Unido.
- MOSLEY, P. (1995), "Analyse des effets de l'ajustement structurel: le cas de l'Afrique subsaharienne", in Hoeven, R., e Kraaij, F., eds., *L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne*, Karthala, Paris, França.
- MOSLEY, P., HARRIGAN, J. e TOYE, J. (1990), *Aid and Power, The World Bank and Policy based lending*, Vol I, Rowledge, London, Reino Unido.
- MOSLEY, W. H. e JOLLY, R. (1987), "Políticas de salud medidas compensatórias de los efectos negativos del ajuste económico", in *Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno para UNICEF*, Madrid, Espanha.
- MUFFELS, R. e VRIENS, M. (1991), A comparison of definitions of consumption deprivation, the elaboration of a subjective deprivation scale (SDS) and the dimensions of consumption deprivation, Paper to presented at the IARP/SASE Conference "Interdisciplinary Approaches to the Study of Economic problems", Estocolmo, Suécia.
- MUELLER, D. (1979) *Public Choice*, Cambridge, Reino Unido.
- MURAKAMI, Y. (1961), "A note on the general possibility theorem of the social welfare function" in *Econometrica*, Vol. 29, April, MIT, Massachusetts, EUA.
- NARAYAN, D. et al. (2000), *Voices of the poor. Can Anyone Hear Us ?*, World Bank, Oxford University Press, New York, EUA.
- NDIONE, E. S. (1994), *L'économie urbaine en Afrique - le dons et le recours*, Karthala-Enda Graf Sahel, Paris, França.
- NDULU, B. J. (1986), "Governance and economic management", in Berg, R.J., Whitaker, J.S., eds., *Strategies for african development*, EUA.
- NG, Y-K (1979), *Welfare Economics*, MacMillan Press, London, Reino Unido.
- NG, Y-K (1990), *Social Welfare and Economic Policy*, Harvester Wheatsheaf, London, Reino Unido.
- NICOLAS, G. (1987), "Les nations a polarisation variable et leur État: le cas nigérien", in Terray, E., *L'État contemporain en Afrique*, L'Harmattan, Paris, França.
- N'GUEMBO, J. (1998), "L'ajustement des besoins solidarités et compromis à Pointe-Noire", in *Les métropoles du Sud au risque de la culture planétaire*, Karthala, Paris, França .

NYANG'ORO, J. E. (1989), *The state and capitalist development in Africa*, Praeger Publishers, New York, EUA.

NZUZI, L. (1989), *Urbanisation et aménagement en Afrique Noire*, IEDES, Paris, França.

OMOTUNDE, J. e SALOP, J. (1980), "Distributional effects of stabilization programs in developing countries", in *IMF Staff Papers*, FMI, Vol.27/Nº1, Washington, D.C., EUA.

ORSHANSKY, M. (1965), "Counting the poor: another look at the poverty profile", in *Social Security Bulletin*, Vol. 51, N.º 10, 1988, EUA. [www.ssa.gov](http://www.ssa.gov)

ORSTOM, B. (1991), "Crise urbaine et effets urbains de la crise: le cas de l'Afrique Noire", in *Espaces et Sociétés*, Nº 65, L'Harmattan, Paris.

OSMONT, A. (1987), "Stratégies familiales, stratégies résidentiels en milieu urbain: un système résidentiel dans l'agglomération dakaroise", in LeBris et al., ed., *Famille et residence dans les villes africaines*, Dakar, Bamako, Saint – Louis, Lomé, L'Harmattan, Paris, França.

OSMONT, A. (1995), *La Banque mondiale et les villes*, Karthala, Paris, França.

PARETO, V. (1909), *Manuel d' Economie Politique*, 1981, Droz, Genève, Suíça.

PARETO, V. (1916), *Mind and Society*, 1935, Dover Publications, New York, EUA.

PINSTRUP-ANDERSEN, P., JARAMILLO, M. e STEWART, F. (1987), "Efeitos da redução dos gastos públicos", in *Ajuste con rostro humano*, Siglo Veintiuno para UNICEF, Madrid, Espanha.

PLEASE, S. (1984), "The W.B.:lending for structural adjustment ", in *Adjustment crisis in the Third World*, Overseas Development Council, Washington,DC, EUA.

POLAK, J.J. (1957) "Monetary analysis of income formation and payments problems", *International Monetary Fund Staff Papers*, No 6, Washington, D.C., EUA.

POLAK, J.J. (2001), *The two monetary approaches to the balance of payments: Keynesian and Johnsonian*, IMF Working Paper, WP/01/100, Washington,DC, EUA. [www.imf.org](http://www.imf.org)

POTTS, D. (1997), "Urban lives: adopting new strategies and adapting rural links", in Rakody, C., ed., *The Urban challenge in Africa*, United Nations University Press, Tokyo.New York.Paris, Japão, EUA, França

PRICE, C. M. (1977), *Welfare Economics in theory and practice*, McMillan, London, Reino Unido.

PROENÇA, C. S. e ROCHA, A. (1993), *Cabo Verde a Poverty Study*, Document of The World Bank, August/September, Washington, D.C., EUA.

RAKODI, C. (1997), "Global forces, urban change, and urban management in África", in *The urban challenge in África*, United Nations University Press, Tokio - New York - Paris, Japão-EUA-França.

RAVALLION, M. (1992), *Poverty Comparisons, Living Standards Measurement Study*, Working Paper Nº88, World Bank, Washington, D.C., EUA.

RAVALLION, M. (1998), Poverty Lines in theory and practice, Living Standards Measurements Study, Working Paper N°133, World Bank, Washington, D.C., EUA

RAVALLION, M. (2002), How Not to Count the Poor ? A Reply to Reddy and Pogge, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

RAVALLION, M. e BIDANI, B. (1994), "How robust is a poverty profile ?", in *The World Bank Economic Review*, Vol.8, N°1, Washington, D.C., EUA.

RAVALLION, M. e HUPPI, M. (1991), "Measuring changes in poverty: a methodological case study of Indonesia during adjustment period", in *The World Bank Economic Review*, Vol.5, N° 1, The World Bank, Washington, D.C., EUA.

RAVENHILL, J. (1993), "A second decade of adjustment: greater complexity, greater uncertainty", Capítulo I, in *Hemmed In, Response to Africa's Economic Decline*, Columbia University Press, New York, EUA.

RAVENHILL, J. (1988), "Adjustment with growth: a fragile consensus", in *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge University Press, Vol.26, N° 2, Cambridge, Reino Unido.

REDDY, S. e POGGE, T.W. (2002), How Not to Count the Poor, [www.socialanalysis.org](http://www.socialanalysis.org).

REIN, M. (1977), "Problems in the definition and measurements of poverty", in Townsend, P., ed., *The concept of poverty*, Heinemann Educational Book, London, Reino Unido.

REPNIK, H. P. e MOHS, R. H., "Good Governance, Democracy and Development Paradigms", in *Intereconomics*, Vol. 27, N° 1, Bonn, Alemanha.

RHOMBERG, R. R. e Heller, R. H. (eds) (1977), *The Monetary Approach to the Balance of Payments*, FMI, Washington, D.C., EUA.

ROSENHOUSE, S. (1989) Identifying the Poor Is "Headship" a useful concept, LSMS Working Paper, Number 58, World Bank, Washington, D.C., EUA.

ROTHCHILD, D., e FOLEY, M.W. (1988), "African states and the politics of inclusive coalitions", in Chazan, N., e Rothchild, D., eds., *The precarious balance, state & society in Africa*, African Modernization and Development Series, Westview Press, London, Reino Unido.

ROUIS, M. (1994) "Senegal: stabilization, partial adjustment and stagnation", in *Adjustment in Africa, Lessons from country case studies*, World Bank, Washington, D.C., EUA.

SAHN, D. E. (2001), "Strengthening quantitative methods through incorporating qualitative information", in *Qual-Quant, Qualitative and Quantitative poverty appraisal: complementaries, tensions and the way forward*, Workshop Held at Cornell University, Ithaca, New York, EUA.

SALAMA, P. e VALIER, J. (1995), "Mesures des pauvretés et de l' appauvrissement", in *Revue du Tiers Monde*, Tome XXXVI, N°142, Avril Juin, IEDES, Paris, França.

SANDBROOK, R. (1986), "The state and economic stagnation in Tropical Africa", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.14, N°.3, Oxford, Reino Unido.

SANDBROOK, R. (1987), "Personnalisation du pouvoir et stagnation capitaliste", in *Politique Africaine*, N° 26, Karthala, Paris, França.

SANGMEISTER, H. (1987), *Economic growth or the satisfaction of basic needs: false alternatives for Sub-saharan Africa*, Institute of International Comparative Economic and Social Statistics, Heidelberg, Alemanha.

SANTOS, J. (1984), "Escalas de equivalência", in *Estudos de Economia*, Vol.V, Nº1, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, Portugal.

SARACENO, C. (1997), *Sociologia da família*, Editorial Estampa, Lisboa, Portugal.

SARDAN, J.-P. O. (1987), "Identité Nationale et identité collectives", in Terray, E., *L'État contemporain en Afrique*, L'Harmattan, Paris, França.

SARRIS, A.H. (1993), "Household Welfare during crisis and adjustment in Ghana", in *Journal of African Economics*, Vol.2, Number 2, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.

SARRIS, A.H. e TINIOS, P. (1995), "Consumption and Poverty in Tanzania in 1976 and 1991: a comparison using survey data", in *World Development*, Vol.23, Nº8, Pergamon Press, Oxford, Reino Unido.

SAWERS, L. (1988), "Poverty weighted measures of social welfare change", in *World Development*, Vol.16, Nº8, Pergamon Press, Oxford, Reino Unido.

SCITOWSKY, T. (1941), "A note on Welfare propositions in Economics", in *Review of Economics Studies*, Nº9, New York, EUA.

SCOTT, W. (1981) *Concepts and measurement of poverty*, United Nations Research Institute for Social Development, Genève, Suíça.

SEIDL, C. (1988), "Poverty Measurement: a survey", in *Welfare and efficiency in public economics*, Springer-Verlag, Berlin, Alemanha.

SEGALEN, M. (1981), *Sociologie de la famille*, Armand Colin, Paris, França.

SEN, A. (1970), "The impossibility of a Paretian Liberal", in *Journal of Political Economy*, Nº 78, New York, EUA.

SEN, A. (1976), "Poverty: an ordinal approach to measurement", in *Econometrica*, Vol.44, Nº2, MIT, Massachusetts, EUA.

SEN, A. (1977), "Behaviour and the concept of Preference", in *Choice, Welfare and Measurement*, 1983, Basil Blackwell, Oxford, Reino Unido.

SEN, A., (1983), *Choice, Welfare and Measurement*, Basil Blackwell, Oxford, Reino Unido.

SEN, A. (1984), "The living standard", in Woods, J.C. e Woods, R.N., ed., *Sir John R.Hicks, Critical Assessments*, 1989, Vol.IV, Routledge, London e New York, Reino Unido e EUA.

SEN, A. (1986), "Development: which way now?", in Apthorpe, R., e Kráhl, A., E.J.Brill, ed., *Development Studies: critique and renewal*, Leiden, Holanda.

SEN, A., (1992), *Inequality reexamined*, Clarendon Press, Cap.6 e 7, Oxford, Reino Unido.

SEN, A. e PATTANAİK, P.K. (1969), "Necessary and sufficient conditions for rational choice under majority decision", in *Choice, Welfare and Measurement*, 1983, Basil Blackwell, Oxford, Reino Unido.

SEN, P.K. (1990), "Interactive poverty and affluence of a society: change point models for structural changes", in *Economic Structural Change*, Hackl & Westlund, Springer-Verlag, Berlin, Alemanha.

SENDER, S. e SMITH, S. (1986), *The development of capitalism in Africa*, Methuen, London, Reino Unido.



SKILLINGS, R.F., MARC, A. e MAKONNEN, R. (1991), The design of social action programs under structural adjustment, Document of The World Bank, Report n° 9344-AFR, Washington, D.C., EUA.

SOWA, N.K. (2001), "Monetary Policy in an Era of Economic Reforms in Africa", in Economic Development in SubSaharan Africa, IEA Conference Volume N.º 129, Palgrave, New York, EUA.

SRINIVASAN, T. N. (1988), Structural adjustment, stabilization, and the poor, Economic Development Institute of The World Bank, EDI Working Papers, Washington, D.C., EUA.

STEIN, H. e NAFZIGER, W. (1991), "Structural Adjustment, Human Needs, and the World Bank Agenda", in The Journal of Modern African Studies, Vol.29, N°1, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

STERN, E. (1991), "Evolution and lessons of adjustment lending", in Reestructuring economies in distress, World Bank, Oxford University Press, Washington, D.C., EUA.

STEWART, F. e STREETEN, P. (1976), "New Strategies for development: poverty, income distribution, and growth", in Oxford Economic Papers, Vol.28, N°3, The Clarendon Press, Oxford, Reino Unido.

STEWART, F. (1987), "Apoyo al empleo de los grupos vulnerables", in Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno para UNICEF, Vol.I., Madrid, Espanha.

STEWART, F. (1987a), "Macropolíticas y mesopolíticas alternativas y grupos vulnerables", in Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno para UNICEF, Vol.I, Madrid, Espanha.

STEWART, F. (1987b), "Seguimiento e información estadística del ajuste con rostro humano", in Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno para UNICEF, Vol.I, Madrid, Espanha.

STEWART, F. (1987c), "Should Conditionality Change?", in The IMF and the World Bank in Africa, Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, Suécia.

STEWART, F. (1991), "The many faces of adjustment", in World Development, Pergamon Press, Vol.19, N°1, Oxford, Reino Unido.

STIGLITZ, J. E. (1998), Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes, in Prebish Lecture, UNCTAD, Genève.

STIGLITZ, J.E. (2002), Globalization and its discontents, W.W. Norton & Company, New York, EUA.

STREETEN, P. (1987), "Structural adjustment : a survey of the issues and options", in World Development, Pergamon Press, Vol.15, N°12, Oxford, Reino Unido.

STREN, R.E. (1991), "Old wine in new bottles ? An overview of África' s urban problems and the urban management approach to dealing with them", in Environement and Urbanization, Vol.3, N°1, London, Reino Unido.

STREN, R.E. (1992), "African urban research since the late 1980s: responses to poverty and urban growth", in Urban Studies, Vol.29, N°3/4, University of Glasgow, Glagow, Reino Unido.

TAJFEL, H. (1972), Grupos humanos e categorias sociais, Horizonte, 1981, Lisboa, Portugal.

TARP, F. (1993), Stabilization and structural adjustment, London e New York, Reino Unido e EUA.

TARR, S. B. (1992), "Undermining the political logic of African Governments' poor economic policies", in Genève-Afrique, Institut Universitaire d'Études du Développement (IUED), Vol XXX, N°1, Genève, Suíça.

TAYLOR, L. e MCKIRMAN (1984), "A five-stage model of intergroup relations", in British Journal of Social Psychology, 23, Reino Unido.

TCHIVOUNDA, G. P. (1982), Essai sur l'État africain postcolonial, Bibliothèque Africaine et Malgache, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, França.

TERRAY, E. (1987), L'État contemporain en Afrique, L'Harmattan, Paris, França.

THOMAS, J.W. e GRINDLE, M.S. (1990), "After the decision: implementing policy reforms in developing countries", in World Development, Vol.18, N° 8, Pergamon Press, London, Reino Unido.

THOMAS, V. et al. (1991), Reestructuring economies in distress, World Bank, Oxford University Press, New York, EUA.

THOMAS, V., et al. (2000), The quality of growth: key to less poverty and better lives for all, World Bank, Oxford University Press, New York, EUA.

TIRONI, E. e LAGOS, R. (1991), "Actores sociales y ajuste estructural", in Revista de la CEPAL, N°44, ONU, Santiago de Chile, Chile.

TOWNSEND, P. (1977), "Measures and explanations of poverty in high income and low income countries: the problems of operationalizing the concepts of development, class and poverty", in The concept of poverty, Heinemann Educational Book, London, Reino Unido.

TOWNSEND, P. (1977a), "Measures of income and expenditure as criteria of poverty", in The concept of poverty, Heinemann Educational Book, London, Reino Unido.

TOWNSEND, P (2000), Policies and Instruments to fight poverty in the European Union: a guarantee of a minimum income, Paper ao Seminário Políticas e instrumentos de combate à pobreza na União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo, Ministério da Solidariedade e do Trabalho, Lisboa, Portugal.

TOYE, J. (1995), "L'ajustement structurel: contexte, hypothèses, origine et diversité", in Hoeven, R., e Kraaij, F., ed., L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne, Karthala, Paris, França.

TSHISHIMBI, B., GLICK, P. e THORBECKE, E. (1994) "Missed opportunity for adjustment in a rent-seeking society: the case of Zaire", in Sahn, E., ed., Adjusting to policy failure in African economies, Cornell University Press, London, Reino Unido.

TURNER, J.C. (1982), "Para uma redefinição cognitiva de grupo social", in Grupos humanos e categorias sociais, Horizonte, Lisboa, Portugal.

TURNER, J.C., e OAKES, P.J. (1989), "Self-categorization theory and social influence", in Paulus, P.B., org., Psychology of Group Influence, Lawrence Erlbaum Associates, London, Reino Unido.

VALA, J. (1993), "As representações sociais no quadro dos paradigmas e metáforas da psicologia social", in Análise Social, Vol.XXVIII (123-124), 4°-5°, Lisboa, Portugal.

WATTS, H.W. (1968), "An economic definition of poverty", in Moynihan, D.P., ed., *On understanding poverty*, Basic Books, New York, EUA.

WHITE, H. (1996), "Adjustment in Africa", Review Article, in *Development and Change*, Vol.27, Institute of Social Studies, The Hague, Holanda.

WILLIAMS, G. (1987), "Les contradictions de la Banque Mondiale et la crise de l'État en Afrique", in Terray, E., *L'État contemporain en Afrique*, L'Harmattan, Paris, França.

WOOLCOCK, M. e NARAYAN, D. (2000) "Social Capital: implications for development theory, research and policy", *World Bank Research Observer*, 15, 2, World Bank, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1994), *Adjustment in Africa, Reforms, results and the road ahead*, World Bank Policy Research Report, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1991), *Assistance Strategies to Reduce Poverty*, World Bank Policy Paper, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1991a), "Rethinking the state", Cap.7 in World Bank, *World Development Report 1991*, Washington D.C., EUA.

WORLD BANK (1992), *La lutte contre la pauvreté, Directive Opérationnelle 4.15*, World Bank, Washington D.C., EUA.

WORLD BANK (1992a), *Poverty reduction handbook*, World Bank, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1997), "The Role of African Governments and Civil Society", in World Bank, *Taking action to reduce poverty in Sub-Saharan Africa, Development in practice*, Washington, D.C., EUA

WORLD BANK (2000/1), "Building up Assets", Chapter 7, in World Bank, *World Development Report, Attacking Poverty*, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK e FMI (1992), *Programa de ajustamento estrutural (SAC-II) Aide-memoire de missão de avaliação e Condições para a libertação da terceira tranche*, mimeo, Bissau, Guiné-Bissau.

WORLD BANK e PNUD (1989), *L'ajustement et la croissance en Afrique pendant les années 80*, World Bank, Washington, DC, EUA.

WORLD BANK, PNUD e BAD (1990), *Les dimensions sociales de l'ajustement en Afrique, Programme d'action*, World Bank, Washington, D.C., EUA.

WUNSCH, J. S. (1991), "Beyond the failure of the centralised state: toward self-governance and alternative institutional paradigm", in Wunsch, J. e Olowu, D., eds., *The failure of the centralised state, institutions and self-governance in Africa*, Westview Special Studies on Africa, Boulder, EUA.

WUNSCH, J. S. e OLOWU, D. (1991), "Conclusion: self-governance and African Development" institutional paradigm", in Wunsch, J. e Olowu, D., eds., *The failure of the centralised state, institutions and self-governance in Africa*, Westview Special Studies on Africa, Boulder, EUA.

ZULU, J.B. e NSOULI, S. M. (1985), *Adjustment programs in Africa: the recent experience*, FMI, Occ.Paper N°34, Washington, D.C., EUA.

## FONTES SECUNDÁRIAS

## DOCUMENTOS SOBRE A GUINÉ-BISSAU

Associação para a Cooperação entre os Povos, ACEP (2000), Recortes de jornais sobre o conflito de 1998/99, mimeo, Lisboa, Portugal.

AGENCIA GERAL DO ULTRAMAR (1973), Ordenamento rural e urbano na Guiné Portuguesa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

ALBERTO, D. F. (1988), Situação económica da Guiné-Bissau: alguns problemas, Documento de trabalho, N.º 13, CESA, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, Portugal.

ALMEIDA, A. M. S. (1989), "As reservas florestais: ameaça e proteção", in Handem, Diana L. e Silva, F.D., coords., A Guiné-Bissau a caminho do ano 2000, INEP/CESE, Bissau, República da Guiné-Bissau.

ALMEIDA, I. e DRAMÉ, M. (1993), "Projecto de seguimento do programa de ajustamento estrutural no sector da saúde", in Os efeitos sócio económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

AMPAGATUBÓ, J. (1995), Formação e transformação do Estado pós-colonial na Guiné-Bissau, Tese de Mestrado, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresa, Lisboa, Portugal.

ANDRÉINI, J.-C e LAMBERT, M.-L. (1978), La Guinée-Bissau, L'Harmattan, Paris, França.

AUGEL, J. e MEYNS, P. (2002), "Processos de Transição na África Lusófona", in Soronda, Nova Série, N.º 5, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

BANCO DE PORTUGAL, Guiné-Bissau, Caracterização sumária, mimeo, Lisboa, Portugal.

BARCELOS, C. S., (1899, 1900, 1905, 1910) Subsídios para a história de Cabo Verde e Guiné, edições da Academia das Ciências e da Imprensa Nacional, Lisboa, 1911, 1912, e da Imprensa da Universidade de Coimbra, 1913, Portugal.

BARRETO, J. (1938), História da Guiné, 1418-1918, ed.do autor, Lisboa, Portugal.

BELCHIOR, M. (1966) Fundamentos para uma política multicultural em África, ed. autor, Lisboa, Portugal.

CABRAL, V. (1996), "Alocução inaugural", in Cardoso, C. e Augel, J., coords., Guiné – Bissau Vinte anos de independência, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CARDOSO, C. (1994), "A transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil", in Soronda, N.º 17, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CARDOSO, C. (1995), "Para um debate sobre a(s) identidade(s) na Guiné-Bissau", in Jornal Nô Pintcha, 17 de Março, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CARREIRA, A. (1947) Mandingas da Guiné Portuguesa, N.º 4, Centro de Estudos da Guiné Portuguesa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CARREIRA, A. (1961), "Símbolos, Ritualistas e Ritualismos Animo – Feiticistas na Guiné Portuguesa", in Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, Vol. XVI, N.º 63, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CARREIRA, A. (1967), "Manjacos – Brames e Balantas – aspectos demográficos", in Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, Vol. XXII, N.º 85/86, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CARREIRA, A. (1984), *Os portugueses nos rios da Guiné (1500-1900)*, Lisboa, Portugal.

CARREIRA, A. e MARQUES, J. B. (1947), *Subsídios para o estudo da língua Manjaca*, Centro de Estudos da Guiné Portuguesa, Nº 3, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CASSAMÁ, E. (1994), "Eleitores e deputados por círculo eleitoral", in *Jornal Correio de Bissau*, Nº 20, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CASTANHEIRA, J. P. (1995), *Quem mandou matar Amílcar Cabral ?*, Relógio d'Água, Lisboa, Portugal.

CASTRO, A. (1978), *O sistema colonial português em África*, Caminho, Lisboa, Portugal.

CESO (1990), *Estudo de uma política nacional para o sector da habitação*, Vol.I, II, III, MOPCU, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CHABAL, P. (1984), "Peoples war, state formation, and revolution in Africa: a comparative analysis of Mozambique, Guinea-Bissau, and Angola", in Kasfir, N., ed., *State and class in Africa*, Frank Cass and Comp.Limited, London, Reino Unido.

CHABAL, P. (1991), "Some reflexions on the post-colonial state in portuguese speaking Africa", in Heimer, F-W., e Rudebeck, L., orgs., *O Estado pós-colonial na África de língua oficial portuguesa*, Seminário internacional, Bad Homburg, Alemanha.

DIAS, E. C. (1996), *O sistema agrário dos mandinga de Contuboeil (Guiné-Bissau)*, Tese de doutoramento, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresa, Lisboa, Portugal.

DIAS, J. M. B. (1974), *Mudança socio cultural na Guiné Portuguesa (contribuição para o seu estudo)*, Tese de licenciatura, ISCSPU, Lisboa, Portugal.

DJALÓ, A. (1995), "Campanha Agrícola 1994/95", in *Jornal Nô Pintcha*, 2 de Março, Bissau, República da Guiné-Bissau.

ESPINOSA, M. (1992), "Ponteiros na Guiné-Bissau: o processo de concessão de terras, 1879-1991", in Soronda, Nº18, INEP, Bissau, Guiné-Bissau.

FIGUEIREDO, C. M. (1989), *Síntese mensal da conjuntura económica na Guiné-Bissau*, Unidade Técnica do Arranjo Monetário, Bissau, República da Guiné-Bissau.

FILHO, W. T. (1998), *Polymorphic creolehood: The "creole" society of Guinea-Bissau*, tese de doutoramento em Antropologia, Universidade da Pensilvânia, Michigan, EUA.

FILHO, W. T. (2002), "Soronda e a produção intelectual do INEP", in Soronda, Nova Série, Nº 5, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

FREIRE, P. (1978), *Cartas à Guiné-Bissau*, Dedild, Bissau, República da Guiné-Bissau.

FURTADO, A. (1986), "Investigação sobre a história do ensino na Guiné-Bissau", in Soronda, Nº 1, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOMES, A. (2001), "Balanço", in *Jornal Diário de Bissau*, Junho, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GOMES, S. (1994), "Balanço económico nacional 93", in *Jornal Correio de Bissau*, N.º13/14, Bissau, República da Guiné-Bissau.

GUINEA-BISSAU (1990), *Country Presentation*, ONU, New York, EUA.

HAWKINS, J. B. (1980), *Conflict, interaction and change in Guinea - Bissau: Fulbe expansion and its impact, 1850 - 1900*, Tese de doutoramento em História, Universidade da Califórnia, Los Angeles, EUA.

HEIMER, F-W. e RUDEBECK, L., orgs., (1991), *O Estado pós-colonial na África de língua oficial portuguesa*, Seminário internacional, Bad Homburg, Alemanha.

INDJAI, B. (2002), "Solos, Agrossistemas e Concessão de Terras na Guiné – Bissau", in *Soronda*, Nova Série, N.º 5, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

IMBALI, F., (1992), "Um olhar sobre o sistema alimentar balanta: o caso das tabancas de Mato Farroba e Cantone", in *Soronda*, N.º 14, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

JAO, M. (2000), "Uma leitura do conflito guineense", in *Soronda*, Numero Especial 7 de Junho, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné – Bissau.

JUNTA DE INVESTIGAÇÕES DO ULTRAMAR, (1973), *Ordenamento rural e urbano na Guiné Portuguesa*, Agencia Geral do Ultramar, Bissau, República da Guiné-Bissau.

KEITA, A. (1989), "A nossa juventude no mercado de trabalho", in *Handem*, D.L. e Silva, F.D., coord., *A Guiné-Bissau a caminho do ano 2000*, INEP/CESE, Bissau, República da Guiné-Bissau.

KOUDAWO, F. (1994), *Eleições e lições*, Cadernos Lus Bin, Kusimon, Bissau, República da Guiné-Bissau.

KOUDAWO, F., (1996), "A independência começa pela escola. Educação do PAIGC versus educação colonial", in "Guiné – Bissau Vinte anos de independência", Cardoso, C. e Augel, J., coords., INEP, Bissau, República da Guiné-Bissau.

KOUDAWO, F. (2000), "La guerre des mandjuas. Crise de gouvernement et implosion d'un modèle de résorption de crises", in *Soronda*, Numero Especial 7 de Junho, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné – Bissau.

KOUDAWO, F. (2001), *Cabo Verde, Guiné – Bissau da democracia revolucionária à democracia liberal*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné – Bissau.

LIMA, A.J.S. (1947), *Organização económica e social dos Bijagós*, Centro de Estudos da Guiné Portuguesa, N.º2, Bissau, República da Guiné-Bissau.

LEVY, I., (2000), *Escolas populares privadas em Bissau*, Tese de Mestrado, Universidade Aberta, Lisboa, Portugal.

MENDY, P. (1994), *Colonialismo português em África: a tradição de resistência na Guiné-Bissau (1879-1959)*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MINISTÉRIO da COORDENAÇÃO ECONÓMICA, PLANO e COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (MCEPCI) (1985), *Plano quadrienal de desenvolvimento económico e social 1983/86*, Bissau, República da Guiné-Bissau.

METTAS, J. (1984), *La Guinée Portugaise au XXème siècle*, Louis-Jean, Paris, França.

MINISTÉRIO da ADMINISTRAÇÃO INTERNA / STAPE (1994), *Guiné – Bissau, Constituição, Lei Eleitoral e Legislação Complementar*, Edições 70, Lisboa, Portugal.

MOREIRA, J. M. (1948), *Fulas do Gabú*, Centro de Estudos da Guiné Portuguesa, Nº6, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MOREIRA, M., (1997), *Escolas populares: resposta da sociedade às insuficiências do Estado da Guiné – Bissau no domínio da educação*, ISCTE, tese de mestrado, Lisboa, Portugal.

MOTA, A.TEIXEIRA da (1947), *Inquérito etnográfico*, Centro de Estudos da Guiné Portuguesa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MOITA,L. (1979), *Os congressos da FRELIMO, do PAIGC e do MPLA, uma análise comparativa*, CIDAC, Lisboa, Portugal.

MONTEIRO, J. e SILVA, D. (1993), "Exame longitudinal do comportamento dos indicadores do sistema educativo durante o programa de ajustamento estrutural", in *Os efeitos sócio-económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MUKENDI, T.B. (1996), "La problématique de l' utilisation des ressources externes pour le développement de la Guiné – Bissau", in Cardoso,C. e Augel, J., coords., *Guiné – Bissau Vinte anos de independência*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

MUNDO AFRICANO, "Guiné-Bissau crescimento económico de 4,8", in *Mundo Africano*, 15 de Março, Lisboa, Portugal.

MURTEIRA, M. (1984), "Um panorama sobre a evolução das economias africanas de expressão oficial portuguesa", in *Economia e Socialismo*, Nova Série, Nº 60, Lisboa, Portugal.

NIANE, D.T. (1989), *Histoire des Mandingues de l' Ouest*, Karthala – Arsan, Paris, França.

PADOVANI, F. (1991), "Novos fantasmas no mato", in Soronda, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

PAIGC (1974), *História da Guiné e ilhas de Cabo Verde*, Afrontamento, Porto, Portugal.

PÉLISSIER,R., et al. (1997), "Guinea-Bissau", in *Africa South of the Sahara*, Europa Publications Limited, London, Reino Unido.

PEREIRA, R. (1992), "A nova lei da imprensa na Guiné-Bissau", in Soronda, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Nº 13, Bissau, República da Guiné-Bissau.

PEREIRA, C.P. (1989), "O Direito e a formação da Nação algumas questões metodológicas", in *A construção da Nação em África*, INEP/CODESRIA/UNITAR, Bissau, República da Guiné – Bissau.

PERES, D. (1990), *Planta de Bissau e suas adjacentes*, Academia Portuguesa da História, texto de Bernardino António Álvares de Andrade de 1796, Lisboa, Portugal.

PESSOA,V.R. (1990), *Reflexões sobre a planificação na República da Guiné-Bissau*, PNUD, Bissau, Guiné-Bissau.

PROENÇA, C.S. (1995), Que vai a Africa ter de fazer por ela própria. A governação na Africa Subsaariana, Brief Paper, N<sup>o</sup>2, Centro de Estudos Sobre Africa e do Desenvolvimento, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, Portugal.

PURNA BIA (2001), Entrevista ao Jornal Nô Pincha, Junho, Bissau, República da Guiné-Bissau.

QUINTINO, F.R. (1949), " No segredo das crenças", in Boletim Cultural da Guiné-Portuguesa, Vol. IV, N.º 15, Bissau, República da Guiné-Bissau.

RIBEIRO, R. (1987), A sociedade crioula na Guiné-Portuguesa, 1900-1960, tese de licenciatura, mimeo, Lisboa, Portugal.

RUDEBECK, L. (1974), Guinea Bissau: a study of political mobilization, Scandivian Institut of African Studies, Uppsala, Suécia.

RUDEBECK, L. (1987), "Guiné-Bissau: que desenvolvimento" (análise crítica da tese de Ulrich Schiefer), in Revista Internacional de Estudos Africanos, N<sup>o</sup>6-7, Lisboa, Portugal.

RUDEBECK, L. (1988), "Observações sobre a economia política do desenvolvimento de uma aldeia africana", in Soronda, N<sup>o</sup> 5, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

RUDEBECK, L. (1991), "The effects of structural adjustment in Kandjadja, Guinea-Bissau", in Review of African Political Economy, New York, EUA.

RUDEBECK, L. (1996), "Buscar a felicidade" Democratização na Guiné-Bissau, The Seminar for Development Studies, Universidade de Uppsala, Suécia.

SARMENTO, R., (1952) No Governo da Guiné, 2<sup>a</sup> ed, Agencia Geral do Ultramar, Lisboa, Portugal.

SABOURIN, E. (1988), "Reflexões sobre as dinamicas associativas e comunitárias na Guiné-Bissau", in Soronda, N<sup>o</sup> 6, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SANTOS, A. R. (1990), "Ajustamento estrutural e desenvolvimento em Africa. Breve referência à experiência dos PALOP's", in Economia e Sociedade, CESO, N<sup>o</sup>2, Lisboa, Portugal.

SCANTAMBURLO, L. (1999), Dicionário do guineense, Introdução e notas Gramaticais, Vol.I, Ed.Colibri \* FASPEBI, Lisboa e Bissau, Portugal e República da Guiné – Bissau.

SCHOENMAKERS, H. (1991), "State formation, rural development and peasants in Guiné-Bissau", in Heimer, F-W. e Rudebeck, L., orgs., O Estado pós-colonial na África de língua oficial portuguesa, Seminário internacional, Bad Homburg, Alemanha.

SCHWARZ, C.S. (1989), "A agricultura da Guiné-Bissau: existem perspectivas para a auto-suficiência alimentar?", in Handem, D.L. e Silva, F.D., coord., A Guiné-Bissau a caminho do ano 2000, INEP/CESE, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SILVA, A. A., (1968), "Usos e costumes jurídicos dos mandingas", in Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

SILVA, A. A. (1980), Usos e costumes jurídicos dos fulas da Guiné-Bissau, D.E.D.I.L.D., Bolama, República da Guiné-Bissau.

SILVA, A. A. (1983), Direitos civil e penal dos mandingas e dos felupes da Guiné-Bissau, D.E.D.I.L.D., Bolama, República da Guiné-Bissau.



SILVA, A.E.D., (1997), A independência da Guiné – Bissau e a descolonização portuguesa, Afrontamento, Porto.

SILVA, A. e FERNANDES, R.,(1993), "O programa de ajustamento estrutural e o sector das pescas", in Os efeitos socio-económicos do programa de ajustamento estrutural na Guiné-Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

VÁRIOS (RUDEBECK,L., MURTEIRA,M., LOPES, C., HANDEM, D.L., AGUIAR,A., ANDRADE,M., LEPRI, J-P, et. al. ) (1986), Colóquio "A formação da Nação nos "cinco", Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, Guiné-Bissau.

VÁRIOS (1983), Continuar Cabral, Simpósio Internacional Amílcar Cabral em Cabo Verde, Estampa, Lisboa, Portugal.

VÁRIOS (1988), Estudos agrários de Amílcar Cabral, IICT/INEP, Lisboa-Bissau, Portugal-República da Guiné-Bissau.

VÁRIOS (1994), II Conferencia das ONG, Desenvolvimento Participativo e Democracia, CIDAC/SOLIDAMI, Bissau, Guiné-Bissau.

VIEGAS, A.B. (1987), "O novo código de investimento estrangeiro em vigor na República da Guiné-Bissau", Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Ano IV, Nº8, in Boletim de Informação Socio-economica, Bissau, República da Guiné-Bissau.

VIEGAS, L.A.C., (1936), Guiné Portuguesa, Lisboa, Portugal.

ZURARA, G.E. (1973), Crónica da Guiné, Introdução, novas anotações e glossário de José de Bragança, Livraria Civilização, Lisboa, Portugal.

## OUTROS DOCUMENTOS

ABÉLÉS, M. (1990), Anthropologie de l'État, A.Colin, Paris, França.

ABRAMOVITZ, M. (1975), "Economic Growth and its discontents", in Boskin, M., J., eds., Economics and Human Welfare, 1979, Academic Press, New York, EUA.

ABRAMS, P. (1977), "Notes on the difficulty of studying the State", in Journal of Historical Sociology, Vol.1, N\_1, London, Reino Unido.

ACQUAH, P.A. e EDO, M. E. (1991), "The role of the IMF", in Husain,I. e Underwood, J.,eds., African External Finance in the 1990s, The World Bank, Washington,D.C., EUA.

ADEDEJI, A. (1990), "Introduction" , in The African Social Situation : crucial factors of development and transformation, African Centre for Applied Research and training in Social Development, Hans Zell Publishers, London, Reino Unido.

AJAYI, S. I. (1995), "L'état des recherches sur l'efficacité macroéconomique des programmes d'ajustement structurel en Afrique subsaharienne", in Hoesven, R., e Kraaij, F., ed., L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne, Karthala, Paris, França.

ALBERT, M. e HAHNEL, R. (2002), A quiet revolution in Welfare Economics, [www.zmag.org/books](http://www.zmag.org/books)

ALDERMAN, H. et al. (1995), "Unitary versus collective models of the household: is it time to shift the burden of proof ?", in The World Bank Research Observer, Vol.10, Nº 1, Washington, D.C., EUA.

ALDERMAN, H. (1991), "Ghana: adjustment's star pupil ?", in *Adjusting to policy failure in African economics*, Cornell University, New York, EUA.

AMARO, R. (1999), *Actas do Seminário sobre Pobreza e exclusão social, percursos e perspectivas da investigação em Portugal*, Centro ISMAILI, Lisboa.

AMARO, R. (2001), "Introdução, economia e exclusão social", in *A inclusão pela economia, erradicação da pobreza 1997 – 2006*, Ministério do Trabalho e Solidariedade, Lisboa.

AMIN, S. (1989), "État, nation, ethnie et minorités dans la crise. Quelques aspects de la critique de l'idéologie de la nation et de l'ethnie", in *A construção da Nação em Africa*, INEP/CODESRIA/UNITAR, Bissau, República da Guiné-Bissau.

ANAND, S. e SEN, A. (2000), *Humain Development and Economic Sustainability*, in *World Development*, Pergamon Press, Vol.28, N.º 12, Oxford, Reino Unido et al..

ARROW, K. J. e SCITOWSKY, T. (1969) *Readings in Welfare Economics*, Allen & Unwin, London, Reino Unido.

ARROW, K. J. (1951), *Social choice and individual values*, Willey, 1963, New York, EUA.

ATKINSON, A. B. (1987), "On the measurement of poverty", in *Econometric*, Vol.55, Nº 4, July, New Jersey, EUA.

AUGÉ, M. et al. (1975), *Os dominios do parentesco*, Edições 70, Lisboa, Portugal.

AYOADE, J. (1988), "States without citizens: an emerging african phenomenon", in Chazan, N., e Rothchild, D., eds., *The precarious balance, state & society in Africa*, African Modernization and Development Series, Westview Press, London, Reino Unido.

AZAM, J-P. (1995), "Les effets incertains de l'ajustement structurel sur la repartition des revenus en Afrique subsaharienne", in Hoeven, R., e Kraaij, F., ed., *L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne*, Karthala, Paris, França.

AZAM, J-P. (2001), "Macroeconomic Reforms in the CFA Franc Zone", in *Economic Development in SubSaharan Africa*, IEA Conference, Volume N.º 129, Palgrave, New York, EUA.

BACH, D. (1995), "Les dynamiques paradoxales de l'intégration en Afrique Subsaharienne", in *Revue Française de Science Politique*, Vol.45, Nº6, Presses de Sciences PO, Paris, França.

BAD, OCDE (1994), *Prospects for debt relief in Africa, conclusions of the Abidjan Meeting*, mimeo, Abidjan, Costa do Marfim.

BADI, M. K. (1993), "OUA; balance de 30 anos", in *Africa 2000*, Centro Cultural Hispano-Guineano, Malabo, República da Guine Equatorial.

BALASSA, B. (1971), "Trade policies in developing countries", in *The American Review*, Vol. 61, New York, EUA.

BANCO MUNDIAL (1989), *Africa Subsaariana da crise até ao crescimento sustentável*, Banco Mundial, Washington, D.C., EUA.

BANGURA, Y. (1992), "Authoritarian rule and democracy in Africa: a theoretical discourse", in *Authoritarianism, Democracy and Adjustment*, Seminar Proceedings Nº26, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, Suécia.

BANGURA, Y. e GIBBON, P. (1992), "Adjustment, authoritarianism and democracy: an introduction to some conceptual and empirical issues", in *Authoritarianism, Democracy and Adjustment*, Seminar Proceedings N°26, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, Suécia.

BAUER, P. (1981), *Equality, the Third World and Economic delusion*, Methuen, London, Reino Unido.

BAULCH, B. (1996), "Editorial: the new poverty agenda: a disputed consensus", in *IDS Bulletin*, Vol. 27, N° 1, Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido.

BECKMAN, D. (1986), "O BM e a pobreza na década de 80", in *Finanças e desenvolvimento*, FMI/BM, Setembro, Rio de Janeiro, Brasil.

BECKER, G. S. (1991), *A treatise on the family*, Cambridge, Harvard University Press, EUA.

BEIGBEDER, Y. (1992), *Le role international des organizations non gouvernementales*, Bruylant, Paris, França.

BEHRMAN, J.R. e DEOLALIKAR, A.B. (1991), "The poor and social sectors during a period of Macroeconomic adjustment: empirical evidence for Jamaica", in *The World Bank Economic Review*, Vol.5, N°2, Washington, D.C., EUA.

BENDER W. e HUNT, S. (1991), "Monitoring the impact of Structural Adjustment in Luanda", in *The Luanda Household Budget and Nutrition Survey*, Working Paper n°6, Ministério do Plano, UNICEF, Food Studies Group, University of Oxford, Luanda, Angola.

BENDER, W. e HUNT, S. (1991), *The Luanda Household Budget and Nutrition Survey*, Working Paper n°2, Ministério do Plano, UNICEF, Food Studies Group, University of Oxford, Luanda, Angola.

BERGHMAN, J. (1991), *Poverty, Insecurity of subsistence and relative deprivation*, mimeo, Rotterdam, Holanda.

BHAGWATI, J. N. (1987), "Poverty and Public Policy", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.16, N°5, Oxford, Reino Unido.

BHAGWATI, J. N., (1988) "Export – promoting trade strategy", in *World Bank Research Observer*, Vol. 3, N.º 1, Washington, D.C., EUA.

BIRD, G. (1985), "The needs for and means of Balance of Payments", in *World finance and adjustment*, Cap.9, The MacMillan Press, London, Reino Unido.

BLACK, S. (1981), "The impact of changes in the World Economy on Stabilization Policies in the 1970s", in *Economic Stabilization in developing countries*, The Brookings Institution, Washington, D.C., EUA.

BONGFIGLIOLI, A. M. (1992), *L'Agro-pastoralisme au Tchad comme stratégie de survie, essai sur la relation entre l'anthropologie et la statistique*, Document de Travail, N° 11, DSA, World Bank, Washington, D.C., EUA.

BOOTH, C. (1892), *The life and labour of the people*, Williams and Northgate, London, Reino Unido.

BOOTH, C. (1897), *Pauperism*, Mac Millan, London, Reino Unido.

BOOTH, D. e KONINGS, K. (1999), *Poverty reduction concepts and approaches*, Room Document N° 2, DAC Informal network on poverty reduction, OCDE, Paris, França.

BOROOAH, V. K. e MCGREGOR, P. (1991), "The measurement and decomposition of poverty: an analysis based on the 1985 family expenditure survey

for Northern Ireland", in *The Manchester School*, Vol LXI, N°4, Manchester, Reino Unido.

BOURDIEU, P. (1979), *La distinction, critique sociale du jugement*, Les Éditions de minuit, Paris, França.

BOURDIEU, P. (1980), *Le sens pratique*, Éditions Minuit, Paris, França.

BOURDIEU, P. (1982), *Ce que parler veut dire*, Fayard, Poitiers, França.

BOURDIEU, P. (1989), *O poder simbólico*, Difel, Lisboa, Portugal.

BOURDIEU, P. (1993), *La misère du monde*, Seuil, Paris, França.

BOURDIEU, P. (2000), *As estruturas sociais da economia*, Col. Economia e Política, Instituto Piaget, Lisboa, Portugal.

BOURGUIGNON, F., MELO, J.M. e SUWA, A. (1991), "Modeling the effects of adjustment programs on income distribution", in *World Development*, Vol. 19, N° 11, Pergamon Press, London, Reino Unido.

BROWNING, M. et al (1994), "Income and Outcomes: a structural model of intrahousehold allocation", in *Journal of Political Economy*, Vol. 102, N°6, Chicago, EUA.

BRUTON, H. J., (1965), *Principles of Economic Development*, Prentice Hall, London, Reino Unido.

BUARQUE C. (1986), *Uma ideia de Universidade*, Brasília, Brasil.

BÜRKI, J-F. (2000), *Poverty – Wellbeing An orientation*, Learning and Working Tool for Fighting Poverty, Swiss Agency for Development and Cooperation, Berna, Suíça.

BOULDING, K. (1974), *O impacto das ciências sociais*, Zahar, Brasil.

CAHEN, M. (1994), *Ethnicité politique*, L'Harmattan, Paris, França.

CALDAS, J. M. C. (2002), *Back to Moral Sentiments*, Adam Smith's concept of justice, Seminário NORMEC, Dinâmia, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresa (ISCTE), mimeo, Lisboa, Portugal.

CASSEN, R. (1994), "Structural adjustment in Sub-Saharan Africa", in Van der Geest, W., ed., *Negotiating Structural Adjustment in Africa*, James Currey (London) e Heunemann, Portsmouth, Reino Unido.

CEA (1989), "African alternative framework to structural adjustment programmes for socio-economic recovery and transformation", Economic Commission for Africa, in *Dossier Adjustment For Transformation, An African blueprint for sustainable development*, Addis Ababa, Etiópia.

CHENERY, H.B. e TAYLOR, L. J. (1968), "Development patterns: among countries and over time", in *Review of Economics and Statistics*, The Harvard University's Department of Economics, The MIT Press, EUA. [www.jstor.org](http://www.jstor.org)

CHABAL, P. (1993), "Algumas considerações sobre a democracia em Africa", mimeo, in *Desenvolvimento e perspectivas - Balanço e perspectivas*, Colóquio Internacional, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Bissau, República da Guiné-Bissau.

CHAZAN, N., et al. (1988), *Politics and society in contemporary Africa*, MacMillan, London, Reino Unido.

CHIBBER, A. (1991), "Public Finance", in *Reestructuring economies in distress*, World Bank, Oxford University Press, Washington, D.C., EUA.

CHENERY, H. B. e SRINIVASAN, T. N. (1988), *Handbook of Development economies*, Elsevier Science Publishers, Holanda.

CHENERY, H. B. (1974), *Redistribution with growth*, Oxford University Press, London, Reino Unido.

CLAPHAM, C. (1995), "Political conditionality and structures of the African state", in *Africa Insight*, Vol.26, Nº1, African Institute of South Africa, Pretoria, South Africa.

CNUCED (2002), "Commerce international: Le "noyau" des discussions sur le développement", in *Bulletin CNUCED*, ONU, Nº 250., Genève, Suíça.

COLANDER, D.C. (1984), *Neo - classical political economy*, Ballinger, Cambridge, EUA.

COLLIER, P. e LAL, D. (1984), "Why poor people get rich: Kenya 1960-79", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.12, No 10, Oxford, Reino Unido.

COMELIAU, C. (1990), "Développement et ajustement en Afrique: quelles transformations de structures?", in *Genève-Afrique*, Vol.XXVIII-Nº1-1990, Genève, Suíça.

COMISSÃO EUROPEIA (2001), *Compendium des stratégies de coopération* (Cotonou), DE 110, Bruxelles, Bélgica.

CORM, G. (1982), "L'endettement des pays en voie de développement: origine et mécanismes", in *Dette et Développement*, Publisud, Paris, França.

CORNIA, G., HOEVEN, R. e MKANDAWIRE, T. (1992), *L'Afrique vers la reprise économique*, Economica, Paris, França.

COULON, C. (1991), "Religions et politiques", *Les Afriques Politiques*, Éditions de la Découverte, Paris, França.

CRAVINHO, J. T. G. (1995), *Modernizing Mozambique: Frelimo ideology and the Frelimo State*, Tese de Doutoramento, Oxford, Reino Unido.

DASGUPTA, P. (1993), *An inquiry into well-being and destitution*, Oxford, Reino Unido.

DASGUPTA, P. e WEALE, M. (1990), *On the measurement of well-being*, University of Cambridge, Cambridge, Reino Unido.

DATT, G. e RAVALLION, M. (1992), "Regional disparities, targeting and poverty in India", in Lipton, M., e Van der Gaag, J., ed., *Including the poor*, World Bank Regional and Sectoral Studies, Washington, D.C., EUA.

DAVIDSON, B. (1981), *The political economy of economic liberalization*, World Bank Economic Review, Washington, D.C., EUA.

DEATON, A. (2001), "Counting the World's Poor: problems and possible solution", in *World Bank Research Observer*, Vol. 16, Washington, D.C., EUA.

DEATON, A. e MUELLBAUER, J. (1980), *Economics and consumer behavior*, Cambridge University Press, Cambridge, EUA.

DELL, S. (1988), "The question of cross-conditionality", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.16, No 5, Oxford, Reino Unido.

DELL, S. (1981), "El FMI y el principio de condicionalidad", in *Revista de la CEPAL*, ONU, Nº13, Santiago de Chile, Chile.

DEMERY, L. e ADDISON, T. (1987), "Stabilization policy and income distribution in developing countries", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.15, No.12, Oxford, Reino Unido.

DESAI, M. e SHAH, A. (1988), "An econometric approach to the measurements of poverty", in *Oxford Economic Papers*, Vol.40, Nº3, Oxford University Press, London, Reino Unido.

DIA, M. (1991), "Desenvolvimento e valores culturais na Africa SubSaariana", in Finanças e Desenvolvimento, Dezembro, FMI/WB, Rio de Janeiro, Brasil.

DIJK, Van, P. (1992), Le secteur informel de Dakar, Coll. Villes et Entreprises, Karthala, Paris, França.

DIOUF, M. (1989), "Sistemas económicos e políticos de desenvolvimento na Africa ao Sul do Saara", in Revista Internacional de Estudos Africanos, Nº10 e 11, Lisboa, Portugal.

DOISE, W. (1976), Articulação Psicossociológica e Relações entre Grupos, 1983, Morais Editores, Lisboa, Portugal.

DOMAR, E. D. (1947), "Expansion et emploi", in G.A.Frois, org., Problématiques de la croissance, 1967, Economica, Vol. 1, Paris, França.

DOZON, J. P. (1986), "África: a família na encruzilhada", in Burguière, A. et al., História da Família: O choque das modernidades: Ásia, África, América, Europa, Vol.3, Terramar, Lisboa, Portugal.

DUMONT, R. (1991), Démocratie pour l'Afrique, Seuil, Paris, França.

DURUFLE, G. (1988), L'ajustement structurel en Afrique, Karthala, Paris, França.

DUTKIEWICZ, P. e WILLIAMS, G. (1987), "All king's horses and all king's men couldn't put Humpty-Dumpty together again", in IDS Bulletin, Institute of Development Studies, Vol.18, No 3, Brighton, Reino Unido.

EASTERLIN, R. A. (1974), "Does economic growth improve the human lot ? Same empirical evidence", in David & Reder, Nations and Households in Economic Growth, New York, EUA.

ECA (2002), Economic Report on Africa 2002, tracking performance and progress, www.uneca.org.

EDGEWORTH, F.Y. (1881), Mathematical Psychics. An essay on the application of Mathematics to the moral sciences, Augustus Kelley, 1967, New York, EUA.

EDWARDS, S. (1992), Structural Adjustment and Stabilization, Issues on Sequencing and Speed, EDI Working Papers, World Bank, Washington, D.C., EUA.

ELWERT, G. e BIERSCHEK, T. (1988), "Development aid as an intervention in dynamic systems", in Sociologia Rurales, Vol.XXVIII – 2/3, Lisboa, Portugal.

EMMANUEL, A. (1972), Unequal Exchange: a study of imperialism of trade, Monthly Review Press, New York, EUA.

EYZAGUIRRE, P. B. (1986) The Ecology of Swidden Agriculture and Agrarian History in São Tomé, Cahiers d' Études africaines, 101-102, XXVI 1-2, Paris, França.

FAINI, R. (1994), "The output and inflationary impact of devaluation in developing countries: theory and empirical evidence from five african low-income countries", in Cornia, G.A. e Helleiner, G.K., eds., From adjustment to development in Africa, conflict, controversy, convergence, consensus ?, UNICEF, MacMillan Press, London, Reino Unido.

FAINI, R. et al. (1991), "Macro performance under adjustment lending", in Restructuring economies in distress, World Bank, Oxford University Press, Washington, D.C., EUA.

FAINI, R., MELO, J. et al. (1991), "Growth-Oriented adjustment programs: a statistical analysis", in *World Development*, Vol.19, N°8, Pergamon Press, London, Reino Unido.

FEI, J.C. e RANIS, G. (1964) *Development of the labour surplus economy*, Richmond and Irwin, Homewood Ill, Reino Unido.

FEINBERG, R. (1991), "The Bretton Woods Agencies and Sub-Saharan Africa in the 1990s: facing the tough questions", in Husain,I. e Underwood,J., eds., *African External Finance in the 1990s*, The World Bank, Washington,D.C., EUA.

FERNANDEZ, D. L. (1992), "El sector informal en las ciudades del Africa Occidental" in *Africa 2000*, Centro Cultural Hispano-Guineano, Número 17, Malabo, República da Guine Equatorial.

FERRONI, M. e KANBUR, R. (1991), "Poverty concious restructuring of public expenditures", in Chhiber,A. e Fischer,S.,eds., *Economic Reform in Sub-Saharan Africa*, The World Bank, Washington, D.C., EUA.

FIELDMAN, G. (1957), "On the theory of economic growth rates", in *Essays in the theory of economic growth*, Oxford University Press, London, Reino Unido.

FOX, R. (1972), *Anthropologie de la parenté*, Galimard, Paris, França.

FRANK, A.G. (1966) *Le développement du sous-développement*, Maspero, Paris, França.

FRIEDMANN, J. (1992), *Empowerment, uma politica de desenvolvimento*, CELTA, Oeiras, Portugal.

FRENKEL, J.A. e JOHNSON, H.G.,eds. (1976), *The Monetary Approach to the Balance of Payments*, Allen and Unwin, London, Reino Unido.

FROMONT, M. (1988), "Les pauvres font les frais de l'ajustement", in *Le Courrier*, UE, N°111, Bruxelles, Bélgica.

FURTADO, C. (1969), *Teoria e politica do desenvolvimento económico*, Editora Nacional, São Paulo, Brasil.

GALL, P. (1990), "L'élément essentiel, le développement humain", in *Développement mondial*, PNUD, Vol.3, N°3, New York, EUA.

GEREMEK, B. (1986), *A piedade e a forca*, Terramar, Lisboa, Portugal.

GERSCHENKRON, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets,EUA.

GESCHIERE, P. (1989), "Le poids de l'histoire", in Coulon, C. et Martin, D.-C., eds., *Les Afriques Politiques*, Editions La Découverte, Paris, França.

GESCHIERE, P. e VAN DER KLEI, J. (1987), "La relation État-paysans et ses ambivalences: modes populaires d'action politique chez les maka ( Cameroun ) et les diola ( Casamance )", in Terray, E., *L'État contemporain en Afrique*, L'Harmattan, Paris, França.

GHAI, D. (1987), "Successes and Failures in Growth in Sub Saharan Africa 1960 – 82 ", in *Development Policies and the crisis of the 1980s*, CAD/OCDE, Paris, França.

GIRI, J. (1986), *L'Afrique en panne*, Karthala, Paris, França.

GLEWWE, P. (1986), "The distribution of income in Sri Lanka in 1969-70 and 1980 – 81 : a decomposition analysis", in *Journal of Development Economics*, Vol.24, N°2, London, Reino Unido.

GOODE, W. (1969), *Revolução mundial e padrões de família*, Biblioteca Universitária, São Paulo, Brasil.

GOLDSTEIN, M. (1986), The global effects of Fund-supported adjustment programs, Occasional Paper , FMI, Nº 42, Washington, D.C., EUA.

GOLDTHORPE, J. E. (1974), Sociologia e Antropologia Social: uma introdução, Biblioteca das Ciências Sociais, Zahar, Rio de Janeiro, Brasil.

GORDON, D. (1992), "African Politics", in Gordon, D.L. e Gordon, A.A., eds., Understanding contemporary Africa, Lynne Rienner Publishers, London, Reino Unido.

GORDON, D. (1996), "Sustaining economic reform under political liberalization in Africa: issues and implications", in World Development, Pergamon Press, Vol.24, Nº.9, Oxford, Reino Unido.

GORSUCH, ( 1983 ), Factor analysis, Hillsdale, N.J.Lawrence Erlbaum, London, Reino Unido.

GREEN, R. (1991), "Neo-Liberalism and the political economy of war: sub-Saharan Africa as a case-study of a vacuum", in States or Markets?, IDS Development Studies Series, Clarendon Press, Reino Unido.

GREEN, R. (1992), "Blueprint against poverty", in Africa Recovery, Vol.6, Nº2, ONU, New York, EUA.

GREEN, R. (1993), "The IMF and the World Bank in Africa: how much learning ?", in Hemmed In, Response to Africa's Economic Decline, Capítulo II, Columbia University Press, New York, EUA.

GREEN, R. e FABER, M. (1994), The structural adjustment of structural adjustment: Sub-Saharan Africa 1980-1993, in IDS Bulletin, Vol. 25, Nº 3, Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido.

GRIFFIN, K. (1989), Alternatives strategies for economic development, MacMillan, London, Reino Unido.

GRIFFITH-JONES, S. (1986), A framework for analysing debt crisis management, IDS Publications, University of Sussex, Discussion Paper, Brighton, Reino Unido.

GRUÉNAIS, M.-E. e SCHMITZ, J. (1995), "L'Afrique des pouvoirs et la démocratie", in Cahiers d'Études Africaines, Vol.XXXV, Nº 137, Paris, França.

GUILHAUMONT, P. (1985), Economie du developpement, PUF, col.Thémis, Vol.2, Paris, França.

GULHATI, R. (1990), "Who makes policy in Africa and how ?", in World Development, Pergamon Press, Vol.18, Nº8, Oxford, Reino Unido.

GUSTAFSSON, B. e MAKONNEN, N. (1993), "Poverty and remittances in Lesotho", in Journal of African Economies, Vol.2, Nº1, May, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.

HADDAD, L. e KANBUR, R. (1990), "How serious is the neglect of Intra-Household inequality", in The Economic Journal, Nº100, London, Reino Unido.

HAGGARD, S. e WEBB, S. (1993), "What do we know about the political economy of economic policy reform ?", in The World Bank Research Observer, Vol. 8, Nº 2, Washington, D.C., EUA.

HARBERHER, A.C. (1988), "Concepção e aplicação da política económica em pequenos países em vias de desenvolvimento", in Economia Aberta, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Portugal.



HARRIS, J.R. e TODARO, M.P. (1970), "Migration, unemployment and development: a two sector analysis", in *The American Economic Review*, Vol. 60, New York, EUA.

HARROD, R. F. (1939), "Ensayo de teoria dinamica", in L.R. Duque (org.), *Lecturas sobre la Teoria Economica del desarrollo*, 1966, Gredos, Madrid, Espanha.

HARVEY, C. (1985), *Macroeconomics in Africa*, MacMillan, London, Reino Unido.

HARVEY, C. (1991), "Recovery from Macro-economic disaster in Sub-Saharan Africa", in *States or Markets ?*, IDS Development Studies Series, Clarendon Press, Oxford, Reino Unido.

HAVNEVIK, K. J. (1987), "Introduction", in *The IMF and the WB in Africa*, Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, Suécia.

HAYWARD, F. M. (1987), *Elections in independent Africa*, Westview Special Studies on Africa, Westview Press, London, Reino Unido.

HEALEY, J. e ROBISON, M. (1992), *Democracy, Governance and Economic Policy, Sub-Saharan Africa in Comparative Perspective*, Overseas Development Institute, London, Reino Unido.

HICKS, J. (1941), *Wealth and welfare*, Harvard University Press, 1981, Cambridge, Massachusetts, EUA

HIGGINS, B. (1959), *Economic development. Problems, principles and policies*, W.W. Norton, New York, EUA.

HIRSCHMAN, A.O. (1958), *Estratégias do Desenvolvimento Económico*, Fundo de Cultura, 1961, Lisboa, Portugal.

HIRSCHMAN, A.O. (1981), "The rise and decline of development economics", in *Essays in trespassing: economics, politics and beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

HODGSON, G.M. (1994), *Economia das instituições*, Celta, Oeiras, Portugal.

HOFFMAN, H.G. (1958), *The growth of industrial economies*, Manchester University Press, Manchester, Reino Unido.

HUNT, D. (1989), *Economic Theories of development*, Harvester Wheatsheaf, London, Reino Unido.

HUTCHFUL, E. (1989), "Os militares e o militarismo em Africa", in *Ciências Sociais em Africa*, CODESRIA, Dakar, Senegal.

HUNTINGTON, S. (1984), « Will more countries become democratic ? », in *Political Science Quarterly*, N° 99, New York, EUA.

HYDEN, G. (1985), "La crise Africaine et la paysannerie non capturée" in *Politique Africaine*, N° 18, Paris, França.

INMAN, R. (1987), "Markets, governments and the new political economy", in *Hanbook of Public Economics*, Amsterdão, Holanda.

JACKSON, J. (1995), "The liminal qualities of Anthropological Fieldnotes", in Maanen, J. Van, ed, *Representation in Ethnography*, Thousand Oaks, Sage, EUA.

JAMESON, P.K., WEAVER, J.H. e WILBER, C.K. (1989), "Strategies of Development: a survey", in DeGregori, T.R., ed., *Development Economics: theory, practice and prospects*, Kluwer Academic Publishers, Boston, EUA.

JENKINS, S. (1991), "Income inequality and living standards: changes in the 1970s and 1980s", in *Fiscal Studies*, No 5, New York, EUA.

- JEVONS, W.S. (1871), *The theory of political economy*, Augustus Kelley, ed. 1965, New York, EUA.
- JODHA, N. (1988), "Poverty debate in India: a minority view" in *Economic and Political Weekly*, Novembro, India. [www.epw.org.in](http://www.epw.org.in)
- JOHNSTON B.F. e MELLOR, J.W. (1961), "The role of agriculture in economic development", in *The American Economic Review*, New York, EUA.
- JORDAN, B. (1987), *Rethinking Welfare*, Basil Blackwell, Oxford, New York, EUA.
- JORGENSON, D.W. (1966) "Testing Alternative theories of development of a dual economy", in Adelman, I. e Thorbecke, E., eds., *The Theory and Design of Development*, Johns Hopkins University Press, London, Reino Unido.
- KAGABO, J. (1994), *Les leures de l'ethnicité*, Conferencia no Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, Portugal.
- KALDOR, N. (1939), *Essays on economic stability and growth*, Duckworth, 1964, Reino Unido.
- KALECKI, M. (1954), "El problema del financiamiento del desarrollo económico", in *El Trimestre Económico*, Vol. XXI, N.º 4, Santiago de Chile, Chile.
- KALECKI, M. (1976), *Essays on Developing economics*, Harvester Press, Brighton, Reino Unido.
- KANKWENDA, M. et al. (1999), *La lutte contre la pauvreté en Afrique Subsaharienne*, PNUD, Economica, Paris, França.
- KENESSEY, Z. (1987), "The primary, secondary, tertiary and quaternary sectors of the economy", in *The review of income and wealth*, Serie 33, N.º 4, New York, EUA.
- KHAN, M.S., MONTIEL, P.J. e HAQUE, N. U. (1991), *Macroeconomic Models for Adjustment in Developing Countries*, FMI, Washington, D.C., EUA.
- KIBUKA, E.P. (1990), "The African Social Situation: major elements", in *The African Social Situation : crucial factors of development and transformation*, African Centre for Applied Research and training in Social Development, Hans Zell Publishers, London, Reino Unido.
- KILLICK, T. (198 ), *The adaptative economy*, EDI, Development Institute, Washington, D.C., EUA.
- KILLICK, T. e SUTTON, M. (1982), "Desequilibria, financing and adjustment in developing countries", in *Adjustment and financing in the developing world*, FMI/ODI, Washington, DC, EUA.
- KI-ZERBO, J. (1972), *História da Africa Negra*, Vol.I e II, Biblioteca Universitária, 1999, Europa-América, Lisboa, Portugal.
- KLEIN, D.M. e WHITE, J.M. (1996), *Family Theories, An Introduction, Understanding Families*, Sage Publications, California, EUA.
- KOCHHAR, K. et al. (1999), *Reinvigorating growth in developing countries: lessons from adjustment policies in eight economies*, IMF Occasional Paper, N.º 139, Washington, D.C., EUA.
- KODJO, E. (1988), *L' Occident, du déclin au défi*, Stock, Paris, França.
- KOOGAN LAROUSSE (1979), *Seleccões do Reader's Digest*, Vol. I e II, Lisboa, Rio de Janeiro, Nova Iorque.

KRUEGER, A.O. (1981), "Interactions between inflation and trade regime objectives in stabilization programs", in *Economic Stabilization in developing countries*, The Brookings Institution, EUA, Washington, DC.

KUZNETS, S. (1955), "Economic growth and income inequality", in *The American Economic Review*, New York, EUA.

LAMBERT, S., SCHNEIDER e AKIKOSUWA (1991), "Adjustment and equity in Costa do Marfim : 1980-86", in *World Development*, Vol.19, Nº 11, Pergamon Press, London, Reino Unido.

LANDELL-MILLS, P. e SERAGELDIN, I. (1992), "Governance and the External Factor", in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, World Bank, Washington, D.C., EUA.

LANGLOIS, A. e ANDERSON, D. (1999), *Bibliographie sur les concepts de qualité de vie et de bien – être*, Université d' Ottawa, Canadá.

LAROUSSE (1986), *Dictionnaire de Français*, Paris, França.

LAUTIER, B. e SALAMA, P. (1995), "De l'histoire de la pauvreté en Europe a la pauvreté dans le Tiers Monde", in *Revue du Tiers Monde*, Tome XXXVI, Nº 142, Avril-Juin, IEDES, Paris, França.

LEBRIS, E. et al. (1987), *Famille et residence dans les villes africaines*, Dakar, Bamako, Saint – Louis, Lomé, L'Harmattan, Paris, França.

LELART, M. (1984), "L'épargne informel en Afrique", in *Revue des études cooperatives*, Nº 14, 1989, Paris, França.

LENER, D. (1968), "Modernization (social aspects)", *International Encyclopedia of Social Sciences*,

LEWIS, J. P. (1986), "Development Promotion: a time for regrouping", in Lewis, J.P. e Kallab, V., ed., *Development strategies reconsidered*, Overseas Development Council, U.S. – Third World Policy Perspectives, Nº 5, New Brunswick (EUA) e Oxford (Reino Unido).

LEWIS, W. A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labor", in *Manchester School*, vol 22, Reino Unido.

LEWIS, W. A. (1978), *Growth and Fluctuations 1870 - 1913*, George Allen and Unwin, London, Reino Unido.

LITTLE, I. M. D. (1982), *Economic Development: theory, policy and international relations*, Basic Books, New York, EUA.

LONE, S. (1991), "New Africa Agenda adopted at the UN", in *Africa Recovery*, Vol.5, Nº 4, ONU, New York, EUA.

LONGHURST, R., KAMARA, S. e MENSURAH, J. (1987), "Structural Adjustment and vulnerable groups in Sierra Leone", in *IDS Bulletin*, Institute of Development Studies, Vol.19, Nº1, 1988, Brighton, Reino Unido.

M' BOKOLO, E., (1992), *Afrique noire, Histoire et Civilisations*, Tome II, XIX e - XX e siècles, Hatier-Aupelf, Universités Francophones, Paris, França.

MAGNANT, J.-F. (1991), "Chade crise de l'État ou crise de gouvernement", in Médard, J.- F., eds., *États d'Afrique Noire*, Karthala, Paris, França.

MAHANOBIS, P. (1963), *The approach of operational research to planning in India*, Asia Publishing House, London, Reino Unido.

MARSHALL, A. (1890), *Principles of Economics*, an introductory volume, MacMillan Press, 1986, London, Reino Unido.

- MARTENS, A. (1987), *L'ajustement structurel en vitesse de croisière au Sahel ?*, OCDE, Dez., Paris, França.
- MATOS, R. (2001), *As ONGD e a crise do estado soberano*, tese de mestrado, Universidade Lusíada, Lisboa, Portugal.
- MAXWELL, S. (2003), "Heaven or Hubris: reflections on the New Poverty Agenda", in *Development Policy Review*, 21, Overseas Development Institute, Blackwell, EUA.
- MCCLEARY, W. A. (1991), "The design and implementation of conditionality", in *Restructuring economies in distress*, World Bank, Oxford University Press, Washington, D.C., EUA.
- MCNAMARA, R. S. (1981), *The McNamara years at the World Bank: major policy addresses of Robert McNamara 1968-1981*, Banco Mundial, The John Hopkins University Press, Baltimore e London, EUA e Reino Unido.
- MEADE, J. E. (1972) *A new classical theory of economic growth*, Unwin University Books, London, Reino Unido.
- MEILLASOUX, C. (1976), *Mulheres, celeiros & capitais*, Critica e Sociedade, 7, Afrontamento, Porto, Portugal.
- MEIER, G. e SEERS, D., org. (1988), *I pionieri dello sviluppo*, Asal, col. Quale sviluppo, Roma, Itália.
- MENGISTEAB, K. (1996), *Globalization and autocentricity in Africa's development in the 21st century*, Africa World Press, Inc., Asmara, Eritreia.
- MENGISTEAB, K. e LOGAN, B.I., eds (1995), *Beyond economic liberalization in Africa*, Zed Books, Ltd., London, Reino Unido.
- MERTON, R. K. (1968) *Sociologia, Teoria e Estrutura*, Mestre Jou, S. Paulo, Brasil.
- MILL, J. S. (1836), "Of the liberty of thought and discussion", in Cohen, M., ed., *The Philosophy of John Stuart Mill*, 1961, Modern Library, New York, EUA.
- MILLS, C. A. e NALLARI, R. (1992), *Analytical approaches to stabilization and adjustment programs*, EDI Seminar Paper, World Bank, Washington, D.C., EUA.
- MINISTÉRIO DO PLANO (1991), *Protegendo os pobres e os que sofrem de insegurança alimentar em Luanda*, Seminário, UNICEF, Luanda, Angola.
- MISHAN, E.J. (1960), "A survey of welfare economics, 1939-59", in *The Economic Journal*, Vol. LXX, Nº 278, London, Reino Unido.
- MORGAN, S. P. (1993), "Third World Urbanization, Migration and Family Adaptation", in Kasarda, J.D. & Parnell, A.M., eds., *Third World Cities: problems, policies and prospects*, Sage Publications, London, Reino Unido.
- MOORE, M. (1993), "Introduction, The emergence of the "Good governance" Agenda: some milestones", in *IDS Bulletin*, Vol. 24, Nº 1, January, Sussex, Reino Unido.
- MOSCOVICI, S. e DOISE, W. (1992), *Dissensions et consensus*, PUF, Paris, França.
- MOSLEY, P. (1993), "Has recovery began ?", in *World Development*, Vol. 21, Nº 10, Pergamon Press, London, Reino Unido.
- MOUFFE, C. (1996), *O regresso do político*, Gradiva, Lisboa, Portugal.
- MUELLER, D. (1979), *Public Choice*, Cambridge, Reino Unido.

- MULBERG, J. (1995), Os limites sociais à teoria económica, Instituto Piaget, Lisboa, Portugal.
- MULLEI, A.K. (1992), "A view from Africa", in Patel, I.G.,ed., Policies for African Development, IMF, Washington, EUA.
- MURTEIRA, M. (1982), Lições de economia política do desenvolvimento, Presença, col. Análise Social, Lisboa, Portugal.
- MURTEIRA, M. (2003), Globalização, Quimera, Portugal.
- MYNT, H. (1964), The economics of developing countries, Hutchinson University Library, London, Reino Unido.
- MYRDAL, G. (1957), Economic theory and the underdevelopment countries, Gerald Duckworth, London, Reino Unido.
- NAÇÕES UNIDAS (1993), World Urbanization Prospects: the 1992 revisions, Department of Economics and Social Information and Policy Analysis, United Nations, New York, EUA.
- NOZICK, R. (1974), Anarchy, State and Utopia, Basic Books, New York, EUA.
- NUNES,A. (1988), Teoria económica e desenvolvimento económico, Caminho, Lisboa Portugal.
- NURSKE, R. (1952), Some aspects of capital accumulation in underdeveloped countries, Basil Blackwell, Oxford, Reino Unido.
- OBADAN, M. I. e EKUERHARE, B. U. (1989), "Les programmes d'ajustement structurel au Nigeria : critique des fondements theoriques", in Revue internationale des sciences sociales, UNESCO/ERES, N° 120, Paris, França.
- OCDE (1988) Des partenaires dans l' action pour le developpement: Les organisations non gouvernementales, OCDE, Paris, França.
- OCDE (1996), Réconcilier l' économie et le social, OCDE, Paris, França.
- OCDE (2000), DAC Guidelines on Poverty Reduction, Volume I (versão de trabalho), OCDE, Paris, França.
- OCDE (2001), DAC Guidelines on Poverty Reduction, OCDE, Paris, França.
- OCHOLLA-AYAYO, A.B. (1997), "La famille africaine entre tradition et modernité", in La famille africaine, Politiques démographiques et développement, Karthala, 1999, Paris, França.
- OLSON, M. (1971), The logic of collective action, Harvard University Press, London, Reino Unido.
- OLSON, M. (1990), "Toward an unified view of economics and the other social sciences", in Alt, J.E., Shepsle, K.A., eds., Perspectives on positive political economy, Cambridge, University Press, Cambridge, Reino Unido.
- OMAN, C. P. e WIGNARAJA, G. (1991), The post evolution of development thinking, Cap. 4, MacMillan, London, Reino Unido.
- ONIMODE, B. (1992), "African alternatives to World Bank and IMF programs", in Adedeji, A., ed., Coalition for change, Vol. I, Institute of African Alternatives, London, Reino Unido.
- ONU (1990-2002), Rapport Mondial sur le developpement humain, PNUD, Economica, Paris, França ou Tricontinental Editora, Lisboa (versão portuguesa).
- ONU (1991), Examen et évaluation finals du programme d' action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l' Afrique, 1986-1990, ONU-CNUCED, New York, EUA.

ONU (1992) Manuel du programme de comparasion internationale, Département du Développement Économique et Social, Études Méthodologiques, Série F N° 62, New York, EUA.

ONU (1995), The world summit for social development: the Copenhagen declaration and programme of action, New York, EUA.

ONU/WB/BAD, Regional programme for Africa: forth cycle, ref/86/037/A/01/42, ONU, New York, EUA.

ONU (2000), Overcoming Human Poverty, PNUD, New York, EUA.

OPPENHEIMER, J. (1993), "Cooperação para o desenvolvimento no contexto do ajustamento e da guerra: o caso de Moçambique", in Revista Internacional de Estudos Africanos, n° 16 e 17, 1992-1994, Lisboa, Portugal.

OPPENHEIMER, J. e RAPOSO, I. (2002), A pobreza em Maputo, Ministério da Segurança Social e do Trabalho, Vol. 2, Col. Cooperação, Lisboa, Portugal.

OUA (1981), Lagos Plan of action for economic development of Africa 1980-2000, Addis Ababa, Etiópia.

OUA (2001) The new partnership for Africa's development (NEPAD), Abuja, Nigéria.

PANOFF, M. (1977), Ethnologie: le deuxième souffle, Payot, Paris, França.

PARFITT, T.W. (1990), "Lies, Damned Lies and Statistics: The WB/ECA Structural Adjustment Controversy", in African Political Economy, ROAPE, N°47, Sheffield, Reino Unido.

PENOUIL, M. (1980), Socio-economie du sous-developpement, Calman-Levy, Paris, França.

PERROUX, F. (1967), Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento, Gulbenkian, Lisboa, Portugal.

PERROUX, F. (1967a), "O conceito de pólo de crescimento", in A economia do século XX", Morais Editora, Lisboa, Portugal.

PIETERSE, J. N. (1998), "My paradigm or yours? Alternative development, post-development, reflexive development", in Development and change, Vol.29, N.º2, Institute of Social Studies, Sussex, Reino Unido.

PIGOU, A. C. (1920), The economics of Welfare, MacMillan, 1932, London, Reino Unido

PINSTRUP-ANDERSEN, P. (1987), "Intervenciones en materia de nutrición", in Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno para UNICEF, Madrid, Espanha.

POLANYI, K. (1957), The great transformation, Beacon Press, Boston, EUA.

PREBISH, R. (1984), "Cinque fasi della mia teoria sullo sviluppo", in I pionieri dello sviluppo, Asal, col. Quale sviluppo, Roma, Itália.

PRADERVAND, P. (1991), "Africa's silent revolution", Africa Recovery, Vol.5, N°4, ONU, New York, EUA.

PREOBRAZHENSKY, E. (1922), The new economics, Oxford University Press, 1965, London, Reino Unido.

PRETES, M. (1997), "Development and infinity", in World Development, Vol.25, N° 9, Pergamon Press, Oxford, Reino Unido.

QUANTIN, P. (1995), "Les élites politiques face aux transitions démocratiques en Afrique", in L'Afrique politique, Le meilleur, le pire et l'incertain, CEAN, Karthala, Paris, França.

RAVENHILL, J.e MOSS, J. (1989), "Trade diversification in Black Africa", in *The Journal of Modern African Studies*, Vol.27, Nº3, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

RAZAFINDRAKOTO, M. e ROUBAND, F. (1998) "Madagascar à la croisèe des chemins", in *Economie de Madagascar*, No 3, Antananarivo, Madagáscar.

RAWLS, J. (1971), *A theory of justice*, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.

REIN, M. (1977), "Problems in the definition and measurements of poverty", in Townsend,P., ed., *The concept of poverty*, Heinemann Educational Book, London, Reino Unido.

REIS, J. (2001), "A globalização como metáfora da perplexidade ? Os processos geo – económicos e o "simples" funcionamento dos sistemas complexos", in Santos, B.S., org.,*Globalização, Fatalidade ou Utopia ?*, Cap.I, Vol.I, Afrontamento, Porto, Portugal.

RIBEIRO, M. (1995), *O potencial das ONGD portuguesas*, CIDAC, Lisboa, Portugal.

RIDELL, J. B. (1992), "Things fall apart again: structural adjustment programmes", in *The Journal of Modern African Studies*, Vol.30, Nº 1, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

RIGGS, F. (1984), *Development in Social Science concepts: a systematic analysis*, Sage Publications, EUA.

ROBB, C.M., (1999), *Can the poor influence policy ? Participatory poverty assessments in the developing world*, Directions in development, Washington, D.C., EUA.

ROBBINS, L. (1935), *An essay in the nature and significance of economic science*, 1981, MacMillan Press, Londres, Reino Unido.

RODRIGUES, C. (2002), *Estudos do projecto Urbanização Acelerada em Luanda e Maputo: impactos da guerra e das transformações socioeconómicas (anos 80-90)*, mimeo, Lisboa, Portugal.

ROMER, P.M., (1986), "Endogenous technological change", in *Journal of Political Economy*, Vol.98, Nº 5, Part 2, Outubro, Chicago, EUA.

ROSENSTEIN – RODAN, P. N. (1943), "Problems of industrialization of Eastern and South Eastern Europe", in *The Economic Journal*, Nº53, London, Reino Unido.

ROSIER, B. (1975), *Croissance et crise capitalistes*, PUF, Paris, França.

ROSS, A. C. (1991), *Economic Stabilization for Developing Countries*, Edward Elgar Published Ltm, Hants, Reino Unido.

ROSSI, R. e GILMARTIN, K. (1980), *Important characteristics of social indicators*, Garland TM Press, Reino Unido.

ROSTOW, W.W. (1960), *Las etapas del crecimiento económico, un manifiesto no comunista*, Fondo de Cultura Económica,1961, México-Buenos Aires, México, Argentina.

ROWNTREE, S. (1901), *Poverty: a study of town life*, MacMillan, London, Reino Unido.

ROWE, R (1993), "La Banque mondiale - Maitresse au Royaume du Développement" in *Le Courier*, nº 141, Bruxelles, Bélgica.

RUCCIO, D. F. (1991), "When failure becomes success: class and the debate over stabilization and adjustment", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.19, N.º.10, Oxford, Reino Unido.

RUTTAN, V.W. (1985), *Agricultural development: an international perspective*, Johns Hopkins University Press, London, Reino Unido.

SACHS, W. (1992), *The development dictionary, a guide to knowledge as power*, Zed Books, London, Reino Unido.

SAHN, D. E. e YOUNGER, S. (1996), "Exchange rate fiscal and agricultural policies in Africa: does adjustment hurt the poor ?", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.24, N.º.4, Oxford, Reino Unido.

SALL, E. (1991), "La Gambie, un État exigu et enclavé", in Médard, J.- F., ed., *États d'Afrique Noire*, Karthala, Paris, França.

SAMUELSON, P.A., (1947), *Foundations of Economics Analysis*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., EUA.

SAMUELSON, P. (1966), "Evaluation of real national income", in Stiglitz, J.E., ed., *The collected scientific papers of Paul Samuelson*, MIT, EUA.

SANJEK, R. (1990), *Fieldnotes: the making of Anthropology*, New York, EUA.

SANTOS, B.S. (1995) *Um discurso sobre as ciências*, 7ª ed., Afrontamento, Porto, Portugal.

SANTOS, B.S. (1995a) *Toward a new common sense: law, science and politics in the paradigmatic transition*, Routledge, New York, EUA.

SANTOS, T. (1970), "The stucture of dependence", in *The American Economic Review*, Vol 60, New York, EUA..

SARDAN, J-P.O. (1995), *Anthropologie et développement*, APAD, Karthala, Paris, França.

SCHATZ, S. P. (1994), "Structural adjustment in Africa: a failing grade so far", Vol.32, N.º 4, in *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

SHAKARISHVILI, G. (2002), *The poverty Index, a multidimensional ond operational poverty measurement system for international development practitioners*, Open Society Institute, Budapest, Hungria.

SCHULTZ, T. (1974), *Economics of the family, marriage, children and Human Capital*, The national bureau if economics research, University Chicago Press, Chicago, EUA.

SCHUMPETER, J. A. (1934), *The theory of economic development*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido. (tradução do alemão 1912)

SCHYDLOWSKY, D. M. (1982), "Alternative approaches to short-term economic management in developing countries", in *Adjustment and financing in the developing world*, FMI/ODI, Washington, D.C., EUA.

SCITOVSKY, T. (1951), "The state of welfare economics", in *The American Economic Review*, Vol.XLI, n.º 3, New York, EUA.

SEERS, D. (1969), "The birth, life and death of developments economics", in *Development and Change*, Vol. 10, Sage Publications, California, EUA.

SEGUINO, S., THOMAS, S. e LUTZ, M. (1996), "Gender and Cooperative behaviour: economics man rides alone", in *Femininist methodology*, 2, Burlington, V.T., EUA.



SEN, A. (1973), *Sobre a desigualdade económica*, Crítica, 1979, Barcelona, Catalunha, Espanha.

SEN, A. (1977), "Rational Fools: a critique of the behavioural foundations of economic theory", in *Choice, Welfare and Measurement*, 1983, Basil Blackwell, Oxford, Reino Unido.

SEN, A. (1979), "The welfare basis of real income comparisons: a survey", in *Journal of Economics Literature*, Vol.XVII, London, Reino Unido.

SEN, A. (1992), *Inequality reexamined*, Clarendon Press, Oxford, Reino Unido.

SEN, A. (2003), *O desenvolvimento como liberdade*, Gradiva, 1999, Lisboa, Portugal.

SERULLE, J. e BOIN, J. (1984), *FMI deuda externa y crisis mundial*, Iepala, Madrid, Espanha.

SERAGELDIN, I. (1988), "L'ajustement, voie de la croissance et de l'équité", in *Le Courier*, União Europeia, nº111, Bruxelles, Bélgica.

SERAGELDIN, I. (1989), *Poverty, Adjustment and Growth in África*, World Bank, Washington, D.C., EUA.

SIDGWICK, H. (1907), *The methods of Ethics*, 7ª ed., MacMillan, Londres, Reino Unido.

SILVA, M. et al. (1965), "O desenvolvimento comunitário como técnica de aceleração do desenvolvimento sócio-económico", in *Desenvolvimento Comunitário*, Instituto de Assistência à Família, Lisboa, Portugal.

SINGER, H.W. (1965), « The distribution of gains between investing and borrowing countries », in *The American economic Review*, Nº 40, New York, EUA.

SINGH, A. (1986), "La crise de l'economie mondiale, la stabilization et l'ajustement structurel", in *Travail et Société*, Genève, Suíça.

SKLAIR, L. (1999), "Competing conceptions of globalization", in *Journal of World Systems Research*, Vol. V, N.º 2. [csf.colorado.edu/jwsr](http://csf.colorado.edu/jwsr)

SOLOW, R. (1957), "Technical change and the aggregate production function", in *The review of Economics and Statistics*, Vol. 39, N.º 3, The Harvard University's Department, EUA.

SOUSA, A., (1963), "Organização e Programas de desenvolvimento comunitário", in *Revista de Estudos Politicos e Sociais*, Vol.I, N.3, Junta Provincial de Povoamento de Angola, Março, Angola.

SPETH, J. G. (1996), "Prefácio", in *Relatório do Desenvolvimento Humano*, PNUD, Tricontinental Editora, Lisboa, Portugal.

STERN, N. (1989), "The economic of development: a survey", in *The Economic Journal*, Vol.99, London, Reino Unido.

STRAUSS, J. e DUNCAN, T. (1995), "Human resources: empirical modeling of household and family decisions", in Behrman, J.R. e Srinivasan, T.N., eds, *Handbook of Development Economics*, Vol.III, Elsevier Science Publishers, Holanda.

SUNKEL, O. (1958), "La inflación Chilena: un enfoque heterodoxo", in *El Trimestre Económico*, Vol. XXV, N.º 100, Santiago de Chile, Chile.

SUTCLIFFE, R.B. (1971), *Industry and Underdevelopment*, Addison-Wesley, London, Reino Unido.

TAMAMES,R., (1983), *Crítica dos limites do crescimento*, Dom Quixote, Lisboa, Portugal.

TAYLOR, L. (1979), *Macro Models for Developing Countries*, McGraw-Hill, New York, EUA.

TAYLOR, L. (1991), *Varieties of stabilization experience*, Clarendon Papersbacks, Wider, Oxford, Reino Unido.

TINBERGEN, J. (1962), *Techniques modernes de la politique économique*, Dunod, Paris, França.

THOMAS, D. (1991), *Gender differences in household resource allocations*, Living Standards Measurements Study, Working Paper, N° 79, The World Bank, Washington, D.C., EUA.

THORBECKE, E. (1995), "Les causes de la stagnation en Afrique: diagnostic et recommandations pour une stratégie de développement à long terme", in Berthélemy, J-C., org., *Quel avenir pour l'Économie Africaine ?*, OCDE, Paris, França.

TODARO, M. (1977), *Introdução á economia - uma visão para o terceiro mundo*, Campus, São Paulo, Brasil.

TORRES, A. (1998), *Horizontes do desenvolvimento africano no limiar do século XXI*, Vega, Lisboa, Portugal.

TOURAINÉ, A. (1992), "La théorie sociologique entre l'acteur et les structures", in *Revue Suisse de Sociologie*, N°18, Genève, Suíça.

TOYE, J. (1991), "Is there a New Political Economy of Development ?", in *States or Markets ?*, IDS Development Studies Series, Clarendon Press, Oxford, Reino Unido.

TUROK, B. (1991), "No Democracy, No Development", in Adedeji, A., ed., *Coalition for change*, Vol.I, Institute for African Alternatives, London, Reino Unido.

UNIÃO EUROPEIA (1993), *Comunicação da comissão ao conselho e ao Parlamento Europeu relativa à política da Comunidade e dos Estados Membros de luta contra a pobreza nos países em desenvolvimento*, mimeo, Bruxelles, Bélgica.

UNCTAD (2002), *Les pays les moins avancés, Rapport 2002, Échapper à l'engrenage de la pauvreté*, New York e Genève, EUA e Suíça.

UNICEF (1989), *State of the World' Children*, New York, EUA.

UNICEF (1987), "Políticas y programas de ajuste para la protección de la infancia y otros grupos vulnerables en Ghana", in *Ajuste con rostro humano*, Siglo Veintiuno para UNICEF, Vol II., Madrid, Espanha.

VAGLIANI, W. W. (1990), *Analyse des variables socioculturelles et de l'ajustement en Costa do Marfim*, OCDE, Paris, França.

VÁRIOS (1997), *Conacry – Freetown des années 1880 à 1914, Génese des Municipalités, Racines du Présent*, Paris, França.

VÁRIOS (1985), *Structural Distortions and adjustment programmes in the poor countries of Africa*, German development Institute, Berlin, Alemanha.

VÁRIOS (1973), *Guia prático de antropologia*, Cultrix, São Paulo, Brasil.

VIDROVICH, C. (1985), *Afrique Noire, Permanences et Ruptures*, Payot, Paris, França.

VRIES, M. (1985), "O FMI: 40 anos de desafios e mudanças", in *Finanças e desenvolvimento*, FMI/BM, Setembro, Rio de Janeiro, Brasil.

WALRAS, L. (1874), *Éléments d' économie politique pure*, Economica, Paris, França.

WALLIS, M. (1989), *Bureaucracy*, MacMillan Publishers Ltd., London, Reino Unido.

WATANABE, B. e MUELLER, E., "A poverty profile for rural Botswana", in *World Development*, Vol.12, Nº2, Pergamon Press, London, Reino Unido.

WEBER, M. (1947), "Avant-Propos", in *L'Éthique protestante et l' esprit du capitalisme*, Plon, 1967, Paris, França.

WEBER, M. (1956 e 1967), *Économie et société*, tome premier, Plon, 1971, Paris, França.

WEISSMAN, S. R. (1990), "Structural Adjustment in Africa: Insights from the experiences of Ghana and Senegal", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.18, Nº1, Oxford, Reino Unido.

WALLERSTEIN, I. (1974), *The modern world system*, Academic Press, New York, EUA.

WALLERSTEIN, I. (1979), *The capitalist world economy*, Cambridge University Press, New York, EUA.

WALLERSTEIN, I. (2002), "Le Capitalisme historique", Postface à la deuxième édition *La mondialisation n'est pas nouvelle*, 1983, iwaller@binghamton.edu.

WHITEHEAD, L. (1990), "Political explanation of macroeconomic management: a survey", in *World Development*, Pergamon Press, Vol.18, Nº8, Oxford, Reino Unido.

WILLIAMS, R. (1991), *Political corruption in Africa*, Gower Publishing, Hampshire, Reino Unido.

WILLIAMSON, J. G. (1999), "What should the World Bank think about the Washington Consensus", Institute for International Economics, Washington, EUA. [www.iie.com](http://www.iie.com)

WOLFENSOHN, J.D., (1999), *A proposal for a comprehensive development framework*, (A discussion draft), mimeo, World Bank, Washington D.C., EUA.

WOHLMUTH, K. (1989), "Following-up the Khartoum conference and the Khartoum Declaration: an introduction", in *Africa Development Perspectives*, Yearbook 1989, Vol. I, Human Dimensions of Adjustment, Research Group on African Development, eds., Perspectives Bremen, Berlin, Alemanha.

WORLD BANK (1975), *Assault on World Poverty*, World Bank, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1984), "Population", in *World Development Report*, World Bank, New York, EUA.

WORLD BANK (1986), *Financing adjustment with growth in sub-Saharan Africa, 1986-90*, World Bank, New York, EUA.

WORLD BANK (1988), *Adjustment lending: an evaluation of ten years of experience*, World Bank, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1989), "Adjustment and growth in the 1980s and 1990s", in *World Development Report 1989*, World Bank, New York, EUA.

WORLD BANK (1990), *Malawi, Growth Through Poverty Reduction*, Report nº8140-MAI, Document of the World Bank, Washington D.C., EUA.

WORLD BANK (1993), Mali, Assessment of Living conditions, World Bank Working Paper, Washington, D.C., EUA.

WORLD BANK (1993a), Uganda growing out of poverty, World Bank Country Study, Washington D.C., EUA.

WORLD BANK (1996), World Development Report 1996, World Bank, Washington D.C., EUA.

WORLD BANK (1997), World Development Report 1997, World Bank, Washington D.C., EUA.

WORLD BANK (1998), Taking action to reduce poverty in Sub-Saharan Africa, Development in practice, World Bank, Washington, D.C., EUA

WORLD BANK (2000/1), Relatório sobre o desenvolvimento, Attacking Poverty, 2000 - 2001, Banco Mundial, Washington, D.C., EUA.

YGNATIEV, O. (1975), Três tiros da PIDE, quem como e porquê mataram Amilcar Cabral, Prelo, Lisboa, Portugal.

YOUNG, C. (1988), "The african colonial state and its political legacy", in Chazan, N., e Rothchild, D., eds., The precarious balance, state & society in Africa, African Modernization and Development Series, Westview Press, London, Reino Unido.

ZUCKERMAN, E. (1991), "The social costs of Adjustment", in Thomas, V. et al., eds., Reestructuring economies in distress, Oxford University Press, World Bank, Washington, D.C., EUA.