



INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

**Título: Fragilidade dos Estados e os Desafios da Reconstrução e da Cooperação  
- O caso dos países africanos do g7+**

Nome do candidato: Apolinário Mendes de Carvalho

Doutoramento em Ciência Política, na especialidade Relações Internacionais.

Orientador: Professor Doutor Fernando Jorge Cardoso  
Investigador Integrado do CEI-IUL

Setembro de 2021





SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Departamento: Sociologia e Políticas Públicas

Título: **Fragilidade dos Estados e os Desafios da Reconstrução e da Cooperação  
- O caso dos Países africanos do g7+**

Nome do candidato: Apolinário Mendes de Carvalho

Doutoramento em Ciência Política, na especialidade Relações Internacionais.

Júri:

[grau] [nome], [categoria], [instituição]  
[grau] [nome], [categoria], [instituição]  
[grau] [nome], [categoria], [instituição]  
[grau] [nome], [categoria], [instituição]

Mês, Ano

## **Agradecimentos**

Agradeço à minha família, particularmente à minha esposa, que me tem acompanhado nas lides profissionais e académicas, sendo sempre um apoio indispensável para poder seguir em frente nos meus projetos e nas minhas atividades laborais e extralaborais.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Fernando Jorge Cardoso, pela sua disponibilidade, atenção e empenho na orientação dos trabalhos de elaboração da presente tese de doutoramento.

Agradeço igualmente aos meus colegas diplomatas e demais pessoal da missão diplomática em Bruxelas, pela interação laboral que me permitiu conseguir algum tempo para me dedicar a atividades académicas.

Cabe-me agradecer, também, à direção do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação Internacional e Comunidades da Guiné-Bissau, por ter apoiado a minha iniciativa de retomar o projeto académico de doutoramento, abandonado em 2003 devido a motivos profissionais, na esperança que seja útil para o estudo e formação de diplomatas.

A todos o meu grande OBRIGADO.

## Resumo

Desde o período pré-colonial, as comunidades políticas em África foram persistentemente alvo de intervenções externas que produziram efeitos diretos e indiretos na fragilidade dos Estados.

A partir de 1980, registou-se uma nova geração de intervenções externas em África, tendo como protagonistas de primeiro plano não as potências ou ex-potências coloniais, mas organizações financeiras internacionais. A imposição dos Programas de Ajustamento Estrutural, alavancada nas condicionalidades externas, contribuíram para aprofundar a fragilidade dos Estados, traduzindo-se na perda de soberania económica, e de capacidade para conceber e implementar políticas públicas, garantir segurança e controlo do território nacional. A imposição da liberalização política contribuiu mais para aumentar a instabilidade política e governativa, e menos para o enraizamento da democracia.

O modelo de *statebuilding* tem sido objeto de questionamento em relação à sua arquitetura, aos verdadeiros interesses que impulsoram os atores externos, aos limites da intervenção externa e ao pouco espaço concedido aos atores nacionais na conceção e gestão dos seus processos.

A estratégia de *statebuilding*, que privilegia o controlo sobre o Estado “reconstruído”, não tem como objetivo construir Estados fortes e soberanos em África. Além do mais, dilemas e contradições afetam a sua viabilidade.

Por isso, requer-se uma nova parceria para o *statebuilding*, tendo por base o seu resgate de amarras ideológicas e securitárias. A sua endogeneização é necessária, de modo a recentrar a parceria nos objetivos de construir o Estado “suficiente”, para garantir a estabilidade e promover o desenvolvimento, e “útil” para o relacionamento no sistema internacional.

**Palavras-chaves:** Fragilidade, intervenção externa, condicionalidades externas, Estado, liberalização, *statebuilding*.

## Summary

Since precolonial times, political communities in Africa have continuously been the target of external interventions that have had direct and indirect effects on the fragility of the States.

From 1980 onwards, a new generation of external interventions in Africa took place, in which the main stakeholders were not colonial powers or former colonial powers, but international financial organizations. The imposition of Structural Adjustment Programmes, leveraged by external conditions, contributed to increase the fragility of the States, resulting in the loss of economic sovereignty and the ability to design and implement public policies, to ensure the security and control of the national territories. The imposition of political liberalization contributed to further increasing political and governance instability and lessening the consolidation of democracy.

The architecture of the state-building model has been questioned, as well as the real interests of the external stakeholders, the boundaries of external intervention and the limited scope to which national stakeholders can intervene in its design and management.

The state-building strategy, which favors control over the "reconstructed" State, does not aim to build strong and sovereign states in Africa. Moreover, dilemmas and contradictions affect the viability of such a strategy.

Therefore, a new partnership for state-building is required, based on the redemption of ideological and security ties. The Internalization of such a partnership is necessary to refocus it on the objectives of building a State not only "sufficient", to ensure stability and foster progress, but also "useful", with the aim to engage itself in the international system.

**Keywords:** Fragility, external intervention, external conditions, State, liberalization, state-building.

# **Fragilidade dos Estados e os Desafios da Reconstrução e da Cooperação.**

## **O caso dos países africanos do g7+**

### **Índice**

<b>Introdução, hipóteses e metodologia de investigação.</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo I - Fragilidade dos Estados no debate teórico. Conceito e classificação.</b>	
1.1. Do conceito de “Estados frágeis” ou com fragilidade.	15
1.2. Análise de definições e classificação de “Estados frágeis”.	23
1.2.1. Críticas ao conceito de “Estados frágeis”	23
1.2.2. Da classificação dos “Estados frágeis”.	29
1.2.3. Da utilidade da classificação dos “Estados frágeis”.	31
1.3. Fragilidade dos Estados no Sistema Internacional.	
1.3.1. “Estados frágeis” vs. Estado Vestefaliano: comparação por oposição.	34
1.3.2. Erosão e fragilidade dos Estados e futuro de Vestefália.	40
1.3.3. Resiliência dos fundamentos da ordem vestefaliana.	48
1.3.4. Fragilidade dos Estados e ordem política híbrida.	50
1.4. Fragilidade dos Estados e conceitos associados.	54
1.4.1. Fragilidade dos Estados e segurança: Notas sobre o pensamento político.	54
1.4.2. Estados com fragilidade e estratégias de segurança.	61
1.4.3. Segurança Humana e “direito de intervir”.	65
1.4.3.1. Segurança Humana – Segurança multidimensional.	65
1.4.3.2. Segurança Humana – Notas sobre o debate teórico.	66
1.4.3.3. Do conceito de Segurança Humana.	68
1.4.3.4. Do desenvolvimento do conceito.	71
1.4.3.5. Segurança Humana e “responsabilidade de proteger”.	72
1.4.3.6. Limites e contradições do conceito de Segurança Humana e da “responsabilidade de proteger”.	76
1.4.4. Estabilidade, governabilidade e fragilidade dos Estados.	82
<b>Capítulo II - Fatores de Fragilidade dos Estados em África.</b>	
2.1. Do Debate teórico sobre fatores de fragilidade dos Estados em África.	83
2.2. Teorias de responsabilização interna.	84
2.3 Teorias de responsabilização externa.	94
2.4 Notas do debate teórico sobre a responsabilização.	104
2.5 Construção de Estados em África no contexto da Guerra Fria.	107
2.5.1. Consequências da Guerra Fria nos novos Estados em África.	110

### **Capítulo III - Fragilidade dos Estados e Agendas Externas de Intervenção.**

3.1. Fragilidade dos Estados e condicionalidades económicas: PAE em questão.	117
3.1.1. Trajetória das Políticas de Ajustamento Estrutural.	117
3.1.2. Mecanismos e condicionalidades na implementação dos PAE.	125
3.1.3. Do debate sobre Políticas de Ajustamento Estrutural.	134
3.2 Novo paradigma do ajustamento: “Regresso do Estado” e políticas sociais.	146
3.2.1 Políticas sociais e estratégias de redução da pobreza.	146
3.2.2 “Regresso do Estado”.	152
3.2.3 Do debate sobre “Regresso do Estado”.	155
3.3 Pós Consenso de Washington: Que políticas alternativas para os países em desenvolvimento?	158
3.4. Estado “suficiente” e caminhos do desenvolvimento.	164
3.5. Fragilidade dos Estados e condicionalidades políticas: Democratização e governança em questão.	170
3.5.1 Imposição de condicionalidades políticas.	172
3.5.2 Democratização em contexto de fragilidade do Estado.	174
3.5.2.1 Modelo desconhecido.	179
3.5.2.2 Democracia e Pobreza.	179
3.5.2.3 Democracia e desenvolvimento.	180
3.5.2.4 Globalização e democratização.	181
3.5.3 “Boa Governação” e fragilidade dos Estados.	182
3.6 ONG e fragilidade dos Estados.	189
3.6.1 ONG e neoliberalismo.	192
3.6.2 Dependência e instrumentalização das ONG.	194

### **Capítulo IV – Desafios da (Re)construção dos Estados e da Cooperação. O caso de países africanos do g7+.**

4.1. Intervenções da ONU nos Estados com fragilidade: Do <i>peacekeeping</i> ao <i>statebuilding</i> .	197
4.2. Complementaridade e convergência nas agendas de <i>statebuilding</i> e <i>peacebuilding</i> .	200
4.2.1 Conceito e componentes de <i>peacebuilding</i> .	200
4.2.2 Conceito e agenda de <i>statebuilding</i> .	203
4.3. <i>Statebuilding</i> nos Estados com fragilidade: Modalidades e limites da intervenção externa.	207
4.3.1. <i>Statebuilding</i> e atores africanos.	210
4.3.2. <i>Statebuilding</i> e soberania formal.	213
4.4. Que cooperação para qual parceria de <i>statebuilding</i> ?	215

4.4.1. <i>Statebuilding</i> e transferência de políticas.	218
4.4.2. <i>Statebuilding</i> e agenda da “Paz Liberal”.	220
4.4.3. <i>Statebuilding</i> e agendas de “parceria” encobertas.	222
4.4.4. Consolidação da paz e ajuda internacional.	225
4.4.4.1. APD e cooperação securitária.	225
4.4.4.2. Estados com fragilidade e APD.	228
4.4.4.2.1. Volume da ajuda para a consolidação da paz.	229
4.4.4.2.2. Qualidade da ajuda para a consolidação da paz.	232
4.5. Problemática da endogeneização do <i>statebuilding</i> .	238
<b>Conclusões</b> (resposta à hipótese e sub-hipóteses)	244
<b>Bibliografia Geral</b>	251
<b>Adenda</b> (inquérito por questionário)	276

## Quadros, Tabelas e Figuras

Quadro 1: Medidas de <i>statebuilding</i>	206
Tabela 1: Data do Início dos PAE nos Estados africanos membros do g7+	287
Figura 1: Composição da APD líquida dos países membros do CAD	228
Figura 2: Tendências das contribuições líquidas de APD dos membros do CAD	229
Figura 3: APD para os “Estados frágeis” e não frágeis: 1995 – 2007	229
Figura 4: APD por habitante para os “Estados Frágeis” e não Frágeis: 1995 – 2007	230
Figura 5: Ajuda Humanitária a longo, médio e curto prazos: 1995 – 2007	231
Figura 6: Financiamento das atividades de transição: 2002 – 2007	231
Figura 7: Fluxos da ajuda aos “Estados frágeis” em crise	232
Figura 8: Mapa das intervenções para a consolidação da Paz	235

## **Glossário de Siglas**

- ACP - África, Caraíbas e Pacífico, atualmente OEACP - Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico
- APD - Ajuda Pública ao Desenvolvimento
- BM - Banco Mundial
- CAD - Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
- CEDEAO - Comunidade de Estados da África Ocidental
- CEE - Comunidade Económica Europeia
- CIISE - Comité Internacional de Intervenção e Soberania dos Estados
- CPIA - Country Policy and Institutional Assessment
- DERP - Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza
- ESAF - Enhanced Structural Adjustment Facility
- EUA - Estados Unidos da América
- FED - Fundo Europeu de Desenvolvimento
- FMI - Fundo Monetário Internacional
- IEO - Independent Evaluation Office
- IFRI - Instituto Francês de Relações Internacionais
- NEPAD - Nova Parceria para o Desenvolvimento de África
- NOEI - Nova Ordem Económica Internacional
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
- OIT - Organização Internacional do Trabalho
- OMC - Organização Mundial do Comércio
- OMS - Organização Mundial da Saúde
- ONG - Organização Não Governamental
- ONU - Organização das Nações Unidas
- OTAN (NATO) - Organização do Tratado do Atlântico Norte
- OUA - Organização da Unidade Africana
- PAE - Programa de Ajustamento Estrutural
- PIB - Produto Interno Bruto
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SAF - Structural Adjustment Facility

SAP - Structural Adjustment Program

STABEX - Mecanismo de Estabilização das Receitas de Exportação

UA - União Africana

UE (EU) - União Europeia

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para Criança

UNRISD - United Nations Research Institute for Social Development

USD - Dólar norte-americano

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAID – United States Agency for International Development

## **Introdução, hipóteses e metodologia de investigação**

### **Introdução**

O final dos anos 1980 e o início dos anos 1990 foram momentos de transição no plano internacional que marcaram profundamente o debate sobre a segurança e o desenvolvimento, tendo no seu foco a capacidade dos Estados como atores primordiais do sistema internacional.<sup>1</sup>

O fim da Guerra Fria provocou grandes mutações na geografia dos interesses geopolíticos e geoestratégicos das grandes potências, com consequências nas suas relações de cooperação, particularmente com os Estados em África. O recuo dos interesses geoestratégicos retirou os inconvenientes geopolíticos e libertou os discursos políticos no ocidente sobre a fadiga da ajuda, qualidade da governação, democratização e respeito pelos direitos humanos.

As fragilidades dos Estados em África acentuaram-se rapidamente em consequência da redução substancial da ajuda e imposição de condicionalidades económicas e políticas na sua concessão, dando lugar a crises económicas e políticas, instabilidade social, contribuindo, até, para o recrudescimento de conflitos em vários países do continente. Alguns dos Estados com maior fragilidade institucional e económica em África tornaram-se teatros de conflitos violentos.

Assim, esta fase de transição na cena política internacional foi marcada por novas conflitualidades focadas nas dinâmicas de conflitos intraestatais e novas ameaças de natureza transnacional que afetaram a capacidade dos Estados. Estas realidades da transição do velho para o novo milénio colocaram sérios desafios à estabilidade e segurança internacional e preocupações sobre a capacidade dos Estados com fragilidade como atores de segurança e desenvolvimento. A reconfiguração do papel do Estado e das instituições intergovernamentais, e a expansão do conceito de gestão de crises, passou a incluir a problemática do *peacebuilding* e do *statebuilding*.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> O Sistema Internacional é o cenário no qual se desenrolam as relações internacionais, envolvendo os atores, acontecimentos e fenómenos. De acordo com Evans e Newnham (1998), o termo sistema internacional pode ser usado em dois planos: i) como uma descrição para auxiliar explicações sobre as relações presentes no cenário internacional, ou como um nível de análise. No primeiro caso refere-se ao sistema de Estados, ambiente no qual se desenrolam as relações internacionais e no qual as ações de política externa são implementadas. ii) ao nível sistémico (macro) em que é efetuada a análise dos acontecimentos e fenómenos internacionais.

<sup>2</sup> Os termos “*peacebuilding*” e “*statebuilding*” são utilizados na forma inglesa ao longo da dissertação, por se considerar que não existe uma tradução na língua portuguesa que seja consensual ou que exprima adequadamente a abrangência dos dois conceitos (p.ex. são utilizadas com frequência na literatura as expressões consolidação ou reforço, menos forte do que a ideia de construção). O “*building*”, em língua inglesa, exprime uma ação abrangente que engloba a ideia de construção, de criação de estruturas e processos, a sua consolidação e reforço.

Para além das alterações operadas nos interesses estratégicos das grandes potências e da expansão do conceito de gestão de crises<sup>3</sup> face às novas ameaças à segurança internacional, que tiveram como consequências as intervenções externas nos Estados com profundas fragilidades, esta fase de transição caracterizou-se pelo triunfo do neoliberalismo, ou seja, pela sua predominância na definição das políticas económicas e de cooperação para o desenvolvimento e na exportação da “Paz Liberal”.<sup>4</sup>

A imposição de reformas neoliberais e a política de “Menos Estado”, no âmbito dos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) visaram diretamente a redução do papel do Estado, enquanto centro do poder e principal ordenador e gestor de políticas económicas. É, pois, neste contexto que a fragilidade dos Estados ganhou espaço na agenda política internacional, animando um debate político sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento, tendo em vista a reorientação de estratégias geopolíticas e modalidades de intervenção externa nos Estados com profundas fragilidades.

Os processos de construção ou desconstrução dos Estados em África revelam-se como consequência de fatores endógenos e exógenos. As investigações mais recentes têm dado mais atenção aos fatores endógenos, designadamente a (in)capacidade dos Estados e suas instituições, os impactos negativos de práticas sociais e comportamento das elites, as dinâmicas de poder e a trajetória dos processos de edificação e consolidação dos Estados independentes em África. As consequências dos fatores exógenos, sobretudo no período que precedeu as independências dos Estados africanos, têm merecido, nos últimos tempos, comparativamente, menos atenção na literatura e nos discursos políticos sobre a fragilidade dos Estados, perspetiva acomodada, particularmente, pelas teorias funcionalistas de responsabilização da governação.

---

<sup>3</sup> A noção de crise aplicada à vida interna de um Estado e/ou associada a situações de instabilidade política, trata-se de uma rutura no devir previsível dos acontecimentos, de um disfuncionamento rotineiro de um sistema ou no desenrolar de um processo, ou seja, “le point d’aboutissement politique de diverses formes d’instabilité susceptibles de traverser une société en évolution” (Badie et all, 1996:70). A expressão “crise humanitária” é utilizada para designar uma emergência em que a integridade física e moral de um número considerável de pessoas se encontra ameaçada ou em perigo.

<sup>4</sup> O conceito de “Paz Liberal” assenta numa visão de como a paz deve ser construída e os conflitos resolvidos. Surgiu nos anos 90 e consolidou-se com nuances nos últimos 20 anos. Quando aplicada aos “Estados frágeis”, este conceito advoga a intervenção externa repartida em três momentos de transição: reconstruir o aparato de segurança, democratizar politicamente através do modelo liberal, e promover o modelo de economia liberal, através de programas de ajustamento estrutural e políticas de austeridade. Um dos conceitos mais centrais da “Paz Liberal” é o de segurança nas relações internacionais. (ver entrevista Itziar Ruiz-Giménez. <https://www.diagonalperiodico.net/global/22941-la-paz-liberal-busca-reforma-estructural-estados.html>

Este trabalho pretende dar atenção à fragilidade dos Estados em África, argumentando que podem ser explicadas, simultaneamente, por fatores endógenos e exógenos, colocando particular enfoque nas trajetórias históricas, nas dinâmicas internas e nas consequências de intervenções externas que provocaram ou aceleraram a (des)construção e o (des)funcionamento das instituições políticas, sociais e económicas.

A construção dos Estados nos países africanos é examinada também no quadro dos desafios da ordem internacional no mundo contemporâneo e à luz das contradições e dos dilemas que caracterizam as agendas políticas e securitárias dos atores externos.

A fragilidade dos Estados ocupou o topo da agenda política internacional, sobretudo depois de 11 de setembro de 2001<sup>5</sup>, animando, face às novas ameaças à segurança e ao desenvolvimento, um debate político sobre a reorientação de estratégias geopolíticas e a intervenção militar externa. As contribuições científicas e políticas foram aparecendo, na perspetiva de identificar e clarificar as diversas manifestações de fragilidade dos Estados e propostas para ação. A investigação e o debate teórico sobre o conceito e o quadro conceptual dos Estados considerados “frágeis” ou “falhados”, como ferramenta de análise académica ou de ação política, aumentaram, acompanhando a alteração das realidades no terreno e conferindo uma nova atualidade a um fenómeno que pouco ou nada tinha de novo.

O essencial da investigação sobre a fragilidade dos Estados, como ameaça à segurança internacional e ao desenvolvimento, é dominada pela visão neoliberal, carecendo de uma maior presença analítica de visões a partir do terreno e de protagonistas e analistas dos próprios Estados com profundas fragilidades, com o propósito de enriquecer o debate e aportar contribuições que tendam a melhorar a qualidade das agendas e das experiências de intervenção externa.

Apesar de África contar com o maior número de países considerados como “Estados frágeis”, as investigações e publicações têm tido menor enfoque nos Estados africanos com fragilidade, dando maior atenção a países como o Afeganistão e o Iraque, pela dimensão do esforço militar envolvido, pela intervenção direta das grandes potências e por considerandos de ordem geopolítica. As contribuições de investigadores africanos não têm sido capazes de influenciar, de forma significativa, o debate académico.

A propósito deste debate, a comunidade académica africana tem mostrado algumas reservas. «Se algumas análises apresentam indubitavelmente um interesse teórico e metodológico, a pertinência analítica de outras merece reservas,

---

<sup>5</sup> Ataques terroristas em solo norte-americano protagonizados pela Al-Qaeda.

particularmente porque o conceito de “Estado frágil” é considerado como impreciso. O essencial deste debate acontece no ocidente e ele tem omitido, em larga escala, o ponto de vista africano» (Observatoire de l’Afrique, 2008:2).

A construção ou reconstrução dos Estados no quadro da ação global contra as ameaças à paz, segurança e estabilidade, continuam a colocar sérios desafios e dilemas sobre modalidades, objetivos, eficiência e resultados das intervenções externas. As iniciativas e agendas de *statebuilding* continuam a ser, essencialmente, delineadas e geridas direta ou indiretamente pelos parceiros externos, apesar de ter aumentado o envolvimento de organizações regionais africanas nas iniciativas de gestão de conflitos e de *peacebuilding*. Apesar dos impactos diretos sobre o tecido social e sobre as instituições públicas, privadas, não-governamentais e tradicionais, a insuficiente participação de instituições nacionais e agentes locais na definição e implementação das ações e programas de *statebuilding* tem dificultado a sua apropriação nos países intervencionados, com reflexos nos respetivos insucessos.

A Declaração do Milénio sobre os ODM, configurou um contexto renovado para a cooperação para o desenvolvimento que reclamou importantes transformações nos seus princípios e modalidades. Apesar dos compromissos subsequentes entre os doadores e beneficiários da ajuda internacional, expressos na Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento em Monterrey em 2002, na “Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda” em 2005, na “Agenda de Ação de Acrá” em 2008, e na “Parceria de Busan para uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento” em 2011,<sup>6</sup> os dispositivos da ajuda, incluindo a assistência internacional para a consolidação da paz, continuam sob controlo dos doadores e dependentes dos seus interesses. A aplicação dos “Princípios para a Eficácia da Ajuda”<sup>7</sup> constitui um sério desafio, quer devido à fraca qualidade do diálogo e coordenação efetiva e eficaz entre doadores e beneficiários da ajuda, por um lado, quer entre os doadores, por outro lado, traduzindo-se em dificuldades de harmonização, alinhamento e apropriação das iniciativas de

---

<sup>6</sup>A adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2000 foi acompanhada por compromissos dos países doadores sobre o aumento da ajuda ao desenvolvimento e um consenso internacional sobre a importância de uma ajuda mais eficaz. Este consenso abrange a revisão de políticas, os procedimentos e as práticas da ajuda. A Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento (Monterrey, 2002), a as reuniões de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, realizadas em Roma (2003), Paris (2005), Acrá (2008) e Busan (2011), colocaram a eficácia da ajuda no centro do debate internacional. Das reuniões de Roma, Paris, Acrá e Busan resultou a elaboração de quatro documentos fulcrais: a Declaração de Roma para a Harmonização, a Declaração de Paris para a Eficácia da Ajuda, a Agenda para a Ação de Acrá e a Parceria de Busan para a Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (Camões ICL, 2012:2).

<sup>7</sup> Na declaração de Paris para a Eficácia da Ajuda os doadores e parceiros identificaram cinco dimensões para uma ajuda mais eficaz: Harmonização, Alinhamento, Apropriação, Prestação de Contas/Responsabilização Mútua e Gestão dos Resultados.

cooperação para o desenvolvimento em geral e das iniciativas de reconstrução dos Estados, em particular. A este propósito, Cardoso (2018), afirmou “que as diversas reuniões internacionais sobre a eficácia das políticas de desenvolvimento que se multiplicaram neste século e as múltiplas decisões europeias sobre coerência das políticas, ergueram um edifício de princípios e acordos que se estão a tornar rapidamente obsoletos ou irrelevantes” (Cardoso, Fernando J., 2018:12).

A tese tem no centro da sua atenção os fatores endógenos e exógenos da fragilidade dos Estados em África. O enfoque da investigação é colocado nas consequências das intervenções externas sobre o aumento/diminuição da fragilidade dos Estados, num exercício de análise dos impactos das reformas económicas neoliberais e, particularmente, dos efeitos da liberalização política e democratização sobre a estabilidade, segurança e desenvolvimento em África. As contradições e fraquezas das agendas de *statebuilding* e o debate sobre o paradigma do Estado para os países em desenvolvimento são igualmente objeto da investigação.

### **Hipótese e sub-hipóteses de investigação**

A tese coloca o foco na seguinte questão de partida (hipótese principal): **O conceito de “Estados frágeis” resulta das intervenções externas em África a partir dos anos 1980 ou precede essas intervenções?**

São ainda colocadas as seguintes sub-hipóteses de investigação:

1. Houve mudanças no tipo de fragilidades experienciadas pelos Estados africanos independentes após o surto de intervenções externas neoliberais a partir dos anos 1980?
2. O paradigma de Estado imposto pela agenda neoliberal favoreceu ou desfavoreceu a estabilidade governativa e o desenvolvimento dos “Estados frágeis”?
3. O modelo de *statebuilding* imposto pelos doadores visa reconstruir Estados fortes e soberanos?

### **Metodologia de Investigação**

A investigação pretende situar-se numa abordagem interdisciplinar e multidimensional, interligando alguns campos de conhecimento com vista a permitir uma análise mais abrangente do tema. A investigação sobre a fragilidade dos Estados encontra respaldo nos estudos sobre a política internacional, a segurança internacional e a cooperação para o desenvolvimento. O enquadramento teórico, com base na revisão da literatura, far-se-á na introdução e nos diferentes capítulos do trabalho.

O modelo de análise procurará incorporar o plano teórico e o plano prático, que permite abranger também o debate que acontece intra e interagências de cooperação para o desenvolvimento. A complexidade dos fatores da fragilidade dos Estados em África e os dilemas e as contradições das agendas de intervenção externa recomendam muita atenção aos aspectos operacionais que acontecem no terreno.

O trabalho terá um caráter abrangente, pautando-se por uma análise crítica das causas da fragilidade dos Estados e dos conceitos e modalidades que justificam as intervenções externas nos Estados com profundas fragilidade. Alguns dos países africanos do g7+ constituem o contexto geográfico sobre o qual assentará o estudo de caso.

Em relação aos métodos da pesquisa e tendo em conta que o seu objetivo está alicerçado na interpretação e compreensão de fenómenos, nas suas mais diversas realidades ou relações estabelecidas entre os atores e o contexto da investigação, a opção recai na abordagem qualitativa. Esta é a abordagem que melhor se adequa à transdisciplinaridade do objeto de estudo. O trabalho de investigação privilegiará os métodos dedutivo e indutivo.

A parte teórica da investigação basear-se-á na pesquisa bibliográfica e documental, com recurso a fontes secundárias sobre a reconstrução dos Estados e democratização em África: fontes institucionais, publicações de textos de análise crítica sobre a segurança internacional pós-Guerra Fria, sobre a cooperação internacional e sobre a intervenção externa de agências internacionais nos processos de *statebuilding*.

A parte empírica resultará da realização de um inquérito por questionário escrito feito a funcionários públicos ligados aos departamentos ministeriais que tratam dos assuntos económicos, das relações internacionais e da cooperação internacional, dos países do g7+, uma organização internacional que reúne vinte “Estados frágeis” de África, Ásia, Caraíbas e Pacífico,<sup>8</sup> com base em 3 questões, cada uma delas desdobrada em dois pontos.

#### **Inquérito por questionário a membros dos países africanos membros do G7+**

A parte empírica da tese será baseada no tratamento de um inquérito por questionário feito a funcionários públicos de 10 países africanos (num total de 14 países) membros do G7+, com base nas seguintes questões:

---

<sup>8</sup> Web site da Organização: g7plus.org

1. Que balanço faz da forma e dos resultados da intervenção de atores externos (indique o período e quais os atores) para o reforço da soberania do Estado e para o retomar do desenvolvimento?
  - 1.1 Indique (de mais importante para menos importante) as 3 questões que considere terem sido mais positivas e as 3 questões que considere terem sido mais negativas dessa intervenção.
2. Que balanço faz dos resultados dos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) a que o seu país se sujeitou (indique o período)?
  - 2.1 Indique (de mais importante para menos importante) as 3 questões que considere terem sido mais positivas e as 3 questões que considere terem sido mais negativas da implementação dos PAE.
3. Que análise faz, das implicações para a preservação da soberania e o retomar do desenvolvimento, da forma como se processou a transição de um regime autoritário (de partido único) para a liberalização política e um regime democrático.
  - 3.1 Indique (de mais importante para menos importante) as 3 questões que considere terem sido mais positivas e as 3 questões que considere terem sido mais negativas na transição referida.

**As respostas obtidas no Inquérito e o seu tratamento constam de Adenda/Anexo à tese (ela própria com um anexo onde estão refletidas todas as respostas individuais). Os resultados do inquérito serão introduzidos, sempre que conveniente, ao longo do trabalho de tese e adequadamente referidos.**

## **Capítulo I - Fragilidade dos Estados no debate teórico. Conceito e classificação**

### **1.1 Do conceito de “Estados frágeis” ou com fragilidade**

A realidade dos Estados com fragilidades faz parte de um debate teórico onde diferenças e divergências sobre o conceito e as terminologias para descrever o problema revelam falta de consenso entre os investigadores. A maioria dos Estados apresentam fragilidades de vária ordem, decorrentes de matrizes estruturais (território, população e recursos naturais) ou conjunturais (capacidade militar, poder político / qualidade de governação). Na perspetiva de Noam Chomsky (2006) mesmo os EUA é um “Estado frágil” (*failed state*), devido ao défice democrático, qualificando-o também como “*rogue state*”, devido aos excessos securitários.

O debate teórico sobre a fragilidade dos Estados enquadra-se, pois, num grande debate em curso, há várias décadas, entre as escolas de pensamento político. O debate

entre o idealismo e o realismo na teoria das relações internacionais entre as duas Guerras Mundiais foi alargando os campos dos pensadores, fazendo emergir novas escolas. Depois da 2ª Guerra Mundial este debate teve como protagonistas os realistas, liberais e críticos ou radicais.<sup>9</sup>

Portanto, o debate sobre a fragilidade dos Estados faz parte do debate sobre os Estados na ordem de Vestefália, particularmente sobre a capacidade de cada ator internacional assumir as suas responsabilidades em relação à estabilidade e segurança internacionais. Apesar de ter adquirido novas dimensões e dos objetos de estudo terem sofrido alterações, este debate tem os seus antecedentes na trajetória histórica da expansão colonial, tendo fornecido argumentos para justificar o domínio colonial como intervenção externa.

A preocupação com a capacidade real de muitos atores do sistema internacional não é nova e o pós-Segunda Guerra Mundial registou preocupações desta natureza sublevadas perante os processos de descolonização, referindo-se aos critérios de ascensão à independência. Segundo Kathia Légare (2008) «Esta conceptualização descentralizada dos problemas de governança internacional dá uma nova impulsão aos debates sobre a soberania e intervenção, que está tendo lugar desde o início dos anos 1990. Se a ingerência humanitária se tornou um motivo de intervenção legítima, a ideia de falhanço do Estado abriu uma nova brecha no regime de soberania: o seu respeito tornou-se, de facto, condicional, à satisfação de determinados padrões de capacidade, neste caso o controlo do território. Ela permite uma interpretação mais alargada do poder de intervenção do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a criação de missões de manutenção da paz, mais intrusivas, que podem abranger a assistência à governação, o consentimento para uma delegação de autoridade e a tutela direta do país» (Légare, 2008, *Apud Mendes de Carvalho*, 2011, p.173).

Por isso, afigura-se pertinente precisar que o novo ou renovado debate teórico, acompanhado de um discurso político que o projetou para o centro da agenda internacional, não é sobre Estados com fragilidade em geral, mas sim sobre os Estados com profundas fragilidades, suscetíveis de se tornarem ameaças às suas próprias comunidades, à sua própria existência e à segurança internacional. São, pois, estes atores do sistema internacional que merecem atenção e para os quais os investigadores tardam a se entender sobre terminologias e conceitos. Este novo, ou renovado, debate

---

<sup>9</sup> Os câmbios ocorridos no conceito de segurança internacional nos anos 1980 e no final da Guerra Fria, deram campo para novos pensadores, designadamente para os conhecidos como racionalistas empíricos e pós-modernos, tais como Newman, Waever, Smouts e Roche. Estas contribuições abrangem a fragilidade dos Estados, sobretudo nas dimensões de segurança e de intervenção externa.

difere do anterior, por focar um grupo específico de Estados e por centrar a atenção na dimensão securitária da fragilidade dos Estados, remetendo para planos inferiores ou mesmo ofuscando outras dimensões da fragilidade.

O surgimento do conceito e as primeiras contribuições em matéria de literatura sobre a noção de Estados com dificuldades de exercer as respetivas funções tiveram origem nos Estados Unidos da América nos anos 1990. Jackson (1990) alertou para a existência de um «novo fenómeno, o Estado-nação falhado, totalmente incapaz de se manter como membro da comunidade internacional», citando vários países africanos, europeus e asiáticos como exemplo. Em 1993, dois diplomatas americanos, Gerald B. Helman e Steven R. Ratner, contribuíram também com uma das primeiras definições de “Estado falhado”, que consideraram um «fenómeno perturbador» das relações internacionais, que colocaria em causa a condição desses países como membros da comunidade internacional. Helman e Ratner (1993) abordaram a questão dos Estados com fragilidade na *Foreign Policy*, citando Haiti, ex-Jugoslávia, Somália, Sudão, Libéria e Camboja como exemplos de um “novo fenómeno” designado Estado-nação falhado,<sup>10</sup> ou seja, «totalmente incapaz de se manter como membro da comunidade internacional»<sup>11</sup>.

O politólogo americano Zartman (1995) tentou definir a especificidade do “Estado desmoronado”, tomando a Somália como exemplo. Este autor considerou dois momentos no desmoronamento de Estados na África subsaariana, onde, segundo ele, este fenómeno se concentrou: o primeiro, no final dos anos 1980, com a retirada da geração de “nacionalistas” do tempo das independências; o segundo, cerca de dez anos mais tarde, com o fim da Guerra Fria. Partindo de uma tripla definição das “funções de base” do Estado (soberania, identidade e segurança), ele caracterizou o “desmoronamento” do Estado como uma “ruptura da boa governação, da lei e da ordem”. Segundo este autor, a “longa doença degenerativa” constituiu um caso extremo de problemas de governação, mas com possibilidades de cura e de remissão. Também

---

<sup>10</sup> «The failed nation-state, utterly incapable of sustaining itself as a member of the international community» in G. B. Helman and S.R. Ratner, «Anarchy Rules: Saving Failed States», *Foreign Policy*, Vol.89, nº3, Winter 1992.

<sup>11</sup> O debate teórico foi praticamente monopolizado por investigadores americanos e, na sequência do 11 de setembro de 2001, recentrou-se mais na dimensão securitária. A intervenção em abril de 2005 da Ministra Francesa Alliot-Marie, marca a entrada da França no debate, preocupada com as dimensões securitárias nos Estados com profundas fragilidades. Ela afirmou que esses Estados «recusaram regras, ou revelaram-se incapazes de as fazer respeitar», «porque eles não podem manter a autoridade e ordem, sendo fontes de perturbações políticas, humanitárias e económicas que podem rapidamente ser exportadas para países vizinhos ou para junto de nós. Eles traficam armas, drogas e pessoas. Eles oferecem espaços de refúgio para as redes terroristas. Eles incitam o desenvolvimento de imigração incontrolada (...).» (cit. pour Gaulme, 2011, in *Politique Étrangère*).

William Reno (1998), analisou a lógica de militarização progressiva dos “Estados fracos” (weak states) pelos senhores da guerra, como, por exemplo, Charles Taylor, na Libéria.

Jackson (1998) questionou a existência destas unidades políticas falhadas como Estados, dizendo que, mesmo que o sejam *de jure*, deixam de o ser de facto, tendo salientado o problema securitário provocado pela existência destes Estados. Gurr *et. al* (1998) salientaram a questão da autoridade, definindo os Estados “falhados” como “situações em que as instituições do Estado central estão tão fragilizadas que já não conseguem manter a autoridade nem a ordem para além da capital e, por vezes, nem mesmo dentro desta”.

Para Dorff (1999), a fragilidade é um processo em que o Estado se torna incapaz de desempenhar as funções básicas de governação, perdendo paulatinamente a sua legitimidade. Neste entendimento, os termos “Estados falhados” ou “Estados fracassados” mostram-se inapropriados, pois sugerem a existência de uma fase final, onde o fracasso é a última etapa. O fracasso ocorre em graus variados, mas a centralidade dos problemas está na eclosão de conflitos civis localizados ou de guerras civis generalizadas. Outras características do processo de fracasso, apresentadas por Dorff, destacam o crescimento da criminalidade e a corrupção generalizada. Estas características aparecem em todos os aspetos da sociedade, principalmente no interior das instituições políticas e económicas. Sob condições de fracasso, os Estados vão, progressivamente, ampliando os níveis de informalidade das economias, abrindo caminho para a difusão do mercado negro, da extorsão e da atividade criminal. Desta forma, ocorre uma lenta e continuada erosão da governação legítima até à sua completa ausência. O Estado torna-se ingovernável e, em consequência, origina sérias implicações para a segurança nacional, regional e internacional (Dorff, 1999, *Apud* Enio, 2006, Estados Frágeis, Falhados e Colapsados).

Ignatieff (2002), afirmou que o falhanço ocorre quando se verifica a perda do monopólio da violência, numa perspetiva weberiana do Estado. Por seu lado, Zartman (2005), definiu o falhanço do Estado como o falhanço da governação, da lei e da ordem. Por sua vez, Ohlson e Soderberg (2002), puseram em relevo o conceito de Estado legítimo, condição que o Estado falhado perde ao não poder cumprir o “contrato social” de governação. Ainda sobre a definição do Estado falhado, Rotberg (2003), juntou capacidade do Estado e legitimidade da governação, traduzidas no (não) fornecimento pelo Estado dos bens correspondentes às expectativas dos cidadãos sobre as respetivas necessidades básicas.

As tentativas académicas foram acompanhadas por posicionamentos de atores políticos. Durante a Administração Clinton, uma equipa de agentes do governo

americano divulgou, através da imprensa, uma visão sobre “*rogue states*”, que se pode traduzir como Estados desordeiros, fora da lei ou “vadios”, caracterizando-os como entidades brutais e agressivas, contrárias aos interesses do ocidente, ignorando as respetivas fraquezas intrínsecas.

Em 2006, a ONG “*Crisis Research Centre*” da *London School of Economics and Political Science*, apresentou, no âmbito de um seminário sobre os “Estados em crise” uma definição de Estado “falhado” ou “colapsado”, como uma situação onde o Estado é incapaz de cumprir as suas funções básicas, nomeadamente de assumir a segurança interna e externa, ou de exercer o monopólio da força legítima, conforme a definição de Max Weber. Esta ONG entende que um “Estado em crise” está em risco de colapso porque está sujeito a um forte stress, enquanto um “Estado frágil” é suscetível de entrar em crise pelo menos num dos seus subsistemas, devido à respetiva vulnerabilidade a choques externos<sup>12</sup>.

Di John (2010), apontou cinco ideias que regem a literatura sobre o “Estado falhado” e que se reportam a seguir:

Primeiro, a ligação da qualidade da governação ao desenvolvimento, com o argumento que os mercados liberalizados e os Estados transparentes e responsáveis, com burocracias clássicas weberianas, são condições necessárias para o desenvolvimento económico, em contraposição com os Estados clientelares, corruptos e patrimoniais, considerados anti desenvolvimentistas, no melhor dos casos, ou incentivadores de ações predatórias e de conflitos violentos, no pior dos casos.

Segundo, a ligação entre conflitos intraestados e uso da violência, com o argumento que a liberalização económica e a democracia são fatores que promovem a paz e a estabilidade, evitando o retrocesso do processo de desenvolvimento causado pela guerra.

Terceiro, uma visão que tenta incorporar o papel de organismos políticos em contextos históricos concretos, assumindo que os Estados clientelares são intencionalmente construídos pelas respetivas elites<sup>13</sup>, para promover os seus interesses particulares de acumulação de capital e manutenção do poder. Esta visão contrasta com as ideias anteriores, uma vez que assume que as falhas estatais são uma forma de os líderes se adaptarem às restrições do pós-colonialismo, reconstruindo mecanismos informais de controlo social e acumulação de capital.

---

<sup>12</sup> «Crisis, Fragile and Failed States – definitions used by the CSRC», Crisisstates.com.

<sup>13</sup> O conceito de “elite” é utilizado nesta investigação para designar os grupos que combinam o controlo dos poderes políticos e económicos (Randrianja, 1995:53). Especialmente no caso africano, o conceito de elite é utilizado para designar uma classe dirigente que ocupa pontos-chave de controlo nos sistemas de poder político, económico e social - conforme a teorização de Franz Fanon (Ferreira, 2014:17).

Quarto, a ideia de que as falhas dos Estados estão estreitamente relacionadas com a natureza das chamadas “novas guerras”. Os partidários desta tese argumentam que os conflitos contemporâneos são diferentes das velhas guerras, nos métodos, causas e financiamento. Nesta visão, as novas guerras ou guerras híbridas apenas podem ser entendidas no contexto da globalização, no qual a distinção entre a guerra e o crime organizado é difusa e o financiamento dos conflitos depende mais de redes globais legais e ilegais, sendo as novas guerras apolíticas: os recursos, em vez de meios de luta, tornam-se objeto de luta.

Quinto, bastante influente na literatura sobre as fragilidades dos Estados, a ideia da “maldição dos recursos”, que argumenta que a abundância de recursos naturais causa fraco crescimento e incrementa a incidência, intensidade e duração de conflitos. Nesta lógica, apesar da abundância de recursos minerais ser considerada, à partida, benéfica para o desenvolvimento económico e social, a realidade de desempenhos negativos dos países exportadores de petróleo e o incremento da incidência dos conflitos intraestatais e da instabilidade política nas economias abundantes em recursos minerais, sustentam a tese que essa abundância pode ser mais uma maldição que uma bênção (Di John, 2010: 17-20).

O resumo destas ideias mostra a recorrente associação do conceito de Estado com fragilidade com as questões da estabilidade e governabilidade. Porém, antes de se centrar na dimensão securitária, o debate sobre o conceito de estabilidade dos Estados, abordava principalmente as dimensões económica e institucional.

Na literatura sobre a definição do Estado com profundas fragilidades é, pois, evidente a existência de aspectos comuns, tais como a fraca capacidade do Estado para assumir as suas responsabilidades, a perda da legitimidade política pela quebra do contrato social, a falta da autoridade do Estado como fator de ameaça interna e para outros Estados. O conceito de governabilidade, focado na incapacidade dos governos e estreitamente associado à estabilidade dos Estados, ocupa igualmente um espaço de relevo na literatura.

Apesar deste intenso debate teórico, com contribuições de investigadores, agências intergovernamentais e ONG, não existe ainda um consenso sobre o conceito de Estado frágil ou falhado, sendo as diversas contribuições apresentadas objeto de críticas, que destacam o caráter subjetivo das mesmas, que possibilita diversas interpretações, incluindo a de ligações a interesses políticos, económicos ou estratégicos dos seus promotores.

Neste ambiente em que o conceito e as definições não merecem consenso, a designação de “Estado falhado” não foi apropriada pelas agências de cooperação,

sendo substituída, numa primeira fase, pela de “Estado frágil”, definição considerada minimalista.

Devido à recusa de várias instituições internacionais em fazer uso do conceito de “Estado frágil”, como por exemplo o FMI, a União Africana e o Banco Asiático de Desenvolvimento, o termo “país em situação de fragilidade” ou “Estados com fragilidade”, acabou por afirmar-se como mais consensual.<sup>14</sup> O conceito de “Estado frágil” ligado diretamente ao de “Estado falhado” tem, pois, perdido espaço na literatura sobre a fragilidade dos Estados.

Contudo, apesar da persistência da falta de consenso sobre o conceito em geral, é evidente a existência de um consenso específico sobre a importância das variáveis segurança e desenvolvimento, como fundamentais para a definição de um Estado com dificuldades em assumir o seu papel.

A OCDE, que reúne países desenvolvidos e algumas organizações internacionais, declarou em 2005 que os Estados frágeis são “os países caracterizados por uma ausência de engajamento político e/ou por uma fraca capacidade de desenvolver ou de executar políticas em favor dos pobres, devido a conflitos violentos e/ou a uma fraca governação”.<sup>15</sup>

Os elementos de avaliação são geralmente as situações de instabilidade pós-conflito, governação fraca, fragilidade das instituições públicas, falta de autoridade e de monopólio do uso da força pelo Estado, violação dos direitos humanos e fraco desempenho económico.

Em abril de 2007 a OCDE adotou, ao nível ministerial, uma definição para os “Estados frágeis”, diferente da que acentuava os aspectos securitários: “Um Estado é frágil quando as suas instituições estatais carecem de vontade ou da capacidade para assumir as funções essenciais necessárias para fazer recuar a pobreza, promover o desenvolvimento, e garantir a segurança e o respeito dos direitos humanos e da população». Contudo, o conceito de “Estado falhado” (*failed State*), de origem norte-americana - faz mais sucesso na comunicação social e nalguma literatura internacional, sendo também aquele que colhe as maiores críticas nos meios científicos.

Tem sido evidente, da parte da OCDE, a procura constante de melhorar a definição de Estado frágil e as enormes dificuldades encontradas neste exercício, devido ao facto de ser demasiado lato e impreciso. Por exemplo, no seu relatório de 2011, a OCDE caracterizou o Estado frágil como aquele que possui uma fraca capacidade para

---

<sup>14</sup> A União Africana privilegiou a expressão que considerou mais neutra, “Estados em situação de fragilidade” (*Observatoire de l’Afrique*, 2008 :4).

<sup>15</sup> OCDE, 2005, *L’engagement international dans les États fragiles, Peut-on mieux faire ? Publications conflits et fragilité*, Paris, OCDE, ...

levar a cabo funções de governação básicas e que não tem capacidade para desenvolver relações mutuamente construtivas com a sociedade. A organização considerou que os Estados frágeis são também mais vulneráveis a choques internos e externos tais como crises económicas ou calamidades naturais e que a fragilidade se revela numa variedade de situações como: países em crise, países em guerra, em contexto de reconstrução, crises humanitárias e naturais, e ainda situações de pobreza extrema (OCDE, CAD, 2011).<sup>16</sup>

Nos últimos anos, o debate sobre a fragilidade dos Estados tem vindo a alargar a amplitude de análise dos fatores de fragilidade e, consequentemente, dos Estados de fragilidade, que, conforme as suas dimensões ou a profundidade da vulnerabilidade decorrente, revelaram o carácter global da fragilidade, isto é, muito para além dos Estados, até aqui as entidades classificadas como frágeis. Nesta linha, tem-se constatado, por parte da OCDE, uma reorientação para se focar na compreensão universal da fragilidade, em lugar de se concentrar sobre Estados frágeis e em conflito, ou seja, colocando o enfoque mais no estado de fragilidade universal e menos nos Estados frágeis. Esta nova orientação não aconteceu por acaso, pois reflete a amplitude crescente da noção de fragilidade e a prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.<sup>17</sup> Os Estados são vulneráveis face a choques (internos e externos), a efeitos de mudanças climáticas, catástrofes naturais, crises económicas regionais e internacionais, e a intensos conflitos.

Esta perspetiva colocou as vulnerabilidades como elemento central da avaliação dos estados de fragilidade, considerando Estados com fragilidade todos os que acumulam um conjunto de indicadores sociais, económicos, ambientais e políticos que

---

<sup>16</sup> A OCDE forneceu os indicadores de fragilidade e vulnerabilidade para ajudar a definir os países que são tidos como sendo frágeis:

1. Indicadores políticos, que cobrem a deslegitimização do Estado, deterioração progressiva dos serviços públicos, violação generalizada dos direitos humanos, aparatos de segurança não - estatais ("Estados dentro do Estado"), surgimento de elites fragmentadas e intervenção de fatores externos, incluindo de outros Estados.
2. Indicadores sociais, que cobrem pressões demográficas, movimentações intensas de refugiados e de deslocados internos, grupos de pessoas que procuram vingar-se, fuga crónica e continua do capital humano, deterioração do bem-estar e da qualidade de vida.
3. Indicadores económicos, que cobrem desigualdades que afetam camadas específicas da população.
4. Indicadores ambientais, que refletem os riscos de calamidades provocadas pela natureza e/ou pela interação entre a dimensão ambiental e as atividades humanas.

<sup>17</sup> Luís Amado, ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, afirmou que a fragilidade tem hoje uma amplitude que não tinha há dez anos e que a interdependência geral é tão impetuosa que não é possível regressar ao passado. Na sua opinião, a preocupação com a amplitude dos estados de fragilidade está ligada à agenda existencial e de sobrevivência da humanidade (Intervenção como orador na 1ª Conferência sobre "Os Estados Frágeis", Lisboa 25 de junho de 2019).

configuram vulnerabilidades. O relatório de 2015 da OCDE propôs um novo quadro de seguimento multidimensional da fragilidade, baseada em cinco dimensões: violência, justiça, instituições, base económica e resiliência.<sup>18</sup> Este modelo operacional identificou os fatores de fragilidade para cada país. Os países que apresentarem vulnerabilidades em relação às cinco dimensões são passíveis de figurar na lista de Estados frágeis ou com profundas fragilidades.

Os “Estados frágeis” em África, na Ásia e na América Latina, criaram uma organização multilateral denominada g7+<sup>19</sup>, que procura estar presente no debate sobre os fatores de fragilidade e os caminhos da transição para a resiliência e o desenvolvimento, tendo proposto um “New Deal” para o envolvimento em “Estados frágeis”, que advoga a necessidade de sérias melhorias nas práticas atuais. O g7+ entende o espectro da fragilidade como instrumento de análise, com vista a ajudar os “Estados frágeis” ou afetados por conflitos a identificar a natureza da sua fragilidade e a planificar a transição de uma situação de fragilidade para uma situação de estabilidade e desenvolvimento.

Neste trabalho de investigação é também utilizada a terminologia “Estados com profundas fragilidades”, tendo em conta que os Estados com fragilidade, se formos mais precisos, abrangem a maioria dos Estados do sistema internacional, muito para além do grupo específico de Estados considerados frágeis ou falhados.

## **1.2 Análise de definições, fatores e classificação de “Estados frágeis”**

### **1.2.1 Críticas ao conceito de “Estados frágeis”**

Como vimos, a utilização dos termos Estados frágeis ou falhados, ou mesmo Estados com fragilidade, tem-se revelado muito controversa. A literatura sobre estas expressões tem aumentado consideravelmente, sem que tenha contribuído para uma definição de fragilidade que seja consensual. Paul Collier, por exemplo, após ter elaborado uma lista de Estados que considerou frágeis, denominada “Bottom Billion”, acabou por chegar à conclusão de que a abordagem da problemática dos Estados com fragilidade não era a

---

<sup>18</sup> O Relatório da OCDE sobre Estados Frágeis: O Impacto Universal das Situações de Fragilidade, não apresentou a lista que divide os Estados em frágeis e não frágeis, como os seus antecedentes, optando por apresentar cinco dimensões para a avaliação do estado de fragilidade: violência, justiça, instituições, base económica e resiliência. Este documento revelou um novo entendimento da multidimensionalidade das situações de fragilidade, constatando que se trata de um problema global. Disponível em: [cesa.rc.iseg.ulisboa.pt/index.php/en/arquivo-noticias/454](http://cesa.rc.iseg.ulisboa.pt/index.php/en/arquivo-noticias/454).

<sup>19</sup> g7+ é uma organização voluntária intergovernamental que reúne países que enfrentam conflitos ativos ou têm experiência recentes de conflitos e fragilidades. Foi criado em 2010 em Dili/Timor-Leste. São membros do g7+: Afeganistão, Burundi, Chade, Comores, Costa do Marfim, Guiné, Guiné-Bissau, Haiti, Iémen, Ilhas Salomão, Libéria, Papua Nova Guiné, República Centro Africana, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa, Somália, Sudão do Sul, Timor-Leste e Togo.

mais indicada, pois o tratamento utilizado seria o mesmo que é dado a uma empresa, na qual os países deteriam participações, e porque a estigmatização de um Estado com fragilidade tenderia a criar um *fait accompli*. (Collier, 2007:7)

Nota-se que a história da gestação e consolidação do Estado-nação na Europa, mostra percursos similares com muitos Estados atualmente considerados frágeis, não obstante a diferença de contextos históricos, sociais e culturais. Neste sentido, o conceito teria como referência o Estado-nação territorial centralizado ocidental e as suas instituições, sendo frágil/falhado o Estado que se afastasse desses padrões. Segundo Ferreira, «A classificação ilustra uma perspetiva redutora, que se baseia num único modelo estatal válido. Este modelo corresponde a um ideal weberiano de Estado plenamente realizado e pouco tem a ver com os processos históricos diferenciados e as várias trajetórias de formação do Estado. As análises existentes centram-se mais no que falta do que no que já existe, descurando ou não tendo em consideração outras formas de organização social e política existentes (como ordens políticas e institucionais híbridas, vários graus de soberania, etc.)» (2014:48).

A inconsistência e a falta de objetividade do conceito têm dificultado a sua operacionalização, não permitindo efetuar, com rigor, o exercício da sua categorização e monitorização. A fluidez, ambiguidade e inexistência de limites precisos que caracterizam o conceito tornam questionáveis os resultados da sua aplicação. A versão mais preocupante dos Estados frágeis, que é o “Estado falhado”, tem sido objeto de duras críticas e algo abandonado, devido às importantes implicações normativas e políticas, que o tornaram um conceito não consensual.

No entanto, do ponto de vista académico, a compreensão dos distintos modelos de Estado e suas definições teóricas são necessárias para compreender o conceito de Estados com profundas fragilidades. A comparação por oposição ao modelo weberiano de Estado tem sido, como vimos, a forma mais utilizada, com argumentos em redor das noções de “falhas” maquiavélicas/weberianas, como o faz, por exemplo, Zartman (1995), ao afirmar que a “falha” do Estado acontece quando “as funções básicas do Estado deixam de ser executadas [...] tratando-se de uma situação onde a estrutura, a autoridade (poder legítimo), as leis e a ordem política se desintegraram” (Zartman, 1995:5).

Os conceitos e definições baseados em “falhas” do Estado têm sido também criticados por comportarem imprecisões, pois o fracasso de um Estado pode ser multidimensional, ocorrendo em diferentes dimensões, desde a política, securitária, económica, social, até às dimensões da equidade social no acesso aos recursos, etc...

O debate teórico sobre os Estados com fragilidade resultou numa literatura com muitos indicadores, mas cuja pertinência para tratar as questões tem sido questionável e pouco tem contribuído para o exercício da classificação. Neste diapasão, Rotberg (2002), afirma que «Os Estados-nação fracassaram porque não conseguiram ministrar bens políticos positivos aos seus cidadãos. Os respetivos governos perderam a legitimidade aos olhos e corações de uma pluralidade crescente de cidadãos, tornando-se eles mesmos ilegítimos» (Rotberg, 2002:85).

Por isso, os indicadores assentes em falhas dos Estados não asseguram boas orientações para a classificação destes Estados, tendo em conta a diferença entre as capacidades dos Estados integrados no grupo. Os Estados com fragilidade podem apresentar diferenças significativas em relação às características das fragilidades de cada um, facto que recomenda a elaboração de estratégias diferentes para cada Estado. Charles Call (2010), conceptualiza esta diversidade de dimensões ao distinguir entre diferenças nas dimensões de capacidade, de segurança e de legitimidade, afirmando que estas raramente coincidem num dado país, que podem verificar-se tensões e contradições entre estas dimensões e que as respostas para cada uma delas divergem de forma significativa (Call, 2010, *Apud* Ferreira, 2014, p.49).

Apesar da maioria das definições de Estado frágil afirmarem que essa fragilidade se manifesta ao nível da autoridade, legitimidade e capacidade dos Estados, as pesquisas empíricas demonstram que a maioria dos países considerados frágeis apresenta falhas apenas numa destas dimensões e nenhuma falha nas três em simultâneo (Stewart e Brown, 2009, cit. in Bertoli e Ticci, 2010:8). Estas constatações revelam uma certa pressa em classificar um Estado como frágil, e pouco cuidado em analisar os fatores e domínios das falhas que sejam propensas a estimular um processo de falhanço geral do Estado.

Rotberg (2002), questiona a classificação, afirmando ser difícil identificar os pontos precisos onde as debilidades de um Estado começam a transformar-se em falha ou colapso, argumentando com exemplos de vários países que fracassaram economicamente, sem que tenham experimentado violência política.<sup>20</sup> Também se poderia acrescentar - sem que tenham deparado com as dificuldades de controlo das suas fronteiras territoriais ou com uma crise de falta de representatividade política.

Igualmente, a amplitude da corrupção e a capacidade burocrática, consideradas como indicadores de “falha” do Estado, podem ser erróneas numa perspetiva absoluta. Khan (2006), dá conta que a evidência, em muitos países em desenvolvimento, mostra

<sup>20</sup> A ideia de que a repressão é um indicador necessário da “falha” do Estado é uma proposta a-histórica, dado que muitos dos Estados em desenvolvimento se construíram antes que a democracia se tenha convertido numa fonte de legitimidade governativa (Moore, 1966:8).

que os níveis de corrupção e a capacidade burocrática não determinam as taxas de crescimento da economia a longo prazo (Khan, 2006, *Apud* Di John, 2010, p.19).

Nesta esteira, Di John (2010), concluiu que é necessário estabelecer critérios claros para distinguir o colapso e o fracasso da debilidade ou fragilidade genérica e, ainda, o colapso do fracasso. «Poder compreender porque os Estados frágeis se tornam falhados ajudará os políticos a desenvolver métodos para prevenir o fracasso e, naqueles casos em que, apesar de tudo, os estados falham (ou colapsam), de forma que possam ser assistidos no processo de reconstrução» (Di John, 2010:21).

A utilização do termo Estados frágeis ou falhados pela comunidade académica revela-se contraditória e não tem sido fácil estabelecer as margens que separam um Estado considerado estável de um Estado frágil. A falha precisa de ser compreendida no contexto histórico em que ocorre. É errado, por exemplo, considerar um Estado falhado num contexto em que, efetivamente, a sua formação realmente nunca aconteceu, como é o caso de muitos países em África, com processos não concluídos de formação do Estado ou em situação de “falsa partida”. Na opinião de Di John (2010), «se a intervenção política pretende ser mais efetiva, é mais útil estabelecer o momento em que ocorre a “falha”: os processos de enfraquecimento do Estado são mais propensos a adquirir características e dinâmicas diferentes, conforme se encontrem numa fase avançada ou numa fase inicial» (Di John, 2010:22).

Algumas críticas apontam a heterogeneidade das manifestações que caracterizam a fragilidade dos Estados e o facto do conceito de fragilidade ser muito abrangente, como aspetos que nem sempre merecem a devida atenção, constituindo fator de limitação para a investigação e ação política. O conceito lato de fragilidade torna difícil a comparação entre diversos casos. Nesta linha, Brinkerhoff (2007), defendeu que os «Estados frágeis são dinâmicos e percorrem trajetórias desde a estabilidade até ao conflito, crise e/ou fracasso, e emergem da crise rumo à recuperação e à estabilidade» (Brinkerhoff, 2007:3).

As abordagens sobre a fragilidade são criticadas, ainda, por se concentrarem apenas no Estado, dificultando uma compreensão mais bem fundamentada de outras razões de fragilidade e da melhor forma de as mitigar. As necessidades de profundo conhecimento do contexto político e económico local e da coordenação simultânea entre prioridades internas e externas, perfilam-se como vias para assegurar o sucesso das políticas e das agendas externas de intervenção.

As definições ou interpretações científicas e operacionais sobre Estados com profundas fragilidades, que tardam em ser consensuais, podem ser reunidas em três grandes grupos: i) interpretações multidimensionais, com enfoque nos contextos

específicos dos Estados com profundas fragilidades, isto é, nos aspectos que caracterizam a sociedade e as falhas de funcionamento das respetivas instituições; ii) interpretações que apresentam fortes conotações com agendas políticas, ideológicas e estratégicas, e que atribuem a fragilidade às ingerências externas e às profundas limitações ou perda de soberania dos Estados; iii) interpretações que argumentam que os Estados com profundas fragilidades são uma ameaça ao funcionamento do sistema internacional, e que se centram sobre a dimensão securitária, advogando que tais Estados são incapazes de assumir as responsabilidades que decorrem da ordem vestefaliana e que perdem legitimidade para participar no sistema internacional.

Enquanto as interpretações referenciadas em (i) são tendencialmente as mais utilizadas pelas organizações intergovernamentais e agências de desenvolvimento, as mencionadas em (ii) e (iii), conotadas com interesses políticos e estratégicos, são as mais utilizadas pelas agências de segurança das grandes potências e por investigadores da “escola” americana, condicionados pelo conceito estratégico de segurança nacional. Todas as interpretações centram a discussão da fragilidade nos Estados, secundarizando o papel das pessoas e instituições não estatais.

A seletividade que se revela através da categorização e hierarquização de Estados pode ser, também, entendida como uma tentativa de estigmatização de Estados com profundas fragilidades, estabelecendo uma espécie de pontuação que vai dos mais bem-sucedidos aos mais falhados, própria da visão neoliberal do mundo.

É evidente a tendência de apresentar os Estados frágeis de forma profundamente diferente e negativa no seio do sistema internacional e na agenda dos doadores, numa perspetiva propícia à sua ostracização, apesar da maioria dos Estados apresentarem fragilidades que variam em categoria, grau e impacto, fazendo coexistir vários níveis de fragilidade num país e numa sociedade. É, igualmente, evidente, a tendência de identificação de Estados frágeis com países da África subsariana, região que acolhe a maior parte dos casos que figuram nos índices de Estados frágeis ou falhados. Esta tendência catalogadora tem produzido consequências negativas no acesso desses Estados aos fluxos financeiros externos, particularmente na captação de financiamento e na atração de investimento direto estrangeiro.

O conceito é igualmente encarado como reflexo de novas perspetivas dos países doadores, traduzida na redução da APD, dada a perda de interesse estratégico de muitos países no chamado “Sul” com o fim da Guerra Fria. Nesta linha, ele visaria legitimar os comportamentos dos doadores, num momento em que a ajuda ao desenvolvimento é questionada por alguns setores dos países ricos e em que a visão neoliberal do desenvolvimento impôs condicionalidades políticas, para além das

económicas, na cooperação para o desenvolvimento. As análises das agências de cooperação para o desenvolvimento têm sido determinantes na definição de Estados com profundas fragilidades, sendo por isso rotuladas de “*donor-driven*”, ou seja, baseadas em análises de doadores.<sup>21</sup>

A problemática e a polémica em volta dos Estados com profundas fragilidades são consideradas por alguns autores como mais de ordem ideológica e política, do que de natureza científica. Alguma crítica apontada ao conceito vai ainda mais longe, afirmando que ele transporta uma agenda política externa, com a imposição de ações aos Estados com profundas fragilidades, pondo em causa a soberania dos mesmos. Constatase o centrar das análises sobre a fragilização dos Estados apenas em fatores endógenos, descurando os exógenos - ou seja, a responsabilidade direta ou indireta de atores externos.

Partindo de perspetivas analíticas ou operacionais, investigadores, agências de segurança e desenvolvimento, organizações intergovernamentais e ONG têm procurado ultrapassar as imprecisões, divergências de interpretações, abordagens contraditórias e tendências de recentrar o conceito, privilegiando somente alguns dos seus conteúdos. Este exercício tem-se refletido na elaboração de estratégias nacionais de segurança, mas também de agendas de *peacebuilding* e *statebuilding*, bem como de políticas de cooperação para o desenvolvimento e *capacitybuilding*.

Muitos investigadores assumem uma posição de reserva em relação à pertinência analítica do conceito de Estado frágil, considerado demasiado lato e impreciso, não obstante o seu interesse teórico e metodológico. As críticas incidem sobretudo na tendência generalista do conceito e nas dificuldades de identificar com precisão os critérios de fragilidade, bem como na secundarização das dimensões económicas e sociais perante as políticas e securitárias. «Os Estados classificados como frágeis podem apresentar perfis muito diferentes: alguns saíram de conflitos e outros estão a atravessar uma profunda crise política, social e/ou económica. Parece, pois, oportuno afirmar que não existe um Estado frágil tipo, o que torna a classificação difícil de precisar» (Observatoire de l'Afrique, 2008:3)<sup>22</sup>

A posição política do continente foi expressa, sobretudo, pela União Africana, que decidiu não reconhecer o conceito de Estado falhado ou frágil por três razões: i) pelo contexto político e ideológico que presidiu à sua definição, decorrente de pontos de

---

<sup>21</sup> As classificações e/ou definições de Estados frágeis são produzidas exclusivamente pelos doadores ou por instituições dos países doadores, muitas sem qualquer contribuição dos atores locais e sem integração das perspetivas dos países receptores da ajuda (Ferreira, 2014:48).

<sup>22</sup> O essencial deste debate acontece no ocidente e tem omitido, em larga escala, o ponto de vista africano” (Observatoire de l'Afrique, 2008:2).

vista ocidentais pós-11 de setembro; ii) pelo facto de ele tender a criminalizar implicitamente os Estados africanos; iii) porque categoriza os Estados africanos segundo critérios “ocidentais”. Partindo desta posição, a União Africana considerou o conceito inaceitável, por se inscrever na tentativa de justificação de intervencionismo ocidental e que «não existe nenhum interesse em ser “frágil”, por oposição a ser “pobre”» (Observatoire de l’Afrique, 2008:4).

### **1.2.2 Da classificação dos “Estados frágeis”**

Embora as definições dos Estados com fragilidade revelem falta de consenso, elas conseguem configurar a característica multidimensional da problemática e os graus de convergência das principais fragilidades. Analisando os graus das principais fragilidades Stewart e Brown (2009) concluíram que as definições existentes se baseiam em três graus de fragilidades principais, que convergem nos «fracassos em matéria de autoridade, serviço e legitimidade que ocorrem, respetivamente, quando o Estado não consegue proteger os seus cidadãos da violência, prestar serviços básicos a todos os cidadãos e ver a sua legitimidade reconhecida pelos cidadãos»<sup>23</sup>

Uma importante ONG americana, “The Fund for Peace”, publicou, em 2005, na revista *Foreign Policy*, um índice de Estados falhados “Failed States Index”, com base em indicadores sociais, económicos e, sobretudo, políticos (7 num total de 12) sobre a vulnerabilidade dos Estados (*State vulnerability*), quantificadas numa escala de 1 a 10.

Estes indicadores abrangem desde a pressão demográfica até à desigualdade de acesso aos bens e serviços e à criminalização do Estado. Os números de Estados abrangidos na análise do Fundo para a Paz foi aumentando, passando de 46 em 2005, para 177 em 2010. A classificação de 2010 rotulou trinta e dois países com a cor de alerta (vermelho) e 97 com a cor de advertência (laranja). O estatuto de “sustentável” (*sustainable*) foi atribuído apenas a treze países desta lista<sup>24</sup>. A África, o Médio-Oriente e a Ásia do Sul foram consideradas como as zonas mais instáveis do mundo, tendo nos primeiros lugares a Somália, o Chade e o Sudão.

Outras classificações, para consumo interno, são elaboradas anualmente pelas agências de segurança e cooperação internacional no ocidente. A agência oficial americana USAID, na sequência do seu primeiro documento estratégico sobre os

---

<sup>23</sup> União Europeia, 2009, Relatório Europeu sobre o Desenvolvimento, “Ultrapassar a Fragilidade de África”. Elaborar uma Nova Abordagem Europeia, IUE, 2009.

<sup>24</sup> Os 13 países são: Alemanha (157), EUA (158), França (159), Islândia (165), Canadá e Países Baixos (166), Austrália (168), Áustria (170), Nova Zelândia (171), Irlanda (173), Suíça (174), Suécia (175) e Noruega (177). As classificações da Alemanha, EUA e França aproximaram-se do considerado risco moderado, onde se situou o Japão. A Irlanda e a Islândia, apesar das crises económicas e políticas experienciadas naquele momento, foram consideradas entre os estados com melhor desempenho em 2010 (ver Medrano, 2011:12).

Estados frágeis, elaborou em 2005, um índice anual com base em três dezenas de indicadores, que permanecem confidenciais. O Banco Mundial, com o propósito de avaliar a governação dos Estados nos seus diferentes aspectos, estabeleceu um índice de desempenho de 1 a 6, designado por “*Country Policy and Institutional Assessment*” (CPIA). Este índice tem em conta a inclusão social e serviu de base para uma definição, mais ou menos formal, dos Estados frágeis classificados acima da média<sup>25</sup>.

A CPIA serviu de base para a elaboração da lista dos beneficiários de ajuda atribuída aos Estados frágeis, publicada pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE. A lista abrange cerca de cinco dezenas de países e serve como um quadro de referência para os fluxos de ajuda aos Estados frágeis<sup>26</sup>.

Analisadas numa perspetiva crítica, estas classificações colocam muitos problemas, desde a metodologia utilizada para recolher as informações que ordenam as classificações até ao impacto das mesmas nas reputações dos países, que certos consideram classificações abusivas e subjetivas.

A situação dos Estados com fragilidade revela padrões muito diversificados de fragilidade em termos qualitativos e quantitativos, variando de um Estado a outro. São vários os fatores que podem gerar situação de fragilidade num determinado Estado, desde conflitos violentos à erosão gradual da capacidade e legitimidade do Estado, com graus de intensidade variáveis. «O risco de colapso das funções do Estado é maior em períodos de transição política e económica, extrema instabilidade política, reconstrução política e em países afetados por conflitos, fases iniciais de formação de Estados, períodos prolongados de exposição a choques e perturbações externas graves e frequentes. Uma gestão incorreta destas fases delicadas pode despoletar forças poderosas que estarão na origem de manifestações extremas da fragilidade do Estado: conflitos e regimes autoritários com repressão massiva e sistemática e violações dos direitos humanos de grupos sociais» (EU, 2009:17).

Por exemplo, as interrupções bruscas de estabilidade que tiveram lugar com as crises económicas e as condicionalidades da ajuda e que provocaram a rápida erosão da capacidade dos Estados para responder às expectativas dos cidadãos, para adotar políticas públicas que se ajustassem à conjuntura política em profunda mutação, e para fazer face às instabilidades políticas e sociais, constituíram fatores que contribuíram para a fragilidade dos Estados, sobretudo depois do fim da Guerra Fria. Para Ikpe (2007), a capacidade dos Estados em se adaptarem a circunstâncias diferentes,

---

<sup>25</sup> «CPIA public sector management and institutions cluster average». Disponível online na data, [worldbank.org](http://worldbank.org).

<sup>26</sup> OCDE, Conflict and Fragility. Resource Flows to Fragile States and Conflict-Affected States, Paris, OCDE, 2010.

proteger os cidadãos, absorver os impactos e gerir conflitos sem recurso à violência, tem-se revelado decisiva para evitar o aprofundamento dos fatores de fragilidade (Ikpe, 2007:86).

### **1.2.3 Da utilidade da classificação dos “Estados frágeis”**

A classificação dos Estados frágeis é objeto de controvérsia entre os investigadores, e entre os países objetos dessa classificação, por um lado, e as agências de desenvolvimento e segurança promotoras da classificação, por outro, envolvendo vários outros atores intergovernamentais e ONG. As opiniões divergem sobre a pertinência, viabilidade e utilidade de uma classificação deste tipo e, ainda, a quem poderá interessar. Para além dos aspectos técnicos e científicos, esta classificação éposta em causa, também, pelas tendências ideológicas e de ostracização que lhe são reconhecidas, bem como pela sua ligação a interesses políticos e estratégicos encobertos.

Para os promotores e advogados do conceito de “Estados frágeis”, a classificação dos países em desenvolvimento permite ter uma tendência e agir preventivamente para corrigir uma situação de falência do Estado e proceder a comparações entre diversos fatores, em vez de privilegiar um entre outros, quando a ação exige intervenções múltiplas, particularmente nas situações onde a crise do Estado não se limita a um problema constitucional ou a questões de partilha da riqueza nacional. Nesta perspetiva, a classificação permitiria: i) ter um quadro de referência sobre estabilidade e segurança dos Estados; ii) avaliar, em concreto, os impactos da ação ou da falta de ação dos atores externos; iii) eleger os instrumentos de cooperação mais adequados a cada caso; iv) contribuir para a segurança internacional, através da melhoria da qualidade da governação e promoção da democracia; v) alertar para casos mais preocupantes, suscetíveis de constituírem ameaças para a estabilidade internacional, para as respetivas populações ou para a existência dos próprios Estados.

Estes argumentos a favor, não fazem, todavia, consenso e os seus críticos apontam vários contra-argumentos para demonstrar as imprecisões do conceito, tais como: i) a análise quantitativa dos variáveis não se revela suficiente para dar conta das realidades; ii) a tentativa de aplicar ao Estado a teoria neoliberal de sustentabilidade, ligada à ideologia de governação que advoga que serviços públicos ou organizações de interesse público devem ser mantidos, apenas se financeiramente autossustentados<sup>27</sup>;

---

<sup>27</sup> Apesar da natureza dos Estados, que os torna únicos e insubstituíveis em termos de organização da sociedade, ser diferente da de uma empresa, tem sido evidente a tentativa de aplicar a metodologia empresarial a Estados. Mesmo Paul Collier, autor de uma lista polémica sobre Estados com fragilidade, reconheceu a perspetiva errónea de equiparar Estados frágeis a empresas, como se os países pudessem ser equiparados a acionistas (Collier, 2007:7).

iii) as definições dos conceitos de Estado, de conflito, de paz, de fragilidade e de prosperidade, entre outros, revelam imprecisões relativas ao défice, até pela falta de dados fiáveis, colocando em dúvida a coerência dos instrumentos utilizados nos estudos; iv) a falta de consideração pela história das evoluções políticas e culturais, ignorada como fonte de indicadores na classificação dos Estados com fragilidade.

De acordo com Medrano (2011), alguns autores questionam a metodologia utilizada pelo “*Fund for Peace*”, colocando várias questões pertinentes, a saber: i) pode uma análise de indicadores determinar, por si só, que um Estado é falido ou colapsado?; ii) pode concluir-se de forma inequívoca, partindo de uma análise com base em informações periodísticas que abrangem apenas um período de sete meses, que um Estado tenha sucumbido ao colapso?; iii) desde quando as informações colhidas de jornais periódicos estão isentas de juízos de valor ou de distorções e podem ser consideradas fiáveis para a investigação científica?; iv) não deveria esta metodologia ser combinada com outras técnicas de investigação cientificamente mais válidas em ciências sociais? (Medrano, 2011:86-113).

Na opinião destes autores, os indicadores são desfavoráveis para todos os classificados e não apenas para os países referenciados como alerta ou em perigo. Pois, as causas de fragilidades são diferentes e vão desde conflitos armados intraestatais, reivindicações de autonomia regional, crime organizado e deterioração progressiva de instituições políticas e sociais.

Criticando a afirmação de Jackson (1990) de que os Estados falhados existem porque o mundo os reconhece e têm uma existência jurídica mas não empírica e, ainda, que a garantia internacional da estabilidade jurídica originou numerosos Estados insustentáveis denominados como “quase Estados”, Villareal (2009), disse que o Estado falhado é um termo polémico, ambíguo e impreciso que, tomado de forma literal, caracterizaria um Estado falhado como aquele onde inexistisse governo efetivo, permitindo a governos ditatoriais escapar ao critério. Por isso, na sua opinião, determinar se um governo mantém o monopólio do uso legítimo da força (incluindo os problemas ligados à definição de “legítimo”) é um dos fatores que não permitem deixar claro quando é que um Estado se pode considerar falhado. Para ele, a análise dos denominados Estados falhados não pode estar desligada dos interesses políticos e económicos dos países que promovem esta classificação, sendo que esses interesses determinam a caracterização de um Estado no sistema internacional, ou, mais especificamente, determinam a catalogação de um Estado em crise como falhado, justificando assim intervenções externas ou a sua ausência (Villareal, 2009, Apud Medrano, 2011, pp.86-113).

Para a solução de casos dos Estados falhados, Vincent (1989), afirmou que «estes Estados deviam perder os seus direitos e privilégios soberanos e permanecer sob tutela internacional até que seja restaurada a ordem social» (Vincent, 1989, *Apud* Medrano, 2011, pp.86-113).

Analizando esta afirmação pode-se constatar a existência de uma agenda política de intervenção externa, não apenas humanitária, mas também político-militar, visando a perda de soberania total por parte do Estado intervencionado e a restauração da figura de “tutela Internacional”, que faz parte da panóplia de instrumentos do direito internacional e da Carta das Nações Unidas, mas da qual pouco se tem feito uso. A proposta de restauração da tutela internacional tem implícito o reconhecimento que as Nações Unidas ou outros atores externos poderiam substituir as instituições nacionais e assumir a governação de um Estado que fosse considerado incapaz de o fazer. A rara utilização da figura de tutela internacional teve lugar em Timor-Leste com a implementação da Resolução 1272 do Conselho de Segurança da ONU, adotada em 25 de outubro de 1999, que levou a institucionalização da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET), que durou até 2002.

Esta proposta, que invoca a “incapacidade de se governarem a si mesmos” como pressuposto para a intervenção externa e perda de soberania, não tem nada de novo, exceto no contexto histórico em que reapareceu. Na verdade, este argumento serviu de base para a dominação estrangeira e a imposição de regimes coloniais em África, Ásia e América Latina.

Os autores que participam na classificação dos países em desenvolvimento são muitos e diversos, desde organizações intergovernamentais, centros de investigação, instituições do sector privado e organizações não governamentais. O largo predomínio de investigadores americanos nos estudos sobre a fragilidade dos Estados é uma realidade, à qual não tem sido indiferente as tendências de rápida centralização do debate e do discurso político na dimensão securitária, em detrimento de outras dimensões, como, por exemplo, o desenvolvimento.

O estado da arte revela que os conceitos de Estados frágeis diferem consoante a fonte. As classificações variam dependendo da noção de Estados frágeis e, por conseguinte, a sua elaboração e utilização variam conforme a natureza e os objetivos dos seus autores.

Jack Araw, ex-Ministro britânico dos Negócios Estrangeiros, afirmou em 2002 que não existe um único indicador suficiente para identificar os sinais precoces da falência de um Estado. Segundo ele, muitos Estados pobres funcionam apesar de tudo

e os argumentos de natureza económica não podem explicar tudo (Porteous, 2007, *Apud Carvalho*, 2011, p.177).

### **1.3 Fragilidade dos Estados no Sistema Internacional**

#### **1.3.1 “Estados frágeis” versus Estado vestefaliano: comparação por oposição**

O debate sobre a fragilidade dos Estados está focado no modelo weberiano do Estado, considerado o ideal, e no sistema vestefaliano de organização dos Estados no sistema internacional. A problemática do Estado como ator central, ancorado na sua capacidade, autoridade e soberania, mas também na sua legitimidade, merecem atenção no debate teórico sobre a fragilidade dos Estados.

As abordagens teóricas, com enfoque no ideal weberiano como modelo e na capacidade comparativa de Estados para a sua realização, contrastam com a realidade dos Estados com profundas fragilidades. Assim, questões do tipo, o que é um Estado e qual o modelo de Estado, revelam-se fundamentais no debate. Serão os Estados com profundas fragilidades desvios ao ideal normativo weberiano ou resultado de diferentes realidades empíricas e dinâmicas internas e externas nos seus processos de formação?

A noção do Estado e, sobretudo, a sua definição, resultam de uma evolução histórica centenária. O uso da força e o monopólio da violência são enfatizados por Maquiavel e Hobbes, como elementos que constituem fundamentos nos quais o Estado encontra alicerce. Estas definições clássicas enfatizam o monopólio da violência como fator fundamental no processo de centralização do poder inerente à formação do Estado. Partindo deste pressuposto, Max Weber deu uma contribuição importante ao elaborar a definição do Estado como “uma comunidade humana que reclama o monopólio do uso legítimo da força física num determinado território”. (Weber, 1991:78) Assim, Weber (1968) coloca a autoridade, a presença de instituições (ordem pública) e limites territoriais como elementos que compõem o Estado.

As ideias forjadas no período da renascença, por autores de referência como Strayer e Tilly, (citados por Badie, 1998) contribuíram para o triunfo da Paz de Vestefália e a oficialização dos princípios de territorialidade e soberania. É nisto que se baseia a conhecida definição dos juristas de que o Estado é ao mesmo tempo um governo, um território e uma população. O território confere ao governo a sua competência para agir e oferece à população um meio de se definir, para além de outros critérios culturais e específicos.

O Estado é concebido pela interação dos três componentes que lhe conferem a soberania, a qual foi definida por Morgenthau como «o poder centralizado que exerce a sua autoridade sobre um território» (Badie, 1998:39). Segundo Badie (2008), a soberania é a principal qualidade teórica de reconhecimento de um Estado. Agindo o Estado num universo de anarquia e insegurança, será razoável que proteja o seu direito de deter o poder último antes de admitir o direito de outrem à soberania, de modo que todos os outros também reconheçam esse direito, no interesse da respetiva segurança (Badie, 1998:40-41).

A evolução histórica da noção de Estado direcionou paulatinamente a sua definição para o papel do Estado na sociedade, particularmente na articulação funcional entre as expectativas da sociedade e a capacidade de resposta do Estado. Ou seja, a ideia do contrato social constituiu-se como fundamento de como o poder político deve ser exercido. Este contrato social, firmado entre os cidadãos e o governo, tem no centro da atenção o fornecimento de serviços públicos e a repartição de recursos. Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), através das teorias contratualistas, contribuíram para a ideia do contrato social firmado entre indivíduos conscientes e governo soberano. O contrato social configura a fonte da autoridade racional e legal, distinta daquela baseada apenas na coerção derivada do uso da força, conferindo legitimidade à ação governativa (Hobbes, 1588-1679, Apud Ferreira, 2014, pp.21-22).

O conceito de Estado, assente no contrato social entre governados e governantes, entre cidadãos e governo, tem sido o ideal normativo utilizado na avaliação e classificação dos Estados. Nesta perspetiva, o conceito de Estado frágil é, por comparação, o oposto ao ideal normativo do Estado weberiano moderno, quer pela forma como o poder político é exercido, quer pela sua incapacidade de cumprir o contrato social com os cidadãos, colocando em causa a sua legitimidade. O pensamento conceptual das agências de cooperação para o desenvolvimento tem evoluído no sentido de considerar as relações entre o Estado e a sociedade como elemento de referência principal nas suas abordagens em relação aos Estados com profundas fragilidades.

A maioria das teorias sobre o Estado tendem a estabelecer a comparação por oposição entre o Estado-nação ou Estado weberiano ocidental com os demais Estados, sendo esta avaliação comparativa um critério de avaliação de Estados com fragilidade. A teoria realista é universalista na medida em que postula a figura de Estado-nação para todos os Estados do mundo, isto é, a vocação de construir uma comunidade e de reivindicar a sua unidade sob forma de um “plebiscito quotidiano” (Badie, 1998:46).

A visão dominante sobre o conceito de Estados frágeis tende a considerá-los um desvio do modelo ideal daquilo que um Estado moderno deve ser. Este suposto desvio é considerado fruto de uma anarquia patológica e uma ameaça ao funcionamento do sistema internacional. A realidade empírica dos processos de formação do Estado em diversas partes do mundo tem estado ausente na panóplia de ferramentas utilizadas nas comparações, ferindo a credibilidade desse tipo de exercício.

Badie (1998), na sua análise crítica desta constatação, apontou uma certa desatenção para com o Estado weberiano ocidental, designadamente no que diz respeito às suas particularidades históricas, afirmando que «obcecados por ideias evolucionistas e racionalistas, os primeiros teóricos pensaram que o Estado seria universal. As lições da sociologia histórica mostraram que existe diferença de natureza entre o Estado francês, diferenciado e institucionalizado, e o Estado inglês, fracamente burocratizado. Nesta esteira, é no mínimo escabroso postular uma uniformização de todas as comunidades políticas do mundo: se a colonização, num primeiro tempo, foi marcada pelo triunfo do modelo de Estado, por quase todas as partes do mundo, as décadas que se seguiram revelaram os disfuncionamentos e os falhanços desta uniformização ilusória. Esta crise de importação de modelos afetou a capacidade dos Estados de muitas formas. Ela afetou a sua função de mobilização de homens e de recursos, enfraqueceu o papel dos Estados em África e na Ásia, nomeadamente na elaboração e execução das suas políticas externas» (Badie, 1998:44).

Este autor enfatizou o papel das crises na valorização do papel dos atores individuais e das redes clientelares em que se inserem, e confere a outros atores coletivos capacidades de mobilização maiores do que as dos Estados. Dá como exemplo o papel internacional das redes religiosas ou comerciais, de solidariedades comunitárias, tribais ou tradicionais, frequentemente decisivas, como sugerem casos do mundo muçulmano, de África, ou até da América Latina. «Estes fenómenos vêm perturbar os laços e conferir às solidariedades transnacionais uma importância marcante. Este fenómeno banalizou o processo de “derrocada” dos Estados, como podemos observar na Somália, na Libéria, em Moçambique ou na RD Congo, e que Zartman denominou Estados “colapsados”» (Badie, 1998:44).

A propósito da perspetiva ocidental dominante de que os Estados com profundas fragilidades são uma degeneração, Pureza (2005) refere o seguinte: «Mantem-se em geral a noção weberiana do Estado como modelo, como se fosse realizável, como se existisse um Estado genuíno com o qual pudéssemos comparar todos as outras entidades estatais. As comparações que se fazem entre realidades tão distintas como o Estado moderno ocidental (ele próprio com as suas evoluções específicas) ou os Estados africanos pós-coloniais não fazem muito sentido» (Pureza et al., 2005:37).

Os autores destas comparações omitem o facto de os Estados com fragilidade em África, na sua trajetória histórica, nunca terem funcionado com instituições do denominado Estado weberiano ocidental, quer durante a colonização, quer após a independência. Ou seja, o conceito de Estado weberiano não teve reflexo em África.

Portanto a comparação é feita com o que, na realidade, nunca serviu de padrão para a noção de Estado em África.

Para Eriksen (2010), a conceção dominante de Estado frágil é a-histórica, na medida em que não tem em consideração os diversos processos de formação estatal nas várias regiões. O proclamado colapso dos Estados deve, portanto, ser analisado como resultado de processos incompletos de construção desses Estados, e não como a desestruturação ou falha de uma realidade previamente existente. (Eriksen, 2010, *Apud Ferreira, 2014, p.22*).

O modelo weberiano vestefaliano de Estado também teve várias fases no seu percurso, apresentando diferenças e contradições que dificultaram a sua concretização total. Também o processo europeu não foi linear, comportou ao longo da história mudanças territoriais, devido a guerras, anexações e recomposições sociais.

A formação dos Estados, tendo como instrumento basilar o monopólio do uso da força, teve avanços e recuos no seu processo, com dinâmicas conflituais e recomposições sociais, provocadas pelos Estados mais fortes, através de guerras e anexações. Charles Tilly (1992), põe em relevo o papel importante da guerra na construção e consolidação do poder territorial centralizado e das suas instituições de ordenamento público que caracterizam o Estado moderno, incluindo os impostos (Tilly, 1992, *Apud Ferreira, 2014, p.23*).

A construção do Estado moderno ideal teve no seu pressuposto histórico muita violência, resistência e perda de vidas humanas, sacrifícios de identidades, desconstrução e reconstrução de espaços territoriais e fronteiras. A história demonstrou ter sido a guerra o caminho para formação de Estados com monopólio do uso da força, autoridade centralizada e coesão territorial. Porém, apesar de estabelecerem a comparação dos Estados frágeis com o Estado weberiano ocidental, os analistas da opinião dominante, cingem a sua comparação às realidades atuais e não aos percursos históricos e às dinâmicas subjacentes aos processos. Ora, ao pretender que o processo atual de formação e consolidação dos Estados decorra sem conflitos violentos, sem construção da coesão de forma coerciva, com a imobilidade de fronteiras e respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, os críticos do falhanço dos Estados parecem descurar que processos diferentes difficilmente podem levar a resultados iguais. Nesta perspetiva, a imposição da democracia como elemento de construção de

Estados, revela-se controversa ou, no mínimo, discutível. A história e a experiência de construção de Estados carecem de exemplos em que a democracia foi um elemento que tenha feito parte das panóplias de instrumentos com função/missão relevante no processo de formação de Estados. Os instrumentos com relevância nos processos de formação de Estados fortes têm em comum o facto de serem de natureza coerciva. Pendem sérias dúvidas sobre a eficácia da recomendação/imposição da democracia e sobre o objetivo desta condicionalidade. Para que serve esta recomendação e qual a utilidade da ferramenta democracia na edificação de um Estado? Esta questão merecerá atenção no terceiro capítulo.

Enquanto resultados de processos de construção diferentes, as realidades empíricas dos Estados apresentam dinâmicas políticas e fontes de legitimidade também diferentes. Partindo deste pressuposto interroga-se: Será que apenas os Estados considerados frágeis estão desviados do ideal normativo do Estado weberiano? Uma análise do processo de consolidação e funcionamento dos diversos Estados no mundo mostrou a existência de lógicas de funcionamento que são diferentes daquilo que pressupõe o modelo weberiano de Estado.

Pode-se questionar a legitimidade racional-legal de muitos desses Estados, pelo facto de não disporem do completo monopólio sobre os meios legítimos de violência física, ao longo de um território definido. Assim sendo, a maioria dos Estados podem ser considerados Estados com fragilidade, por não cumprirem os requisitos atribuídos ao modelo do tipo ideal.

Os Estados com profundas fragilidades são quase todos Estados pós-coloniais cujos processos de formação resultaram mais de influências externas do que internas, contrariamente aos processos de formação de Estados weberianos no ocidente.

Referindo-se aos países descolonizados na fase de instauração de uma “sociedade internacional mundial” e que se tornaram zonas de conflito e de profundas crises em África e na Ásia, Shinoda (2018) afirmou que «a fragilidade destes Estados se explica pela rápida universalização da sociedade internacional dos Estados-nação soberanos no século XX, depois da expansão geográfica da sociedade internacional no século XIX. Do ponto de vista histórico, os conflitos armados correspondem não tanto à erupção ocasional de «falhas» na sociedade internacional anteriormente perfeita, mas ao surgimento constante de estruturas escondidas na nossa “sociedade internacional mundial”» (Shinoda, 2018:1-2). Na perspetiva deste autor, a fragilidade dos Estados e a consequente erupção de conflitos têm, também, a ver com a imperfeição da ordem

internacional estabelecida no pós-guerra e com a rápida internacionalização dos Estados pós-coloniais.<sup>28</sup>

As influências exógenas, traduzidas na herança de fronteiras coloniais imutáveis e de instituições coloniais de Estado, e as dinâmicas internas, caracterizadas entre outros aspectos, pela falta de fatores geradores de coesão nacional, centralização do poder e incapacidade de total controlo do poder político e do reforço da autoridade do Estado, configuram processos que tendem a seguir caminhos que, naturalmente, podem não corresponder à noção do Estado weberiano, conforme ao ideal normativo ocidental.

Os Estados pós-coloniais não herdaram do Estado colonial os fundamentos do Estado weberiano ocidental, sobretudo no que se refere ao contrato social entre os cidadãos e o governo, à coesão social, nacional e territorial, e à legitimidade da autoridade do Estado assente na democracia. O monopólio do poder e governo estatocêntrico também não são características comuns dos regimes coloniais, particularmente nos casos de governação indireta e manutenção de ordens políticas híbridas. As formas de conflitualidade eram mais internas que externas, contribuindo para a exacerbção de conflitos intraestatais, e para minar a coesão social nacional e o sentido de unidade e a legitimidade do poder junto das comunidades.

É necessário constatar que é difícil, senão impossível, reproduzir o processo de formação de Estados do modelo weberiano vestefaliano no atual sistema internacional, quer pelos condicionantes históricos, quer pelos principais fatores estruturantes do processo, ou ainda pela natureza dos instrumentos utilizados para a centralização, controlo do poder e coesão territorial. As realidades empíricas atuais dos Estados em formação, diferentes das do mundo ocidental, comportam outros fatores que põem em causa o monopólio do uso da força. Herbert Wulf (2007), destacou três fatores que desafiam a noção weberiana do monopólio público e legítimo da força por parte do Estado: i) a privatização da violência; ii) a internacionalização da aplicação da violência; e iii) a globalização. Estes três elementos ilustram a discrepância que existe entre o modelo teórico e os desafios reais da construção e consolidação dos Estados, pelo que

---

<sup>28</sup> Comparando as similitudes e diferenças entre a formação de Estados nas épocas moderna e atual, ele afirmou que no século XIX a concorrência entre os Estados-nação, apesar dos seus aspectos negativos, contribuiu para a edificação do Estado-nação. Pelo contrário, as medidas que visaram a edificação do Estado nas sociedades contemporâneas pós-conflito são sustentadas pela ajuda internacional. «Desprovido de espaço geográfico próprio à extensão externa da potência estatal, a nossa sociedade internacional universalizada não admite nenhuma concorrência entre os Estados-nação. Se pretendemos Estados fortes para manter a paz, não necessitamos de Estados muito fortes que a coloquem em perigo. A edificação do Estado nas sociedades pós-conflito é uma tentativa de criar um Estado forte, mas com poderes suficientemente restringidos pelas normas internacionais.

revelam, segundo o autor, a necessidade de um conceito pós-vestefaliano do monopólio da violência (Wulf, 2007, *Apud* Ferreira, 2014, pp.24-25).

Em relação ao caso concreto dos Estados com profundas fragilidades coloca-se a seguinte questão: existe um novo ou renovado conceito do monopólio do uso da violência que possa servir os propósitos de centralização e controlo do poder político, garantia da integridade territorial e consolidação da coesão nacional, (sem colidir com as noções de democracia e o conceito de respeito pelos direitos humanos)? É caso para questionar como o fazer. Os caminhos antes percorridos estão prescritos e os novos que possam levar a bom porto ainda estão por descobrir/definir, sobretudo para percorrer/construir a etapa decisiva e estruturante da fundação do Estado em bases sólidas.

Também se pode acrescentar uma outra consideração às preocupações com a (re)construção de Estados em África - a natureza e espaço reservado aos Estados africanos no ordenamento político e económico internacional. A questão é saber se a ordem internacional atual permite verdadeiramente a construção de Estados soberanos em África. A ordem colonial não a permitiu e a nova ordem internacional pós-II Guerra Mundial também não, apesar de proclamar o princípio de autodeterminação dos povos, cuja implementação permitiu o acesso à independência das ex-colónias e o reconhecimento internacional (sem soberania de facto). Embora se reconheça que a soberania não é absoluta, as profundas limitações que existem em relação à soberania dos Estados africanos, reconhecidas pelos investigadores da teoria de relações internacionais, não pararam de aumentar com o incremento da dependência externa e a redução/anulação paulatina da capacidade e da ação dos mesmos como fazedores da política internacional. A configuração de novas tendências na cena política internacional, que questionam a ordem vestefaliana, também não tendem a reforçar a soberania dos Estados africanos, antes pelo contrário tendem a fragilizá-la, limitando-a cada vez mais no plano económico, no plano do controlo do poder político e numa maior permissividade às ingerências externas, incluindo a substituição de funções dos governos por novos atores, designadamente as ONG.

### **1.3.2 Erosão e fragilidade dos Estados e futuro de Vestefália**

O sistema internacional que precedeu a Guerra Fria foi assente no modelo vestefaliano, que tem na sua base, como vimos, os seguintes princípios: respeito pela soberania, integridade territorial, igualdade entre os Estados e não ingerência nos respetivos assuntos internos. Os objetivos do modelo vestefaliano estão focados, sobretudo, na soberania, na sobrevivência do Estado como ator único, nas fronteiras territoriais que asseguram o controlo e a integridade do território e nas instituições do Estado. Ou seja,

a ordem vestefaliana está centrada no estaticismo e não na intervenção de outros atores, externos ou internos.<sup>29</sup>

Os realistas e neorealistas concebem o Estado como ator racional único que, para assegurar a sua sobrevivência, se defende da melhor forma possível (Krasner, 1995:257).<sup>30</sup>

De acordo com Cravinho (2008), a expansão do modelo vestefaliano permitiu o desenvolvimento e a consolidação de cinco elementos estruturantes, que se tornaram suas características no século XX: i) equilíbrio internacional de poderes, resultante de uma lógica anti hegemónica, que visa estabelecer um equilíbrio de poderes (*balance of power*) entre Estados ou blocos de Estados; ii) direito Internacional, que resultou num corpo cada vez mais alargado de regras jurídicas, visando regular a convivência internacional, num contexto em que o leque de atores tem aumentado e em que os entendimentos e valores comuns têm crescido ao longo dos séculos; iii) concertação multilateral, visando a resolução de grandes crises internacionais através de fóruns multilaterais, que reúnem representantes de atores do sistema internacional. A manutenção da ordem internacional é assumida como responsabilidade de todos, devendo todos os Estados participar (ordem comum), cabendo às grandes potências, assumirem maior responsabilidade; iv) diplomacia permanente, através do desenvolvimento de uma rede cada vez mais intensa de contatos bilaterais, que se revelaram importantes na evolução gradual de um certo consenso sobre a gestão das relações entre os Estados; e v) economia de mercado, através da promoção do comércio internacional como um dos impulsionadores para contactos entre os povos e para a consolidação das relações de cooperação. (Cravinho, 2008:78-80)<sup>31</sup>

O funcionamento do sistema internacional vestefaliano foi responsável pela estabilidade da ordem internacional, sobretudo no que diz respeito às guerras entre Estados, às garantias de integridade territorial, ao respeito pelos princípios da soberania, igualdade e não ingerência, bem como à criação de organizações intergovernamentais e organizações de integração. Também o modelo vestefaliano do sistema internacional ofereceu condições para a proclamação, aceitação e

---

<sup>29</sup> A ordem vestefaliana foi confrontada com a pressão para a participação de atores não estatais no final do Século XX, com o fim da Guerra Fria e a emergência desses atores, devido aos fenómenos da globalização.

<sup>30</sup> «For neorealism, states, understood as unified rational actors that embody the capabilities within a given territory, are the ontological givens» (Stephen Krasner, 1995:257).

<sup>31</sup> Esta participação pode não refletir o princípio de igualdade soberana dos Estados. O princípio de igualdade soberana de Estados tende a ser subalternizado por soluções que refletem as preferências das principais potências ou, no mínimo, um compromisso aceitável para essas potências. A Carta das NU e, mais concretamente, o funcionamento do Conselho de Segurança, refletem estes níveis diferenciados de responsabilidades.

implementação do princípio de autodeterminação dos povos, que permitiu a independência das ex-colónias e o reconhecimento, pelos seus pares, de novos Estados no sistema internacional.

Com o fim da Guerra Fria, verificou-se uma crescente interdependência entre os Estados e o acentuar dos efeitos da globalização, que provocaram uma aceleração das reflexões epistemológicas sobre o papel e capacidade dos Estados num sistema internacional em profundas mutações, sobre o conceito de segurança, com objetivos mais alargados devido aos fenómenos da globalização e dos Estados frágeis e sobre a relação entre o Estado e os novos atores na cena internacional.

Apesar de se manterem no centro do sistema internacional e continuarem a ser os ordenadores e reguladores de políticas públicas e exercer um certo controlo do poder, os Estados viram o seu poder mais reduzido e menos relevante que no passado, sendo obrigados a ceder espaço a novos atores na cena internacional. Rosenau e David Held, alertaram para a tendência de consolidação de um sistema internacional multicêntrico, caracterizado pela competição entre atores de vários tipos e naturezas no palco internacional, com alguns deles a ocupar o lugar de Estados ou a contribuir para deteriorar as respetivas autoridades e capacidades (Ferreira, 2014:26). As tendências de enfraquecimento do Estado e do reforço progressivo dos movimentos e dos fluxos transnacionais, num contexto de globalização<sup>32</sup>, ganharam, pois, espaço no sistema internacional.<sup>33</sup>

Importa referir que os liberais e idealistas afirmaram desde há muito que existe uma sociedade internacional marcada por interesses convergentes entre indivíduos, grupos, comunidades e Estados (Amstutz, 1995:51–63). A noção de soberania sempre constituiu, para eles, um travão ao progresso humano com vista a resolver problemas comuns, particularmente no domínio de segurança. Ferguson e Mansbach (1999) afirmaram que a fronteira se tornou progressivamente mais abstrata e a soberania mais difusa, à medida que se afirma uma sociedade mundial estruturada à volta de redes, de normas e de atos que empreendem o cerco ao Estado (Ferguson e Mansbach, 1999).

---

<sup>32</sup> James Rosenau (1990, 1995<sup>a</sup>) foi o primeiro a identificar e abordar cientificamente, o impacto de uma «turbulência» sem precedente desde o nascimento do sistema vestefaliano há quatro séculos. Esta turbulência internacional é causada pela convergência de valores entre indivíduos (a revolução da aprendizagem), pela relocalização da autoridade e da legitimidade, no sentido de autoridades outras que não o Estado (infra ou supranacionais), e pela multiplicação e influência crescente dos atores não estatais, criando um mundo «multicentrado» e não «Estado-centrado». Rosenau defendeu a chegada de uma nova era, a que chamou era das relações pós-internacionais ou «mundiais».

<sup>33</sup> A sociedade internacional do século XX é considerada essencialmente vestefaliana. Para alguns, p.e. Pureza (1998), Badie (1999) ou Smouts (1998a), o fim da guerra fria e outras importantes transformações no último quartel do século XX anunciam a inauguração de uma ordem pós-vestefaliana.

Smouts chama atenção para os fenómenos de fragmentação e de pulverização das relações internacionais que obrigam à reconfiguração da influência do Estado e, sobretudo, à erosão da soberania (Smouts 1998a). Para Brown (1998), as questões de segurança são globais e comuns e, por essa razão, os Estados devem entender-se com outros atores da sociedade internacional (organizações intergovernamentais e organizações não governamentais) para os resolver (Brown 1998).<sup>34</sup>

As obras destes autores permitem-nos fazer as seguintes considerações: i) a profunda erosão do Estado-nação territorial criou uma nova realidade no sistema internacional; ii) no novo contexto transnacional, o Estado e a soberania deixaram de ter o mesmo sentido, pois a guerra deixou de ser monopólio do Estado, ou seja, o Estado já não pode decidir sozinho os meios pelos quais a segurança dos cidadãos é garantida; iii) no contexto da globalização, a função principal do Estado destina-se a servir a comunidade humana internacional; e iv) os conceitos de segurança global e comum determinam a cooperação entre os atores estatais e não estatais.

Estas mudanças, que afetam os Estados e os levam a perder o monopólio como único ator do sistema internacional, subvertem a ordem vestefaliana e a noção tradicional de Estado. O Estado persiste, mas é confrontado com a necessidade de se entender com novos ou renovados atores, considerados parceiros, ao reforçarem a capacidade do Estado para fazer face aos desafios da interdependência, ou considerados concorrentes, no caso em que as suas ações sejam vistas como fonte de ameaças para a autoridade e legitimidade do Estado.

Cravinho afirmou que «no pós-Guerra Fria algumas vozes híper globalistas sugerem que o Estado está..... em vias de se tornar irrelevante enquanto estrutura adequada para os desafios que se colocam à humanidade, por exemplo, na área do ambiente». Na opinião deste autor, a teoria das relações internacionais, limitada pela lógica vestefaliana, tem-se revelado pouco sensível à necessidade de compreender as múltiplas formas de intervenção e organização social que se conjugam sob o termo «Estado» e que produzem resultados extremamente diferenciados em termos de natureza, qualidade e impacto no plano internacional. Acrescentou que «a ideia de soberania, trave-mestra do direito internacional e de toda a lógica vestefaliana, orienta a disciplina de relações internacionais para uma análise simplista e unidimensional do Estado, coartando linhas de investigação que obrigariam a desconstruir e reconstruir esta estrutura fundamental» (Cravinho, 2008:256-257).

---

<sup>34</sup> Para Brown, face às dimensões globais e comuns da segurança o «cada um por si» já não é possível, pois as ameaças à segurança individual e coletiva são cada vez mais transnacionais, sendo cada vez mais central a sobrevivência da humanidade e não a do Estado.

Questionando o tradicional conceito de Estado vestefaliano e as visões de várias escolas de pensamento político em relações internacionais, Cravinho (2008) apontou aquilo que entende serem as referências do Estado contemporâneo: primeiro, o Estado não pode ser visto como a totalidade de uma sociedade, pois esta é, quase sempre, complexa e contraditória, e os seus diversos elementos estão representados de forma diferente no aparelho do Estado; segundo, o Estado é mais amplo do que o governo, embora os dois sejam frequentemente confundidos; terceiro, o Estado não é uma nação, pode haver coincidência entre ambos, mas na maioria dos casos as fronteiras de Estado e de nação não são coincidentes (Cravinho, 2008:257).

Estas referências refletem uma realidade que põe em causa a lógica vestefaliana, o conceito de Estado-nação e as estruturas do sistema internacional que se orientam por essa noção. Igualmente nos leva a concluir que o Estado é fruto de um processo histórico de construção, com mutações ao longo do seu percurso, configurando os elementos estruturantes e ganhando características específicas que o podem identificar ou diferenciar de outro(s) Estado(s).

Esta contribuição revela-se importante para compreender o Estado contemporâneo, não só em termos da sua utilidade para a época em que vivemos, mas também para a investigação sobre a problemática dos Estados frágeis, visando compreender as realidades e dinâmicas históricas nos processos de formação de Estados com fragilidade e para a elaboração das estratégias e agendas de *statebuilding*.

A falta de Estado-nação tem sido apontada como um dos fatores que dificultam a construção do Estado weberiano na África subsaariana. Porém, apesar da construção de uma coesão nacional abrangente ser suscetível de ancorar a unidade nacional, afigura-se não ser a sua ausência determinante para o sucesso ou insucesso dos processos de formação de Estados, visto a ausência de Estados-nação ser generalizada aos vários e diferentes processos, consolidados ou ainda em curso, de formação de Estados noutras geografias.

A igualdade entre os Estados e o seu poder internacional são também aspectos da lógica vestefaliana não generalizáveis às realidades da cena internacional contemporânea. Existe um desfasamento entre o Estado, concebido como ator jurídico com controlo efetivo sobre a gestão do poder no plano interno e que assume responsabilidades de ordem comum no sistema internacional, e a realidade que

configura o seu papel na ordem externa, que é conforme ao potencial político<sup>35</sup> de cada Estado em particular.

Esta realidade empírica revela sérias limitações internas e externas de soberania que, de facto, estabelecem um ordenamento diferenciado do poder internacional de cada Estado e da sua capacidade em assumir responsabilidades no sistema internacional.

Esta constatação é importante, pois reflete a realidade dos Estados com fragilidade cujos comportamentos são condicionados por pressões e imposições políticas e condicionalidades económicas que, apenas no sentido formal de responsabilidade jurídica que advém do estatuto jurídico de soberania, se podem aferir como decisões próprias. «Há um grande número de Estados, membros de pleno direito da sociedade internacional, que são considerados soberanos por razões de formalismo jurídico e cortesia diplomática» (Cravinho, 2008:82). Para Krasner (1999), enquanto categoria jurídica, a soberania é absoluta: ou se tem ou não se tem (Krasner, 1999:9-25).

À luz desta afirmação, pode-se entender que o sistema internacional é constituído por Estados soberanos e Estados “sem soberania”, ou seja, apenas formalmente soberanos. As noções de soberania limitada ou parcial deixam de fazer sentido de facto, sendo na realidade inexistentes nesta ótica. Diferente da perspetiva de Krasner, a soberania pode ser considerada parcial e não absoluta. Pode-se ainda considerar que a soberania de um Estado é sempre parcial, pois ela deve ser consentânea com as vontades soberanas de outros atores internacionais, as quais constituem limites (consentidos ou impostos) à sua soberania. A natureza e a profundidade do limite à soberania encontram-se no poder internacional do Estado.

O reconhecimento internacional do Estado, que se esgota em pouco mais do que manifestações formais de independência, bandeira, hino nacional e um lugar nas Nações Unidas, bem como a substituição da elite colonial por uma elite autóctone no controlo do poder e no topo das instituições, é uma perturbação presente no sistema internacional há muito tempo, tendo-se agravado com os processos de descolonização e a universalização do conceito de Estado soberano pela ordem internacional estabelecida depois da Segunda Guerra Mundial. O facto de potências ocidentais estarem algo libertas de inconvenientes para a abordagem dos Estados com fragilidades como “contradição” “perturbação” ou “ameaça” no sistema internacional, permitiram

---

<sup>35</sup> Entende-se como potencial político a capacidade que um Estado dispõe não só para influenciar o comportamento de outro(s) Estado(s), mas também para resistir a pressões por eles exercidas. São, pois, os fatores estruturais e conjunturais de poder que um Estado dispõe para a afirmação dos seus objetivos e a defesa dos seus interesses no plano externo.

transportar a questão para o centro do debate político e dos discursos das agências de segurança e desenvolvimento, organizações intergovernamentais e ONG no pós-Guerra Fria.

Para Jackson (1987, 1992), apesar de continuarem a ser reconhecidos como entidades juridicamente independentes e participantes de pleno direito no sistema internacional, muitos Estados possuem apenas uma soberania formal, não substantiva, pois, apesar de todos possuírem uma soberania “negativa”, nem todos dispõem de soberania “positiva”<sup>36</sup> (Jackson 1987, 1992, *Apud Ferreira, 2014, p.26*)<sup>37</sup>. Para Jackson e Rosberg, o único fator que permite que os Estados frágeis continuem a existir, nomeadamente em África, é o reconhecimento internacional (Jackson e Rosberg, 1982, *Apud Ferreira, 2014, p.26*).<sup>38</sup>

Esta afirmação é inconveniente, senão polémica, pois leva a interrogar por que via os povos oprimidos poderiam aceder à soberania, dado viverem em territórios com fronteiras definidas pelo colonizador, com instituições que não visavam a construção de um Estado moderno centralizado e a coesão social (nacional). O reconhecimento internacional que dá acesso à soberania devia ser o “último ato”, à semelhança do que aconteceu com muitos Estados weberianos ocidentais ou o “primeiro ato” do processo de formação do Estado pós-colonial?

É evidente que os acessos à soberania e ao sistema internacional pelos Estados pós-coloniais tinham de ser diferentes comparativamente ao que aconteceu com os Estados weberiano-vestfalianos no ocidente, devido às realidades dos processos de formação serem também diferentes. O reconhecimento internacional dos Estados pós-coloniais constituiu um acesso jurídico à soberania, sendo, contudo, esta soberania

---

<sup>36</sup> Jackson (1987 e 1992) fala de soberanias “negativa” e “positiva”, referindo que todos os Estados têm a soberania negativa, no sentido em que são reconhecidos por outros Estados como entidades com legitimidade e existência legal à luz do direito internacional, mas nem todos têm soberania positiva, porque não dispõem de capacidade para controlar totalmente o seu território ou para implementar políticas.

<sup>37</sup> Para ganhar e proteger a sua soberania o Estado participa no processo de regulação da ordem internacional, onde é soberano dentro da pluralidade de Estados soberanos, mutuamente reconhecidos, aceitando-se certas limitações recíprocas nas suas ações. No caso das ex-colónias, o reconhecimento internacional teve como pressupostos o princípio de autodeterminação dos povos, estabelecido pela ordem internacional pós-guerra e pelos atos de concessão de independência, reconhecidos pelas respetivas potências colonizadoras e pelas outras entidades do sistema internacional.

<sup>38</sup> Em alguns casos o reconhecimento internacional antecedeu o reconhecimento da potência colonizadora, como foi o caso da Guiné-Bissau, cuja independência, fruto da luta armada, foi proclamada em 24 de setembro de 1973, sendo de imediato reconhecido por mais de 40 Estados africanos, asiáticos e da Europa de Leste. Nesse mesmo ano, a Assembleia Geral da ONU aprovou uma resolução, com 93 votos a favor e apenas 7 contra, na qual se congratulava pelo recente acesso à independência da Guiné-Bissau. Nesta resolução, Portugal foi condenado por “conduzir uma agressão contra o povo da Guiné”. Quando foi assinado o Acordo de Argel, em 25 de agosto de 1974, através do qual Portugal reconheceu *de jure* a independência da Guiné-Bissau, 84 países já a tinham reconhecido.

limitada, à partida, pela situação de persistente dependência face às antigas metrópoles, pelos interesses estratégicos das grandes potências durante a Guerra Fria e pelas alianças entre as elites que controlam o poder político e económico com as potências com interesses diretos na sua manutenção no poder. A *Françafrique* é um exemplo, entre outras ações e intervenções, para a manutenção de regimes “amigos” em África.

Porém, é de reconhecer que a limitação referida reflete a incapacidade de os Estados com fragilidade poderem assumir as suas responsabilidades no sistema internacional, por estarem desprovidos de poder internacional, bem como por estarem confrontados com a perda de soberania interna e externa. Também mostra quais os desafios da presença legal e da participação “anormal” dos Estados frágeis no sistema internacional, constituindo uma ameaça para o próprio sistema. Se considerarmos que o reconhecimento internacional é o único fator que permitiu a existência dos Estados pós-coloniais no sistema internacional, então é caso para perguntar o porquê deste reconhecimento e a quem interessava fazê-lo nos moldes em que tiveram lugar.

Nesta análise, alguns aspectos devem merecer atenção: i) o sistema internacional sofreu mutações adquirindo novas características no seu período de expansão. Estas transformações teriam contribuído para alterar ou aligeirar as condições lógicas de acesso ao sistema internacional por Estados com profundas fragilidades ou em processos inacabados de formação; ii) o acesso à independência e, consequentemente, ao sistema internacional, pelos Estados pós-coloniais, teve a sua génesis na ordem internacional estabelecida depois da Segunda Guerra Mundial, que reconheceu o princípio de autodeterminação dos povos, consagrada na Carta das Nações Unidas; iii) a existência desses novos Estados no sistema internacional configurou a existência na ordem vestefaliana de elementos “perturbadores”, sem capacidade para assumirem as responsabilidades decorrentes da soberania interna e externa; iv) a aparentemente normal existência destes Estados no sistema internacional esteve sempre ligada aos interesses estratégicos das grandes potências no contexto da Guerra Fria. O processo de descolonização coincidiu com o início da Guerra Fria e, obviamente, teve influência do mesmo. Os apoios das grandes potências, traduzidas em ajudas económicas e de ordem militar, mascararam as fragilidades dos Estados, com alguns deles a ganharem protagonismo visível em estruturas intergovernamentais, tendo como retaguarda o apoio de um dos campos antagónicos da Guerra Fria; v) o recuo dos interesses estratégicos das grandes potências, traduzido na redução da ajuda e na introdução de condicionalidades económicas e políticas para a sua concessão, expôs a fragilidade dos Estados pós-coloniais, quer no plano interno quer internacional; vi) as organizações intergovernamentais, emanações da ordem internacional pós-segunda Guerra Mundial, cujos mecanismos de decisão se baseiam na igualdade entre os Estados (um Estado

um voto), viram a sua importância reduzida e desvalorizada politicamente no pós-Guerra Fria, pelas ações das grandes potências, com os EUA à cabeça. Estas atitudes e o bloqueio à reforma do Conselho de Segurança da ONU contribuem para aprofundar a desigualdade entre os Estados no sistema; vii) a influência “negativa” dos Estados frágeis na desconstrução da ordem de Vestefália não é responsabilidade unilateral desses Estados - na verdade, é de questionar se os Estados frágeis perderam a soberania, quando essa soberania mal chegou a existir de facto, ou se estamos a assistir a mais uma etapa que caracteriza a ausência de soberania de facto por parte desses Estados; e, viii) a necessidade de uma reorganização do sistema internacional adequada à realidade atual parece cada vez mais evidente<sup>39</sup>, dependendo, como sempre, da vontade das potências ordenadoras do sistema internacional.<sup>40</sup>

Os atores internos e externos de *statebuilding* deparam-se com um dilema: i) impor o modelo weberiano vestefaliano, já em crise, ou ii) fazer coincidir as estratégias de *statebuilding* com as realidades locais dos Estados intervencionados, ignorando assim objetivos ideológicos e de exportação da “Paz Liberal”.

A coincidência no tempo entre os processos de desconstrução da ordem de Vestefália e de projeção da problemática dos Estados frágeis ou falhados para o topo da agenda internacional colocou o futuro dos Estados no sistema internacional no centro das atenções de investigadores e decisores políticos.

### **1.3.3 Resiliência dos fundamentos da ordem vestefaliana**

A globalização criou condições para o rápido esbate de fronteiras e da distinção entre o interno e o internacional no que diz respeito à dimensão territorial, permitindo que os movimentos e as ações “globalizadas” aconteçam fora dos limites ditados pela lógica territorial do Estado. A realidade tem revelado que as expressões formais do Estado, como as fronteiras territoriais ou a soberania, estão em erosão progressiva. Por isso, considera-se que estes fatores minam o modelo weberiano de Estado e tendem a tornar obsoleta a organização vestefaliana da ordem política internacional. Neste diapasão, alguns investigadores apontam já para a gestação de um sistema internacional pós-vestefaliano. Para Sperling (2010), o sistema internacional atual é caracterizado por uma diversidade de Estados que se situam num *continuum* entre as formas vestefalianas e

---

<sup>39</sup> O Conselho de Segurança da ONU representa uma ordem política considerada anacrónica, estabelecida pelas grandes potências, vencedoras da II Guerra Mundial (EUA, Reino Unido, França, Rússia e China).

<sup>40</sup> O abandono da UNESCO pelos EUA e os cortes de contribuições para várias organizações intergovernamentais refletem a atitude americana de desvalorizar essas organizações e, consequentemente, de reduzir a influência dos Estados de África, Ásia e América Latina, cujos sentidos de voto têm sido pouco favoráveis às pretensões americanas ou das potências ocidentais no seu conjunto.

pós-vestefalianas, em que cada um enfrenta vulnerabilidades e fontes de insegurança diferentes, ainda que frequentemente sobrepostas (Sperling, 2010:4).

Sendo o território o elemento-chave do sistema vestefaliano, o esbater de fronteiras entre as dimensões territoriais internas e externas configura mais ameaças e vulnerabilidades para os Estados, com consequências na erosão da soberania. Contudo, apesar dos fatores que desafiam e tendem a subverter o modelo weberiano e vestefaliano do Estado e o ordenamento do sistema internacional que dele deriva, o Estado continua a jogar um papel importante no sistema internacional e, particularmente, em relação à problemática dos Estados com fragilidade.

Aliás, a atenção às consequências da fragilidade dos Estados e os desafios encetados para a sua reconstrução pode ser encarada como parte de uma dinâmica renovada de regresso do Estado que coloca maior enfoque na sua responsabilidade e na promoção do seu papel. Contrariando a visão neoliberal de “Menos Estado”, as dimensões políticas, económicas e sociais do *statebuilding* e as estratégias de combate à pobreza do Banco Mundial têm finalmente investido na recuperação da importância do papel do Estado como ordenador de políticas públicas, sobretudo para os Estados com fragilidade, onde existem carências de atores para substituir o governo como agente primeiro, dinamizador e incontornável na promoção do desenvolvimento económico e social. Para Castells (2004), assiste-se simultaneamente a uma crise do Estado-Nação e a um regresso do Estado (Castells, 2004, *Apud* Ferreira, 2014, p.27). A ordem internacional configura tendências que desafiam o Estado weberiano, mas que convivem com a ordem vestefaliana, ainda durável e estável, numa aparente contradição.<sup>41</sup>

Portanto, a realidade empírica na cena internacional revelou avanços no processo de desconstrução da ordem de Vestefália, em paralelo com a afirmação progressiva de elementos do Estado “necessário” para um novo milénio. Importa igualmente reconhecer a convivência entre elementos da ordem vestefaliana com tendências emergentes e referências pós-vestefalianas, que caracterizam o ambiente atual.

O Estado continua a ser importante e ordenador dos sistemas político, económico e securitário nas suas comunidades. Porém, de que modelo de Estado estamos a falar, para o momento atual, isto é, qual o seu poder, legitimidade e soberania? Esta questão diz respeito a todos os Estados, mas de forma particular aos Estados em (re)construção.

---

<sup>41</sup> A ordem vestefaliana é desafiada não só pelas dinâmicas dos processos de fragilização ou de formação de Estados em várias partes do mundo, mas também, pela erosão de fronteiras e surgimento de novos atores globais, ou pela legitimação do direito de ingerência externa.

Referindo-se à estabilidade da ordem vestefaliana, David (2000) afirmou que a realidade pós-Guerra Fria não é exceção, porquanto esta conceção não foi abandonada, mas sim fortalecida. «Apesar das turbulências provocadas pelas guerras civis e intraestatais, são poucas as mudanças indicadoras de que o sistema vestefaliano dos Estados será abandonado a curto prazo. É certo que há uma crise de governação em muitos Estados, mas, em geral, estes últimos continuam a existir» (David, 2000:49).

Apesar dos desafios que os Estados com profundas fragilidade colocam ao funcionamento do sistema internacional, constituindo uma ameaça à segurança internacional e interna nas suas comunidades, e um dos fatores suscetíveis de contribuir para a desconstrução da ordem de Vestefália, esses Estados continuam a ser necessários e incontornáveis para a estabilidade internacional nas suas várias dimensões, não existindo outros atores internos ou externos capazes de os substituir, plenamente, nesse papel específico. Assim, a reconstrução e reforço da capacidade dos Estados com fragilidade revelam-se como objetivos estratégicos para a segurança e estabilidade internacional. Se, por um lado, está provado que o sistema internacional pode funcionar com grandes, médias e pequenas potências, como atores políticos internacionais com dimensão e papel diferentes, é evidente, por outro lado, que o normal funcionamento da ordem internacional depende de uma condição igual para todos, que é a obrigação de todos os Estados assumirem as suas responsabilidades, estando todos teoricamente capazes e à altura do respetivo papel enquanto unidades do sistema. Se a erosão dos Estados configura um período de transição e gestação de uma nova ordem “pós-vestefaliana”, a fragilidade dos Estados configura uma “doença patológica”, consubstanciada na incapacidade e inabilitação, que ameaça o funcionamento de qualquer ordenamento internacional de atores estatais.

#### **1.3.4 Fragilidade dos Estados e ordem política híbrida**

O discurso sobre os Estados frágeis é dominado por uma visão estatocêntrica, que advoga que, ao não dispor de autoridade direta e total controlo sobre o poder político ao longo de um território, o Estado é considerado frágil. Esta visão descura a realidade de muitas comunidades, nas quais as instituições modernas e tradicionais interagem, constituindo fatores que obrigam à partilha do controlo do poder político e a uma forma do seu exercício baseada na complementaridade e repartição de responsabilidades a nível local.

O Estado pode não ser o único ator capaz e com legitimidade para promover a segurança, assegurar a gestão de bens públicos e o controlo num determinado espaço territorial. O Estado moderno pode encontrar no território nacional, instituições autóctones seculares com igual ou superior legitimidade e autoridade,

comparativamente ao Estado, junto das respetivas comunidades. Estas realidades empíricas condicionam a construção de ordens políticas híbridas para a garantia da estabilidade política, controlo da integridade territorial, garantia da coesão nacional e extensão efetiva (direta e indireta) da autoridade do Estado sobre as comunidades e todo o território definido.<sup>42</sup>

Em África e noutras regiões do mundo, muitas instituições de governo alicerçadas na tradição, nos costumes e práticas pré-coloniais conseguiram sobreviver ao regime colonial e, apesar das mutações sofridas em termos de controlo do poder político, conservaram a autoridade e legitimidade perante as suas comunidades. O reconhecimento da existência destas autoridades locais e da necessidade de estabelecer uma ordem política híbrida, de coabitação entre a autoridade central e o poder local, revela-se importante para a construção dos Estados. Em muitos casos, trata-se da única forma de fazer funcionar as instituições do Estado, através de um ordenamento político em rede, envolvendo atores diferentes que se substituem no controlo do poder, na gestão do território e na implementação de políticas públicas, com agendas convergentes no que se refere ao reforço da autoridade do Estado e à garantia da integridade territorial.

Portanto, a ausência do Estado, por oposição ao modelo weberiano, pode não significar necessariamente uma anarquia hobbesiana e nem implicar a completa ausência de instituições e de autoridade governativa.

A realidade empírica aponta para a profusão, em muitos países, de formas não estatais de autoridade, que complementam ou substituem o Estado em algumas das suas funções em partes do seu território. A autoridade do Estado depende, nessas zonas, de alianças com atores não-estatais que asseguram a ligação entre o Estado formal/central e as comunidades num processo que Menkhaus apelidou “Estado mediado” (Menkhaus, 2007, *Apud Ferreira, 2014, p.24*).

---

<sup>42</sup> As ordens políticas híbridas combinam elementos de modelos de governo típicos do “ocidente” e elementos que têm origem nas práticas e tradições locais. Elas caracterizam-se por, i) serem suficientemente amplas para abranger distintas formas de governo e de ordens não estatais baseadas no costume; ii) se centarem na combinação de distintos elementos próprios de sistemas sociais diferentes e que seguem diferentes lógicas; iii) não existirem de forma isolada uma das outras, influenciando-se mutuamente, e portanto, dando lugar a ordens políticas autênticas e singulares. A noção de “ordem política híbrida” comporta certos elementos do neopatrimonialismo, segundo Engel e Erdman (2007). Estes autores entendem o neopatrimonialismo como a “mistura, parcialmente imbricada, de formas coexistentes de dominação: a dominação patrimonial e a dominação burocrática legal-racional, argumentando que ambos os sistemas, o patrimonial, próprio das relações pessoais, e o legal-racional, próprio da burocacia, não estão isolados um do outro, influenciando-se mutuamente.

Ora a noção de fragilidade do Estado tem a sua fundamentação na ausência de controlo total sobre o território ou população, na ausência de hegemonia institucional e na existência de modelos híbridos de autoridade.

A perspetiva dominante nos estudos sobre Estados frágeis entende o caráter híbrido de uma ordem política como um fator negativo e de fragilização do Estado. A noção weberiana do Estado focada na centralização do poder e da autoridade total sobre o território e a população condiciona, certamente, a análise dos investigadores. Porém, a história mostrou processos de construção do Estado que se depararam com sérias dificuldades, por não terem tido em conta a natureza híbrida da ordem política e da legitimidade do poder na comunidade. «O fortalecimento do Estado central é sem dúvida importante, mas ao convertê-lo na principal e única prioridade, corre-se o risco de aumentar a alienação das comunidades locais e induzi-las a uma posição de passividade, minando tanto o sentido de responsabilidade local face aos problemas, como a apropriação local das soluções» (Boege et. al, 2008:16).

O nacionalismo africano e os pais fundadores dos Estados africanos desconsideraram significativamente as ordens políticas e fontes de legitimidade das comunidades no território colonial herdado, elegendo o combate aos poderes tradicionais locais, considerados hostis ao projeto de construção do Estado-nação, que entendiam ser fundamental, via única, para o fortalecimento da autoridade do Estado e da coesão nacional. Este combate não só não teve sucessos significativos, como teve efeitos contrários na maior parte dos casos, contribuindo para perturbar e derrubar alguns regimes, por ex. o de Kwame Nkrumah no Gana, e, sobretudo, para fragilizar a autoridade e legitimidade do próprio Estado.

#### Legitimidade híbrida

Uma das causas de fragilização dos Estados prende-se com o fraco sentimento de cidadania e de lealdade, e com a falta de legitimidade do Estado. Em muitas comunidades a perspetiva subjetiva de ser cidadão faz pouco sentido, se não for mesmo inexistente. Esta realidade perpassa pelos membros da comunidade, incluindo funcionários públicos e líderes políticos. Ela configura a situação de “Estado de ninguém”, na qual poucos se sentem ligados e leais ao Estado e cultivam fortes laços de lealdade comunitária. O sentimento de cidadania nacional, quando existe, é relegado para segundo plano. A comunidade ou parte dos seus membros sentem-se mais ligados às entidades subnacionais, como etnias e tribos, nalguns casos com referências territoriais transnacionais.

A ausência do Estado, da sua autoridade efetiva e presença como ator central de políticas públicas sociais e de segurança, que vem da herança de um Estado colonial

descentralizado, estão, normalmente, na base deste débil desenvolvimento de laços com o Estado e do fraco sentido de cidadania, levando as populações a depositarem mais confiança na sua comunidade e nos seus líderes locais ou subnacionais do que no governo. «O Estado é visto como uma força fraca e deficiente, não apenas no sentido físico, como também no sentido psicológico. Os indivíduos depositam a sua lealdade no seu “grupo” (seja este qual for) e não no Estado» (Boege, et. al, 2008:14-15).<sup>43</sup>

Os membros da comunidade buscam segurança e justiça em lealdades de grupo, estabelecem melhor relação de proteção e defesa dos seus interesses em grupo e obedecem mais a regras de “grupo”. Eles obedecem menos ou descuram as regras do Estado e o sentimento nacional, como base do poder do Estado, é praticamente nulo. A legitimidade recai primeiro no líder tradicional do grupo, no líder político que defende os interesses do grupo (que pode ser até um partido político), relegando a legitimidade para com o Estado para níveis inferiores. Esta legitimidade híbrida deve merecer atenção no processo de construção dos Estados.

A legitimidade híbrida permitiria, numa determinada fase do processo de formação do Estado, acomodar a legitimidade em relação ao Estado com a legitimidade tradicional comunitária, investindo em políticas de reforço da coesão social e nacional. O não reconhecimento desta realidade e a adoção de estratégias inadequadas nas décadas que se seguiram às independências dos Estados africanos, acreditando ser possível construir um Estado-nação e uma identidade comum, partilhada por todas as populações no território nacional, aumentou a desconfiança e levou ao isolamento e ostracização do governo central, fragilizando a autoridade do Estado e o sentimento de cidadania das populações.

As realidades em alguns Estados “frágeis”, como por ex. o Mali, mostraram que a maior parte do território foge ao controlo e à autoridade do Estado maliano, sendo a lealdade das comunidades para com as autoridades governamentais e o sentimento de cidadania quase inexistentes, ao contrário da legitimidade do poder e da autoridade de Chefes tradicionais, que são reconhecidos e determinantes para qualquer ordenamento político, securitário e social, para a implementação de políticas ou para a prática da justiça. Esta realidade mostrou que sem alianças para a partilha e complementaridade do poder, a extensão e reforço da autoridade e controlo da integridade territorial se revelam quase impossível. No atual conflito no Mali, as autoridades tradicionais locais estabelecem alianças com os senhores da guerra, grupos armados separatistas e

---

<sup>43</sup> Em condições de membros de comunidades tradicionais, as pessoas estão mais vinculadas por meio de uma rede de relações sociais e sujeita a uma rede de obrigações mútuas, que são mais fortes e presentes que as obrigações de cidadão (Boege, et. al, 2008:15).

terroristas “islâmicos”, configurando uma realidade que convida o Estado a encontrar outros caminhos, que não a perspetiva centralizadora do poder, e a priorizar outras abordagens, que não apenas o uso da força. Segundo Boege et. al «Em muitas ocasiões a única forma de fazer funcionar as instituições do Estado é através do uso das (...) redes tradicionais. Desta forma, a presença do Estado pode ser conseguida através das instituições sociais autóctones “informais” que seguem a sua própria lógica e regras dentro das estruturas (incompletas) do Estado» (Boege et.al, 2008:12).

#### **1.4 Fragilidade dos Estados e conceitos associados.**

##### **1.4.1 Fragilidade dos Estados e segurança. Notas sobre o pensamento político.**

O debate teórico sobre o papel, a soberania, a legitimidade e a integridade territorial dos Estados passou a merecer crescentes atenções das escolas de pensamento político sobre as relações internacionais, com particular atenção para os novos desafios de segurança e estabilidade do ordenamento internacional. A fragilidade dos Estados, considerado como um dos maiores desafios da ordem internacional no mundo contemporâneo, enquanto ameaça à segurança e ao desenvolvimento, passou a estar no centro deste debate.

As escolas de pensamento político, antigas e novas, disputam entre si a compreensão do fenómeno de segurança no sistema internacional e, obviamente, o papel que é reservado ao Estado, incluindo os Estados com fragilidade. As contribuições de autores de algumas escolas têm tido influência na elaboração das estratégias de *peacebuilding* e *statebuilding*.

Com o fim da guerra fria, verificou-se uma aceleração das reflexões epistemológicas sobre o conceito de segurança, à semelhança do que tinha acontecido nos períodos de mudança no seio do sistema internacional após as duas grandes guerras mundiais. Os paradigmas estabelecidos e os paradigmas emergentes tornaram-se elementos de reflexão e de intenso debate entre as escolas de pensamento político.

Os idealistas entendiam ser possível prevenir as guerras através de uma paz fundamentada no direito. Grotius (1583-1645) e Vattel (1714–1767) são autores idealistas em referência. Ao rejeitar o carácter anárquico das relações internacionais, os idealistas defendem, à luz das experiências das duas guerras mundiais, a importância da resolução das disputas pelas vias legais e pela arbitragem. Os catorze Pontos do Presidente Woodrow Wilson, em 1918, refletem o pensamento idealista. A evolução deste pensamento serviu de base ao conceito de «governança global», isto é, uma ordem internacional assente em leis que transcendem os Estados e são postas em prática por organizações como as Nações Unidas, em concerto com a sociedade civil e as ONG. A visão idealista é conciliadora com a visão alargada de segurança.

Para os realistas, defensores de uma visão estrita de segurança, os Estados devem continuar no centro de qualquer estratégia de segurança, não podendo depositar confiança em outras entidades não estatais, em razão do contexto anárquico internacional. Um Estado só pode manter a sua posição absoluta de segurança se maximizar o seu poder, garantir a sua soberania e integridade territorial. Estas abordagens são identificadas com Carr (1938), Morgenthau (1948), Aron (1962) e, mais recentemente, Layne (1993), Dunne (1997a) e Lynn-Jones (1999). Os realistas defendem a primazia dos interesses do Estado no sistema internacional, colocando em segundo plano valores como direitos humanos ou democracia. Assim, a paz no sistema internacional apenas pode assentar num equilíbrio de poderes entre potências ou no domínio hegemónico de uma superpotência. Esta visão implica uma permanente competição entre as potências para a manutenção de um equilíbrio de forças ou para a afirmação de uma hegemonia unipolar.

Vários autores realistas consideram o princípio de intervenção externa inaceitável face à noção clássica de soberania. Krasner (2004), considerou que o Estado falha quando perde a soberania e que este falhanço se caracteriza pela ausência de três elementos constituintes da soberania moderna: i) soberania legal, ligada ao reconhecimento internacional, ou seja reconhecimento de um Estado por outros Estados, enquanto entidade territorial juridicamente independente; ii) soberania vestefaliana, assente no princípio de não ingerência de um Estado nos assuntos internos de outro Estado; iii) soberania interna, determinada capacidade do Estado em definir e implementar regras, deter o monopólio da violência e assegurar a integridade do território (Krasner, 2004, *Apud* Ferreira, 2014, p.17).

Outros autores realistas fornecem abordagens sobre a intervenção externa que fogem da conceção clássica da soberania. Hoffman (1995), aponta os casos em que a potência externa está preocupada com a proteção ou evacuação dos seus cidadãos, como pressuposto para a intervenção externa. Por seu lado, Pei e Kasper (2003) apontam a probabilidade da intervenção, quando os interesses geopolíticos da potência externa coincidem com os das elites<sup>44</sup> ou/e com grandes segmentos da população do país em causa.

Os neorrealistas, contrariamente aos realistas que constroem teorias explicativas do comportamento internacional com referência a uma natureza humana

---

<sup>44</sup> O conceito de “elite” pretende designar os grupos que detêm o controlo dos poderes político e económico. (Randrianja 1995:53). Também serve para designar uma classe dirigente que ocupa pontos-chave de controlo nos sistemas de poder político, económico e social, particularmente no contexto africano (segundo a teoria de Franz Fanon).

imutável, procuram explicar o comportamento do sistema internacional, através da identificação das estruturas externas da anarquia internacional. Para Waltz (1990), é a natureza anárquica do sistema internacional que explica o comportamento dos Estados (Waltz, 1990, *Apud Cravinho*, 2008, pp.202)<sup>45</sup>.

Os neorrealistas, apesar do ceticismo conservador, estimam ser possível e desejável a cooperação entre Estados para reduzir os riscos de insegurança e garantir para cada um deles ganhos relativos, não absolutos. Apesar de considerarem anárquico o contexto internacional, entendem que ele poderia ser menos severo se a competição entre os Estados fosse alavancada por mecanismos de segurança cooperativa. Os neorrealistas propuseram, após a Guerra Fria, a noção de “segurança cooperativa”, para indicar que a cooperação e não a confrontação dominaria, doravante, as relações de segurança entre Estados (Nolan, 1994).

Os neorrealistas reconhecem a existência de novos atores na cena internacional, sem, contudo, deixar de ancorar o seu pensamento no estatocentrismo. O neorealismo ainda coloca alguma reserva ao reconhecimento da participação de organizações intergovernamentais ou organizações não-governamentais nas relações internacionais. Consideram que as organizações intergovernamentais são aquilo que os Estados quiserem delas, agindo quando e onde os Estados permitirem, enquanto as ONG ainda possuem pouca influência, agindo na periferia do sistema.

Segundo Ferreira, várias abordagens neorrealistas não reduzem a tomada de decisões de política externa apenas a considerações de poder e interesse nacional (*realpolitik*), mas também a motivações de prestígio externo e até de moralidade, quando a sua segurança não está ameaçada por outros Estados. Assim, a intervenção do “ocidente” em África e noutras regiões do mundo teria como base interesses nacionais ou regionais próprios, baseados: i) na salvaguarda da sua própria segurança; ii) no contributo de política externa para melhorar as relações económicas e comerciais com países terceiros; iii) na promoção do prestígio externo; e iv) na promoção da paz, com riscos controlados (Ferreira, 2014:17).

Os neorrealistas advogam a possibilidade de resolução de problemas comuns através da cooperação e de fatores suscetíveis de incrementar a paz. Nesta ótica, a política externa, baseada não apenas nos interesses nacionais dos Estados, mas também em princípios, poderiam alavancar um quadro de cooperação e interação estável e durável, promover a paz e o progresso económico e social. A noção de humanidade alargada à escala planetária e a promoção de valores morais, são

---

<sup>45</sup> Morgenthau (realista) e Walt (neorrealista) são autores representantes das duas escolas. Tal como acontece noutras escolas de pensamento político, existem, contudo, outros autores realistas ou neo-realistas que têm abordagens diferentes dos nomes referidos.

apontados como elementos que deveriam fazer parte da política externa das grandes potências, enquanto fatores para a manutenção da estabilidade no plano internacional.

Os neorrealistas encaram o Estado como “um ator unitário e racional, que manobra e se defende da melhor forma que pode para obter determinadas vantagens e, sobretudo, para sobreviver” (Cravinho, 2006:255). Esta orientação configura o Estado como um ator homogéneo, coerente e antropomórfico, que procura cumprir os seus objetivos na cena internacional, existindo uma distinção clara entre política interna e política internacional – que se manifesta, aliás, no conceito de soberania (Ferreira, 2014:16).

Referindo-se à lógica dos realistas e neorrealistas, Cravinho afirmou que para eles “o Estado não é um conjunto específico de relações políticas produzidas por processos históricos, diferentes em cada caso, mas simplesmente um centro abstrato de decisões racionais” (Cravinho, 2006:209). A falta de interesse neorrealista na constituição histórica de contextos políticos chega ao ponto de nem considerar relevantes os processos históricos que levaram ao desenvolvimento dos Estados modernos a partir do século XV, já que a essência das relações internacionais – a estrutura e atores – é vista como imutável ao longo dos milénios (Cravinho, 2008:211).

Eles desvalorizam os processos históricos de formação dos Estados modernos, partindo de uma postura que se pode considerar estática e assimétrica, não atribuindo a devida atenção e importância aos processos de formação do Estado nas diferentes geografias do mundo. Esta postura, reflete-se na visão do “ocidente” sobre os Estados “frágeis”, sobretudo na sua oposição e comparação com o modelo de Estado weberiano vestefaliano ocidental, deixando de lado as realidades empíricas e as dinâmicas internas e externas que caracterizaram os processos de formação dos Estados noutras geografias do planeta.

Os neorrealistas defendem que os regimes políticos, entendidos como a composição e o controlo interno do poder político, pouco ou nada contam para os comportamentos dos Estados na cena internacional, pois eles são determinados por pressões internacionais, e não por condições políticas internas.

O neorealismo manifesta ceticismo em relação à cooperação internacional entre os Estados. Na sua perspetiva, a cooperação internacional acontece quando as circunstâncias o permitem, quando não constitui uma ameaça aos interesses vitais dos Estados e quando não se verificam situações em que os ganhos relativos de outro

Estado rival são superiores (Cravinho, 2008:209-210)<sup>46</sup>. Nesta perspetiva, as razões e os pressupostos da cooperação internacional estão, essencialmente, focados nos interesses do Estado, nos seus ganhos específicos.

Os liberais defendem uma noção de segurança alargada aos fatores não militares, institucionais, económicos e democráticos, dimensões que consideram mais determinantes para a instauração da paz. Keohane e Nye (1977) criaram o paradigma transnacional para sublinhar a importância e a influência dos atores não estatais nas relações internacionais. Os autores liberais, ancoraram-se na crescente interdependência para afirmarem a passagem de um paradigma interestatal a um paradigma transnacional.

Os defensores das abordagens liberais da segurança apregoam, desde há muitos anos, uma colaboração entre atores estatais e não estatais, com vista a resolver os cada vez mais frequentes problemas não militares de segurança. Para esse fim, os termos “segurança comum” e “segurança global” comprovam o declínio da influência do Estado.<sup>47</sup>

Os relatórios das Comissões Brandt em 1980, Palme em 1982, Brundtland em 1987 e Ramphal em 1995 traduzem a vontade de reconceptualizar a segurança sobre uma base transnacional e multilateral, para que os Estados, as OIG e as ONG enfrentem coletivamente os novos desafios (Myers, 1993; Klare, 1994).

Segundo David (2000), os teóricos liberais estimam que o conflito inherente ao arranjo vestefaliano pode ser eliminado pelas forças económicas e políticas que diminuem a autonomia dos Estados, sem que seja necessário policiá-los sob a autoridade de organizações internacionais, conforme a tese dos idealistas (David, 2000:51). Os liberais defendem uma abordagem positiva da paz, assente no estabelecimento de valores, de redes e de mecanismos multilaterais que possam assegurar a longo prazo a perenidade de um sistema internacional estável.

Apesar da falta de consenso entre os investigadores em relação à denominação do construtivismo como uma escola autónoma de pensamento político, importa atender às suas contribuições para o debate teórico. Os autores construtivistas procuram demarcar-se do realismo e liberalismo. Contrariamente às outras escolas, a abordagem

---

<sup>46</sup> No pensamento neorrealista o comportamento dos Estados explica-se pela estrutura do sistema internacional, considerada anárquica, e pela distribuição do poder entre os atores (Estados). Isto significa que os Estados se preocupam tanto com o seu próprio poder como com o poder relativo de outros Estados. Um arranjo no qual perder poder pode não ser mau se outros concorrentes imediatos perderem ainda mais poder (ver Grieco, 1993).

<sup>47</sup> O princípio de soberania, segundo a lógica realista, consagra a independência de cada um face a todos, tornando distinta a esfera interior do Estado (integrada e hierarquizada) da política internacional (heterogénea e anárquica).

construtivista centra-se na dissecação, senão mesmo na desconstrução, dos ideais que servem de alicerce ao sistema internacional e não na análise das condições materiais e dos interesses que formam o tal sistema. O construtivismo colocou interrogações sobre o sistema internacional, designadamente sobre: i) a construção e mudanças de identidades, os interesses dos Estados e as estruturas no sistema internacional; e ii) o desenvolvimento histórico de normas que formam a identidade dos Estados no sistema internacional.

Para David, esta abordagem não tem preconceito normativo nem recomenda políticas. Ela pretende mais explicar, de forma neutra, como estas últimas são influenciadas por identidades e, nisso, ela aproxima-se, certamente, de uma abordagem cultural de segurança (David, 2000:38).

Segundo Ferreira (2014), muitas das escolas da chamada teoria radical, que vão desde as teorias do neocolonialismo e neoimperialismo, às teorias da dependência dos anos 1970 e 1980, aos mais recentes críticos da globalização e da ideologia neoliberal, têm por base abordagens construtivistas (Ferreira, 2014:19). Apesar de reconhecerem que as grandes potências continuam a exercer influência através da “imposição” de práticas económicas neoliberais e da institucionalização de normas associadas à “paz liberal”, afirmam que elas perderam a capacidade de projetar diretamente o seu poder sobre o mundo em desenvolvimento, como aconteceu no período colonial (através da ocupação territorial) ou durante a Guerra Fria (através de políticas de preservação da dependência).<sup>48</sup>

Os construtivistas são críticos da exportação da “paz liberal” para os países em desenvolvimento que, na sua perspetiva, persegue objetivos de governação global baseada no modelo neoliberal, envolta em preocupações humanitárias e de defesa dos direitos humanos e da democracia. Eles apresentam-se como críticos das atuais ações de *peacebuilding* e *statebuilding*, as quais consideram ser tentativas de transplante dos valores liberais e das estruturas institucionais do modelo de Estado weberiano ocidental (Paris, 2004; Clapham, 2002).

A abordagem construtivista, através da escola de Copenhaga, representada por Buzan, Waever e De Wilde, contribuiu para aprofundar e alargar o conceito de

---

<sup>48</sup> As teorias de dependência têm como objeto de estudo o desenvolvimento no contexto da mundialização do capitalismo, sendo que a maior parte das abordagens partem de três postulados: o sistema internacional rejeita as economias subdesenvolvidas da periferia; estas sofrem um processo de rejeição e deterioração no quadro da desigualdade mundial; e a ordem socioeconómica no mundo em desenvolvimento está diretamente condicionada pela dependência das economias. (Badie e Bimbaum, 1996). Estas teorias defendem que o subdesenvolvimento é consequência dos processos históricos derivados das ações dos países do Norte que resultaram na dependência dos países do Sul.

segurança, sobretudo ao encarar a possibilidade de redefinição das normas de comportamento nas relações de segurança internacionais. Esta abordagem tem merecido atenção na formulação de novos conceitos ligados à resolução de conflitos e às missões de paz (David, 2000:43).<sup>49</sup>

Porém, importa sublinhar que a aposta na desconstrução das normas vestefalianas, num momento de transição entre o velho e novo, em que o funcionamento do sistema internacional muito depende do velho modelo, levanta preocupações de segurança. A realidade é que o mundo do século XX, continua a subsistir no sistema internacional com o mundo do novo milénio. Buzan (1991) reconheceu, contudo, que apesar de alguma erosão nas normas e nos pilares que sustentam, atualmente, o modelo vestefaliano, «o Estado é irreversível. Não existe nenhum meio de voltar atrás e, por conseguinte, a segurança dos indivíduos está intrinsecamente ligada à segurança do Estado» (Buzan, 1991:39, *Apud* David, 2000, p.43). Portanto, a capacidade de os Estados formularem políticas de segurança que abranjam as dimensões estatais e não estatais, continua a ser determinante. Aliás, enquanto ator que age no centro e controla as estratégias de poder e segurança, não se pode esperar que o Estado abandone a sua posição. Pode-se esperar, sim, uma cooperação entre o Estado e os atores não estatais, o que já está a acontecer na perspetiva da escola liberal. A aposta em desconstruir o velho sem propostas claras para a construção de um novo modelo, são críticas feitas aos construtivistas.

A(s) Escola(s) críticas, como o próprio nome retrata, pertencem ao movimento epistemológico pós-positivista e ao racionalismo das teorias dominantes das relações internacionais. O entendimento de que «a segurança é o que dela se fizer» e que ela pode evoluir e mudar, servir quem quiser e prestar atenção ao que lhe aprouver, é a filosofia dos críticos que defendem uma mudança da realidade da segurança internacional, através de novas reflexões e ações centradas nos valores que configuram essa realidade (Krause e Williams, 1997:106, *Apud* David, 2000, p.41).

Segundo David, três aspectos fundamentais caracterizam a postura dos críticos: i) rejeitam os discursos racionais sobre os objetivos da segurança, considerando que esta não é função de fatores inerentes ou naturais, mas de discursos dominantes e de realidades sociais flutuantes; ii) questionam seriamente a capacidade do Estado para garantir a verdadeira segurança, incluindo a dos indivíduos; iii) defendem uma visão de segurança focada no individuo e não no Estado. Em vez de segurança para quê, o discurso sobre a segurança deve recentrar-se em segurança para quem, dando

---

<sup>49</sup> Ver, por exemplo, Walt (1998) e Reus-Smit (2008).

prioridade à segurança do individuo sobre a visão securitária focada no Estado (David, 2000:40).

Na perspetiva de melhor responderem àquilo que chamam de “emancipação dos indivíduos”, as abordagens críticas sobre a fragilidade dos Estados e a segurança levaram a uma opção resoluta a favor da segurança humana. Esta emancipação relaciona-se com as liberdades políticas, os direitos da pessoa, a pobreza e as privações económicas de toda a espécie. Estabelece-se uma distinção entre segurança do Estado e segurança humana, com a última a ter prioridade, em detrimento e contra a primeira, sempre que haja incompatibilidade de objetivos entre ambas.

Partindo desta ideia, os autores da escola crítica advogam a ingerência da comunidade internacional para garantir a segurança humana. Contrariando o realismo, cujos atores estabelecem uma ligação direta entre interesses estratégicos das grandes potências e intervenção externa, ou seja, que são os fatores de poder e de interesse dos Estados que explicam as decisões de intervir, de não intervir, ou de postergar decisões em Estados “frágeis” ou “falhados” (Jentleson, 2003; Zartman, 2005). Os críticos apregoam que as ações das grandes potências (incluindo militares), podem (devem) incluir objetivos humanitários e de segurança das pessoas.

As contribuições das escolas críticas têm sido relevantes na redefinição das políticas e abordagens de segurança face aos novos desafios no sistema internacional, com destaque para o princípio de ingerência humanitária e o conceito de segurança humana, nos quais o *peacebuilding* e o *statebuilding* se consideram modalidades de intervenção.<sup>50</sup>

#### **1.4.2 Estados com fragilidade e estratégias de segurança**

A fragilidade dos Estados tem gerado profundas crises que afetam a segurança internacional e a dinâmica do desenvolvimento económico, estando na origem de conflitos intraestatais e criando vulnerabilidades nas estruturas securitárias, aproveitadas, muitas vezes, para refúgio de redes terroristas e de crime organizado. Esta realidade colocou os Estados com profundas fragilidades no centro dos problemas atuais de segurança internacional. «Os Estados frágeis ou falhados são “um dos desafios mais importantes para a política exterior da era contemporânea» (Krasner y Pascal, 2005:153). Nesta esteira, Fukuyama afirmou que o exercício da aprendizagem de reconstrução de Estados é uma tarefa básica para o futuro da ordem mundial

---

<sup>50</sup> Para os realistas, o Estado não está ultrapassado e conserva a sua razão de ser e o seu papel no sistema internacional de segurança. O domínio reservado revela-se, ainda, pertinente, quando, em teoria, o Estado mantém o monopólio de utilização da força.

(Fukuyama, 2004:120). A segurança e estabilidade são, assim, duas preocupações estreitamente ligadas às noções de Estados com profundas fragilidades.

A ideia de que os Estados com profundas fragilidades desestabilizam o sistema, porque são incapazes de assumir os seus papéis no ordenamento internacional, ganhou espaço nas políticas dos países “ocidentais”, havendo algum consenso sobre políticas suscetíveis de responder a estas novas ameaças. A título de exemplo, em 2002, e na sequência do ataque da Al Qaeda no território norte-americano, a problemática dos Estados frágeis apareceu pela primeira vez na Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, sendo considerada como risco maior para a segurança internacional do que os Estados com ambições imperialistas (Foreign Policy, 2005: 153-163).

Os EUA consideraram, deste modo, que os Estados frágeis eram a principal ameaça à sua segurança e à estabilidade global. Os EUA e vários países ocidentais promoveram políticas e criaram instituições para gerir as operações que visavam responder a este flagelo. Em 2004, a Estratégia de Segurança da União Europeia, identificou as fragilidades dos Estados e, nomeadamente, os da África subsariana, como ameaça para a segurança.

Estes posicionamentos encontram argumento no reconhecimento do papel do Estado em garantir a segurança e estabelecer a ordem interna em benefício dos seus cidadãos (função interna) e servir como unidade básica para o sistema internacional (função externa). Nesta lógica, a fragilidade de um Estado afeta não só os seus cidadãos e a respetiva sociedade, mas também a comunidade internacional.

Apesar de ser multidimensional, o debate sobre a fragilidade dos Estados tem privilegiado as abordagens securitárias, colocando a problemática da segurança no seu centro.<sup>51</sup>

Entre as grandes transformações ocorridas no campo das relações internacionais figuram as que se relacionam com a segurança. Essas transformações provocaram mudanças nas abordagens e estratégias de segurança, alargando os seus domínios. Assim, o sistema internacional pós-Guerra Fria está a ser influenciado por novas dimensões de segurança não militar, tais como a segurança humana, que se compõe de várias dimensões. Todavia, a dimensão securitária, com base na estratégia nacional de segurança, continua a ser incontornável como determinante das abordagens de segurança pelos Estados, não só pela herança estatocêntrica

---

<sup>51</sup> Apesar dos contrastes da relação casual, o CAD sugere que segurança é um dos principais critérios de atribuição da distribuição da ajuda pelos doadores (EU, 2009:31). Os Estados “frágeis” que recebem mais fluxos de ajuda são os que constituem preocupações mais prementes para as estratégias de segurança das grandes potências. Ex: Afeganistão e Iraque.

vestefaliana<sup>52</sup>, mas também pela mudança de prioridade induzida pelos ataques de setembro de 2001 aos EUA, a que se somam ataques terroristas anteriores e posteriores aos países europeus e em outras geografias. Ou seja, a partir do início deste século, a questão da fragilidade dos Estados passou a estar intrinsecamente ligada, através das preocupações de segurança, às ameaças terroristas, designadamente às colocadas pelo chamado “jihadismo radical”.

Contrariamente ao período da Guerra Fria em que a segurança era concebida, principalmente, sobre uma base nacional, no pós-Guerra Fria a conceção de segurança tornou-se mais regional, internacional e global (Buzan, Waever e De Wilde, 1998, *Apud* David, 2000, p.38). A noção de segurança foi ganhando maior complexidade, configurando maiores campos de interdependência que impõem mais cooperação e a gestão comum dos fenómenos que atentam contra a segurança nacional e internacional. Esta abordagem favoreceu a construção do conceito de segurança humana, que para os seus defensores, ultrapassa as noções vestefalianas de direito à soberania e integridade territorial dos Estados.

A substituição de conflitos entre Estados por conflitos intraestatais tornou obsoletas as noções e estratégias de segurança sendo, em muitos casos, substituídas por estratégias de *peacebuilding* e *statebuilding*, as quais se traduzem em novos mecanismos pelos quais os Estados, as organizações internacionais e os organismos não governamentais interagem e intervêm na prevenção e resolução de conflitos, bem como na (re)construção dos Estados fragilizados. Importa referir que as mudanças ocorridas nas conceções de segurança coincidiram no tempo com a atenção relevante atribuída à problemática dos Estados com profundas fragilidades no sistema internacional e à sua colocação no topo da agenda internacional.

Para a perspetiva dominante ocidental, a fragilidade dos Estados encontra a sua dimensão estruturante na incapacidade do Estado de garantir a segurança para a sua comunidade e contribuir para a segurança internacional. Deste modo, a investigação sobre a fragilidade dos Estados deve prestar atenção não apenas ao debate teórico

---

<sup>52</sup> A existência de uma relação causal entre fragilidade do Estado e ameaças transnacionais, como o terrorismo, tem sido frequentemente contestada. A relação entre fragilidade e terrorismo na África subsariana permanece controversa. Nem todos os Estados “frágeis” subsarianos são afligidos pelo terrorismo, pelo menos por um terrorismo com objetivos e alcance transnacional. Os grupos terroristas também emergiram e operam em países com Estados fortes e estáveis, e em vários sistemas de governação. Além disso os Estados “frágeis” podem ter uma importância menor para os terroristas transnacionais, tendo em conta que estes estão espalhados por redes mais globais com células autónomas em dezenas de países, pobres e ricos. Também a ligação entre fragilidade e pirataria é intuitiva, já que as condições de fragilidade que favorecem a pirataria e o assalto à mão armada continuam pouco investigadas. A pirataria no Golfo de Aden revela também as limitações da representação dessas ameaças como resultantes exclusivamente da fragilidade (Korteweg 2008; Takeyh e Gvosdev 2002) cit. in EU, 2009:30-31).

sobre o Estado, mas também aos impactos da fragilidade destes atores na ordem internacional, particularmente na sua dimensão securitária.

Entre os investigadores, as definições de segurança são diversas, abrangendo conceitos como a ausência de guerra, a defesa dos interesses nacionais, a proteção de valores fundamentais, a capacidade de sobrevivência, a resistência à agressão, a melhoria da qualidade de vida, o reforço / enfraquecimento dos Estados, o afastamento das ameaças, a expressão de uma narrativa, a emancipação do ser humano... estas variantes podem ser relevadas em diversos autores - Buzan fornece uma lista exemplificativa (Buzan, 1991:6-17). Apesar da diversidade de conceitos, muitos especialistas de segurança estão de acordo quanto à necessidade de um mínimo de três parâmetros para a definição da segurança: (i) a preservação dos valores centrais de uma comunidade; (ii) a ausência de ameaças contra a comunidade; (iii) a formulação pela comunidade de objetivos políticos.

Este quase consenso, mostra que a segurança é concebida e fruto de decisão de um grupo, uma etnia, um Estado ou uma organização internacional. A segurança pode assim ser compreendida como a ausência de ameaças militares e não militares que ponham em causa os valores centrais, individuais e comunitários, e que impliquem um risco de utilização da força (David, 2000:27). Esta definição exclui noções sobre a segurança que tenham mais afinidades com outros domínios tais como a economia política, o desenvolvimento ou ainda a proteção do meio ambiente, estando virada para o campo dos estudos estratégicos.

No modelo vestefaliano, os objetivos de segurança estão focados, sobretudo, na soberania, na sobrevivência do Estado, na integridade do território e nas instituições do Estado. Segundo David (2000), a ordem vestefaliana repousou sobre as noções de não interferência, de igualdade de princípio, de respeito pelas fronteiras e de reciprocidade entre os Estados – fundamentos do jogo da soberania.

Estes objetivos, que se limitam essencialmente ao território nacional, têm sido objeto de políticas nacionais de segurança. Porém, os objetivos de segurança têm vindo a alargar-se, devido sobretudo à crescente interdependência entre os Estados, às consequências dos fenómenos da globalização e à fragilidade profunda de muitos Estados.

Os novos ou renovados objetivos de segurança que visam o combate ao crime transnacional e terrorismo, ou que se prendem com a ingerência humanitária, *peacebuilding* e *statebuilding* exigem soluções regionais e internacionais. São estes objetivos que configuram o modelo designado “pós-vestefaliano” de segurança. O desafio que está perante os defensores deste modelo pós-vestefaliano é fazer

compreender como é que o Estado vestefaliano, na sua essência, se poderá adaptar ao novo ambiente no sistema internacional e cooperar com os atores não estatais. Os “securitários” julgam que os Estados continuarão a ser dominantes e estimam que é possível os Estados adaptarem-se e cooperarem com outros atores, quando as organizações internacionais e as ONG fizerem coincidir as suas agendas com as dos Estados. Coincidir as agendas entre os atores significa concretamente o quê? Os Estados procederem à conversão da sua cultura estratégica para as novas dimensões de segurança ou as novas abordagens de segurança tornarem-se instrumentos de complementaridade das estratégias nacionais de segurança das potências? A perspetiva dos “securitários” é precisamente a segunda, isto é o Estado coopera com os outros atores, mas controlando as agendas políticas e os conteúdos das estratégias de intervenção.

Os liberais entendem que a cooperação entre Estados e atores não estatais já existe, sobretudo na edificação de regimes de segurança multicentrados, com os Estados a conservarem algum controlo dos mesmos. Uma tal evolução confirma que estão a ser feitas opções estratégicas significativas na procura de reformas da segurança.

Embora existam diferentes opiniões sobre a continuidade do modelo vestefaliano, tal como é concebido atualmente, a maioria dos atores reconhece a continuidade do papel do Estado no centro das estratégias de segurança. Contudo, a segurança “como domínio reservado”, parece ter acabado. Pois, apesar dos limites do papel reservado aos novos atores de segurança, o certo é que o Estado já não é ator único e não consegue monopolizar ou impedir totalmente a intervenção de outros atores nas ações securitárias.

#### **1.4.3 Segurança Humana e “direito” de intervir**

##### **1.4.3.1 Segurança Humana - Segurança multidimensional**

A última década do século XX foi um período de mudanças históricas na cena internacional e na teoria das relações internacionais, com a afirmação e confirmação de tendências que já eram conhecidas, mas que foram ganhando forma, conteúdo e espaço nos discursos políticos dos atores internacionais e no debate teórico.

A globalização e as demandas da interdependência foram fenómenos responsáveis por uma parte significativa das referidas novas tendências. Estes fenómenos tornaram cada vez mais visíveis as grandes inovações nas tecnologias de comunicação, a eliminação de distâncias e “pulverização” de fronteiras, mas também a propagação da democracia e dos valores “ocidentais”, como valores pretensamente universais, e a emergência e consolidação da sociedade civil como ator internacional.

Igualmente, tornaram visíveis novas ameaças, como o incremento de conflitos étnicos e religiosos, o crime internacional organizado, as pandemias, o aumento da pobreza, o aprofundamento das assimetrias no acesso aos recursos. Neste cenário de composição e recomposição de ameaças, destacam-se os Estados com profundas fragilidades em África, vítimas da condicionalidade da ajuda no pós-Guerra Fria, e que entraram na fase crítica de desconstrução da sua autoridade no controlo do poder e da integridade territorial, bem como da sua capacidade para assumir as suas responsabilidades na implementação de políticas públicas, tornando-se fontes de insegurança para as suas próprias comunidades. Importa sublinhar que estas tendências já eram todas conhecidas e merecedoras de algum acompanhamento, sobretudo nos meios académicos, mas ganharam rapidamente relevo nas agendas políticas e estratégicas.

Em 1994 apareceu o conceito de Segurança Humana no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas (PNUD), como novo conceito de segurança. A causa da promoção e defesa do conceito de Segurança Humana foi assumida por alguns atores internacionais, designadamente os Estados organizados numa rede denominada “Rede de Lysøen”.<sup>53</sup> «A origem do enfoque no Estado começa, paradoxalmente, com os esforços no início dos anos 90 por parte de potências médias, como a Noruega, o Canadá e o Japão, em conjunto com o PNUD, de tirar partido do fim da Guerra Fria para reorientar o enfoque das políticas de segurança internacional, do Estado para as pessoas (Woodward, 2004, *Apud* Ferreira, 2014, p.35).

No início dos anos 2000, o princípio da soberania do Estado foi claramente posto em causa, sob a dupla influência da agenda do “direito de ingerência humanitária” e das novas preocupações securitárias sobre os Estados com profundas fragilidades. O relatório “Responsabilidade de Proteger” do CIISE (2001) e o discurso de Condoleezza Rice (2008) partilharam esta opinião.

#### **1.4.3.2 Segurança Humana - Notas sobre o debate teórico**

Nos anos 1960 e 1970 os investigadores das diversas escolas do pensamento político estavam já a dar atenção à problemática da segurança no quadro das constatações e tendências de mudanças que se faziam sentir no sistema internacional. Alguns investigadores já punham em causa a conceção vestefaliana das relações internacionais e advogavam a necessidade de reformulação do conceito de segurança.

---

<sup>53</sup> O PNUD difundiu pela primeira vez o novo conceito de segurança humana. A Rede de Lysøen foi criada em 1998 por uma iniciativa conjunta do Canadá e da Noruega, e conta com mais de uma dezena de Estados membros.

Estes autores, que tinham em comum a crítica do paradigma realista, defendiam o alargamento do conceito de segurança para além das dimensões militar e territorial.

Porém, na investigação, o conceito de segurança humana é relativamente recente e exprimiu-se através de contestações teóricas do realismo e do modelo vestefaliano (David, 2000:80). Nesta linha, Galtung (1969) foi o primeiro, propondo uma definição positiva da paz que incluía aspectos ligados à justiça social e luta contra a “violência estrutural” resultante da prática do poder do Estado. Galtung criticou a abordagem realista da paz pela negociação «a paz é a ausência de violência organizada», contrapondo com a paz positiva, defendendo que a justiça social e os fatores de cooperação e de integração, entre comunidades, podem eliminar a violência estrutural que emana do Estado (Galtung, 1969:167-191). Esta perspetiva de Galtung foi utilizada pelos autores da escola crítica para prosseguirem as suas investigações sobre a segurança, décadas mais tarde.

A conceção de uma sociedade mundial fundada sobre a paz, a justiça, o bem-estar e a satisfação das necessidades humanas e individuais, foi apresentada por Burton (1972). Ele apontou a privação das necessidades humanas individuais como razões que explicam muitas situações de conflitos. Brown (1977) e Ullmann (1983) avançaram com uma abordagem liberal que integrou no conceito de segurança todas as ameaças à qualidade de vida das populações, tomando distância dos realistas, cuja abordagem está centrada apenas nas dimensões militares (Brown (1977) e (Ullmann, 1983). As análises destes dois autores forneceram pistas que foram posteriormente seguidas por outros sobre as ameaças não militares, realçando que elas podem pôr em perigo o bem-estar das populações e, em última análise, a segurança. Autores como Mathews (1989), Buzan (1991) e Meyers (1993), seguiram as referidas pistas.

Os críticos destacam-se por uma posição crítica mais longa no tempo e mais forte sobre a segurança, sobretudo em relação ao sujeito da segurança. Eles defendem a emancipação dos seres humanos em detrimento e contra os Estados, quando estes dificultam essa emancipação, e procuram proteger os indivíduos das intervenções do Estado, consideradas como atentatórias à liberdade. Para Krause e Wiliams (1997), o objetivo visado pela segurança deve ser o indivíduo e não o Estado. Os humanos fazem parte de uma comunidade de valores e exprimem necessidades que transcendem as soberanias. Esta perspetiva defendeu o fim do foco na dimensão militar e da noção de segurança centrada no Estado (Krause e Wiliams, 1997, *Apud* David, 2000, p.81).

Com o propósito de responder ao que Booth (1991) chamou de “emancipação dos indivíduos”, as abordagens críticas de fragilidade dos Estados e de segurança foram centradas na segurança humana. Esta “emancipação dos indivíduos” foi relacionada

com as liberdades políticas, os direitos da pessoa, a pobreza e as privações económicas de toda a espécie. Esta perspetiva estabeleceu uma distinção entre a segurança clássica do Estado e a segurança humana, sendo que esta última deve ser priorizada, quando houver incompatibilidade de objetivos entre os dois tipos de segurança e ser necessário uma opção.

Partindo desta ideia, os autores da escola crítica advogam a ingerência da comunidade internacional para a garantia da segurança humana, contrariando o realismo, cujos atores estabelecem uma ligação direta entre os interesses estratégicos das grandes potências e as suas intervenções externas, ou seja, que são os fatores de poder e os interesses dos Estados que explicam as decisões de intervir e não intervir (ou ainda a rapidez ou a lentidão na tomada de decisão), em Estados “frágeis” ou “falhados” (Jentleson, 2003 e Zartman, 2005). Os autores críticos apregoam que as ações das grandes potências, incluindo militares, devem incluir objetivos humanitários ou a segurança das pessoas.

Os construtivistas defendem que a segurança humana corresponde a uma reconstrução das normas e a uma mudança de comportamentos no seio do sistema internacional. Eles encaram uma evolução normativa que comporta mudanças na cena internacional e que obriga os atores, incluindo os Estados, a adotar novas linhas de conduta mais respeitadoras dos direitos dos indivíduos. Nesta ótica, as intervenções humanitárias, despidas de agendas ocultas de interesses estratégicos e poder internacional, devem ser favorecidas e institucionalizadas pelo Estado. A questão que se coloca é se o Estado, que a perspetiva construtivista pretende, está pronto para a missão que lhe é reservado. Qual será a dimensão e o alcance desta reconversão? Apesar de algumas evidências patentes nos discursos políticos, o Estado continua a revelar grandes dificuldades para operar a conversão “construtivista” nos seus interesses estratégicos.

A génesis do direito de intervir e da segurança humana em concreto foi construída através das abordagens críticas ao conceito realista da segurança, praticamente imutável e estatocêntrico, focado na dimensão militar, e à própria evolução da teoria das relações internacionais, confortada em letargia, senão mesmo bloqueada por conceitos e lógicas vestefalianas. As abordagens de autores da escola crítica, em particular, procuram fornecer visibilidade aos novos fenómenos e, sobretudo, aos fenómenos mutantes, num ambiente internacional em reconfiguração.

#### **1.4.3.3 Do conceito de Segurança Humana**

A deslocação do enfoque da segurança nacional para a segurança humana resulta de uma reformulação do conceito de segurança que visa responder a um sério e profundo

questionamento da ordem internacional. A noção de segurança humana foi promovida pela primeira vez pelo PNUD no “Relatório sobre o Desenvolvimento Humano”, publicado em 1994. Para o PNUD, a segurança humana «não se trata de uma questão de armamento, mas uma questão de vida e dignidade humanas» (PNUD, 1994:23).<sup>54</sup>

O espírito do conceito é claramente tornar o indivíduo a origem, o objeto e a finalidade das preocupações securitárias, remetendo para segundo plano as preocupações de natureza militar. O conceito combina: i) a proteção contra a violência e ameaças físicas (*freedom from fear*); e ii) a segurança que emerge do desenvolvimento, do direito a viver com dignidade, mantendo as pessoas a salvo de ameaças crónicas como a fome, as doenças e a repressão (*freedom from want*). Existe, assim, a combinação de uma abordagem mais restrita – a “liberdade em relação ao medo” – com uma perspetiva mais ampla da segurança, centrada na “liberdade em relação à necessidade” (Ferreira, 2014:35).

Existe, contudo, a necessidade de distinguir este conceito de outros com os quais partilha objeto e referências. Apesar de algumas similitudes, por ex. com desenvolvimento humano, a segurança humana, como conceito, beneficia de alguma autonomia. O desenvolvimento humano é concebido como «um processo de alargamento das possibilidades de escolha que são oferecidas aos indivíduos. O conceito de segurança humana implica, quanto a ele, que os indivíduos podem de forma racional esperar que as perspetivas presentes hoje não desaparecerão amanhã» (PNUD, 1994:24).<sup>55</sup>

Ainda em relação à sua natureza, o conceito de segurança humana abriu um campo de reflexão que se distingue pela sua singularidade no seio das relações internacionais. Ele apresenta dois aspetos complementares, como a proteção contra as ameaças crónicas e a proteção contra todas as ações brutais suscetíveis de perturbar a vida dos indivíduos no seio da comunidade.

O relatório do PNUD revelou também a morfologia do conceito, assente em sete componentes: i) segurança económica contra a precariedade do emprego; ii) segurança

---

<sup>54</sup> Embora o conceito de segurança humana tenha sido formulado em 1994 pelo PNUD, ele encontra as suas bases nas ideias mais antigas ligadas às liberdades individuais e à paz como objetivo multidimensional, expressas no discurso de Franklin Roosevelt em 6 de janeiro de 1941, intitulado “The Four Freedoms”, onde anunciou as quatro liberdades que deveriam ser asseguradas a todos os indivíduos. Na Carta do Atlântico, assinada por Winston Churchill e Franklin Roosevelt, em 14 de agosto de 1941, foi retomado o discurso de Roosevelt sobre as liberdades, anteriormente referido. O direito à autodeterminação dos povos é referido na Carta das Nações Unidas, assinada em 26 de junho de 1945, no âmbito de uma nova ordem internacional pós-guerra, e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948.

<sup>55</sup> O PNUD, apesar de separar estes conceitos, não deixou de salientar as influências recíprocas da segurança humana e do desenvolvimento humano.

alimentar contra a fome ou carência de bens alimentares; iii) segurança sanitária, visando erradicar doenças infeciosas e favorecer o acesso aos cuidados básicos de saúde; iv) segurança ambiental, visando a preservação de condições ambientais favoráveis a vida humana; v) segurança individual, visando a proteção da vida humana face às várias formas de violência; vi) segurança comunitária, que engloba a proteção de indivíduos contra as práticas opressivas que emanam das autoridades comunitárias, como ritos sexuais ou que atentam contra a identidade cultural de um grupo; vii) segurança política, visando a preservação dos direitos fundamentais.

Desta descrição de componentes da segurança humana, o Estado não aparece como destinatário último da segurança. O conceito insiste sobre a indivisibilidade da segurança.

Para efeitos de realização dos objetivos visados pela segurança humana, o relatório apontou os indicadores para avaliação da insegurança humana: agravamento da situação alimentar; forte taxa de desemprego; forte baixa de salários; violações dos direitos humanos; violências étnicas; aprofundamento das disparidades regionais em matéria de desenvolvimento; peso excessivo das despesas militares.

Apesar de ser constituído por sete componentes, o conceito foi durante muito tempo objeto de uma interpretação restritiva focada na visão securitária clássica. Ou seja, as intervenções dos atores estatais levaram o conceito a um certo acantonamento, deixando transparecer que as componentes securitárias seriam suscetíveis de acomodar e apropriar as outras dimensões. Esta abordagem desfasada do conceito, tenta reorientar a fonte de segurança para o Estado e não para o individuo, conforme é seu objeto.

A segurança humana ligada ao direito de intervir foi apresentada como uma noção securitária que interpela e obriga, em primeira linha, os Estados com profundas fragilidades, estabelecendo limites à soberania desses Estados e abrindo caminho ao direito de ingerência. Nesta perspetiva, caberia aos Estados do “Sul” legitimar as intervenções externas de *peacebuilding* e *statebuilding* e aos Estados do “Norte” definir as respetivas agendas, estabelecendo critérios, modalidades e *timing* das intervenções externas.

As preocupações com as demais dimensões securitárias que compõem o conceito de segurança humana, sobretudo as que estão ligadas ao desenvolvimento económico e social, foram descuradas. A ideia de segurança humana foi acolhida com muita reserva pelas grandes potências, porque põe em causa os fundamentos realistas das suas políticas de segurança e promove o multilateralismo em contramão com os seus interesses estratégicos unilaterais, e pelas organizações financeiras

internacionais, por contrariar a visão neoliberal de governança global perseguida por essas organizações.

#### **1.4.3.4 Do desenvolvimento do conceito**

A ideia de segurança humana foi bem acolhida entre as potências de nível médio, aos quais interessa o multilateralismo e a construção de estratégias globais para problemas globais. Entre estas potências médias destacam-se o Canadá e a Noruega, os quais tiveram uma significativa contribuição na sua promoção e afirmação na agenda internacional, substituindo paulatinamente o protagonismo do PNUD nestes propósitos, assumindo protagonismos mais confortáveis, senão mais recomendados aos Estados e menos às organizações intergovernamentais, cujas agendas são condicionadas diretamente por vontades dos Estados.

O percurso de promoção e afirmação desta ideia teve duas direções: i) a abordagem das Nações Unidas, através do relatório de um “Grupo de Altas Personalidades sobre as Ameaças, os Desafios e a Mudança” e da resposta do Secretário-Geral da ONU, intitulada “Numa Liberdade mais Vasta”<sup>56</sup>. A abordagem onusiana insistiu sobre as relações entre os diferentes tipos de segurança e sobre a importância particular do desenvolvimento como estratégia de segurança. Recomendou combinar as abordagens sobre os direitos humanos e o desenvolvimento humano, no propósito de segurança individual e enfatizou a interdependência dos componentes da segurança; e ii) a via seguida pelo Governo do Canadá, que adotou o conceito e criou uma rede que envolveu outros Estados. Esta rede publicou em 2005 o “Relatório sobre a Segurança Humana” que refletiu a ideia “responsabilidade de proteger”, já conhecida como iniciativa canadiana. O relatório insistiu sobre a segurança do indivíduo em oposição à segurança do Estado, destacando a segurança face à violência política.

Estes dois momentos, ocorridos uma década depois do seu surgimento oficial, contribuíram para repor e clarificar o conceito, por parte do PNUD, permitindo uma compreensão mais genuína do mesmo, algo desfasado nos discursos políticos e nas abordagens restritivas de alguns atores internacionais.

Os argumentos fundamentais em favor da adoção do conceito são três: i) o sofrimento humano em qualquer parte do mundo não pode ser ignorado, com recurso à

---

<sup>56</sup> O Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, criou em 2004, um “Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças”, composta por 16 Altas Personalidades, com o mandado de recomendar medidas claras e práticas para assegurar efetiva ação coletiva na promoção da paz e da segurança internacional, devendo identificar as ameaças, os consequentes desafios e as necessárias mudanças nos instrumentos e mecanismos das Nações Unidas (Baena Soares, 2005:5). No relatório apresentado pelo Painel mereceu destaque a segurança humana, que encontra a sua base na Carta das Nações Unidas. Ao referido relatório, Kofi Annan respondeu com “Numa Liberdade Mais Vasta”, na qual advogou os direitos humanos e a segurança humana.

afirmação de Kant, em 1795, que descreveu uma comunidade mundial interligada, onde «o direito violado em qualquer parte é sentido em todo o lado»; ii) o direito internacional, traduzido no reconhecimento de obrigações em relação à segurança humana; iii) os interesses dos atores internacionais envolvidos.

Este último argumento, embora não considerado como principal, é aquele que mais tem pesado no momento da decisão. As políticas de segurança humana são encaradas não como uma alternativa, mas sim como complemento das políticas de segurança das grandes potências, continuando a ser reservadas às políticas clássicas de segurança o espaço de ação nos teatros das intervenções militares para os propósitos de segurança humana.

#### **1.4.3.5 Segurança Humana e “responsabilidade de proteger”**

O pensamento político revelou a partir do século XVII a ideia de prestar apoio às populações ameaçadas.<sup>57</sup> Porém, a ideia de “ingerência humanitária” na política internacional apareceu no século XX, concretamente durante a Guerra do Biafra (1967-1970). O contraste entre a larga cobertura mediática internacional do conflito, revelando a grande catástrofe causada pelas doenças, fome e perdas de vidas humanas, e a sua ignorância, quase total, por parte dos atores internacionais nos meios diplomáticos bilaterais e intergovernamentais, ancorados no princípio de não ingerência nos assuntos internos dos Estados, levaram a opinião pública e a sociedade civil a propor uma nova modalidade de ação externa, capaz de contornar os entraves jurídicos dos princípios de soberania e de não ingerência, de forma a ser possível intervir em situações excepcionais que o justificassem, e, a título extraordinário, colocar em causa a soberania dos Estados.

A noção de ingerência externa ganhou novo impulso no pós-Guerra Fria com a proliferação de conflitos intraestatais e consequentes crises humanitárias e o questionamento sobre os “limites” da soberania dos Estados “frágeis” ou “falhados”.

Em 1987, os participantes de um colóquio internacional, no qual se destacaram as contribuições de Mário Bettari, reconhecido jurista, e de Bernard Kouchner, Presidente dos Médicos do Mundo, e a participação do Presidente Mitterrand, adotaram

---

<sup>57</sup> Hugo Grotius abordou a ideia de intervir quando um tirano comete atos abomináveis, no seu livro “*De iure belli ac pacis*”, em 1625. No século XIX, o termo “intervenção humanitária” foi dado a conhecer, designando as ações para socorrer os cristãos que viviam na Turquia, que alegadamente sofriam de atrocidades cometidas pelo Sultão turco. Dando sequência à ideia de intervenção humanitária foi fundado em 1859 a Organização Internacional da Cruz Vermelha, para prestar assistência às vítimas de conflitos armados.

uma resolução que reconheceu o direito das vítimas à assistência humanitária e a obrigação dos Estados de aportar as suas contribuições.<sup>58</sup>

Esta ideia consubstancia o “dever de ingerência”, tornando o direito de assistência humanitária como um direito da pessoa humana. Ela teve um acolhimento de sucesso, e o Governo francês assumiu o papel de seu paladino no plano internacional. Como muitos conceitos em desenvolvimento, o seu debate nos meios diplomáticos, seguindo as agendas políticas dos Estados, distintas das preocupações das ONG, ofuscou o imperativo moral para com as vítimas, como fator estruturante do conceito, em detrimento da possibilidade de conceder assistência por parte dos Estados, ou seja, de se recorrer ao argumento humanitário para justificar uma intervenção.

As resoluções adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1988 e 1990, e a resolução do Conselho de Segurança de 1991, proclamaram o nascimento do “direito de ingerência”.<sup>59</sup> Em janeiro de 1991 a Comunidade Europeia manifestou o seu apoio ao “direito de ingerência”, através do Parlamento Europeu. Os apoiantes deste novo direito, designaram-no de diversas formas: «direito de ingerência», «direito de assistência» ou «princípio de livre acesso às vítimas». Mitterrand, num discurso, em 14 de julho de 1991, falou deste novo direito, referindo-se a ele como «novo direito de acesso extraordinário» e «espécie de direito de ingerência no interior de um país».<sup>60</sup>

O Presidente do EUA, George Bush, afirmou em 1991, no início da guerra do Golfo, que a intervenção no Iraque era uma «guerra justa» que conduziria a uma «nova ordem internacional», de um mundo onde o império da lei, e não a lei da selva, regeria a conduta das nações.<sup>61</sup>

A nova ordem proclamada por Bush baseou-se, contudo, num discurso resolutamente tingido de humanismo sem se referir estritamente ao direito humanitário

---

<sup>58</sup> «...devraient être reconnus, dans un même document international par tous les États membres de la communauté internationale, à la fois le droit des victimes à l'assistance humanitaire et l'obligation des États d'y apporter leurs contributions » (Bettati, Mario, *Le droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*, Éd. Odile Jacob, 1996:91).

<sup>59</sup> A noção de ingerência é muitas vezes utilizada para além da sua dimensão jurídica no domínio da ação humanitária, dando lugar a uma construção teórica que se afirma como direito, em contradição com o princípio costumeiro de não intervenção (Herlemont-Zoritchak, 2009).

<sup>60</sup> O Presidente Mitterrand e o Ministro dos Negócios Estrangeiros, bem como muitos dos seus homólogos, utilizaram a expressão direito de ingerência. Porém, importa referir que uma resolução não é um protocolo jurídico que obriga os Estados partes. Assim, do ponto de vista do direito internacional este novo “direito” deve ser considerado não mais que um costume. Mas, de acordo com Herlemont-Zoritchak, «a prática dos Estados em matéria de assistência humanitária não apresenta elementos que podem justificar o nascimento de um costume: um comportamento idêntico e repetido, e uma atitude – dita «condition d'opinio júris» - indicando que a ação foi motivada por uma outra razão que não seja pura oportunidade» (Herlemont-Zoritchak, 2009).

<sup>61</sup> George Bush anunciou no Congresso americano que «agora podemos ver um novo mundo chegar, com os nossos olhos». Cit. pour André Fontaine, «Après eux, le déluge : de Kaboul à Sarajevo, 1979-1995», Fayard, 1995 :153-191.

para situações que lhe são inerentes. O conteúdo deste discurso e os caminhos de intervenção seguidos, distanciaram o direito de intervir das suas origens, colocando a noção numa roupagem conceitual ajustada, que pouco tem beneficiado diretamente as vítimas de crises e de conflito.

As lições colhidas da tragédia dos Grandes Lagos em meados dos anos 1990 exigiram uma melhor resposta para as intervenções em situações de crises, dando lugar a uma integração que se pretende coerente entre ação humanitária e estratégias políticas e militares. Esta coerência passou a caracterizar as novas operações de *peacebuilding* da ONU. Paralelamente a estas operações de manutenção da paz de “nova geração”, o Conselho de Segurança pode também autorizar, por razões humanitárias, as operações militares internacionais no âmbito do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

A ideia de coerência, aparece na “Agenda para a Paz” de Boutros-Gali, em 1992, a qual redefiniu as fronteiras tradicionais entre a ajuda e a política, a fim de desenvolver a noção de segurança humana. O relatório “Responsabilidade de Proteger”, publicado pela Comissão Internacional de Intervenção e da Soberania dos Estados, em dezembro de 2001, confirmou o reconhecimento crescente, à escala mundial, que a noção de segurança deve incluir mais as pessoas do que os Estados.<sup>62</sup>

Os trabalhos da referida Comissão contribuíram para uma proposta de doutrina para as operações de *peacebuilding*, ligando as estratégias políticas e as ações humanitárias. A noção de proteção ganhou rapidamente espaço em programas específicos promovidos por diferentes agências das Nações Unidas, em particular pelo Alto Comissariado para os Refugiados (HCR), tornando-se num componente do dispositivo de princípios e atitudes. A abordagem setorial implementada nos últimos anos, é destinada à proteção de um “cluster” que visa organizar uma resposta operacional num Estado objeto de intervenção.

A ação da Comissão contribuiu também para mudar a linguagem dos discursos políticos, que a partir do momento, começaram a refletir a nova tendência que consistiu em conceber a ação humanitária, não mais nos seus objetivos específicos, mas como um componente do dispositivo de gestão das crises e da segurança internacional.

---

<sup>62</sup> Comissão Internacional de Intervenção e Soberania dos Estados (2001), *La responsabilité de protéger*, Ottawa : Centre de recherches pour le développement international, décembre 2001, p.15. A Comissão definiu a noção de segurança humana, como a «segurança dos indivíduos - sua segurança física e do seu bem-estar económico e social, o respeito da sua dignidade e dos seus méritos enquanto ser humano, e a proteção dos seus direitos e das suas liberdades fundamentais».

O conceito de segurança humana assumiu o papel de uma espécie de impulsionador/concretizador do “direito de ingerência”, a despeito ou contra a soberania dos Estados, quando as populações estão ameaçadas ou em perigo. «Quando (os) homens estão em perigo, o socorro, a entreajuda às vítimas deve prevalecer sobre qualquer outro princípio, qualquer outra preocupação» (Desfrages, 1997:58, *Apud* David, 2000, p.83).

Para o PNUD, “responsabilidade de proteger” é uma tentativa de desenvolver uma nova segurança internacional, bem como normas em matéria de direitos humanos passíveis de superar o fracasso da comunidade internacional em prevenir e impedir os genocídios, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade. Deste ponto de vista, a soberania é vista não apenas como um direito, mas também como uma responsabilidade. Acrescentou, todavia, que, muito embora constitua um passo positivo no sentido de estabelecer princípios orientadores para a governação global em matéria de segurança humana, a iniciativa peca pela ausência de procedimentos que assegurem o respeito desses princípios (PNUD, 2013:120-121).

Destacam-se três dimensões na “responsabilidade de proteger”: i) prevenir as crises humanitárias, os abusos de direitos humanos, os crimes de guerra e outras catástrofes; ii) reagir a situações de insegurança humana com medidas adequadas, incluindo sanções, pressão diplomática, assistência humanitária e intervenção militar em casos que a justifiquem; iii) contribuir para a reconstrução do Estado intervencionado, particularmente após uma intervenção militar (ICISS,2001).

A “responsabilidade de proteger” abriu portas para a intervenção militar, sendo apelidado até como “humanismo militar” e “imperialismo militar”, devido ao envolvimento coercivo de potências externas em crises ou conflitos intraestatais com o objetivo de impedir a anarquia, punir abusos de direitos humanos e promover a “boa governação”. (Call, 2008, *Apud* Ferreira, 2014, p.37). Advoga-se a aplicação desta doutrina em casos de violência em massa, sendo a intervenção militar um instrumento de último recurso. Nesta perspetiva, a prevenção, monitorização e consolidação da paz, no quadro das Nações Unidas devem ser privilegiadas.

O “intervencionismo” humanitário consubstanciado na “responsabilidade de proteger” caracteriza-se por dois aspetos: i) rompimento com a neutralidade ortodoxa que deriva dos princípios de não ingerência e soberania; e ii) consagração de uma abordagem mais ambiciosa e maximalista para as intervenções humanitárias.

Importa sublinhar que apenas duas formas de intervenção são consideradas legais pelo direito internacional: i) quando um conflito constituir uma ameaça à paz internacional, e ii) quando o comportamento das partes em conflito violar os direitos

humanos ou o direito internacional humanitário. No entanto, a figura de ameaça à paz internacional foi alargada à situação dos Estados “frágeis” ou “falhados”<sup>63</sup>, considerados ameaça à segurança internacional.<sup>64</sup>

Identificar os Estados que constituem grandes ameaças e intervir através de estratégias de *peacebuilding* e *statebuilding*, enquanto doutrina prática e instrumentos de legitimação da intervenção preventiva e do uso da força militar externa, tornaram-se componentes da estratégia para fazer face às ameaças que os Estados com profundas fragilidades representam para a segurança internacional. Configurou-se, deste modo, um movimento intervencionista, sobretudo depois de 11 de setembro de 2001, a qual construiu as suas bases na reinterpretação dos significados dos conceitos de “segurança humana” e “responsabilidade de proteger”. Para além da prevenção de conflitos, *peacebuilding* e *statebuilding*, o objetivo de punição do “prevaricador” tornou-se componente da estratégia intervencionista.<sup>65</sup>

#### **1.4.3.6 Limites e contradições do conceito de Segurança Humana e “responsabilidade de proteger”**

Apesar das manifestações de sensibilidade em relação à segurança humana por parte de muitos atores do sistema internacional, o desenvolvimento e o processo da sua apropriação nas estratégias de segurança dos Estados ainda tem um longo percurso pela frente. O bom acolhimento por parte dos atores não estatais contrasta com as atitudes dos Estados. No “ocidente” as atitudes repartem-se entre o acolhimento favorável e até participação ativa na sua promoção, por parte das pequenas e médias potências, e as profundas reservas, e até bloqueio, por parte das grandes potências. A conversão das culturas estratégicas de base realista, constitui um sério desafio, mesmo quando a simpatia e a abertura política em relação ao conceito são politicamente declaradas.

No “Sul” registam-se atitudes de reservas e até de resistência por parte dos Estados. Algumas organizações intergovernamentais, como por ex. a União Africana, integram nas suas Cartas algumas noções do conceito de segurança humana,

---

<sup>63</sup> O Documento intitulado “Estados Unidos hoje é ameaçado menos por Estados conquistadores que por falhados”, publicado em 2002, colocou o enfoque da Estratégia de segurança Nacional dos EUA nos Estados frágeis, como a principal fonte de ameaça.

<sup>64</sup> Os poderes coloniais europeus justificavam os seus impérios, em parte, com a ideia de que os seus governos terminaram com os governos “selvagens” e “bárbaros” nas suas colónias. Países poderosos frequentemente intervêm em Estados mais débeis e pobres para evitar a desordem social que potencialmente ameaça a sua segurança e interesses (...) (Dorff, 2000, Apud Di John, 2010, pp.46-86).

<sup>65</sup> Call, referiu claramente que o objetivo de intervir é «... impedir a anarquia, punir abusos de direitos humanos e promover a boa governação» (Call, 2008). Portanto, os objetivos militar e político da intervenção externa são evidentes.

revelando uma aceitação progressiva do conceito.<sup>66</sup> Contudo, a questão de ingerência externa, particularmente na perspetiva de ser utilizada em favor de interesses estratégicos da agenda das potências ocidentais preocupa os países africanos, influenciando em larga medida as suas posições face à segurança humana e direito de ingerência. Contrariamente aos Estados, tem-se verificado um grande alinhamento com o conceito por parte da sociedade civil na África subsariana.

O desenvolvimento do conceito tem deparado com limitações nas duas vias seguidas pelos seus principais promotores. A primeira via, que podemos designar como “a via das Nações Unidas”, seguida pelas organizações multilaterais do Sistema da ONU, liderada pelo PNUD, colocou o enfoque do conceito em dimensões não militares da segurança, isto é, na promoção do desenvolvimento em prol da dignidade humana, insistindo na estreita relação entre os direitos humanos e o desenvolvimento humano, na interdependência das componentes da segurança e no multilateralismo. Esta abordagem presume a conversão cultural das estratégias de segurança dos Estados, substituindo a lógica nacional/unilateral por uma noção multidimensional de segurança e uma lógica multilateral de ação.

Apesar da abordagem das Nações Unidas ser homogénea em substância, insistindo na manutenção dos elementos estruturantes do conceito, o PNUD viu-se obrigado a arrepiajar caminho no desenvolvimento do conceito de segurança humana, mantendo o discurso, mas empreendendo poucas ações ancoradas neste valor. Devido ao fraco ou inexistente apoio das grandes potências e à crise orçamental que obrigou a organização a um exercício de reorganização das prioridades, o discurso e ações do PNUD tornaram-se, paulatinamente, menos incisivas e quase ausentes em relação à segurança humana. Os discursos do PNUD não se traduziram de forma concreta em programas de ação especificamente focadas na segurança humana. Esta limitação tem sido de ordem material/financeira e decorrente da dependência da vontade dos Estados em relação às ações de organismos da ONU.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> O “direito de intervenção externa” foi consagrado no Ato Constitutivo da União Africana (Princípios, artigo 4, alínea j), por decisão do Conselho de Paz e Segurança da União, revelando câmbios significativos no conceito de soberania do Estado em África. Todavia, o princípio de não ingerência nos assuntos dos Estados continua a figurar entre os princípios da União Africana.

<sup>67</sup> No seu discurso na Terceira Sessão ordinária do Bureau Executivo do PNUD, em 27 de setembro de 2000, Mark Malloch Brown, Administrador, grande promotor do conceito, não fez referência à segurança humana. Condicionado por uma redução orçamental de cerca de 40% entre 1992 e 1999, a direção da organização viu-se obrigada a recentrar as suas prioridades e reorientar os seus dispositivos. Existe, certamente, ligação entre a crise de financiamentos aos programas e a linha seguida pelo Administrador Brown, incluindo a promoção do conceito de segurança humana, que não era do agrado de algumas grandes potências, por ex. os EUA. Ver PNUD, 2000, « Discours lors de la Troisième Session du Bureau exécutif du PNUD», 27 septembre 2000, PNUD.

A segunda, que denominaremos “via da Rede de Lysøen”, que advogou a conexão e a complementaridade entre os conceitos da nova e da velha segurança, tem procurado apresentar a segurança humana não como substituto da velha segurança, mas como seu complemento, sendo um valor de conexão, articulando-se com as outras dimensões da segurança. Esta posição exprime uma abordagem não assente na negação radical das modalidades diplomáticas e estratégicas tradicionais de segurança, pondo de lado a exigência de conversão cultural das estratégias de segurança. Segundo Guillaume Devin, a Rede não desenvolveu uma nova diplomacia que substitui definitivamente a antiga – baseada no segredo ou no bilateralismo. Ela participa da lógica de adição de técnicas ou práticas diplomáticas que infirmam a tese de uma oposição radical entre antiga e nova diplomacia (*Apud* Charillon, 2002, p.228).

Defendendo a complementaridade, Lloyd Axworthy, ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros do Canadá, afirmou que, de certa forma, a diplomacia deve enveredar por uma lógica de complementaridade com os recursos clássicos da ação pública internacional. A soberania dos Estados não seria objeto de fragilização, bem ao contrário: «uma abordagem centrada sobre as pessoas visa reforçar, e não diminuir, a estabilidade nacional e a legitimidade dos governos abertos e democráticos» (Axworthy, 2000, *Apud* Ramel, 2003).

Esta limitação é de natureza conceptual, procurando reorientar e recentrar o foco da segurança humana. Pode-se considerá-la, também, de tendência híbrida, ao procurar acomodar as preocupações da segurança humana nas estratégias nacionais de segurança, defendendo a conexão entre a velha e a nova segurança. Ao afirmar que o conceito não fragiliza a soberania e nem diminui a estabilidade nacional, este discurso revela-se algo contraditório, seja para as perspetivas realistas, como para as dos críticos e construtivistas. A afirmação é controversa para os atores não estatais, que almejam câmbios importantes nas estratégias de segurança, com a fragilização do papel dos Estados e o seu papel como atores globais, assim como para os Estados do “Sul”, cuja percepção do conceito tem sido dominada pelas noções de ingerência externa, fragilização das instituições estatais e substituição do Estado.

Esta abordagem revela as dificuldades que o conceito está a ter a nível internacional, particularmente entre as potências “ocidentais”, levando à sua alteração ou ajustamento. Ela visa, certamente, tornar as atitudes das grandes potências mais simpáticas em relação ao conceito de segurança humana e responder a algumas críticas relacionadas com a realidade da resistência e resiliência da ordem vestefaliana, consubstanciada na prevalência da lógica de segurança nacional e no papel central dos Estados nas estratégias de segurança.

Um outro facto de limitação do conceito de segurança humana, como valor de conversão, prende-se com as lógicas subjacentes à ação dos Estados. As estratégias de algumas potências ocidentais que revelaram tendências de tornar a segurança humana uma fonte de legitimação política no atual contexto de pós-Guerra Fria, preocupam os Estados do “Sul”.

Apesar de muito investir na promoção do conceito, os membros da Rede de Lysøen advogam em favor de uma ligação da segurança humana com os mecanismos clássicos de relações internacionais. A adesão à Rede explica-se não só pelo interesse nacional de cada Estado, regra geral potências médias, mas também por razões de visibilidade e por a segurança humana oferecer um campo propício e “simpático” de ação internacional, bem como uma oportunidade para promover o multilateralismo e reduzir o protagonismo unilateral das grandes potências, senão mesmo combater as tendências isolacionistas dos EUA.

A própria condição de Estados, com interesses específicos, da qual dificilmente se conseguem libertar sem uma profunda conversão da lógica cultural vestefaliana, fazem com que os membros da Rede, individual ou coletivamente, tenham agendas ocultas paralelas. O prestígio de potência, cultivada pelos Estados no “ocidente” e na Ásia, alicerçadas no *hard power*, e as suas ligações às ONG, fomentam as reticências em relação à segurança humana por parte das grandes potências. A “cultura de negociações” e do multilateralismo são consideradas, por elas, como limitações e mecanismos pesados para a realização dos seus interesses estratégicos, quando, como e onde entenderem.

A fraca adesão ao conceito, a sua não conversão nas estratégias nacionais de segurança e as tendências da sua utilização para interesses unilaterais e agendas neoliberais, têm enfraquecido a sua afirmação à escala global.<sup>68</sup> O conceito tornou-se mais um elemento de disputa e divergência entre os atores da cena internacional.

### **Críticas e limitações à “responsabilidade de proteger”**

O conceito de intervenção humanitária, como o de segurança humana, não escapou aos condicionantes de crescimento impostos pela realidade da sobrevivência dos

---

<sup>68</sup> Segundo Ramel (2003), o recurso à segurança humana na política externa dos EUA comporta profundas limitações. Primeiro, porque o conceito se revela limitado na geografia e no conteúdo. O Departamento de Estado só faz menção à segurança humana quando os interesses de segurança se sedimentam no espaço americano, ou seja, quando as novas ameaças aos indivíduos ameaçam também a segurança dos EUA. Por isso, os EUA tendem a não generalizar o discurso sobre a segurança humana numa perspetiva global, preferindo acantoná-lo numa dimensão regional, sem a implicação de instituições internacionais de caráter universal (Ramel, F (2003), La sécurité humaine: Une valeur de rupture dans les cultures stratégiques au Nord? *Études internationales*, 42 (1), 79-104. Doi:10.7202/006932ar).

Estados na ordem vestefaliana e pela cultura estratégica dos Estados, centrada nos seus interesses.

A seletividade na escolha de conteúdos dos conceitos por parte das grandes potências, no sentido de os conectar com estratégias diplomáticas e militares, tem limitado o desenvolvimento dos conceitos e ações das Nações Unidas. Os novos conceitos de segurança e ação humanitária acabaram alinhados com as estratégias nacionais de segurança do Estados do “Norte”, enquanto os Estados com profundas fragilidades são chamados a aceitar e a ser objetos de intervenção, com base em conceitos revistos e recentrados em componentes que mais facilmente podem acomodar os interesses estratégicos de intervenção das grandes potências. Esta situação configurou várias limitações à intervenção humanitária:

i) existe um largo espaço para interpretações politicamente aceitáveis e simpáticas para a opinião pública, na medida em que a sua conceção atual, versão alterada, responde a necessidades não especificamente de natureza humanitária. As grandes intervenções de caráter humanitário lançadas em 1990 foram objetos de controvérsias. As operações “*Provide Comfort*” no Iraque e “*Turquoise*” no Ruanda são exemplos de intervenções humanitárias consideradas controversas e ambíguas. Apesar de contribuírem para salvar vidas, o caráter de imparcialidade e a mistura de objetivos políticos e humanitários, tornaram-nas alvo de críticas. O facto dos objetivos políticos se terem tornado mais salientes, resultou na relegação do humanitário para um plano inferior;

ii) o “direito de ingerência” ou o seu irmão gêmeo “responsabilidade de proteger”, apesar da simpatia, da notoriedade e do bom acolhimento destes conceitos em muitos quadrantes internacionais, não conseguiram corresponder às expetativas de maior projeção dos conteúdos do direito internacional humanitário. Pelo contrário, a vulgarização do discurso sobre o humanitário contribuiu, em certa medida, para se desfocar dos fundamentos básicos do direito internacional humanitário. A título de exemplo, para a intervenção humanitária tornou-se mais fácil falar do direito de ingerência do que invocar o Título II da Quarta Convenção de Genebra sobre a Proteção de Civis em Tempo de guerra. No entanto, o direito de ingerência é concebido como direito de os Estados intervirem e não como direito das vítimas serem socorridas. Esta interpretação, contradiz, em certa medida, o espírito das Convenções de Genebra, que visam justamente assegurar o direito das vítimas serem socorridas;

iii) apesar da retórica, as intervenções realizadas não contribuíram para reforçar, significativamente, a ação humanitária. O acesso à ajuda continua bastante limitado nos teatros de conflito, as populações civis são fortemente impactadas e a mobilização

internacional é afetada seriamente por critérios de seletividade geográfica dos Estados que ordenam as intervenções. A inclusão do político e do militar nos domínios frágeis e complexos da ação humanitária, afetaram significativamente os pontos de referência essenciais, como a imagem de imparcialidade no socorro às vítimas e a legibilidade das motivações da ação humanitária. Além do mais, a inclusão do humanitário no campo da segurança coletiva favoreceu o seu caráter militar;

iv) os Estados do “Sul”, incluindo os Estados com profundas fragilidades, apesar de abraçarem os valores morais que suportam o direito internacional humanitário, têm tido atitudes defensivas e de desconfiança em relação às recentes noções de intervenção humanitária, considerando que o “direito de ingerência” e a “responsabilidade de proteger” são conceitos gêmeos que visam, sobretudo, legitimar a intervenção externa. Se, por um lado, o valor humanitário é inquestionável e está presente nos instrumentos jurídicos que estabelecem o direito humanitário, por outro lado, a mistura de objetivos políticos e militares com a assistência humanitária, a seletividade da geografia de intervenção, o desvirtuar do conceito genuíno de assistência humanitária<sup>69</sup> e a percepção de os objetivos políticos estarem em primeiro plano e o valor moral humanitário em segundo nas estratégias de intervenção, justificam as reservas e resistências dos Estados do “Sul”.

Para Badie (2002), em matéria de diplomacia dos direitos humanos, a atitude defensiva dos países em desenvolvimento, em relação aos direitos de intervenção, não se prende tanto com a «avaliação dos valores proclamados», mas com a «apreciação ligadas às condições da sua promulgação», ou melhor com as interpretações e reformulação de conteúdos na sua implementação. «A presunção de dominação desnatura de facto o conteúdo do texto» (Badie, 2002, Apud Polet, 2016, p.18).<sup>70</sup>

#### **1.4.4 Estabilidade, governabilidade e fragilidade dos Estados**

A estabilidade e governabilidade são dois conceitos estreitamente ligados aos Estados com fragilidade, tornando-se fatores de avaliação das situações política, institucional, económica e de categorização ou classificação desses Estados.

---

<sup>69</sup> Ajuda humanitária é uma expressão genérica que descreve a ajuda e as intervenções destinadas a salvar vidas, atenuar o sofrimento, assim como manter e preservar a dignidade humana ou após uma situação de urgência. Fonte: Glossário da Global Humanitarian Assistance (GHA), Development Initiatives.

<sup>70</sup>Para Polet, «a desconfiança dos Estados do Sul vis a vis ao conceito onusiano de “responsabilidade de proteger” é uma manifestação de desfasamento. Ela não significa que os governos do Sul estão todos com receio de sanções internacionais, deriva mais das suas percepções de que os países ocidentais possuem um peso desproporcional na ativação deste princípio. As aventuras na Líbia e na Costa do Marfim reforçaram este sentimento» (Polet, François, 2016 :18).

A estabilidade adquiriu distintas conotações para os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Referindo-se a estas diferenças, Manuel Alcántara (2004) afirmou que «para o mundo desenvolvido a estabilidade está associada mais ao controlo da violência, desenvolvimento da economia e fortalecimento institucional da capacidade de governar; nos países em vias de desenvolvimento o conceito de estabilidade adquiriu um sentido socioeconómico por excelência. Ou seja, que os fatores políticos se contemplam, de forma generalizada, na sua capacidade de produzir resultados económicos que asseguram o crescimento e a superação da marginalização social e da pobreza» (Alcântara, 2004, *Apud* Medrano, 2011, pp.86-113).

Dowding e Kimber (1983), definiram a estabilidade política como as capacidades de um Estado para prevenir contingências que potencialmente podem levar ao seu desaparecimento. Entre os fatores e condições que propõem para caracterizar a estabilidade política figuram: a ausência da violência, a longevidade do governo, a existência de um regime constitucional legítimo, a ausência de mudanças estruturais, e uma sociedade multifacetada adaptável a mudanças (*Apud* Medrano, 2011, pp.86-113).

A esta lista se podem acrescentar componentes de controlo económico e desenvolvimento produtivo. Mas o elemento fulcral da estabilidade ou instabilidade parece estar ligado à qualidade da governação, quer dizer à capacidade de os Estados se manterem atualizados, assumindo as suas responsabilidades.

O conceito de governabilidade, estritamente associada à estabilidade dos Estados, afirmou-se na literatura e no discurso político devido à agudização das situações de crise nos sistemas políticos, sendo entendida como incapacidade dos governantes e como consequência de excessivas demandas dos cidadãos.<sup>71</sup>

A qualidade da governação ocupa o centro das políticas de desenvolvimento promovidas pelas instituições financeiras internacionais, sendo considerada pelos doadores como um dos pré-requisitos para a transformação dos países em desenvolvimento, tornando-se, na realidade, uma condicionalidade política para o acesso aos recursos da ajuda. Ela é, também, uma figura das agendas de *statebuilding* e dos programas de *capacitybuilding*.

Note-se que tanto a governabilidade ou ingovernabilidade, como a estabilidade ou instabilidade são interpretadas como (in)capacidades do Estado. Coppedge (1993), enumerou as condições de governabilidade: i) capacidade e desejo dos grupos politicamente relevantes para se comprometerem com as regras institucionais que servem de base para a negociação sociopolítica; ii) aceitação de compromissos institucionais por parte de todos os atores sociais e pelas elites; iii) existência de

---

<sup>71</sup> Pasquino, Gianfranco, "Gobernabilidad", Diccionario de Política, Madrid, siglo XXI, 1998.

mecanismos de representação cidadã, sobretudo aqueles relacionados com os regimes democráticos, particularmente o acesso ao poder político; iv) manutenção estável de maioria representativas.

Também a governabilidade se relaciona com o fortalecimento da sociedade civil, comportamento da economia e integração de setores amplos da sociedade no sistema produtivo. O conceito de governabilidade tem uma perspectiva pluridimensional que se estabelece na relação governo-sociedade, representação-legitimidade, mudança-manutenção. Assim, a noção que prevalece é a capacidade em todas as suas dimensões.

Portanto, um Estado pode ser considerado como “frágil” ou “falhado” tendo em conta os conceitos de governabilidade e estabilidade, isto é, se for capaz ou incapaz de produzir as condições necessárias para a sua própria manutenção e da sociedade, e de poder reverter os efeitos negativos dos contextos de crise. Nesta linha, Chomsky (2007), afirma que o Estado “falhado” é aquele que carece de vontade ou capacidade de proteger os seus cidadãos da violência e da destruição e se considera acima do direito nacional e internacional, padecendo ao mesmo tempo de um grande défice democrático. Esta definição do Chomsky está relacionada com os conceitos de estabilidade e governabilidade antes referidos.

Porém, o conceito e a própria visão atual dominante de governação são criticados. De acordo com Sousa Lara (2000), a “governança” é uma ideologia camouflada de técnica flexível, que visa um conjunto de procedimentos de eficácia e de boa gestão da política neoliberal. Infelizmente, não se tem dado grande importância a esta invasão ideológica supostamente pós-moderna e que visa substituir o modelo político e, sobretudo, o processo político, de acordo com as exigências do neoliberalismo (Lara, 2000, *Apud* Mendes de Carvalho, 2011, p.176). O conceito de governança merecerá atenção mais alargada nas análises aos fatores de fragilidade dos Estados e das políticas das instituições financeiras internacionais direcionadas para os Estados com fragilidade.

## **Capítulo II – Fatores de fragilidade dos Estados em África**

### **2.1 Do Debate teórico sobre os fatores de fragilidade dos Estados em África.**

Compreender as causas da fragilidade dos Estados em África implica ter em conta que estes Estados são resultados de percursos e de construções históricas, de fatores endógenos e exógenos, e de dinâmicas de poder e experimentações políticas que tiveram lugar do período pré-colonial aos nossos dias. O período pré-colonial, o período colonial, o período pós-independência e o período pós-Guerra Fria, constituem as fases

em que se pode repartir o estudo das causas da fragilidade dos Estados em África. Os debates sobre a fragilidade dos Estados, promovidas por investigadores e pelas agências de desenvolvimento, têm, na sua maioria, descurado as causas históricas da fragilidade.

Os países africanos partilham algumas características que derivam do período que antecedeu as independências e do processo de edificação dos Estados e das dinâmicas que se instalaram no pós-independência e que influenciaram a evolução e configuração do poder político.

O debate teórico sobre a fragilidade dos Estados em África tem-se revelado algo inquinado pelo velho debate sobre o subdesenvolvimento dos países do “Sul”, em que o “Sul” atribui responsabilidades ao “Norte” e vice-versa, no qual as teorias da dependência, em voga nos anos 1960 e 1970, foram suplantadas pelas teorias neoliberais e políticas de ajustamento estrutural desde os anos 1980. Se o discurso político, a opinião pública ocidental e os investigadores estiveram anteriormente abertos à teoria da dependência e às reivindicações de Nova Ordem Económica Internacional, o domínio da visão neoliberal sobre as políticas públicas alterou claramente os paradigmas de abordagem das questões de desenvolvimento, em geral, e das causas do subdesenvolvimento e do falhanço dos Estados, em particular.<sup>72</sup>

Este “velho” debate assenta em cisões teóricas sobre os fatores da fragilidade dos Estados em África, tendo, de um lado, os autores que os consideram principalmente derivados de realidades e dinâmicas internas e, de outro lado, aqueles que os consideram ser responsabilidade de dinâmicas externas e de forças sistémicas.

## **2.2 Teorias de responsabilização interna**

Os defensores da responsabilização interna baseiam as suas análises essencialmente no período pós-independência, descurando ou desvalorizando a trajetória histórica que antecedeu a independência dos Estados africanos, ou seja, as consequências estruturais da colonização e os efeitos da Guerra Fria. Estes autores enfatizam as questões relacionadas com a governação e o comportamento predatório das elites. A “responsabilização interna” é sustentada pelas teorias funcionalistas do Estado, que

---

<sup>72</sup> Após um aturado debate político Norte-Sul a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou na sua Sessão Extraordinária, em 01 de maio de 1974, a Resolução nº 3.201 “Declaração de uma Nova Ordem Económica Mundial”, e Resolução nº 3.202 “Plano de Ação para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Económica Mundial. Estas resoluções exprimiam as reivindicações dos países em desenvolvimento no diálogo Norte-Sul e tinham por objetivos, entre outros, os seguintes: i) estabilizar os preços das matérias primas; ii) assegurar a transferência de recursos de países ricos para países pobres; iii) apoiar a industrialização e transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento; iv) regulamentar as atividades das corporações transnacionais; v) garantir o acesso aos mercados dos países desenvolvidos; vi) assegurar a reforma do Sistema Monetário Internacional; vii) dotar os países em desenvolvimento de maiores poderes nas negociações internacionais.

enfatizam as falhas do Estado pós-colonial, como forma útil de explicar a fragilidade dos Estados em África, colocando o enfoque no comportamento das elites, na governação, na acumulação de capital e no controlo do poder.

Nesta linha, Dorff (2002) e Rotberg (2003) enfatizam que este falhanço pode ser atribuído à ausência de modernidade, de civilização e de desenvolvimento dos atores internos, sendo que a solução passaria pela introdução de padrões “adequados” de modernidade e de desenvolvimento, com base nas oportunidades da globalização (Dorff, 2002; Rotberg, 2003, *Apud* Ferreira, 2014, p.28). Por seu lado, Buzan (1991), liga diretamente o falhanço do Estado com a governação, que considera autoritária e ilegítima. Outros autores destacam os efeitos nefastos do neopatrimonialismo<sup>73</sup> na governação, atribuindo às elites um papel predatório dos recursos, através da corrupção e do clientelismo.<sup>74</sup> No argumento dos autores Chabal e Daloz (1999), a criação e utilização de redes patrão-cliente, personalizadas e informais, e a ausência do Estado moderno weberiano são fundamentais para explicar a situação (Chabal e Daloz, 1999:91).

Está implícito nestes argumentos sobre os impactos do neopatrimonialismo, que a legitimidade do governo depende menos da promoção do desenvolvimento económico e social e da criação de empregos e mais da acomodação de interesses neopatrimoniais e clientelares das elites que controlam o poder político. Por isso, advogaram a introdução de políticas de liberalização económica, que encontraram nos Programas de Ajustamento Estrutural a sua expressão, e de liberalização política, neste caso com a introdução do multipartidarismo e da democracia liberal. Porém, estas medidas tiveram poucos efeitos positivos, porque as elites no poder souberam adaptar-se às mudanças introduzidas pelas políticas de liberalização económica e política, continuando a assegurar o controlo do poder político e económico, as práticas de clientelismo e os comportamentos neopatrimonialistas. Elas readaptaram-se aos contextos de eleições pluripartidárias, formatando uma versão clientelar partidocrática, e as privatizações

---

<sup>73</sup> O termo “patrimonialismo” foi utilizado originalmente por Weber, para designar um sistema em que não existe uma separação clara entre os interesses público e privado e onde os recursos públicos são usados para fins privados, num contexto de autoridade personalizada. Para Weber, o “patrimonialismo” é uma forma de dominação tradicional, tal como o feudalismo e o sistema patriarcal. O termo neopatrimonialismo foi usado pela primeira vez por Eisenstadt na década de 1970. No final da década de 1980, Médard realizou uma análise dos Estados africanos, aplicando o conceito de neopatrimonialismo à realidade dos Estados pós-coloniais, relacionando-o com a burguesia burocrática que se constituiu em “classe-Estado” após as independências (in Ferreira, 2011:52).

<sup>74</sup> O “clientelismo” refere-se a um conjunto de relações “patrono-cliente” em que os líderes ou elites (“patronos”) fornecem recursos do Estado, na forma de créditos, emprego, ou outras benesses, a um conjunto de indivíduos ou grupos (“clientes”) de forma a assegurar o apoio e lealdade dos mesmos”.

serviram para reforçar o poder das elites, resultando na reconversão de políticos em homens de negócios, com o consequente empobrecimento do Estado em alguns países.

De acordo com Pureza (2005), esta perspetiva revela a tentativa de considerar as políticas internas e a fragilidade e falta de capacidade institucional como responsáveis pelo falhanço do Estado, por este não ter sido edificado conforme o modelo idealizado, o que corresponderia a «uma “falha local de modernidade” por contraponto a um modelo liberal de aparente sucesso (Pureza et. al, 2005:11).

O comportamento neopatrimonialista das elites, como “classe-Estado”, utilizando as estruturas estatais para predação e acumulação de recursos, sustenta as teorias funcionalistas, que baseiam os seus argumentos na forma como é exercida a autoridade política e feita a acumulação de capital. Esta teoria está presente em diversas ideias, mas o comportamento das elites face ao poder político e, sobretudo, aos recursos do Estado, é uma perspetiva aglutinadora.

Por exemplo, Reno (1995) desenvolveu a teoria de “Estado sombra”. Ele afirmou que o fim da Guerra Fria e a introdução de políticas de liberalização económica e política na África subsariana colocaram sob pressão o sistema neopatrimonial tradicional. Os contextos criados pelos processos de liberalização, argumentou, diminuíram os incentivos dos governantes para a aplicação de estratégias convencionais de maximização do poder através da promoção do crescimento económico e, deste modo, de recursos para o Estado. Na opinião de Reno, os “Estados sombra” são governados por corruptos que exercem a governação de forma personalizada e maximizam o uso da violência para gerir os seus próprios interesses económicos, utilizando os recursos do Estado para o enriquecimento pessoal, instaurando redes patronais de clientelismo, em vez de criar bens públicos, como segurança e governabilidade económica.

Acrescenta que os governantes “fracos” criam e usam novas alianças com estranhos para se desfazerem de antigos clientes e disciplinar os que permanecem leais. Eles reforçam a sua autoridade política utilizando a ameaça de conflitos violentos promovidos por rebeliões armadas, transformando ameaças em meios efetivos de controlo da economia, sem depender das instituições formais do Estado (Reno, 1995:189-222). Portanto, o “Estado sombra” de Reno caracteriza-se pela personalização do poder, controlando o político e o económico, e instrumentalizando ameaças internas à “estabilidade precária” para reforçar o poder pessoal, não limitado por regras do ordenamento institucional formal.

Um outro exemplo, na teoria funcionalista, foi desenvolvido por Bayart (1993), com a sua ideia de “política do ventre”, definida como predadora da riqueza e do poder. Ele insistiu que esta ideia caracteriza a forma de governo correspondente ao Estado

pós-colonial em África. De acordo com Bayart, a natureza predatória do Estado gera incentivos para que os líderes “se alimentem” de recursos do Estado, insistindo na noção de “criminalização do Estado”, quando as redes políticas informais invadem as esferas económicas.

Embora se possa tomar boa nota da perspetiva de Bayart, a noção de “criminalização do Estado” que defende é questionável, pois deriva mais do falhanço do Estado ou da organização social que decorre de experiências históricas específicas e particularidades culturais, através dos quais se dissemina o poder político e se distribui a riqueza em África. A utilização da desordem e da não dependência de instituições formais como instrumento político, tem a sua origem e suportes na trajetória histórica e nos reportórios culturais criados ou reformatados durante o período colonial. Chabal e Daloz (1999), partilham a ideia de que o legado colonial criou incentivos para os líderes usarem “a desordem como instrumento político”, ou seja, aproveitarem a confusão, a incerteza e até o caos, para maximizarem a captação de recursos (Chabal e Daloz, 1999, *Apud* Di John, 2010, pp.46-86).

As teorias funcionalistas apresentam algumas limitações, devido ao seu enfoque centralizado nos governantes e na personalização do poder, descurando os processos políticos que conduzem ao acesso ao poder e à sua manutenção. Elas supõem que os líderes se movem exclusivamente por interesses predatórios, em oposição aos interesses de desenvolvimento. A existência de exemplos em que os interesses de desenvolvimento coexistem com práticas neopatrimoniais, ou até de câmbios significativos na promoção de políticas públicas que favorecem o desenvolvimento, mostram limitações às análises funcionalistas. A perspetiva de que o neopatrimonialismo é exclusivamente contra ou completamente inconciliável com o desenvolvimento é a-histórica. São exemplo disso o forte crescimento de indicadores económicos em Angola, Nigéria, Gabão, Guiné-Equatorial e outros países, usualmente referenciados como exemplos de comportamentos neopatrimonialistas.

Outra limitação das análises funcionalistas é a tendência de ligar ou descrever o neopatrimonialismo como um problema especificamente africano, subsaariano, quando, na realidade, é um problema que caracteriza a maioria dos países em desenvolvimento. Nesta linha, Khan (2006) afirmou que a institucionalização da ordem – direitos de propriedade estáveis, democracia consolidada, baixa corrupção, prestação de contas pelos líderes – requerem um nível de desenvolvimento significativo para poderem ser implementados efetivamente (Khan, 2006:70-144). A chave do desafio analítico, na perspetiva de Kohli, (2004) e Khan e Jomo (2000), reside no explicar do porquê de alguns países serem capazes de criar maus resultados de desenvolvimento em contexto

de clientelismo e corrupção e outros não<sup>75</sup> (Kohli, 2004, Khan e Jomo, 2000, Apud Di John, 2010, pp.46-86).

Igualmente a ideia de que as consequências dos PAE e da redução da ajuda no pós-Guerra Fria foram causas de instabilidade e violência em todos os países africanos é errónea. De facto, a ideia peca não só pela sua generalização, mas também por os fatores de estabilidade serem diversos e as possibilidades dos Estados manterem a estabilidade política serem amplas, incluindo a capacidade de adaptação das elites no poder aos novos contextos, como aconteceu em muitos países africanos.

As teorias de responsabilização internas insistem, também, em atribuir a responsabilidade do falhanço do Estado em África a políticas económicas erradas dos governos, à dependência da ajuda, à fraca capacidade das instituições e ao centralismo monolítico do poder.

Apesar dos Estados africanos terem responsabilidades internas, estas teorias descuram as responsabilidades externas tais como os choques económicos externos, a herança estrutural da economia herdada do colonialismo e a dependência da ajuda criada no contexto da Guerra Fria. Secundarizam também as consequências dos PAE, cujas receitas tendem a matar o doente durante a cura, provocando convulsões políticas e sociais nas fases de transição marcadas pelas reformas neoliberais. As teorias neokeynesianas de substituição das exportações, que foram seguidas pelos capitalismos de Estado nos países em desenvolvimento, não tiveram origem em África, na América latina ou na Ásia, mas sim nos países economicamente mais avançados.<sup>76</sup>

A declaração da falência do capitalismo nacional e a imposição das políticas de ajustamento estrutural, resultaram da consagração da visão neoliberal triunfante do capitalismo global. A consolidação das políticas económicas do ajustamento estrutural no “Consenso de Washington”, que resume a posição do governo norte-americano e das instituições de *Bretton Woods*, ilustra claramente as fontes das políticas do FMI e do BM e o propósito de exportação do modelo económico neoliberal, com a prescrição de medidas idênticas para todas as economias, independentemente das respetivas conjunturas ou especificidades.

A teoria da responsabilização interna apresentou também a tese de “novas guerras”, provocadas pela ausência do Estado e por falhas de governação,

---

<sup>75</sup> As teorias funcionalistas não conseguem explicar os porquês de as taxas de crescimento económico variarem entre países africanos com regimes neopatrimoniais e clientelares, ou os porquês de muitos países da África subsariana conseguirem taxas de crescimento iguais às de países da Ásia oriental e da América no período entre 1960-1980 (Mkandawire, 2001).

<sup>76</sup> A visão neokeynesiana do papel do Estado na economia, que orientou durante décadas no século XX as reflexões económicas e as orientações políticas dos países do ocidente, foram destronadas pela visão económica neoliberal.

argumentando que elas apenas podem ser entendidas no contexto da globalização cultural, militar, económica e política. As novas guerras, que anularam os limites entre a guerra e o crime organizado, são locais e dependentes de conexões transnacionais e fomentam uma economia de guerra que se apoia em pilhagens, transações em mercados negros e assistência externa, sendo sustentadas através de violência continua (Mary Kaldor, 1999, *Apud* Di John, 2010, pp.46-86). As consequências das “novas guerras” aprofundaram a fragilidade dos Estados, tornando-as numa ameaça para a segurança interna e internacional.

A tese das “novas guerras” também tem merecido críticas, dado a sua argumentação apolítica carecer de bases científicas sólidas, descurar a influência da globalização e da interdependência nos conflitos, e ignorar a existência de conflitos com motivações políticas bem marcadas. Esta tese também não explica porque alguns Estados africanos, como o Gana, Botswana, Tanzânia e Zâmbia, por ex., conseguiram evitar a eclosão destas “novas guerras” e o elevado grau de instabilidade que lhes é subjacente. Afigura-se que a fraqueza desta tese reside na sua generalização (Di John, 2010:46-86).

Uma outra tese que tem vindo a ganhar espaço e influência no debate sobre a fragilidade dos Estados é a da “maldição dos recursos”. Esta tese argumenta que a abundância de recursos naturais conduz a baixo crescimento e incrementa a incidência, intensidade e duração de conflitos. Dá-se como exemplo a abundância do petróleo e de outras riquezas minerais que, apesar de poderem ser benéficas para o desenvolvimento das economias, se tornaram, em muitos casos, motivos para a eclosão de conflitos violentos de longa duração e para o forte incremento de práticas neopatrimoniais e de clientelismo.

Collier e Hoffler (2001, 2002, 2004), são os autores cujos trabalhos empíricos mais contribuíram para a referida tese. Eles defendem que a exportação de matérias-primas em Estados com fragilidade incrementa a possibilidade de uma guerra civil. Nos trabalhos realizados, que cobrem 161 países e 78 guerras civis entre os anos 1960-1999, tentam demonstrar que a grande predominância de recursos provenientes das exportações de matérias-primas no PIB tem influência significativa na possibilidade de uma guerra civil eclodir nos próximos cinco anos. Baseados em dados, sugerem que a dependência de recursos tem um efeito não linear: incrementa a possibilidade de conflito se a sua proporção no PIB se situar em 32%, ou mais. Esta dependência dos recursos naturais aumenta a possibilidade de guerra civil entre 1% a 22%; abaixo deste indicador o efeito de existência de recursos diminui a possibilidade de conflito.

A argumentação e metodologia utilizadas por estes autores mereceram críticas na comunidade científica. As análises quantitativas revelaram deficiências importantes na opinião de Sambanis (2004), Elbadawi e Sambanis (2002), e Ross (2004). Apontam como exemplo o facto dos dados de Collier e Hoeffer não incluírem os diamantes e drogas, os quais têm ocupado espaço de relevo na literatura sobre as “economias de guerra” (Collier e Hoffler (2001, 2002, 2004, *Apud* Di John, 2010, pp.46-86).

Ross (2004), manifestou dúvida sobre a tese da “maldição dos recursos”, dizendo que a “afirmação de que as exportações de matérias-primas estão relacionadas com a guerra civil parece ser frágil e deve ser tratado com cuidado (Ross, 2004:356). As críticas mais fortes ao modelo vieram de Fearon e Latin (2003), afirmando que «nem a percentagem de bens primários no PIB, nem tão pouco o seu crescimento são significativos» (Ross, 2004, e Fearon e Latin, 2003, *Apud* Di John, 2010, pp.46-86).

Contudo, apesar das discordâncias sobre os modelos e as formas de medir os impactos negativos da abundância de recursos na estabilidade dos Estados com fragilidade, existe um certo consenso entre os investigadores de que a abundância do petróleo está relacionada com o início de conflitos e guerras civis em muitos Estados com fragilidade entre 1945 e 1999.

A abundância de recursos tem favorecido a extroversão das economias, dotando os Estados, particularmente os exportadores de petróleo, de importantes recursos financeiros. Porém, esta abundância tem prejudicado o desenvolvimento da produção para o mercado interno e a diversificação de exportações, e levado ao crescimento económico não sustentável, por ser dependente da procura e do preço das matérias-primas. O consumismo de bens importados e não o consumo de bens produzidos internamente, dá origem a uma “cultura” e comportamento das elites que dificultam o desenvolvimento e sustentabilidade da economia local. As economias dependentes do petróleo têm revelado, para além de problemas de crescimento adequado, níveis elevados de corrupção, grande concupiscência entre agentes económicos, agentes políticos e governos, levando a dificuldades significativas no funcionamento dos mecanismos da democracia multipartidária, designadamente da alternância política. A distribuição profundamente desigual dos recursos, dando lugar a grandes assimetrias económicas e sociais, não apenas entre os cidadãos, mas também entre os grupos sociais e as regiões, tem estado na origem de conflitos violentos em muitos países com abundância de recursos.

Questiona-se, todavia, se será a abundância de hidrocarbonetos, em si, o fator determinante dos conflitos, ou se será, como em muitos outros casos, falhas na

governação, existindo significativas diferenças entre os conflitos, quer na sua dimensão e intensidade, quer no tipo de atores e interesses externos envolvidos.

Num outro diapasão, a “maldição dos recursos” como fator de fragilidade é também questionável, se tomarmos como exemplo os casos de Estados africanos que conseguiram assegurar uma certa estabilidade política, uma certa capacidade de exercer o controlo da autoridade do Estado, garantir a presença territorial do poder central e promover o crescimento económico, não pela qualidade da governação, conforme o respeito pelo “contrato social” e o modelo ideal do Estado weberiano ocidental, mas graças ao que se poderia designar de “compra da estabilidade e da paz”.

A ideia de “compra da estabilidade e da paz”, pode ser entendida como a acomodação dos potenciais “fazedores do conflito e da paz”, *from top to bottom*, através da distribuição de recursos e oportunidades políticas, de modo a assegurar a estabilidade de regimes e resolver ou retirar intensidade aos conflitos existentes, quando estes conflitos têm como causas a monopolização do controlo dos recursos por um grupo político e/ou étnico-tribal, reivindicações de alargamento do leque de beneficiários dos recursos ou de acesso ao “clube” restrito das elites no poder.

Não é por acaso que os conflitos, incluindo as guerras civis, na África subsariana não têm tido como objetivo a secessão territorial e criação de novos Estados, nem radicam em profundas clivagens político-ideológicas, sendo movidas sobretudo por reivindicações ligadas ao controlo do poder, à renovação das elites e à repartição de recursos.

Os casos de Angola, Nigéria, Guiné-Equatorial, ou do Gabão, mostram que a estabilidade foi assegurada devido à abundância de recursos, permitindo a repartição dos mesmos entre os “fazedores do conflito e da paz”, em benefício de todos quantos contam para a estratégia de assegurar a manutenção do poder, do topo à base, incluindo líderes tradicionais, comunitários, religiosos, sindicais e da sociedade civil.

As negociações para pôr fim aos conflitos violentos desencadeados pelo acesso aos recursos e a integração dos “senhores dos conflitos” nas elites que controlam o poder, têm-se servido da ideia de “compra da estabilidade e da paz”, como ferramenta de resolução de conflitos. A introdução do multipartidarismo e de eleições pluralistas, reforçou estas abordagens de estabilidade em alguns países da África subsariana - e não só. Existem exemplos de “compra da paz e estabilidade” nos países asiáticos, onde a distribuição dos recursos do petróleo serviu de alavanca para a estabilidade. Timor-Leste tem evidenciado esta tendência na distribuição dos recursos, sendo exemplo a absorção na administração pública de milhares de funcionários cujo impacto conta mais para a estabilização e paz social do que para ganhos de eficiência económica ou

produtividade. De uma forma ou outra, esta prática tem estado presente em muitos países com fragilidade, mas com abundância de recursos.

Numa realidade oposta aparecem os Estados sem importantes fontes de receitas de exportação para “comprar a estabilidade e a paz”, caso por exemplo da Guiné-Bissau, onde a persistência da instabilidade política e da profunda fragilidade do Estado, têm origens na luta das elites políticas e militares para o acesso e controlo dos escassos recursos do Estado e de outras fontes marginais de riqueza, levando a uma instabilidade crónica dada a falta de recursos para responder às demandas e dada a excessiva dependência da ajuda para a implementação de políticas públicas. Neste cenário de pobreza, as elites lutam entre si, utilizando a desordem política e institucional como ferramenta para criar instabilidade e fragilizar o Estado, tirando disso proveito.

Neste contexto, contrariamente à “maldição dos recursos”, derivada da abundância, a carência estrutural de fontes de receitas configura um problema estrutural por oposição, que designaria de “maldição da falta de recursos”. A título de exemplos, temos os casos da Guiné-Equatorial e da Guiné-Bissau, dois países exportadores de produtos de base, há poucas décadas atrás, sendo a situação de pobreza e instabilidade no país da África central mais gravosa do que no país da África ocidental.

Porém, na Guiné-Equatorial, a descoberta do petróleo e a consequente disponibilidade de fontes de receitas por parte do Estado, serviu de fator principal para estabilizar o regime, promover o crescimento económico e criar maior atratividade do país do ponto de vista económico e político na cena internacional. A Guiné-Equatorial deixou de depender do exterior para a implementação de políticas públicas e para acomodar as elites nacionais. As práticas de neopatrimonialismo, corrupção e clientelismo, não só não diminuíram, como aumentaram. Porém, deixaram de ter o grande impacto que tinham num contexto de escassez de recursos e de pobreza extrema, permitindo criar uma perspetiva de desenvolvimento económico e progresso social.

No caso da Guiné-Bissau tem acontecido o inverso. O país continua a viver numa profunda instabilidade, afetada pela “maldição da falta de recursos”, que coloca mesmo a questão da sua viabilidade económica como Estado. A “maldição da falta de recursos” entende-se pela carência de recursos para viabilizar a governação, para garantir a estabilidade política e securitária, e para libertar o país da excessiva dependência da ajuda e de imposições externas de políticas.

A crise económica, a crise da dívida e a redução da ajuda colocaram muitos Estados em África numa situação em que as fragilidades institucionais se aprofundaram rapidamente. Os países com carências de recursos naturais como fontes de receita,

viram-se confrontados com sérios problemas para assegurar o funcionamento mínimo das estruturas do Estado, implementar políticas públicas, garantir a segurança e a ordem pública, em suma, a autoridade do Estado.

Os Governos perdem a condição de ordenador nacional da vida pública, particularmente das forças militares e de segurança. As tendências de substituição do governo, de criação de “enclaves de governação” com propósitos de autonomização parcial, ou de “privatização” parcial das forças armadas e de segurança, com o enfraquecimento das lealdades e cadeias de comando, e com a instrumentalização da desordem para proveito das chefias das forças de segurança, têm-se afirmado com a progressiva degradação das capacidades das instituições estatais. Os grupos organizados, designadamente os militares, partidos políticos e sindicatos passaram a dispor de mais presença e campo para agir, mais respeito e consideração e até, em casos e conjunturas específicas, de mais poder do que o Estado a que pertencem.

Voltando ao caso da Guiné-Bissau, a acumulação de atrasados em salários e pensões, a falta de equipamentos mínimos para o funcionamento dos serviços de segurança e da administração pública, o desinvestimento e a degradação de infraestruturas nos setores de educação e saúde, e a instabilidade social originada pela baixa de rendimentos dos servidores do Estado e pelas sucessivas greves, provocaram o descrédito na governação e nas instituições do Estado, proporcionando condições para o incremento da corrupção e da concorrência entre as elites para a captura do Estado, num contexto político de persistente instabilidade.

A perda de controlo de facto das forças armadas e de segurança por parte dos sucessivos governos permitiu que as chefias militares se constituíssem em verdadeiro centro do poder. Esta situação levou a uma certa “autonomização” das forças militares na predação de recursos, utilizando, por um lado, as pressões sobre os governos para ficar com uma percentagem significativa do orçamento de Estado, e, por outro lado, procurando a captação de mais recursos por vias “marginais”. As instituições do Estado e a vida política tornaram-se num mercado de “lealdades”, que se compram e se vendem a quem tiver recursos ou contrapartidas políticas para pagar, funcionando do topo para a base e da base para o topo.

Partindo desta realidade, coloca-se a questão de saber se para um país que se encontra nesta situação a abundância de recursos é uma maldição. Ou ainda, se não teria sido melhor ter essa “maldição da abundância de recursos” do que a “maldição da falta de recursos”.

Questiona-se se um Estado pobre, sem recursos para a sua viabilidade, pode ser forte. A realidade mostrou que a dimensão económica e a capacidade para sustentar

políticas públicas são fundamentais para a manutenção da ordem pública, o funcionamento das instituições, o controlo do poder político e a garantia da integridade territorial e da soberania relativa.

As preocupações com a gestão de recursos de África subsaariana no ocidente parecem estar ligadas à falta de soberania económica e à dependência da ajuda externa. A título de exemplo, a viabilidade dos Estados do Médio Oriente é assegurada pela abundância de recursos, nesse caso o petróleo, que esconde ou secundariza as fragilidades da governação e as diversas práticas de neopatrimonialismo, corrupção e violações de direitos humanos e, mais recentemente, o sustento do terrorismo internacional.

A abundância ou carência de recursos e as condicionalidades da sua afetação podem configurar a capacidade do Estado e a qualidade da governação. A realidade mostrou que a abundância de recursos tem tornado muitos Estados menos frágeis, conservando o essencial para garantir a autoridade, controlo do poder político, integridade territorial e implementação de políticas públicas. Mesmo convivendo com práticas neopatrimoniais, estes Estados têm dado passos em matéria de crescimento económico e melhoria das condições de vida das populações, sendo mais bem acolhidos na comunidade das nações do que os “Estados frágeis”, pobres, dependentes da ajuda externa.<sup>77</sup>

O relacionamento com os países produtores de petróleo em África e no Médio Oriente são exemplos claros da forma como os interesses económicos e estratégicos influenciam o comportamento dos Estados na cena internacional. Será certamente menos difícil melhorar a qualidade da governação e da democracia num Estado com abundância de recursos do que num Estado com profunda escassez dos recursos - que pode colocar em causa a sua própria viabilidade como Estado.

A classificação e ostracização dos “Estados frágeis” tem afetado os Estados mais pobres, sendo mais fácil a imposição de condicionalidades e “caprichos” dos doadores.

### **2.3 Teorias de responsabilização externa**

As teorias da responsabilização externa defendem que as intervenções e o papel dos atores externos têm sido determinantes para o falhanço dos Estados em África. Apesar de reconhecerem os impactos de fatores endógenos, insistem na responsabilização externa, secundarizando o papel das causas internas, uma vez que estas estariam

---

<sup>77</sup> Por exemplo, fala-se mais de Estados “frágeis” aos quais foram impostas ações terroristas nos seus territórios, tais como o Mali e o Níger, e pouco dos países do Médio Oriente, de onde provêm os financiamentos para as redes terroristas, ou das facilidades de movimentos que os grupos terroristas têm encontrado nas fronteiras do Mali com os Estados do Magreb.

intrinsecamente ligadas às consequências das ações externas, mormente no respeitante à sua durabilidade. Neste sentido, a natureza do sistema internacional e os interesses geopolíticos das grandes potências, que configuram a desigualdade entre os Estados, juridicamente “iguais e soberanos”, são apontados como causas.

Estas teorias construíram-se na base da trajetória histórica do continente africano, designadamente os momentos relativos aos períodos pré-colonial, colonial e pós-independência. Este último período tem sido separado em dois subperíodos, antes e após a Guerra Fria, tendo em conta as mudanças profundas que tiveram lugar na ordem internacional.

#### Período Pré-Colonial

Os fortes impactos da escravatura e do comércio de escravos são apontados como fatores de fragilização dos Estados em África, devido à persistência dos seus legados na mobilidade das populações, nas dificuldades de estabelecer a confiança entre os grupos étnicos, na autoridade centralizada (afastamento entre os governantes e a sociedade) e na construção de identidades étnicas mais alargadas. Na perspetiva de Herbst (2000), a “primazia do êxodo” traduziu-se no afastamento entre governantes e sociedade, tornando inconciliáveis os interesses dos governantes com alguns grupos sociais. O êxodo assumiu a forma de mobilidade, uma vez que a “migração” para fugir dos problemas sociais ou políticos era [...] comum entre muitas tribos africanas (Herbst, 2000:39). A forte mobilidade, resultante do difícil relacionamento com as autoridades locais, enfraqueceu o poder dessas autoridades. Barfield (1993), dando como exemplo o Sul do Sudão, referiu que «os poderes do Chefe Dinka eram fracos [...] porque em vez de se submeterem à sua autoridade, os grupos dissidentes podiam deslocar-se para um novo território se não estivessem satisfeitos» (Barfield, 1993:38, *Apud EU, 2009, p.58*).

Esta situação, que colocou sérias dificuldades para os governantes obterem recursos a partir das comunidades governadas, tem sido apontada como uma das causas que favoreceram o comércio esclavagista pré-colonial, aproveitando as ofertas do comércio triangular, como forma de extroversão. A procura, cada vez maior, de escravos, incentivou os conflitos violentos entre grupos sociais e locais, os raptos de pessoas e ações, acusações e julgamentos arbitrários, cujas sentenças visavam engrossar o número de escravos para venda. Esta atitude dos governantes minou a confiança dos governados e fez ruir o capital social. Referindo as consequências trágicas e duradouras para a África subsariana da extroversão pré-colonial, Nunn (2008) argumentou que o comércio esclavagista foi muito prejudicial para o desenvolvimento económico e social em África, com efeitos negativos nas instituições do poder.

Outros autores partilham a opinião que o comércio esclavagista favoreceu a desconfiança nas instituições do tipo estatal e a consolidou identidades étnicas com forte dimensão local, o que impediu o bom funcionamento da relação entre o Estado e a sociedade, sendo o primeiro fraco à partida (Nunn, 2008, Collier, 2009, Kaplan, 2009, *Apud* EU, 2009, p.58). Referindo-se às consequências negativas do comércio de escravos no capital social, Nunn e Wantchekon (2009) afirmaram que a «confiança das pessoas nos seus familiares, vizinhos e governo local é pouca se os seus antepassados tiverem sido profundamente ameaçados pelo comércio esclavagista» (Nunn e Wantchekon, 2009:43). A rotura do capital social, a desconfiança generalizada em relação ao vizinho e aos governantes, o distanciamento através do êxodo, a resistência para a desconstrução dos modelos locais de consolidação étnica e a procura de segurança em núcleos comunitários são heranças que ainda afetam a construção dos Estados em África, sendo dificuldades presentes no terreno de forma diferenciada, conforme os níveis de destruição do capital social e as dinâmicas políticas e sociais precedentes.<sup>78</sup>

#### Período colonial

Existem muitos estudos que reconhecem os efeitos nefastos do poder colonial e da ordem estabelecida na constituição de uma pesada herança política para as sociedades africanas. As consequências do colonialismo na disruptão dos laços orgânicos entre o poder político e a sociedade foi reconhecido por Herbst (1996). Para Lange (2004), o caráter artificial das fronteiras, a imposição de uma visão monolítica da soberania, as dinâmicas de dependência política e económica das colónias relativamente à metrópole e a imposição de modelos políticos e de governação desconhecidos, diferentes e conflituantes com as formas de governação que existiam nas sociedades africanas, podem explicar os efeitos do colonialismo nas sociedades africanas.

Ao referir-se aos efeitos do colonialismo no tecido político, Balandier (1987) falou de desnaturação das unidades políticas tradicionais, degradação por despolitização, ruptura dos sistemas tradicionais de limitação do poder, incompatibilidade de dois sistemas de poder e autoridade, e dessacralização parcial do poder. Nicolau (1999), refere que o colonialismo introduziu uma nova relação de poder entre a comunidade política central, noção por ele introduzida, e as existentes, hierarquizando-as, mas sem

---

<sup>78</sup> O tráfico de escravos aqui mencionado refere-se ao tráfico transatlântico; há que referir, porém, a existência, desde o século VIII ao início do século XX, de importantes fluxos de tráfico de escravos ao longo de toda a África oriental, controlado por mercadores árabes em conluio com elites locais, que desestruturou grande parte das sociedades subsaarianas existentes nesta região de África.

anular as anteriores, dando lugar a novas relações de poder. Essas novas relações de poder serviram os interesses do poder colonial.

Vários politólogos partilham opiniões negativas sobre os efeitos do colonialismo e da sua pesada herança para os Estados africanos. A criação de fronteiras artificiais e a eliminação de fronteiras naturais, a imposição de modelos de governação, a desestruturação das sociedades com as diferentes formas de dominação e de noções de poder e soberania, a instrumentalização das diferenças étnicas e religiosas pelo poder colonial e as coabitacões forçadas e conflituosas inter-grupos étnicos ou internações no mesmo espaço territorial, são aspetos que, de uma forma ou outra, têm merecido a atenção dos investigadores. O poder colonial não só destruiu e deformou as estruturas, as relações de poder e as coabitacões políticas existentes, como não transferiu para as colónias os fundamentos do Estado weberiano, limitando-se a edificar um modelo de governação mínima que lhe permitisse assegurar os seus interesses políticos e económicos de dominação. O Estado colonial, monolítico, omnipotente, monopolizador, alicerçado na centralidade das atividades políticas e económicas e na ação coerciva sobre qualquer insurgência contra a ordem estabelecida, ficou como legado para os Estados africanos independentes.

Na opinião de Paris (2002), as potências coloniais europeias transplantaram estruturas institucionais estranhas ao contexto local. Para Herbst (2000), o desenvolvimento das instituições do Estado na época colonial evoluiu diferentemente da orientação seguida na Europa (Paris, 2002, Herbst, 2000, *Apud* EU, 2009, p.52). Os Estados coloniais não emergiram de um processo demorado que consolidasse as instituições formais e mediante interesses de conflitos na sociedade. Pelo contrário, foram impostos externamente pelo poderio militar dos países europeus. «O Estado é na maior parte do continente africano essencialmente um Estado artificial, “a pairar sobre” uma sociedade que nunca o produziria e que o não pediu» (Luling, 1997:288-289, *Apud* EU, 2009, p.52).

O governo indireto, o modelo desconhecido e o carácter artificial das instituições do Estado podem ajudar a explicar a distância que separa a sociedade do Estado em África. O afastamento da sociedade do Estado foi acentuado pela administração indireta, na maior parte chefes tradicionais, que atribuiu aos locais um papel menor, embora sendo agentes diretos no terreno. Esta situação obrigou à reformulação do papel dos agentes locais, descaraterizando as relações de poder na comunidade e afetou o princípio de responsabilização e prestação de contas entre o chefe tradicional/servidor colonial e a comunidade. Deixou de existir o “contrato de governação” tradicional, baseado nas leis consuetudinárias e na relação direta entre os agentes/chefes locais e os governados, para ser substituído por uma nova relação na

qual a nomeação e/ou manutenção do chefe passou a depender da vontade do colonizador, independentemente da qualidade da governação local.

As práticas de desresponsabilização direta dos governantes face aos governados e a completa subalternização e submissão da sociedade à vontade do Estado desconhecido tem as suas origens no poder colonial. O Estado colonial edificou ou consolidou um sistema de despotismo centralizado, que seguiu como herança na bagagem das elites autóctones no pós-independência, muitos dos quais já eram atores menores no sistema colonial. A visão e a cultura de poder do Estado colonial foram mantidas pelas elites locais que controlaram o poder político nos novos Estados. Para Myrdal (1972), a debilidade das estruturas do Estado no período pós-colonial deriva da introdução exógena de instituições do Estado, as quais inculcaram nos cidadãos um sentimento de oposição contra elas e uma relutância em aceitar as suas regras (Myrdal, 1972, *Apud* 2009, p.52).

Uma outra herança que explica a fragilidade dos Estados em África prende-se com o facto das instituições do Estado colonial não estarem vocacionadas para a promoção do desenvolvimento nas colónias, mas para satisfazer os interesses económicos das metrópoles. A orientação da política económica estava focada em tirar o máximo possível dos territórios colonizados, investindo apenas em infraestruturas que viabilizassem esse propósito, criando nas elites uma perspetiva económica e social de ver o mundo a partir da capital para o exterior, em vez da capital para o interior do país. A herança da localização das capitais coloniais e futuras capitais dos Estados independentes no litoral, junto aos pontos de ligação com o exterior e de partida dos recursos contribuiu para alimentar esta perspetiva na opinião de alguns investigadores como Herbst (2009), que, ao referir-se ao carácter extractivo do Estado colonial, ligado à sua extroversão orientada para as potências coloniais, afirmou que «de uma forma muito sistemática, os europeus criaram capitais que transferiram o poder para o oceano e o afastaram dos centros de poder que os africanos lentamente tinham criado no interior do território».<sup>79</sup>

A limitada orientação em matéria de desenvolvimento dos Estados “frágeis” tem eco no carácter extractivo dos Estados coloniais, enquanto a sua incapacidade para mobilizar os recursos internos pode estar relacionada com a extroversão das instituições do Estado estabelecidas na época colonial (EU, 2009:53). Nota-se que as dificuldades

---

<sup>79</sup> Por exemplo, Acra tornou-se a capital do Gana em vez da cidade Kumasi, no interior, que tinha sido o centro do império Ashanti (ou Asante). A limitada orientação para o interior dos Estados coloniais reflete-se igualmente no fraco desenvolvimento de estradas que caracterizou o período colonial. As infraestruturas foram negligenciadas sempre que não coincidisse com o interesse de extroversão de recursos para a metrópole, através de ligações com os portos de exportação de matérias-primas.

de captação de receitas para o Estado, outras que não a venda de recursos para o exterior, persiste desde o período pré-colonial até os nossos dias, sendo um sério desafio para a construção e consolidação dos Estados em África. Nota-se igualmente que a estrutura de Estado bifurcada, na qual participa uma parte significativa da elite nacional pós-independência e a cultura do poder colonial mantida, podem ter dado origem as atitudes neopatrimoniais na maioria dos Estados da África subsariana.

Em relação à coesão social ou coesão nacional as práticas das administrações coloniais tiveram contributos negativos, cujas consequências ainda se fazem sentir como obstáculos nos desafios de construção de Estados em África. A introdução de uma certa rigidez na definição social e na identidade étnica, bem como a limitação de movimentos das populações, realidades até então desconhecidas, contribuíram para reforçar a etnicidade e o sentimento de pertença comunitária restrita. Ranger (1983), referiu explicitamente a “invenção da tradição na África colonial”, mostrando que algumas características distintivas das sociedades africanas pós-coloniais como, por exemplo, a importância das afiliações étnicas ou tribais, não são um legado do período pré-colonial, antes surgiram ou foram significativamente reforçadas na época do domínio colonial (Ranger, 1993:248).<sup>80</sup>

A análise dos fatores de fragilidade dos Estados no período colonial não esgota os fatores históricos que afetaram a fragilidade das instituições do Estado na África subsariana no passado, uma vez que a época pré-colonial teve igualmente influência no posterior desenvolvimento institucional da região. «Os períodos pré-colonial e colonial produziram efeitos duradouros não apenas na estrutura formal das instituições de Estado, mas também noutros fatores sociais que determinam a fragilidade ou a solidez de uma política» (EU, 2009:59).

#### Período pós-independência

O legado colonial influenciou significativamente as práticas políticas nos novos Estados africanos pós-coloniais, tornando-se de uma certa forma uma herança político-cultural. Esta herança manifestou-se na centralidade e no monopólio do poder, no autoritarismo do partido único, na captura do Estado pela elite dominante, no acesso profundamente assimétrico aos recursos, e na importação e experimentação de modelos de Estado e governação. Na opinião de Collier (2009), os Estados independentes da África

---

<sup>80</sup> Newbury (1998) relembrou que “a administração belga no Ruanda [...] procurou estruturar a ordem social, racionalizar e normalizar as relações sociais heterogéneas [...]. Na década de 1930 foram emitidos bilhetes de identidade que indicavam a categoria étnica das pessoas. [...] essas medidas não criaram a etnicidade; em vez disso, serviram para formar a sua importância social. Esta classificação, produto do domínio colonial, refletiu-se na classificação de cidadãos de primeira e segunda classes, na afetação de recursos e na distribuição de oportunidades para os diferentes grupos sociais (Newbury, 1998:11).

subsaariana foram formados pelo “ traço de uma caneta internacional”, uma vez que obtiveram o reconhecimento imediato do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Sobre a sua viabilidade económica, Collier observou que vários novos Estados eram iliputianos, uma vez que o curto período da experiência colonial impediu os cidadãos dos territórios coloniais de convergirem numa identidade nacional comum (Collier, 2009, *Apud* EU, 2009, p.55). Alguns investigadores como Jackson (1992) e Elias (1994) falaram em soberania negativa, ou seja, o reconhecimento jurídico de uma entidade formal com existência legal e representação externa no sistema internacional, mas sem a qualidade empírica do Estado, permanecendo, em boa medida, por realizar enquanto instituição e prática social.

Estes autores chamam a atenção sobre as questões relacionadas com a viabilidade política e económica desses Estados e com o reconhecimento internacional dos mesmos, contrários a alguns fundamentos do Estado weberiano e à trajetória histórica vestefaliana. Esta forma de reconhecimento internacional que encontrou o seu suporte no direito dos povos à autodeterminação e na Carta das Nações Unidas, derivou da nova ordem internacional pós-Segunda Guerra Mundial.

A fragilidade do Estado em África no período pós-colonial está ligada ao facto dos novos poderes terem sido alavancados nas instituições coloniais herdadas, realidade que criou nos cidadãos um sentimento de rejeição ao novo poder e de resistência ao cumprimento de normas ou de respeito pelas instituições. Mbeki (2010), referiu que o período colonial construiu, assim, “pseudoestados” que se tornaram depois fatores de conflitos entre as elites que emergiram no período pós-colonial, para o controlo dessa estrutura estatal. Para Badie (1992), o Estado importado é uma das causas da fragilidade dos Estados em África, por se tratar de modelo desconhecido e pelas dificuldades de ser viável e eficaz em tecidos sociais e políticos diferentes. Entre os vários aspectos que dificultam o funcionamento eficaz do modelo de Estado weberiano importado, apontados por Badie, destacam-se a ausência do Estado-nação e o tempo comparativamente curto em que se operou a construção dos Estados em África (Badie, 1992:127-176). A afirmação de Badie sobre a ausência do Estado-nação, como causa de não funcionamento do modelo weberiano de Estado é discutível se tivermos em conta que alguns Estados europeus e asiáticos não são Estado-nação, a começar pelo Reino Unido, tendo funcionado conforme o referido modelo.

O fraco alcance do poder do Estado e das estruturas administrativas herdadas podem ter obrigado a cautelas na indigenização das instituições de Estado e/ou de grandes alterações nas estruturas institucionais que careciam, antes de mais, de consolidação. Caplan (1996), sustentou esta possibilidade, afirmando que os líderes fundadores «necessitavam de controlar o aparelho administrativo em boas condições

de funcionamento em vez de procurar criar um novo de raiz com a inimaginável confusão produzida pela conquista da independência e a reorganização de toda a estrutura política em simultâneo» (Caplan, 1996:35).

Geralmente, a indigenização das instituições não era bem acolhida pelos líderes dos novos Estados independentes, formados no ocidente, que encaravam esta perspetiva como um retrocesso prejudicial ao desenvolvimento e à construção do Estado moderno. Por outro lado, a indigenização do poder colocaria de forma mais forte a questão da legitimidade do poder vis a vis as autoridades tradicionais, muitas delas com presença e poder significativos no terreno. A concorrência sobre a legitimidade do poder teria também encorajado a tendência para modernizar, trazer o novo ou manter o desconhecido, permitindo aos novos líderes construir e reforçar as suas legitimidades numa unidade política nova (Estado novo), que pudesse resistir às eventuais reivindicações de legitimidade por parte dos poderes tradicionais.

Importa referir que os argumentos de poder dos novos governantes careciam de solidez, baseados em movimentos políticos geralmente com pouca expressão para além das capitais, exceto nos poucos territórios com forte intensidade e durabilidade da luta política ou que conquistaram a independência através da luta armada. A opção de manter as instituições do Estado colonial e/ou importação do modelo do Estado prevaleceu sobre a possibilidade de desconstrução e construção conforme a regras consuetudinárias e ao modelo autóctone. Importa ainda referir que esta opção não teve lugar apenas em África, pois também os Estados asiáticos pós-coloniais adotaram a estrutura dos Estados coloniais. Assim sendo, o problema residiu menos no modelo de Estado herdado e mais no comportamento das elites locais que herdaram o poder, tendo-o reconfigurado aos seus interesses.

Na perspetiva de Pouliquy (2009), o projeto de construção da nação, impulsionado pelos líderes africanos no pós-independência, falhou em vários países porque se revelou incapaz de criar uma cidadania comum baseada no direito e numa identidade partilhada, que derivasse da conjugação de várias fontes: pré-coloniais, coloniais e anticoloniais. Para Clapham (2001), apesar de conscientes das dificuldades de construir Estados viáveis sobre bases sociais e territoriais frágeis, os líderes africanos independentistas acreditaram ser possível impulsionar e criar um sentido de identidade comum na população governada.

O projeto de construção do Estado-nação foi perseguido pelos líderes nacionalistas no pós-independência, acreditando ser possível realizá-lo num ambiente político monolítico, com ferramentas como o monopólio do Estado da vida política e económica, assim como com a contraposição do nacionalismo ao tribalismo e o forjar

da identidade nacional, até então inexistente, com abordagens políticas, ideológicas e administrativas. Os nacionalistas descuraram a profundidade das clivagens étnicas e das heranças do aparelho administrativo colonial e desvalorizaram as legitimidades híbridas e o poder das autoridades tradicionais sobreviventes do colonialismo, considerando-os obsoletos para o projeto de construção do Estado nacional.

O projeto nacionalista foi fortemente atingido pelas crises económicas e sociais que se instalaram nos novos Estados independentes na década de 1970, com profundos impactos na fragilização das instituições políticas e estatais, abalando os fundamentos do nacionalismo e da plataforma político-ideológica “independência igual ao trinómio liberdade – desenvolvimento – progresso”. As frustrações económicas e sociais em relação ao projeto da independência, o autoritarismo e centralismo excessivo, bem como as tentativas externas de reforço das influências geopolíticas do ocidente e as investidas geopolíticas comunistas, no âmbito da Guerra Fria, desferiram um forte golpe no nacionalismo africano, levando ao seu acantonamento progressivo e à sua substituição por um vazio de nichos de orientação ideológica autóctone para o desenvolvimento económico e social, e para a construção do Estado.

As dinâmicas neopatrimoniais nos Estados africanos como causas da fragilidade mereceram a atenção de alguns investigadores em ciência política e outras ciências sociais. A fragilidade dos Estados é vista não como uma situação conjuntural temporária, mas como uma situação política com raízes na realidade dos Estados africanos (Clapham, 1996, Englebert, 2008, e Tull, 2008, *Apud* Di John, 2010, pp.46-86). Por seu lado, Chabal e Daloz (1999), falam de uma racionalidade que se opõe à visão generalizada do Ocidente relativamente à existência de caos e desordem derivados do falhanço do Estado, a qual designam por “desordem como instrumento político” (Chabal e Daloz, 1999, *Apud* Di John, 2010, pp.46-86). Segundo Médard (1991), a expansão do Estado africano teve lugar com o objetivo de fornecer os meios de acumulação e distribuição de rendimentos para as elites políticas, sem objetivos desenvolvimentistas. Referindo-se a uma visão personalizada do poder, Bayart (1989) refere que desde as independências até ao final da década de 1980 se assistiu àquilo que designou como “assimilação recíproca das elites”, traduzida na integração de diversos agentes políticos e da sociedade civil numa elite que se unifica em torno das instituições como o partido único, a administração do Estado ou as forças armadas, e que se distancia cada vez mais das populações.

A manutenção das instituições do Estado colonial, as quais se reconhece um carácter extrativo, tem sido referido como fator de fragilidade. Esta manutenção respondeu aos interesses das elites locais que substituíram as elites coloniais no controlo do poder nos novos Estados independentes. Acemoglu *et. al* (2001), afirmam

que as potências coloniais estabeleceram instituições autoritárias e delegaram, em muitos casos, a administração corrente destas instituições a uma pequena elite de agentes locais (Acemoglu et. al, 2001, Apud EU, 2009, p.54). Este círculo de agentes coloniais transitou para a administração pós-colonial, continuando a controlar e a servir-se de instituições extrativas coloniais.

Reconhece-se a dificuldade de eliminar a extroversão colonial, logo após a independência, devido à falta de fontes de receitas internas e à dependência de fontes de receitas externas, que caracterizou a situação dos novos Estados na África subsariana. «A falta de vontade política para a mobilização dos recursos correspondia a uma grave limitação da capacidade. O aumento dos impostos constituiu um desafio para a estrutura do Estado pouco desenvolvida e com dificuldade em alargar o seu âmbito para fora das zonas urbanas, enquanto a maior parte da população vivia em zonas rurais de fraca densidade populacional» (EU,2009:54).

Porém, a não taxação interna teve reflexos nas políticas públicas, designadamente na criação de redes de transporte, no descurramento do interior e no incremento do neopatrimonialismo. A não prestação de contas em relação aos recursos do Estado, particularmente por não se tratar de tributação direta aos contribuintes, encorajou a desresponsabilização financeira perante os cidadãos.

Como já se referiu em relação ao legado colonial sobre o reforço da etnicidade pelas práticas das administrações coloniais, os Estados africanos independentes herdaram dois problemas estruturais que minaram a coesão nacional - a fragmentação da identidade política e social e instituições nacionais muito fracas para os desafios da coesão. Estes dois problemas estruturais constituíram grandes obstáculos para a formação de qualquer sistema de governação nacional forte e consolidado, minando a legitimidade do Estado e permitindo o surgimento de ordenamentos políticos propícios à instabilidade e resistentes às reformas. Esta realidade tem produzido a fragmentação política, dificultando o fortalecimento das instituições e da consciência nacional, assim como a construção/consolidação dos Estados.<sup>81</sup>

A construção dos Estados em África no contexto da Guerra Fria teve também efeitos que influenciaram negativamente o processo. O Início da Guerra Fria em 1947 tornou-a contemporânea do processo de descolonização. Esta coincidência entre dois

---

<sup>81</sup> As divisões étnicas (tribais) e religiosas, bem como as formas geográficas e socioeconómicas da fragmentação política, impediram a formação de “um dos mais importantes requisitos para o bom funcionamento dos Estados [...] a criação de estruturas burocráticas apolíticas (serviços públicos, justiça, polícia e exército) assentes numa ideologia que legitima o papel da autoridade neutra do Estado na manutenção da ordem social através de procedimentos prescritos e do Estado de direito” (Easterly, 2000:12).

momentos relevantes na cena política internacional na segunda metade do Século XX tiveram influências diretas. O crescente antagonismo Leste - Oeste teve impacto direto no processo de descolonização.<sup>82</sup>

Com o fim da Guerra Fria e as mudanças na ordem internacional que lhe seguiram, os países africanos perderam peso nas agendas estratégicas das grandes potências, fazendo ruir a “incondicionalidade” da ajuda e dando lugar à significativa redução de fluxos financeiros para a África subsariana. Esta libertação do “fardo” da ajuda produziu profundas mudanças no discurso político dos líderes ocidentais e no comportamento das agências de cooperação, baseadas doravante na visão neoliberal triunfante. O recurso aos apoios das instituições de Bretton Woods (FMI e BM) e dos parceiros bilaterais, abriu caminho para as exigências de liberalização económica e política, através da introdução de condicionalidades nas relações de cooperação. A liberalização económica, através da imposição de PAE e a liberalização política, através da imposição da democratização, do multipartidarismo e eleições pluralistas, produziram efeitos nos Estados com profundas fragilidades.<sup>83</sup>

As conclusões do inquérito, realizado no âmbito desta dissertação, revelam, como intervenções externas mais negativas, a colonização, o apoio aos regimes não democráticos, violadores de direitos humanos, ditatoriais e corruptos e a elevada dependência económica externa. Mais em concreto, apontam: i) o colonialismo, pelas suas consequências negativas no processo de desenvolvimento económico e social do continente e pelas pesadas heranças que ainda se fazem sentir nas sociedades africanas; ii) O apoio aos regimes não democráticos, violadores de direitos humanos, ditatoriais e corruptos foi considerado como um dos aspetos negativos das intervenções externas. Foram citados o exemplo de *francafrique* e as contradições da política externa dos EUA durante a Guerra Fria; iii) os modelos de organização económica das então colónias, a persistente dependência da exportação de matérias primas e a dependência da ajuda que se revelaram amarras que continuam a entravar os esforços para o desenvolvimento de África, sendo esta dependência responsável por anular o esforço de construção da soberania económica e constituindo um sério entrave para encontrar os caminhos para o desenvolvimento.

## **2.4 Notas do debate teórico sobre a responsabilização**

A fragilidade dos Estados, sendo cada Estado um caso, resultou de diversos fatores e de interações entre eles, numa trajetória histórica. Portanto, pode-se colocar de lado a

---

<sup>82</sup> A construção dos Estados no contexto da Guerra Fria será objeto de atenção mais alargada no ponto a seguir.

<sup>83</sup> As questões dos PAE e da governança merecem atenção mais alargada no terceiro capítulo.

existência de um processo-tipo com causas determinantes para a fragilidade dos Estados.

As narrativas feitas sobre as teorias da responsabilização interna e externa mostraram claramente as limitações de cada uma delas, e a necessidade de abordagens alargadas a todos os fatores, sem classificação e hierarquia, não descurando as trajetórias históricas dos Estados na África subsariana, nem as dinâmicas políticas e culturais.

As teorias de responsabilização têm implícita a desresponsabilização de uns e a atribuição, quase total, de responsabilidade a outros. Essas teorias, que tendem a responsabilizar excessivamente os fatores internos ou fatores externos, aparecem com roupagens políticas e ideológicas da visão neoliberal (responsabilização interna) e da tese da construção histórica da dependência do Sul em relação ao Norte (responsabilização externa).

As teorias funcionalistas, que insistem em considerar a fragilidade dos Estados como um problema intrinsecamente africano, configuram a incapacidade dos governos africanos e abrem caminho para a intervenção externa como solução para repor esses Estados na via certa. As limitações destas abordagens foram referidas e as suas insuficiências criticadas.

As teorias da responsabilização externa, que atribuem a responsabilidade exclusiva aos fatores externos, descurando as responsabilidades dos governos africanos na manutenção de modelos importados e nos impactos negativos do neopatrimonialismo e do clientelismo na governação foram perdendo espaço na investigação e contribuíram para uma certa acomodação e/ou para minar os esforços dos africanos para encontrarem vias adequadas para a redução da fragilidade dos Estados.

As causas e dimensões da fragilidade são múltiplas e tiveram lugar em diversas etapas históricas na África subsariana. Portanto, a combinação dos fatores endógenos e exógenos afigura-se recomendável como perspetiva a privilegiar. Muitos fatores internos e externos estiveram em interação, entre a imposição/exportação e a aceitação/importação. Por exemplo, a questão do Estado importado e da sua edificação no pós-independência contou não só com interesses externos, mas também com interesses internos para a sua realização como projeto político.

Afigura-se que a investigação deve considerar a necessidade de conhecer bem o passado para melhor poder encarar os obstáculos e assumir os desafios do presente. Igualmente, parece que deve ser abandonada a perspetiva de causas determinantes,

privilegiando-se a diversidade de fatores e suas interligações na análise dos diversos casos.

A investigação deve atender, ainda, aos impactos dos fatores sistémicos nos Estados com fragilidade, tais como os fenómenos da globalização, as ameaças à segurança internacional, o papel e a capacidade dos Estados ou o papel de novos atores internacionais.

A literatura sobre a fragilidade dos Estados não revela consenso sobre as principais causas ou fatores que incorporam a fragilidade dos Estados em África. Mas são perceptíveis alguns elementos transversais a diversas análises, como a diversidade de fatores envolvidos e a possibilidade de serem agrupados em estruturais (geográficos e históricos) e conjunturais (políticos, institucionais, sociais, económicos). Neste sentido, propõe-se a seguinte arrumação:

- i) Entre os fatores geográficos, são de destacar as dimensões e características do território, a densidade populacional e a composição etária e social, a abundância ou não de recursos naturais e as características climáticas;
- ii) Entre os fatores históricos, são de relevar as heranças do colonialismo, particularmente no referente à coesão nacional, ao modelo de extroversão, ao sistema político, à dicotomia entre poder centralizado e poder comunitário e à existência de diversas legitimidades;
- iii) Entre os fatores políticos e institucionais, são de notar a qualidade da governação e a capacidade das instituições estatais, a crise de legitimidade do Estado, a predação dos recursos através do neopatrimonialismo e clientelismo, a atitude de desconfiança da sociedade em relação ao Estado, a ausência ou fraca presença territorial do governo, o estatocentrismo excessivo e o fraco controlo das ações dos governantes pelas instituições formais, a insegurança e instabilidade política, e os impactos negativos das intervenções externas;
- iv) Entre os fatores sociais são de referir a fragmentação identitária e a falta de coesão social, as assimetrias e exclusão sociais, o impacto da extrema pobreza, as particularidades culturais, o fraco acesso aos serviços públicos e a débil capacidade da sociedade civil;
- v) Entre os económicos, são de considerar a viabilidade económica dos Estados, a persistente incapacidade de diversificar a economia e as fontes de receita fiscal, a predominância do setor informal na economia, os impactos das reformas económicas neoliberais, os efeitos da corrupção, a dependência da ajuda externa, a excessiva vulnerabilidade da economia face aos choques externos e os efeitos da globalização.

Igualmente, importa ter em conta que existem “diversas Áfricas”, ou seja, a não homogeneidade dos Estados africanos, cujas diferenças se fazem sentir nas dinâmicas de construção e funcionamento das instituições do Estado, na extensão territorial da presença do governo, na força ou fraqueza da autoridade central, nas dimensões territoriais e no estado da coesão nacional, entre outras realidades, que dificultam uma tipologia única de Estado “frágil”. Embora os Estados africanos tenham todos sofridos as consequências de fatores exógenos nas suas trajetórias históricas, as suas consequências não se fizeram sentir em todas as geografias da África subsariana de uma maneira uniforme, quer em termos de presença colonial efetiva, de intensidade e expansão territorial de certas práticas de domínio e formas de governação coloniais ou de exacerbção de conflitos étnicos, quer de formas de acesso às independências, bem como da presença ou sobrevivência de outras legitimidades de poder, para além da legitimidade do Estado central. Também as dinâmicas pós-independência apresentam diferenças em relação às práticas de neopatrimonialismo e de clientelismo, à existência da “maldição da abundância de recursos” ou da “maldição da falta de recursos”, e à natureza e intensidade dos conflitos e/ou guerras civis e dos seus efeitos nos tecidos políticos, sociais e económicos.

## **2.5 Construção de Estados em África no contexto da Guerra Fria**

A Segunda Guerra Mundial teve consequências diretas na criação e no alargamento de espaços para o crescimento do nacionalismo e da luta pela libertação dos povos em África e Ásia nos planos nacional e internacional. A participação de territórios colonizados na luta universal contra o fascismo e pela liberdade e democracia mobilizou a opinião pública dos países colonizadores a favor da autodeterminação dos povos como direito universal, e despertou e impulsionou as elites nas colónias para a luta pela independência.

O nacionalismo desenvolveu-se nos terrenos dos anseios pela liberdade e paz, e das consequências de duas guerras mundiais que fragilizaram as potências europeias detentoras de impérios coloniais em África e na Ásia. Para além das declarações políticas feitas na Carta do Atlântico (1941) e acolhidas pela Carta das Nações Unidas (1945) e, posteriormente, postuladas na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (1948), a descolonização foi impulsionada pela decadência das potências coloniais na Europa, processo que teve início com a Primeira Guerra Mundial

e a “Grande Depressão” de 1929<sup>84</sup>, e acabou recebendo uma sentença fatal com o desfecho da Segunda Guerra Mundial.

O Início da Guerra Fria em 1947 tornou-a contemporânea do processo de descolonização. Collier (2009), afirmou que a «descolonização ocorreu depois da mais terrível guerra mundial da história e num contexto de rivalidade nuclear. Não é de surpreender que existisse a ideia de que a ameaça militar externa já não era uma parte aceitável do comportamento dos governos: os custos eram demasiado elevados e as guerras entre vizinhos poderiam transformar-se em guerras globais. Como resultado da pressão internacional, incluindo a mediação internacional através das Nações Unidas e de grupos regionais como a OUA, a possibilidade de guerras internacionais foi radicalmente reduzida. [...] O processo darwiniano pelo qual os Estados fortes absorvem os fracos, um processo que ajudou a Alemanha a reduzir o número de Estados de 300 para 1, deixou de existir completamente» (Collier, 2009:4).

Esta coincidência entre dois momentos relevantes na cena política internacional na segunda metade do século XX foi crucial. As posições favoráveis ao fim dos impérios coloniais por parte dos EUA e da URSS, duas superpotências emergentes da Segunda Guerra Mundial, sofreram mutações e ajustamentos em razão das novas estratégias de cada um dos dois polos ideologicamente em confronto. Os anticolonialismos dos EUA e da URSS foram profundamente afetados pela Guerra Fria, transformando-se em fator de instrumentalização política e ideológica na luta pela conquista de geografias de influência nos países descolonizados ou nos movimentos de libertação contra o colonialismo. O antagonismo crescente entre os dois campos da Guerra Fria teve impacto direto no processo de descolonização, através de ações vincadas na “estratégia de contenção” dos EUA e na “solidariedade internacional com os povos em luta pela autodeterminação e independência” promovida pelo bloco socialista.

As linhas da “estratégia de contenção” começaram a ser alinhavadas em 1946 com o artigo de George F. Kenan, diplomata americano em Moscovo, e foi consolidado por John Foster Dulles em 1953. Alicerçado num anticomunismo total, a “estratégia de contenção” estabeleceu uma relação direta entre a influência e expansão comunista e os movimentos nacionalistas em África e Ásia. Esta colagem não só provocou o desencanto e desengajamento dos EUA no apoio à descolonização, como colocou os movimentos de libertação em luta ou no poder nos novos Estados independentes como alvos das ações de “contenção”, integrando-os na lista negra de atores a combater.

---

<sup>84</sup> A Grande Depressão teve início em 1929 e persistiu ao longo da década de 1930, sendo considerada o pior e o mais longo período de recessão económica do sistema capitalista do século XX, causando altas taxas de desemprego e quedas drásticas do produto interno bruto e da produção industrial de diversos países.

Justificando a sua posição, Dulles disse que a estratégia de contenção não se tratava de uma apologia ao colonialismo, pois os EUA foram a primeira colónia a conquistar a sua independência. Mas que os EUA “favoreceriam a ascensão das colónias à autodeterminação e mesmo à independência nos casos onde não existisse razão “válida”, ou seja, ameaça comunista. Combater o nacionalismo vestido de roupagem comunista e a limpeza de comunistas nos governos dos novos Estados independentes foram dois objetivos da “estratégia de contenção” para África e Ásia.<sup>85</sup>

A estratégia da URSS, que se poderia apelidar de “expansão da influência comunista”, colocou o seu foco no apoio aos movimentos de libertação e na formação de quadros para a gestação de embriões e consolidação de células pró-comunistas nos movimentos em luta pela descolonização e nas elites dirigentes nos novos Estados.

Segundo N'Dimina-Mougala (2009), «... a Guerra fria teve lugar porque, de um lado, os EUA queriam estender a sua influência ao nível planetário, sem ter em conta os direitos que a URSS conquistou na Segunda Guerra Mundial. Por outro lado, no que se refere à URSS, deve ser tida em consideração a própria natureza do sistema comunista, o seu caráter messiânico e expansionista que foi enxertado do imperialismo russo, facto que criou a concorrência entre os vencedores da Segunda Guerra Mundial» (N'Dimina-Mougala, 2009: 53-65).

Analizando os antagonismos e radicalismos das posições dos dois blocos, N'Dimina-Mougala (2009) disse que as relações internacionais no período da Guerra Fria foram «um jogo de resultado nulo», ou seja, «as somas são quase sempre as mesmas do início ao fim. Assim, todo o ganho que um jogador pode realizar, não o poderá conseguir que em detrimento do outro. Não pode haver benefícios mútuos. O progresso do outro deve ser impedido a todo o custo».

Os EUA e a URSS estavam ambos a favor da autodeterminação dos povos, mas os seus objetivos e interesses geopolíticos específicos levaram-nos a encarar a descolonização como uma oportunidade de alargamento da geografia de influências políticas, ideológicas e económicas, ocupando os espaços deixados pelas potências colonizadoras em decadência.

O final dos anos 50 e início dos anos 60 foi o momento em que as ex-colónias britânicas, francesas e belgas se tornaram independentes. Os novos Estados passaram a constituir uma importante retaguarda e a aportar maior dinâmica à pressão internacional para a conclusão do processo de descolonização do continente.

---

<sup>85</sup>Guerre froide et décolonisation. (Online) Disponível em :  
[https://www.ladocumentationfrançaise.fr/var/storage/libris/330331280620\\_Ex.pdf](https://www.ladocumentationfrançaise.fr/var/storage/libris/330331280620_Ex.pdf)

Nas conclusões do inquérito de suporte à presente dissertação a maioria dos inquiridos consideraram o apoio à descolonização e o acesso à independência das ex-colónias como a intervenção mais positiva de atores externos para reforço da soberania dos Estados e para o desenvolvimento em África.

### **2.5.1. Consequências da Guerra Fria nos novos Estados em África**

A Guerra Fria, na sua vertente político-diplomática e ideológica, foi uma disputa de espaços de influência que alargou o campo de confrontos geopolíticos para o “terceiro mundo”, tornando-se numa das causas de instabilidade política, fragilidade institucional e vulnerabilidade económica dos novos Estados independentes.

A emergência de novos atores na cena política internacional tornou a diplomacia, ou se quisermos a “guerra diplomática”, numa das armas da Guerra Fria. Os novos Estados africanos foram internacionalizados num cenário ideologicamente repartido em dois campos, sem terem tempo de construir alicerces mais sólidos e definir estratégias próprias de relacionamento externo.

A fase de gestação dos Estados africanos coincidiu com a rápida internacionalização de África no contexto da Guerra Fria, com fortes influências de fatores exógenos sobre o ordenamento interno em edificação.

#### Confronto político-diplomático

O contexto da Guerra Fria catapultou o estatuto dos novos Estados para um plano de visibilidade significativa, sobretudo nas Nações Unidas, com crescente número de Estados africanos e asiáticos membros da organização universal. «As independências africanas ocorreram numa atmosfera protetora que promoveu a absorção das ex-colónias como membros da sociedade internacional de Estados soberanos. Pela primeira vez, a soberania do Estado era aceite na base jurídica de reconhecimento por parte dos outros Estados soberanos e não na base empírica de capacidades de governação, defesa e extração fiscal, que desde sempre constituíram a prova crucial da viabilidade dos Estados. Tal mudança de paradigma é imprescindível para compreender a viabilização dos Estados africanos pós-coloniais, muitos dos quais minúsculos, sem acesso para o mar, ou paupérrimos, e que nunca teriam emergido noutro momento histórico» (Oliveira, 2009:95).

A competição entre os EUA e a URSS, que arrastou os respetivos aliados, na qual foram utilizados vários instrumentos político-diplomáticos e económicos, criaram as condições para uma maior visibilidade, espaço e capacidade de atuação dos Estados africanos no plano internacional. O pragmatismo, o não-alinhamento (ou o firme engajamento no quadro da *Françafrique*), tudo serviu para captar mais ajuda, sempre que possível nos dois campos. Nas duas décadas pós-independência (anos 1960 e

1970), a política dos novos Estados africanos caraterizou-se por tirar o maior proveito do cenário internacional da Guerra Fria, através da geopolítica de alianças (ou não) com um dos blocos em confronto, para o acesso aos fluxos da ajuda internacional e/ou para a manutenção dos regimes e líderes políticos ideologicamente alinhados.

A disputa de apoios diplomáticos entre os EUA e a URSS nos corredores da ONU fez crescer as margens de ação dos novos Estados membros, sobretudo na Assembleia Geral. A vaga de independências nos anos 1960 reconfigurou a Assembleia Geral das Nações Unidas, dando a maioria de votos ao terceiro mundo. Com o direito de veto exercido pelos Estados membros com assento permanente no Conselho de Segurança, facto que bloqueou o funcionamento deste órgão durante a Guerra Fria, o papel da Assembleia Geral cresceu significativamente, como espaço onde era possível fazer aprovar declarações e resoluções sobre assuntos da agenda internacional.

A neutralidade ativa, expressa no Princípio do Não-Alinhamento, marcou forte presença nas ações político-diplomáticas no contexto da Guerra Fria. A maioria dos Estados africanos fizeram-se membros do Movimento dos Países Não-Alinhados. O Princípio do Não-Alinhamento implicava uma neutralidade positiva e ativa, alicerçada no anti-imperialismo, na defesa das soberanias e do princípio de não ingerência, e na luta por uma ordem internacional mais justa.

#### (In)estabilidade política e *Françafrique*

O contexto da Guerra Fria reduziu consideravelmente as pressões americanas e, progressivamente, da opinião pública ocidental, sobre os países colonizadores em favor da autodeterminação dos povos e independência das colónias. Numa altura em que o recuo do processo de concessão de autonomias e independências já não tinha marcha atrás, a necessidade de preservar o domínio sobre os territórios colonizados e o controlo sobre os futuros Estados independentes levou a França a optar pela tática de arrastar o processo de descolonização o máximo possível, por um lado, promovendo processos de autonomia e assegurando alinhamentos dos líderes dos movimentos para a descolonização e, por outro lado, exercendo mão forte sobre qualquer movimento que pudesse ameaçar o quadro neocolonial de relacionamento concebido.

A França assumiu-se como “guardiã” das suas ex-colónias, protegendo os seus interesses geopolíticos, económicos e militares em África, com o beneplácito dos seus aliados da NATO. Assim, nasceu o quadro de relacionamento denominado *Françafrique*, que teve um papel importante na preservação do domínio francês sobre as suas ex-colónias e na luta contra as influências do comunismo, intervindo em guerras civis e promovendo ou contendo golpes de Estado. A proteção dos regimes e dos líderes dos novos Estados que estavam alinhados com a França, a manutenção de bases

francesas em algumas ex-colónias, as intervenções militares em casos de ameaça aos seus interesses, e a conservação da dependência económica e do controlo da política monetária das suas ex-colónias, caraterizaram a “doutrina” *Françafrique*.<sup>86</sup>

O confronto ideológico entre os dois blocos da Guerra Fria e as suas influências nos novos Estados independentes constituíram fatores de desestabilização e de golpes de Estados que caraterizaram a primeira fase de edificação dos Estados em África. «Embora os Estados subsaarianos não estivessem sujeitos a ameaças externas, eram altamente inseguros, uma vez que as ameaças provinham de rebeliões internas, não de Estados vizinhos. A viabilidade da rebelião estava relacionada com a pequena dimensão dos novos Estados, fator que aumentava as possibilidades de os rebeldes derrotarem o exército e se apoderarem do poder, enquanto os Estados de maior dimensão “estavam seguros”» (EU, 2009:56).

Esta situação produziu a convergência de interesses entre as elites no poder com a sociedade, e entre as elites no poder com o Estado estrangeiro protetor, na maioria dos casos a ex-potência colonizadora. A doutrina *Françafrique* foi um complemento importante para a “Estratégia de Contenção” dos EUA em África. Algumas respostas do inquérito desta dissertação apontaram como um dos aspectos mais negativos da intervenção externa o apoio à regimes ditatoriais, a acomodação com as violações dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos países africanos, em nome do respeito pelo princípio de não ingerência, bem como a instrumentalização da ajuda em função dos interesses estratégicos das potências doadoras durante a Guerra Fria.

#### (In)condicionalidade da ajuda

A internacionalização do confronto no contexto da Guerra Fria colocou os Estados do continente sob fortes pressões político-diplomáticas externas. A ajuda ao desenvolvimento passou a fazer parte do arsenal para o confronto entre os dois blocos em África. Entre os engodos e as pressões dos dois blocos da Guerra Fria, os países africanos começaram a procurar vias diplomáticas e de cooperação que permitissem captar mais e melhor as ajudas dos principais atores da Guerra Fria. A solidariedade internacional expressa em forma de ajuda ao desenvolvimento passou a obedecer a interesses geopolíticos e a condicionalidades ideológicas.

Desde opções pelo campo político-ideológico, ao não-alinhamento ou ao acolhimento de bases militares estrangeiras, tudo servia aos Estados africanos para captar mais recursos da ajuda. Esta, esteve sempre mais sujeita a condicionalidades

---

<sup>86</sup> Fourt, Oliver «Desde a independência dos Estados africanos em 1960 até 2010, a França interveio militarmente mais de 30 vezes no continente» (Fourt, 2010), 1960 – 2010, 50 ans d'interventions militaires françaises en Afrique.

ideológicas e estratégicas do que a condicionalidades políticas e económicas. As condicionalidades económicas acabaram por ser introduzidas com os Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) no final dos 1970 e início dos anos 1980 e as condicionalidades políticas mais tarde, com o fim da Guerra Fria.

#### Modelos de associação e não condicionalidade da ajuda

OS Estados europeus, ex-colonizadores e “detentores de territórios ultramarinos”, começaram a esboçar uma reação no quadro das relações internacionais no contexto da Guerra Fria e no advento do fim dos impérios coloniais, procurando formas de conservar a dominação sobre as suas antigas possessões, futuros Estados independentes. A manutenção das dependências económicas construídas na época colonial e a gestação de novos laços que mantivessem estes países na órbita de influência dos ex-colonizadores foram as causas da associação, batizada de cooperação. O modelo da cooperação de associação criado pelos países europeus do Mercado Comum, antes das independências e consolidado posteriormente nas Convenções de Yaoundé e Lomé, teve um papel importante na manutenção dos novos Estados em África nas esferas de interesses económicos e dependência das ex-metrópoles.

Em 1958, após o Tratado de Roma que criou o Mercado Comum, foi adotada a Convenção de Associação dos países e territórios ultramarinos aos Estados Membros. Esta Convenção, que entrou em vigor em janeiro de 1958 com a duração de cinco anos, permitiu a manutenção de fluxos tradicionais de comércio e o acesso privilegiado de territórios associados ao Mercado Comum.

A perspetiva *aid and trade* começou a ganhar espaço nas relações de cooperação entre os Estados membros do Mercado Comum e os países e territórios ultramarinos associados. O acesso preferencial ao mercado comunitário e a criação do primeiro Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), com o objetivo de promover o desenvolvimento dos territórios associados, confirmaram esta perspetiva (Mendes de Carvalho, 2011:18).

A primeira Convenção de Yaoundé (1963 – 1968) foi assinada por seis Estados do Mercado comum e 18 Estados africanos. O modelo de associação foi sendo desenvolvido através da Convenção de Yaoundé II que criou o segundo FED. A independência de parte significativa dos territórios coloniais dos Estados membros em África levou à substituição do caráter unilateral da Convenção de Associação por uma outra de natureza contratual. O modelo de Yaoundé foi assim substituído pelas Convenções de Lomé, com a duração de 5 anos, iniciadas com Lomé I em 1975, Lomé II em 1980, Lomé III em 1985 e Lomé IV em 1990 – esta última sofreu uma retificação

em 1995, com a assinatura de Lomé IV-bis, que passou a integrar expressamente condicionalidades políticas. Este modelo de cooperação e as modalidades de conceção de ajuda que o caracterizaram teve, até Lomé IV, o contexto da Guerra Fria como uma das causas da sua duração, com o fator geopolítico a jogar um papel importante na sua manutenção. Do ponto de vista da cooperação para o desenvolvimento, o período da vigência do modelo de Lomé I a III (1975-1989) repartiu-se em duas fases, a seguir referidas.

Na primeira fase, em Lomé I e Lomé II, a cooperação comunitária revelou-se incondicional, sendo caracterizada pela atitude proclamada pelo então Comissário Claude Cheysson em relação à ajuda aos países do Grupo ACP (África, Caraíbas e Pacífico), parceiros no quadro da Convenção: «É vosso dinheiro! Utilizai-o segundo as vossas prioridades! Nós estamos disponíveis para vos conceder conselhos técnicos» (Frisch, Dieter 1998:65-105).

A segunda fase foi inaugurada pela Convenção de Lomé III, ao introduzir o “diálogo sobre políticas” e a concentração setorial da ajuda com vista a melhorar a sua eficácia. De acordo com o “*Memorandum Pisani*” (1982), que teve reflexos nas negociações de Lomé III, “O desenvolvimento não é uma questão de fornecer instrumentos, por superior que seja a sua qualidade, mas de o beneficiário sentir a necessidade desses instrumentos e, em consequência, o desejo de os construir e de ser capaz de os dominar” (EEC, Community Development Policy, 1992, *Apud Sêrra, 1997, p.28*).

A influência crescente da visão neoliberal das instituições de Bretton Woods na política de cooperação da Comunidade levou à introdução de condicionalidades nos acordos de Lomé. Lomé III representou um primeiro ensaio para a introdução de condicionalidades políticas, ao colocar sobre a mesa de negociações a problemática de respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais, mostrando uma nova dimensão política na cooperação com os países ACP. A atitude da Comunidade passou assim do «deixar gerir» que caracterizou as primeiras convenções, para a de «intervenções crescentes» (Gabas Jean-Jacques, 1998:13-25).

A Introdução efetiva de condicionalidades políticas e económicas teve lugar na Convenção de Lomé IV, assinada em 1989 e, principalmente, na sua versão revista em 1995 a Convenção de Lomé IV-bis. Assinada num contexto de crise da ajuda, devido aos resultados considerados modestos alcançados nos trinta anos da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) e da imposição dos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) pelos credores (de acordo com o modelo e regras definidas pelo Fundo Monetário Internacional), Lomé IV-bis introduziu a lógica de condicionalidade orientada

preferencialmente para os países que aderissem a reformas económicas e políticas e nos quais o seu impacto fosse suscetível de ser mais elevado.

Esta mudança de atitude conduziu definitivamente ao fim da política de “não ingerência” da União Europeia em relação aos países ACP. Os Estados com profundas fragilidades em África tornaram-se cenários de transições económicas e políticas que contribuíram para aprofundar a fragilidade desses Estados.

#### Diálogo Norte – Sul e Reivindicações da NOEI

O período da Guerra Fria foi também marcado pelo diálogo Norte – Sul e pelas reivindicações de uma Nova Ordem Económica Internacional (NOEI) por parte dos países em desenvolvimento. Os choques externos que afetaram as economias do terceiro mundo exportadoras de produtos de base colocaram na agenda do diálogo as desigualdades estruturais nas relações Norte – Sul. Num outro diapasão, as consequências do primeiro choque petrolífero mostraram a significativa dependência dos países industrializados em relação às matérias-primas provenientes do Sul. Reagindo a estas duas situações e pressionado pelas reivindicações da NOEI, a Europa Comunitária avançou para um novo modelo de cooperação com os novos Estados independentes.

O Grupo ACP foi criado em 6 de junho de 1975 pelo Acordo de Georgetown e ainda nesse ano foi assinada a primeira Convenção de Lomé. Esse modelo renovado de associação foi reflexo da evolução do diálogo Norte – Sul, tendo sido incluídas algumas exigências da NOEI no renovado dispositivo jurídico de cooperação com os países ACP, como por exemplo o mecanismo de estabilização das receitas de exportação (STABEX) (que acabou por ficar além das propostas da NOEI, que visavam a criação de um mecanismo de compensação da deterioração dos termos de troca, o que não foi aceite pela CEE) - que se tornou numa espécie de seguro financiado não pelo exportador, mas sim pelo importador.<sup>87</sup>

De acordo com Daniel Bach (1993), a razão principal de intensificação das relações entre a Comunidade Económica Europeia (CEE) e os ACP foi a de assegurar o aprovisionamento da CEE em matérias-primas e de promover uma integração estratégica CEE – ACP. Lomé I apresentou-se como resultado de uma arbitragem de custos – benefícios entre as partes envolvidas (Bach, 1993 :31- 46).

#### A Imposição de condicionalidades e a perda da soberania económica

---

<sup>87</sup> «Pela primeira vez, alguns riscos de produção e exportação de produtos agrícolas de base eram cobertos por uma espécie de seguro financiado pelo importador» (Mendes de Carvalho, 2003:22-23).

O sistema internacional edificado no contexto da Guerra Fria não só projetou rapidamente os novos Estados africanos para a cena internacional, proporcionando-lhes maior presença e espaço de ação como atores internacionais, como criou uma conjuntura que facilitou o acesso destes países aos fluxos de ajuda pública, de ambas as partes em conflito. A reconstrução da Europa pós-Guerra e a crescente procura de matérias-primas para as economias do ocidente, em crescimento robusto, foram outros fatores que beneficiaram África na primeira década pós-independência.

Assim, os Estados independentes em África beneficiaram de uma conjuntura internacional política e económica favorável nos anos 1960 e início da década de 1970. Segundo Cooper (2002), «O sistema internacional da Guerra Fria foi um dos pilares essenciais da política africana das décadas de 1960 e 1970. O outro pilar imprescindível foi o caráter da economia internacional durante estes anos e os seus efeitos na vida dos Estados africanos. A África subsaariana beneficiou de uma conjuntura ideal durante quase trinta anos a partir do fim da II Guerra Mundial: O *boom* económico ininterrupto nas sociedades industrializadas resultou em preços internacionais, consistentemente altos, das matérias-primas minerais e agrícolas que a África produzia» (Cooper, Fred, 2002, *Apud Oliveira, 2009, pp.93-114*).

A crise petrolífera, que abalou as economias dos países industrializados, a par das suas consequências no mercado internacional de produtos de base, provocaram profundos choques nas economias dos países africanos dependentes da exportação de matérias-primas. Estes choques externos devastadores afetaram profundamente as economias em África e deram início a uma crise que demorou décadas para ter respostas adequadas.

Aos choques externos dos anos 1970 seguiu-se a crise da dívida externa, com os Estados africanos a tornarem-se altamente endividados, devido às necessidades de financiamento para fazer face às quedas das receitas de exportação. A crise da dívida fragilizou as economias dos Estados da África subsaariana e permitiu a imposição de Programas de Ajustamento Estrutural. A África perdeu aquilo que lhe restava em matéria de soberania económica, com a imposição dos paradigmas de condicionalidade em detrimento dos da soberania dos Estados.

Esta falta de alternativas, deveu-se ao facto de os Estados africanos tardarem em ajustar as suas políticas económicas em resposta às alterações ocorridas no mercado internacional, tendo sido surpreendidos com a vaga neoliberal que se impôs na política internacional, consubstanciada sobretudo nas políticas das instituições de *Bretton Woods* (FMI e BM), na sequência das mudanças políticas operadas no Reino Unido, EUA e República Federal alemã, na passagem dos anos 1970 e nos anos 1980.

A ajuda facilitada e incondicional distraiu África da procura de soluções para os choques externos e o endividamento levou à perda de soberanias política e económica (e estratégias de desenvolvimento).

Esta narrativa, permite tirar algumas notas sobre as consequências políticas e económicas, diretas e indiretas, da Guerra Fria na fragilização dos Estados em África: i) os países africanos foram catapultados para a cena internacional ainda numa fase de gestação do Estado, sem tempo e potencial político bastante para definir as suas estratégias de atuação; ii) o sistema internacional, edificado no contexto da Guerra Fria, criou vantagens para um maior acesso à ajuda internacional sem critérios de condicionalidade (exceto as ideológicas e de alinhamento estratégico); iii) a facilidade da obtenção da ajuda adiou o empenho dos governos africanos na procura de soluções duráveis para enfrentar choques externos, e as políticas de endividamento levaram à perda da soberania em matéria de políticas económicas; iv) a proteção externa aos regimes e líderes políticos (re)configurou as relações internas nos sistemas políticos em favor das elites no poder, assegurou a estabilidade, mesmo que temporária e precária, de regimes políticos, preservou ineficácia governativa e perverteu os objetivos da ajuda.

## **Capítulo III - Fragilidade dos Estados e Agendas de Intervenção Externa**

### **3.1 Fragilidades dos Estados e condicionalidades económicas: os PAE em questão.**

#### **3.1.1 Trajetória das Políticas de Ajustamento Estrutural.**

Na primeira década pós-independência os países africanos registaram significativas taxas de crescimento económico, comparáveis às dos países da Ásia e América Latina, sendo interrompidas por choques externos provocados pelos impactos das crises petrolíferas dos anos 70 e pela queda dos preços das matérias-primas no mercado internacional. Aos choques externos seguiu-se a crise da dívida externa, dado a necessidade destes Estados recorrerem a financiamentos para fazer face às quedas das receitas de exportação.

A insustentabilidade de políticas orçamentais, as insuficiências da ajuda ao desenvolvimento e, sobretudo, o crescente fardo da dívida externa, obrigaram alguns Estados a solicitar apoios do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Estas instituições impuseram como condição de apoio a implementação dos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE). De acordo com Chabal (2009), as razões de introdução dos PAE pelo FMI e BM, na década de 70, resultou de duas constatações: i) apesar do começo promissor, nos primeiros anos de independência, não se registou

desenvolvimento económico e social substancial e sustentável em África no pós-independência; e ii) a monopolização do poder político, com a instauração de regimes de partido-Estado, e do poder económico, tendo o Estado como principal empreendedor e agente económico e comercial, conduziu a um domínio excessivo do Estado que se tornou hipertrófico e ineficaz.

O Estado, que exercia uma espécie de monopólio das atividades económicas e se situava no centro das estratégias de desenvolvimento, foi considerado responsável pelas dificuldades registadas em África. Por isso, o ajustamento estrutural comportou objetivos que apareciam ser somente financeiros e monetários, mas que tinham sérias implicações políticas e ideológicas, não expressas. Para além das medidas económicas (gestão financeira e orçamental), os PAE visavam reduzir o papel e o peso do Estado, tendo privilegiado para esse efeito duas vias: i) impor uma visão de economia assente nos postulados do “mercado livre” - na suposição que uma economia menos controlada pelo Estado responderia mais facilmente as pressões e as incitações do mercado, favoreceria o desenvolvimento do empreendedorismo e levaria, por sua vez, à formação de uma concorrência capitalista, estimulando o crescimento económico; e ii) impor reduções drásticas no número de servidores públicos e nas despesas públicas.

Os modelos de desenvolvimento e cooperação internacional e as políticas sociais até então prosseguidas foram consideradas obsoletas, abrindo espaço para o domínio da visão neoliberal então já vigente na maioria dos países do “Norte” e nas instituições de *Bretton Woods* (FMI e BM).

Nos finais dos anos 70, o BM perseguia o propósito de tornar o “ajustamento estrutural” num instrumento enquadrador das políticas económicas dos países endividados. Prosseguindo este objetivo, o Banco Mundial anunciou, em maio de 1979, a criação de um novo instrumento denominado “empréstimo de ajustamento estrutural” (*structural adjustment loan*). Este instrumento financeiro, caracterizou-se por ser um fundo de desembolso rápido, orientado para a implementação de políticas e não para a realização de projetos. O acesso a esse empréstimo foi condicionado à existência de um acordo dos países endividados com o FMI e BM, sobre o pacote de medidas da reforma de ajustamento estrutural. Esse acordo compunha-se de um programa de estabilização, acordado com o FMI, e de um pacote de reformas de políticas macroeconómicas, acordado com o BM. Este instrumento jurídico configurou profundas e dolorosas reformas sem, contudo, libertar os países endividados do fardo do pagamento do serviço da dívida – não obstante os reescalonamentos concedidos.

O BM publicou, em agosto de 1981, um documento que esboçou as novas orientações da sua política económica. Este documento, conhecido como “Relatório

Berg” foi a resposta desta instituição à deterioração dos indicadores econômicos e sociais da África subsariana. A posição do BM, no referido documento, estava assente em duas constatações: i) o Estado pós-colonial tornou-se excessivamente grande, ineficiente e intervencionista; e ii) a estratégia de substituição de importações fracassou.

O Relatório Berg (1981) prescreveu medidas de solução para os problemas acima referidos, recomendando o seguinte: i) “Menos Estado”, isto é, a redução significativa do tamanho do Estado; ii) a adoção de medidas de “recuperação de custos” (cobrança de taxas) em serviços públicos, antes gratuitos; e iii) o “imperativo” da privatização dos setores estatais na economia.

Estas prescrições compunham uma agenda de reformas nas políticas comercial, cambial e agrícola, que se pretendia coerente, direcionada para a promoção da liberalização comercial e da especialização produtiva voltada à exportação de bens primários.

Dada a dominância do BM pelos EUA, naturalmente o Relatório Berg realçava dois aspectos: i) os empréstimos do BM privilegiavam países com importância estratégica para os EUA; e ii) os empréstimos serviam aos interesses econômicos norte-americanos de longo prazo, que visavam a construção de um sistema capitalista internacional através da economia de mercado. O relatório referia que «ao promover o desenvolvimento econômico e social no Terceiro Mundo, acelerar políticas econômicas orientadas para o mercado e preservar uma reputação de imparcialidade e competência, o Banco Mundial encoraja os países em desenvolvimento a participarem mais plenamente num sistema internacional baseado em fluxos de comércio e capital liberalizados...isto significava expansão de oportunidades para exportações, investimento e finanças norte-americanas (USA, 1997 :48).

Os programas de ajustamento do BM seguiam as linhas de política macroeconómica promovidas pelo FMI desde a década de 60: liberalizar o comércio; alinhar preços aos do mercado internacional; baixar tarifas protecionistas; desvalorizar a moeda; promover a captação de IDE e a livre circulação de capitais; promover a especialização produtiva; aumentar as exportações. No âmbito das políticas sociais e da administração estatal, o ajustamento tinha como objetivo central a redução do défice público, através de medidas como: corte de gastos com pessoal da administração pública e custos do aparelho administrativo estatal; redução drástica ou mesmo eliminação de subsídios ao consumo; redução do custo *per capita* dos programas, a fim de ampliar o grau de cobertura; reorientação da política social para a saúde e educação primárias, mediante a focalização de gastos na franja da população em condições de

“extrema pobreza” (Lichtensztein, 1987:196-199, Brown, 1995:68-69, Apud, Pereira, 2013, pp.359-381).

O FMI e BM recomendaram o aumento da assistência económica externa aos países intervencionados com PAE, como forma de alavancar as reformas e catalisar os fluxos de capital externo e como apoio e recompensa para os “bons alunos” do ajustamento, isto é, para governos que implementassem as políticas e os ajustes preconizados pelo BM e pelo FMI.

O governo americano exerceu influência política direta na orientação das medidas de política económica das instituições de *Bretton Woods*. Nesta linha, o Departamento do Tesouro publicou, no início de 1982, uma avaliação, tendo como objetivo conduzir a política dos EUA em relação ao BM e outros bancos vocacionados para o apoio ao desenvolvimento. Esta avaliação concluiu que as políticas seguidas por essas instituições financeiras e de desenvolvimento eram instrumentos eficazes e correspondiam aos interesses norte-americanos. Especificamente sobre o BM, o relatório destacava que: «o caráter internacional do BM, a sua estrutura corporativa, a solidez da sua equipa administrativa e a sua pesada estrutura de voto, asseguravam ampla coerência entre as suas políticas e práticas e os objetivos económicos e políticos de longo prazo dos Estados Unidos»<sup>88</sup>.

O tesouro americano, através desse relatório apresentou um conjunto de recomendações, destacando-se três delas: i) o apoio dos Estados Unidos aos bancos deve ser desenhado para acelerar a abertura dos mercados nacionais e a superioridade do capital privado no financiamento da atividade económica em relação ao setor público; ii) os Estados Unidos deveriam trabalhar para assegurar que a alocação de empréstimos fosse condicionada à realização de reformas políticas nos países

---

<sup>88</sup> O Grupo Banco Mundial (GBM) é constituído por sete organizações com atribuições e estruturas administrativas e mecanismos de tomada de decisão específicas. São elas: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), criado conjuntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI) na conferência de Bretton Woods, em 1944; Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), criada em 1960; Corporação Financeira Internacional (CFI), de 1956; Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI), de 1966; Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI), de 1988; Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE), de 1955, renomeado como Instituto do Banco Mundial (IBM) em 2000, e Painel de Inspeção, criado em 1993. Em sentido restrito, o Banco Mundial é formado apenas pelo BIRD e pela AID, mas mantém estreita articulação com o conjunto do GBM, à exceção, em parte, do Painel de Inspeção. O BIRD concede empréstimos a países de rendimentos médio e de baixo, captando recursos em mercados de capital e emprestando aos seus clientes em condições próximas às do mercado financeiro internacional (*hard loans*). O lastro das suas operações denomina-se “capital geral” e é aportado pelos Estados-membros, em proporções desiguais, e só pode ser aumentado após negociações entre eles. Já a AID efetua empréstimo de longo prazo e com baixas taxas de juros (*soft loans*) a países pobres com pouca ou nenhuma capacidade de tomar empréstimos nas condições de mercado (USA, 1982:59, Apud, Pereira, 2013, pp.359-381).

recetores; iii) os Estados Unidos deveriam reduzir paulatinamente os seus recursos financeiros nos bancos, mantendo contudo o controlo político dos mesmos.<sup>89</sup>

No final de 1989 teve lugar, em Washington, uma reunião de personalidades e instituições que impulsionavam a reestruturação capitalista neoliberal, a fim de avaliar os resultados alcançados pela imposição de políticas económicas neoliberais.<sup>90</sup>

Essa reunião resultou num acordo sobre os conteúdos das reformas de políticas económicas, bem como sobre a necessidade de acelerar a sua implementação, conhecido como “Consenso de Washington” (Williamson, 1990:5-20).

Em síntese, as 10 medidas do Consenso de Washington consistem no seguinte: (1) disciplina fiscal; (2) redireccionamento da despesa pública; (3) reforma fiscal; (4) liberalização financeira; (5) adoção de uma taxa de câmbio única e competitiva; (6) liberalização do comércio; (7) eliminação de barreiras ao investimento estrangeiro direto (IED); (8) privatização das empresas detidas pelo estado; (9) desregulamentação do acesso ao mercado e livre concorrência; e (10) fixação de direitos de propriedade intelectual (Lopes, 2020:67).

O “Consenso de Washington” tornou-se referência para as políticas económicas das instituições financeiras internacionais, sendo apresentado como um paradigma de governança global, visando a liberalização do fluxo de bens, serviços e capitais e a reforma do Estado, tornando-o provedor de normas de garantia da segurança e da rentabilidade dos negócios privados.

O “Consenso de Washington” teve o mérito de atualizar a teoria económica neoclássica. Para Lopes (2020), os fundamentos subjacentes a estas prescrições políticas encontram-se na economia neoclássica, alavancados numa crença firme da «mão invisível» do mercado, na racionalidade das escolhas dos atores económicos e numa visão minimalista da regulamentação económica por parte dos Estados (Lopes, 2020:67-68). A modernização da teoria neoclássica, consagrada no “Consenso de Washington” e a sua projeção como política económica dominante, provocou a marginalização das teorias económicas do desenvolvimento, que tinham sido referência para as políticas económicas nos países em desenvolvimento, incluindo das «teorias da dependência» com a qual tinham estreita ligação. Igualmente, tornou obsoleto ou esvaziou as agendas do diálogo Norte-Sul sobre o desenvolvimento e da Nova Ordem Económica Internacional, pelo menos nos moldes em que tinham acontecido até então.

---

<sup>89</sup> As principais recomendações do relatório estão resumidas em BABB, 2009:88-89; GWIN, 1997: 230-231, *Apud* Pereira, 2013:359-381).

<sup>90</sup>Além de congressistas, estavam lá representantes do Departamento do Tesouro, do Banco Mundial, do FMI, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e de alguns *think tanks* estadunidenses.

«As prescrições do Consenso de Washington foram apresentadas como universais, sendo aplicáveis de maneira semelhante em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, mesmo que acabassem por ser implementadas de forma discriminatória e desequilibrada» (Lopes, 2020:68). As orientações de política económica impostas e as condicionalidades subjacentes, ancoradas nas pressões das instituições financeiras multilaterais e doadores internacionais, obrigaram os países endividados a “escolher” reformas macroeconómicas de estabilização, através dos Programas de Ajustamento Estrutural.

Assim, a inovação trazida pelo “Consenso de Washington” prendeu-se, sobretudo, com a sua dimensão política, visando expandir os pressupostos de uma governação económica global, assente na visão neoliberal que afirmou o seu domínio. O consenso consolidou as medidas adotadas pelo FMI desde a década de 1960, cujos instrumentos de estabilização acordados bilateralmente continham já medidas de liberalização comercial, desvalorização cambial, isenções e subsídios ao capital estrangeiro e controle da inflação. Deste modo, a novidade consistiu na introdução de privatizações em larga escala, políticas de diminuição de custos aplicáveis ao conjunto dos serviços sociais, e políticas de legalização do setor informal da economia. Em síntese, este consenso político sobre políticas económicas “decretou” o fim de “capitalismos nacionais” e colocou em questão os direitos sociais nos países intervencionados, inspirados no modelo de Estado providência ocidental, consagrando a primazia dos direitos do capital.

A elaboração dos programas de ajustamento estrutural foi progressiva num contexto de agravamento da crise da dívida, tendo abarcado paulatinamente as condicionalidades exigidas pelo BM e pelo FMI, bem como as decisões de outros atores governamentais envolvidos na gestão da crise. Entre 1982 e 1986, o objetivo central dos programas de ajustamento consistiu na estabilização macroeconómica de curto prazo, deixando em segundo plano as reformas políticas de médio e longo prazo. Todos os programas se baseavam na contenção do consumo interno, na redução salarial, no corte de gastos públicos para o setor social e na redução do investimento público, com o objetivo de assegurar o pagamento da dívida.

Considerou-se que o Estado gastava recursos consideráveis, que eram desviados dos seus fins ou investidos em empresas públicas consideradas não rentáveis. Visto a partir deste argumento, um Estado magro, um “Menor Estado” foi considerado como recomendável. As intervenções no quadro dos programas de ajustamento podem ser repartidas em duas fases: a primeira, com objetivos de assegurar a estabilidade macroeconómica; a segunda, com objetivos de capacitação, focados no reforço das instituições e na melhoria do ordenamento económico, com a

correção de problemas estruturais e a melhoria de procedimentos para maior transparência e redução da corrupção. Estes objetivos colocaram o Estado como alvo central dos programas de reforma.

Importa referir que as alterações introduzidas ao longo do tempo no quadro do ajustamento estrutural, mantiveram a primazia da estabilização económico-financeira em detrimento do desenvolvimento socioeconómico propriamente dito. Uma vez que os programas visavam alterar a política económica, a ajuda passou a basear-se não nas necessidades de investimento, numa ótica económica e social, mas sim na correção de desequilíbrios financeiros, externos e internos. Os condicionalismos impostos pelo FMI e BM consistiram grosso modo, em obrigar os Estados devedores, a aplicar políticas económicas neoliberais<sup>91</sup>. Apesar dos elevados custos sociais das medidas de ajustamento, os países em dificuldades não tinham como fugir à sua implementação, sujeitando-se a – “morrer da doença ou arriscar-se a morrer da cura”.

A partir de 1982, parte importante da ajuda bilateral ao desenvolvimento e dos empréstimos contraídos passaram a ser utilizados para o pagamento do serviço da dívida dos países africanos para com o FMI e o Banco Mundial.<sup>92</sup>

A componente institucional incluída na gestão dos empréstimos sofreu alteração, passando a política de ajustamento e as condicionalidades institucionais a envolver vários departamentos governamentais em diversos níveis de governação, com o objetivo de melhorar o funcionamento e a capacidade de resposta institucional dos governos. Nesta esteira, em 1983, a gestão pública dos empréstimos foi objeto do Relatório do BM sobre o Desenvolvimento Mundial, o primeiro produzido após a irrupção da crise de endividamento.

O Relatório prescreveu as seguintes recomendações: i) criação de uma autoridade central responsável pela coordenação e pelo enquadramento das políticas macroeconómicas setoriais; ii) criação ou aperfeiçoamento de um sistema unificado de informações sobre os gastos públicos nos diversos níveis da governação; iii) maior seletividade do Estado na prestação direta de serviços básicos e construção de infraestruturas, aumentando o volume de subcontratação para as empresas privadas;

---

<sup>91</sup> Keynes, “pai moral” do sistema económico e monetário do pós-guerra, tinha feito oposição, com firmeza, a este tipo de intervenção na Conferência de Bretton Woods em 1944, defendendo que «devia existir a menor interferência possível nas políticas nacionais internas [...]» (cit. por Carvalho, 2011:160). Apesar dos empréstimos internacionais serem sempre cobertos por garantias, ainda não tinham sido objeto de garantias desta natureza (política e económica). Todavia, por imposição dos EUA, elas seriam aprovadas em 1952, incluídas nos estatutos do FMI em 1969, sendo as diretrizes para a aplicação real e normalizada posta em funcionamento em 1979.

<sup>92</sup> Em meados da década de 80, dois de cada três dólares facilitados pela APD retornavam aos cofres do Banco sob a forma de pagamento de créditos anteriores, ao passo que a maior parte do restante se destinava ao FMI para a mesma finalidade (Pereira, 2013:359-381).

iv) descentralização da prestação de serviços básicos, inclusive com o uso de recursos oriundos de fontes privadas (empresários, organizações não-governamentais e dos próprios usuários); e v) reforma do setor produtivo estatal, orientada para a mudança das modalidades de contratação de trabalhadores, a responsabilização de gestores e trabalhadores pela baixa eficiência empresarial e a liquidação de empresas inviáveis. Na altura, a venda de empresas públicas tidas como ineficientes foi pensada enquanto medida pontual e não como privatizações em massa (Pereira, 2013:359-381).

Estas medidas não tiveram em conta a realidade dos Estados em desenvolvimento, com tecidos e agentes económicos fragilizados, com ausência de atores privados e da sociedade civil capazes de substituir o Estado na promoção do desenvolvimento económico e social. Em muitos países intervencionados, o setor privado emergente era incipiente, localizando-se principalmente no domínio do comércio. Em contextos de monopólio das atividades económicas por parte do Estado, o setor privado sobrevivente “dependia” do Estado para o seu crescimento, sendo caracterizado por ser um grupo de agentes que, na sua maioria, conviviam com as práticas neopatrimoniais, de corrupção e clientelismo. As privatizações acabaram, em geral, sendo feitas a favor de políticos e “empresários do regime”, com fracas capacidades para gerir empresas privatizadas, levando ao desaparecimento progressivo do setor industrial nacional.<sup>93</sup>

As conclusões do inquérito realizado para esta dissertação consideraram as privatizações como um dos aspetos mais negativos dos Programas de Ajustamento Estrutural, tendo aumentado a crise da administração pública, através do incentivo da corrupção, e diminuído a autoridade do Estado, com impactos gravosos nos setores sociais. Referiu-se ainda que as privatizações resultaram na desapropriação do Estado, sem as contrapartidas económicas almejadas e sem encaixes financeiros significativos para o tesouro público, e, em alguns casos, em recuo nos esforços de industrialização.

O desaparecimento do setor industrial nacional teve consequências no domínio do emprego, diminuiu a produção nacional de riquezas e aumentou a dependência externa em relação à importação de produtos.

As barreiras de proteção tarifárias foram baixadas ou neutralizadas, desequilibrando ainda mais a balança comercial. De acordo com Stiglitz, as políticas do

---

<sup>93</sup> Difícil era saber quem era empresário, ou quais as fronteiras entre os agentes privados (operadores económicos, maioritariamente intermediários de agentes comerciais estrangeiros nas operações comerciais) e agentes públicos (políticos e altos funcionários do regime). A privatização do setor empresarial e outros bens do Estado tornou-se numa espécie de empobrecimento e saque formal dos ativos do Estado em benefício de supostos agentes do setor privado. As privatizações feitas no curto prazo, não permitiram ao Estado encontrar melhores opções, acabando por ser entregues, ao desbarato, aos emergentes “empresários do regime”, unidades industriais e outros bens patrimoniais públicos.

FMI privilegiaram o reembolso dos credores estrangeiros em vez de ajudar as empresas nacionais a sobreviver. «O FMI não tenta atingir apenas os objetivos definidos no seu mandato inicial – aumentar a estabilidade mundial e garantir que os países ameaçados de recessão disponham de fundos para desenvolver políticas expansionistas. Procura também servir os interesses da comunidade financeira. Isto significa que, muitas vezes, os objetivos do FMI entram em conflito uns com os outros» (Stiglitz, 2002:255-256).

As liberalizações incrementaram o setor informal da economia, tornando-o predominante em relação ao setor formal, rapidamente em declínio, com grandes diminuições de receitas fiscais e aumentaram a corrupção e a incapacidade das instituições estatais em elaborar e implementar planos e estratégias de desenvolvimento. O agravamento da falta de recursos, a ausência de mecanismos adequados para o enquadramento do setor informal da economia, os condicionantes restritivos de acesso aos empréstimos e os limites de intervenção do Estado, estabelecidos pelas políticas de ajustamento, desencorajaram ou inviabilizaram as visões estratégicas para o país e aprofundaram as fragilidades. Em paralelo, a liberalização do mercado de capitais colocou de bandeja os países intervencionados nas mãos da comunidade de investidores, sujeitando-os a critérios de avaliação de risco e agravando o grau de dependência externa.

As medidas de perdão da dívida dos Países Pobres Altamente Endividados e a sua reconversão em investimentos para o setor social, foram contraditórias. Se a dívida era perdoada porque esses países não tinham como pagar, ou seja, esses recursos não existiam, não se percebe como é que os mesmos poderiam ser investidos para atenuar os fortes impactos do ajustamento nos setores sociais. Este tipo de políticas declarativas protagonizadas pelo FMI, BM e parceiros bilaterais que suportavam os PAE, visavam baixar o tom das críticas sobre as consequências gravosas do ajustamento nos setores sociais. No inquérito da dissertação, a maioria dos entrevistados consideraram as consequências gravosas nos setores sociais como um dos aspectos mais negativos dos PAE. A redução de recursos orçamentais para os setores sociais, a introdução de taxas moderadoras e o licenciamento de funcionários públicos afetaram os setores sociais, particularmente a educação e a saúde. A degradação das infraestruturas sanitárias e de educação e o abandono de carreiras profissionais por parte de alguns agentes fizeram parte desses impactos.

### **3.1.2 Mecanismos e condicionalidades na implementação dos PAE**

As consequências da implementação dos PAE estiveram sob atento escrutínio e fortes críticas. No propósito de contornar as críticas, o BM e o FMI colocaram o enfoque numa espécie de “tratamento de choque”, cuja abordagem consistiu no seguinte: quanto mais

cedo, rápido e forte fosse o choque da austeridade, menor seria o desgaste político do governo que o implementasse. Esta abordagem privilegiou o ajustamento num período de curto prazo, com impactos fortes, mais rápidos. Esta perspetiva das instituições de *Bretton Woods* mostrou que privilegiavam os resultados (liberalizar as economias), que podiam ser alcançados a curto prazo, e não as consequências económicas e sociais dos tratamentos de choque, que podiam durar muito tempo e comportar novas fragilidades para os Estados intervencionados.

A vocação do FMI era agir rápido, com intervenções em períodos não superiores a dois anos. Porém, os programas de estabilização rápida depararam-se com inesperadas dificuldades nos processos de implementação, tendo em vista os objetivos de estabilização definidos. Esta situação levou à sucessão de vários programas para um mesmo país, tendo em vista melhorar os mesmos, num exercício determinado por resultados aquém dos objetivos e pela constatação crescente da inadequação do modelo às particularidades dos tecidos políticos, económicos e sociais nos quais estavam a ser implementados. O FMI acabou ficando mais que uma década em vários países sem conseguir alcançar os objetivos definidos.

Killick (1995), revelou que, durante duas décadas, o FMI implementou ou tentou implementar pelo menos três programas sucessivos de estabilização económica nos trinta países da África subsaariana (Killick, 1995, *Apud Castel Branco, 1999, p.12*). Esta realidade obrigou a vários “ajustamentos do ajustamento” estrutural, ou seja, a sucessivas alterações nos programas do FMI para os países africanos, na procura de atingir os objetivos definidos.

O FMI acresceu novos mecanismos à panóplia de ferramentas de apoio específico para os processos de estabilização nos países intervencionados, com destaque para o SAF (*Structural Adjustment Facility*) e o ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facility*). A introdução do ESAF, mecanismo especial de empréstimo para os países pobres altamente endividados membros do FMI, teve lugar após a primeira década de “experiência” de implementação dos programas de ajustamento estrutural. Estes novos instrumentos, que tiveram como propósito permitir ao país intervencionado receber mais recursos do FMI, resultavam de acordos entre os governos dos países recetores e o FMI, baseados em compromissos bilaterais de implementação de um conjunto de políticas pelos países recetores, em troca do fornecimento de mais recursos financeiros pelo FMI, substancialmente superiores aos fornecidos em condições normais.

O ESAF passou a incorporar outras medidas do ajustamento económico, institucional e social, para além das medidas de estabilização anteriormente definidas.

Esta fase do processo de ajustamento foi marcada pela tentativa do FMI e do BM de unirem os seus programas, tendo em vista a criação de um quadro conceptual para os mesmos. A tentativa de coordenar o curto e o longo prazos deram lugar aos “*Policy Framework Papers*”, como mecanismos de monitorização de políticas.<sup>94</sup>

Para além de mais recursos do FMI provenientes de compromissos assumidos através do ESAF, ter um acordo com o FMI era uma condição basilar nas negociações com outros parceiros bilaterais e multilaterais para a obtenção de ajuda pública ao desenvolvimento. Estas condicionalidades revelavam o envolvimento crescente dos doadores no apoio às políticas de ajustamento estrutural, participando, ao lado das instituições de *Bretton Woods*, no alinhavar de condicionalismos da ajuda aos países intervencionados. As condicionalidades económicas tornaram-se instrumentos para atingir os objetivos dos programas de ajustamento e o FMI passou a jogar um papel de maior destaque no ordenamento da ajuda internacional para os países pobres altamente endividados, concedendo ou negando a luz verde para a ajuda de outros parceiros.

As condicionalidades impostas pelas ESAF eram de ordem direta e indireta. As condicionalidades diretas são estabelecidas no próprio Acordo de aprovação do ESAF, com medidas de política económica devidamente alinhadas com o modelo de ajustamento do FMI. Nos acordos ESAF, o cumprimento de tarefas e metas levam a “recompensas” ou incentivos, com a libertação de parte dos recursos disponibilizados pelo FMI. Em casos de incumprimento de tarefas ou metas o FMI tanto pode bloquear a libertação de parcelas financeiras, como suspender ou terminar o programa, em casos de sistemático incumprimento.<sup>95</sup> As condicionalidades indiretas estão ligadas à obrigatoriedade de haver um acordo ESAF com o FMI, para que um país possa aceder aos fluxos de APD junto de parceiros bilaterais e multilaterais. Deste modo, a existência de um acordo configura o compromisso do país na implementação das medidas de política económica que visam o alinhamento com o modelo do FMI, mas também faz do FMI o garante, face aos credores, do pagamento dos empréstimos concedidos ao país receptor. Esta condicionalidade permitiu, por um lado, que o FMI utilizasse os fornecedores da ajuda para robustecer a sua posição negocial e de imposição de políticas e, por outro lado, permitiu aos países com maior peso no FMI utilizá-lo como

---

<sup>94</sup> Note-se que, a partir de 1983, o Banco ganhou mais poder de pressão devido aos empréstimos de ajustamento setorial (*sectorial adjustment loans*), mas também porque decidiu desagregar os empréstimos para ajustamento em operações menores e focalizadas. A estratégia de separar os empréstimos por setores visou também contornar as críticas, cada vez mais fortes, sobre a violação da soberania dos Estados endividados.

<sup>95</sup> O incumprimento sistemático pode levar o FMI a pôr fim ao acordo. Um novo acordo ESAF pode ser negociado, mas o processo negocial com o FMI é normalmente lento, podendo demorar mais de doze meses.

instrumento para a imposição de políticas económicas nos países intervencionados. Referindo-se à presença dos interesses estratégicos dos países doadores de ajuda nos programas de estabilização e ajustamento do FMI/BM, que visariam criar condições para superar crises económicas nos países pobres endividados, Milando (2014) sublinhou que «a subalternização dos interesses destes países, especialmente os africanos, é tão flagrante quanto a incongruência programática dos teóricos da indução estratégica/inconsequente do desenvolvimento» (Milando, 2014:109).

Este tipo de condicionalismo tornou o FMI numa peça importante, quicá dominante, na arquitetura da ajuda para os países intervencionados, apesar dos empréstimos concedidos pelo FMI serem pequenos comparativamente aos principais credores internacionais. A inexistência ou interrupção do acordo com o FMI interdita as negociações com outros credores, tornando-o na chave mestra da condicionalidade económica internacional nas últimas décadas.

Para Cardoso (2018), «a intervenção do FMI passou a ser fulcral, não só como garante dos acordos estabelecidos entre credores e devedores, mas também como proponente dos programas de ajustamento estrutural, financiados em grande medida pelo BM, pela cooperação europeia e pelos membros da OCDE, que foram progressivamente substituindo as políticas económicas de pendor neokeynesiano e desenvolvimentista das décadas anteriores à de 80» (Cardoso, 2018:8). De acordo com este autor os propósitos de ajustamento estrutural e de reestruturação da dívida pública perseguidos pelo FMI passaram a ocupar o centro do edifício da ajuda ao desenvolvimento (Cardoso, 2018:8).

O FMI reforçou, assim, o seu papel de ator incontornável na economia mundial para todos quantos procurassem acesso a capitais internacionais, dada a necessidade de obterem a aprovação do Fundo. Porém, este poder pode também ter contribuído para a ineficácia das suas políticas, ao anular um necessário e verdadeiro quadro de diálogo entre as partes. Os erros atribuídos às instituições de *Bretton Woods* podiam ter menor impacto se as medidas não tivessem sido adotadas por imposição, mas antes submetidas a análises de impacto e a negociações sobre opções alternativas. Pode-se concluir que a força que foi atribuída às instituições de *Bretton Woods* e a âncora ideológica do FMI, se contam entre as razões dos resultados negativos das políticas preconizadas.

Nesta esteira, devido à complexidade e às dificuldades de alcançar objetivos definidos nos “*Policy Framework Papers*” e às fracas capacidades das instituições dos países intervencionados, a governação económica nos países parte dos acordos ESAF limitou-se, quase que exclusivamente, ao exercício de tentar implementar os protocolos

acordados com o FMI (Castel Branco, 1999:31). O elevado grau de dependência da ajuda e o medo de se tornarem inelegíveis para ajuda internacional, não só levou os países africanos à perda do pouco que lhes restava de soberania económica, mas também permitiu a captura da elaboração e gestão de facto das políticas económicas por parte do FMI, deixando esses países sem políticas públicas de desenvolvimento, para além das prescritas pelas instituições de *Bretton Woods*. De acordo com Lopes (2020), as decisões tomadas pelos países endividados em avançar para reformas macroeconómicas e programas de ajustamento estrutural derivaram dos condicionalismos exercidos pelas instituições de *Bretton Woods* e pelos países mais ricos (Lopes, 2020:68-69). Na realidade, os países africanos e asiáticos tinham apenas uma “opção” de via única, seguindo as prescrições que os tornassem elegíveis para acesso a fluxos da ajuda, acentuando assim a dependência externa.<sup>96</sup>

As condicionalidades económicas externas foram objeto de intenso debate envolvendo a comunidade académica, agências de cooperação e desenvolvimento, organizações intergovernamentais e ONG, com argumentos a favor e contra.

Destacam-se entre os argumentos a favor da condicionalidade os seguintes: i) a lógica de quem paga - os doadores são os donos dos recursos financeiros disponibilizados, então cabe-lhes o controlo dos mesmos; ii) o argumento democrático – os recursos são provenientes dos impostos dos cidadãos dos países doadores, pelo que as suas instituições democráticas obrigam ao controlo e à informação sobre a aplicação e eficiência da gestão desses recursos; iii) a lógica da imposição de disciplina aos países beneficiários – condiciona-se a ajuda para assegurar a sua boa gestão e evitar o seu desperdício ou a sua apropriação ilegal, bem como para a tornar num estímulo para aumento de eficácia na implementação de políticas; e iv) o argumento do bom doente – a ajuda premeia o cumpridor das prescrições do FMI, pois as políticas que constam do seu modelo são as mais adequadas para o ajustamento estrutural a curto e longo prazos, sendo uma “boa ação” obrigar o doente a seguir a receita “inquestionável” para tratar a sua doença (ver Castel Branco, 1999:31-33).

---

<sup>96</sup> De júri, o acordo com o FMI é supostamente resultado de negociações envolvendo três partes: i) os governos dos países em dificuldades: responsáveis por preparar e propor o plano para a saída da crise; ii) FMI: responsável pela restruturação da dívida externa e interna do país; iii) Banco Mundial: responsável pelo financiamento das medidas nacionais de reestruturação e ajustamento. Sendo estabelecido um acordo resultante de um processo de consultas entre as partes, o mesmo é submetido à aprovação do Conselho de Administração do FMI. Porém, esta suposição é enganadora, pois trata-se, de facto, de impor uma opção sem alternativa e a capacidade de iniciativa dos países devedores é nula, sendo o papel dos países receptores da ajuda capturado pelo FMI, que impõe as modalidades de “consultas” que, posteriormente, são “legitimadas” pelos governos através de planos “formalmente” nacionais, a submeter ao FMI.

No entanto, estas lógicas e argumentos a favor das condicionalidades são criticáveis. Sobre a lógica de quem paga, resta dizer que corresponde à realidade de uma relação entre partes, assente em posições desiguais, que o discurso político tende a nãoclarear. Os detentores dos recursos da ajuda têm ditado as regras sobre a sua disponibilização e utilização e os argumentos morais ou de interesses mais globais continuam a não ter força para inverter esta lógica.

Importa reconhecer que os objetivos da ajuda vão para além da ajuda aos países em dificuldades e à promoção do desenvolvimento. Para lá do filantropismo, os verdadeiros objetivos da ajuda, que alavanca a sua sustentabilidade nas estratégias nacionais dos países doadores, são a utilização desse instrumento para fins de diplomacia económica, criando vantagens comerciais e de investimento para os agentes económicos, bem como para a criação de condições externas para transferência de subsídios indiretos para as empresas fornecedoras dos serviços adquiridos com recursos da ajuda e para a reciclagem de excedentes suscetíveis de gerar crises nos mercados internacionais, entre outros (Castel Branco, 1999:35). A arquitetura da ajuda internacional reflete as relações de poder e os interesses específicos dos doadores, sendo difficilmente influenciada pelo “diálogo” entre os países beneficiários e doadores, e aplicada em contextos de ausência de alternativas de financiamento para países pobres endividados, que permitissem incorporar menor dependência da ajuda externa e mais autonomia de decisão sobre políticas económicas nacionais.

Em relação ao argumento democrático, ele revelou-se frágil por advogar os pressupostos da democracia, numa abordagem unilateral, ou seja, apenas em relação aos direitos dos cidadãos dos países doadores e aos deveres de fiscalização e controlo das suas instituições políticas e sociais. Será que os direitos e deveres que emanam dos regimes democráticos, não devem ser também aplicáveis aos cidadãos e instituições políticas e sociais do país endividado intervencionado? Esta perspetiva democrática unilateral revela-se antidemocrática pelo seguinte: i) imposição de políticas e “captura” da soberania económica dos países intervencionados, limitando profundamente o exercício da governação económica e o controlo e a fiscalização de políticas por parte dos parlamentos e instituições da sociedade civil nacionais; ii) os deveres de controlo e fiscalização de políticas económicas por parte das instituições nacionais restam diminutas ou quase nulas, passando, de facto, este “dever” para as instituições governativas e parlamentares dos países doadores; iii) da forma como se traduz na prática, o argumento democrático configura o poder do ordenador económico e financeiro como fator regulador dos direitos e deveres democráticos nos países intervencionados.

Em relação ao argumento da imposição de disciplina, ele é também criticável pelo seguinte: i) a procura de eficiência na implementação dos programas de ajustamento não é um exercício de sentido único, dependendo também da qualidade das políticas impostas e da sua adequação aos contextos específicos, bem como da complexidade dos mecanismos e medidas do ajustamento, da interação entre as partes e da partilha de informações, elementos que configuram um quadro de interação no qual as responsabilidades cabem às duas partes; ii) o desperdício da ajuda, a sua apropriação indevida e o seu desvio dos objetivos declarados são responsabilidades que não cabem exclusivamente aos países intervencionados. Existem ações de desvio ou instrumentalização da ajuda por parte de instituições ou agentes dos países doadores para outros fins que não a cooperação para o desenvolvimento - o fenómeno da corrupção é universal e não geográfico. Os benefícios da ajuda são colhidos tanto pelas elites dos países recetores, como dos países doadores.

Sobre o argumento da “bondade das prescrições”, devendo o doente ser “obrigado” a cumprir, é criticável pelo facto de deixar implícito que o FMI e os países que o acompanham na sua política sabem melhor, mais que o país intervencionado, o que é bom fazer ou deixar de fazer. Esta atitude configura uma “superioridade paternalista” inadequada numa relação que se pretende de parceria.

Existe também um conjunto de críticas contra as condicionalidades económicas, designadamente: i) o argumento moral – que concebe a cooperação como uma ação de solidariedade, de promoção e defesa dos direitos humanos, e de garantia da segurança humana para todos. Nesta perspetiva as condicionalidades atentam contra os valores morais das relações entre os países e povos, e pervertem os objetivos da cooperação para o desenvolvimento; ii) o argumento económico – que se baseia nas dificuldades de cumprimento dos programas devido à complexidade das medidas, por um lado, e à fraca capacidade das instituições dos países intervencionados, por outro.<sup>97</sup> As dificuldades de criação de condições para o normal funcionamento da economia de mercado e a falta de consistência dos programas do FMI são consideradas como fraquezas do ajustamento<sup>98</sup>. Igualmente são apontados os efeitos perversos das condicionalidades,

---

<sup>97</sup> Um dos maiores inconvenientes das políticas impostas pelo FMI e BM foi a carência de especialização técnica e de capacidade estratégica da parte dos países em fase de implementação dos programas. Estabeleceu-se uma relação doador-recetor estruturalmente desigual, em parte devido ao enfraquecimento do sector público induzido pela redução drástica da máquina administrativa (Lopes, 2020:71).

<sup>98</sup> A experiência bem-sucedida dos países asiáticos na liberalização dos mercados contrasta com as políticas de liberalização do FMI para a África subsaariana. Esta experiência mostrou que esses países se abriram ao mundo exterior lentamente, removendo as barreiras protecionistas de forma metódica e cautelosa, no âmbito de uma estratégia de favorecimento do crescimento do tecido industrial e da criação de postos de trabalho, tirando partido da globalização, mas

ao permitirem às elites, com o controlo do poder político e económico nos países intervencionados, adequarem-se aos contextos e às reformas, e serem os principais beneficiários da ajuda e do ajustamento. Em paralelo, os grupos de interesses que agem junto do FMI e de outros credores contam-se como beneficiários das condicionalidades; e iii) o argumento da imperfeição e riscos das condicionalidades – que advoga que as condicionalidades não se revelaram como a forma mais eficaz de impor políticas económicas, além de se traduzirem em custos financeiros elevados para os credores nos exercícios de controlo e fiscalização. Salienta-se a capacidade de adaptação dos governos nos países intervencionados e de adequação das suas elites às condicionalidades e às medidas que as suportam, permitindo-lhes jogar, em seu benefício, o “jogo” das condicionalidades. Insistem que, face ao aumento do dever de controlar e à atitude de “superioridade paternalista” por parte dos credores, as condicionalidades tendem a não acrescer as responsabilidades dos governos e elites dos países intervencionados, antes, pelo contrário, induzem-nos a concentrar-se na aprendizagem das políticas, “caprichos” e *modus operandi* dos doadores, adequando as respetivas estratégias aos mesmos, tendo em vista alcançar os objetivos específicos definidos numa agenda paralela. «(...) todas as críticas ao modo de funcionamento do FMI não significam que o seu dinheiro e o seu tempo sejam sempre desperdiçados. Umas vezes, os fundos foram canalizados para governos que implementaram políticas adequadas, mas não necessariamente recomendadas pelo FMI. Outras, a condicionalidade reorientou o debate interno que gerou melhores políticas. (...) Contudo, na maioria dos casos, a condicionalidade nem garantiu que o dinheiro fosse bem utilizado, nem que as mudanças de orientação fossem sensatas, profundas e duradouras. Nalguns casos, a condicionalidade foi até contraproducente, ou porque as políticas não eram as que mais convinham ao país, ou porque o modo como foram impostas suscitou hostilidade às reformas» (Stiglitz, 2002:92).

Rebatendo o argumento moral contra as condicionalidades, importa sublinhar que apesar de ser “simpático”, colide à partida com a realidade do sistema internacional. Para lá dos discursos políticos sobre a segurança humana e Estados com fragilidade, que configuram interesses globais e requerem uma agenda global direcionada para o combate às ameaças e vulnerabilidades que estão perante a humanidade, a política

---

acautelando/minimizando as suas desvantagens, «A liberalização rápida e descontrolada das pequenas economias africanas apresentava outros riscos, como por exemplo a elevada volatilidade dos fluxos de capitais» (Lopes, 2020:71). De acordo com Stiglitz (2002), a liberalização exigida pelos países ocidentais encerrou em si uma hipocrisia, pois enquanto exigiam a liberalização do comércio para os produtos que exportavam, ao mesmo tempo continuaram a proteger os sectores em que a concorrência dos países em desenvolvimento podia ameaçar as suas economias (Stiglitz, 2002:101).

externa dos Estados continua a ser gerida pela cultura estratégica nacional, alicerçada nos interesses estratégicos de cada país, acima de tudo.

Esta perspetiva presente sobretudo nos discursos das ONG, requer a reconversão da cultura estratégica clássica e incremento do multilateralismo, inerentes a uma ordem pós-vestefaliana, que ainda não existe. A retórica construtivista sobre o espaço crescente dos valores morais nas relações internacionais continua longe da realidade. Na verdade, os valores morais não só não ganharam espaço significativo aos interesses estratégicos nacionais, como estão a mercê desses interesses, podendo as potências fazer uso deles conforme as suas estratégias.

Para além das condições e da forma como os acordos com o FMI eram impostos, importa também referir a forma como eram elaborados. Na realidade a iniciativa e o direito de o país contratante elaborar e submeter um plano nacional de saída da crise funcionava da seguinte forma: os técnicos do FMI redigiam um relatório preliminar que, no âmbito da visita ao país, era submetido à análise formal com o governo nacional, num mero exercício de afinação, correção de eventuais “erros” e adoção. Este exercício traduzia-se na “captura” do direito formal de iniciativa de apresentação de um documento nacional para o “diálogo” com o FMI. A situação explica em parte o facto de as políticas serem praticamente iguais para todos os países intervencionados.<sup>99</sup> O FMI recusou a existência de uma “doutrina” do ajustamento. Todavia, a invariabilidade, ao longo do tempo, das medidas que foi propondo para as diversas causas dos desequilíbrios estruturais e que não variava em função de contextos económicos e sociais diferentes, passa uma mensagem contrária.

Ainda, sobre os efeitos negativos das condicionalidades, Stiglitz afirmou que ao acreditar que era possível separar a economia da política, ou, em sentido mais lato, da sociedade em geral, o FMI cometeu um grave erro. Na verdade, as políticas impostas pelas entidades financiadoras não só geraram conflitos, como aconteceu em vários países, como agravaram a situação económica devido às fugas de capital e à desconfiança dos investidores (Stiglitz, 2002:87). Esta atitude do FMI, levou a privilegiar processos face à substância das coisas e à falta de rigor dos conceitos associados aos fins e objetivos da política de desenvolvimento (Silva Lopes, 2002, *Apud Stiglitz, 2002, p.17*)<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Como exemplo, os programas de ajustamento estrutural implementados no Burkina Faso apresentaram os mesmos conteúdos que os seus semelhantes implementados no Níger e Mali, dando a entender que se tratou de um exercício baseado em “copiar e colar”.

<sup>100</sup> António Silva Lopes, outubro de 2002, Prefácio da Edição Portuguesa.

### **3.1.3 Do debate sobre Políticas de Ajustamento Estrutural.**

Seguiu-se um intenso debate na comunidade académica entre defensores e críticos dos PAE, como instrumentos de reconstrução das economias dos Estados com fragilidade. Este debate foi marcado por controvérsias sobre o quadro conceptual, mecanismos e resultados, num ambiente de discórdias e progressivo “ajustamento do ajustamento” estrutural, com sucessivas alterações ao modelo e diminuição de apoios inicialmente dados às políticas do FMI e BM.

No apoio às políticas de estabilização, Young (2004), notou que a política que conduziu ao aumento do endividamento foi desastrosa para a economia, ou seja, a ajuda facilitada e incondicional levou à procura de soluções para os choques externos e as políticas de endividamento levaram à perda de soberania em matérias de política económica (Young, 2004, *Apud* Carvalho, 2011, p.161). Para Van de Walle e Johnson (1999) e Oliver de Sardan (2000), o aumento dos montantes da dívida externa durante os anos 1980 amorteceram a queda das receitas de exportações, mas as transferências financeiras não conseguiram travar a degradação das instituições públicas, porque quer os líderes políticos, quer os parceiros internacionais instrumentalizaram a ajuda para outros fins. Enquanto os primeiros se esforçaram para manter a estabilidade política através da satisfação das suas redes de clientelismo e a compra de “contra-elites” potenciais, os segundos fecharam os olhos ao que estava a acontecer em nome das alianças e dos interesses geopolíticos.

Atuando em contradição com o princípio da não intervenção nos assuntos internos, supostamente sacrossanto no contexto da Guerra Fria, os PAE consagraram a ingerência política (em políticas públicas) nos países recetores da ajuda.

Referindo-se às condicionalidades económicas introduzidas nas relações com os países africanos, Clapham (2009) afirma que os cenários em que os regimes políticos procuravam a ajuda pública ao desenvolvimento alteraram-se, tornando-se mais fragmentados e complexos, configurando ligações mais estreitas à política interna.

Vários investigadores consideram que as consequências da Guerra Fria, na sua vertente político-diplomática e ideológica, e as reformas neoliberais do “Consenso de Washington” fazem parte das causas da instabilidade política, do aumento da fragilidade institucional e do acentuar da dependência externa e vulnerabilidade económica dos Estados em África.

As conclusões do inquérito feito no âmbito da dissertação reforçam esta opinião, ao considerar a crise da administração pública e da autoridade do Estado como o impacto mais negativo da implementação dos PAE. As restrições orçamentais aplicadas afetaram profundamente a capacidade dos Estados, com consequências para todos os

setores da governação, incluindo segurança e defesa. A baixa acentuada de salários dos agentes da função pública contribuíram não só para desmotivar os funcionários públicos, comprometendo as suas capacidades para agir em prol dos interesses comuns, como serviu para incrementar a corrupção. As políticas de “Menos Estado” afetaram a capacidade dos governos como ordenadores da vida pública, fragilizando o Estado perante outros atores emergentes na sociedade liberalizada. O Estado perdeu legitimidade e autoridade, bem como acabou reduzida a sua presença e ação governativa em grande parte do território nacional.

Merrien (2001), afirma que «o consenso neoliberal colocou em causa as teorias da modernização que articularam estritamente políticas económicas e sociais, fazendo do mercado o “mecanismo” mais eficiente da criação e alocação de riquezas, motor e instrumento privilegiado de desenvolvimento e do crescimento económico, a finalidade última da ação política» (Merrien, 2001:583-603).

A primeira vaga de políticas de ajustamento estrutural nos países do Sul, com cortes na despesa pública, introdução de taxas moderadoras para a educação e saúde e levantamento de medidas protecionistas para o setor industrial nacional, resultando na eliminação crescente de postos de trabalho e no aumento de vulnerabilidades sociais e pobreza extrema, acentuou as críticas em relação aos programas. As políticas do FMI e do BM desferiram um forte ataque aos dispositivos locais de proteção social, considerados como obstáculos à redinamização das economias, julgando-os onerosos, inefficientes, despesistas e responsáveis, em parte, pela estagnação, senão pelo aumento da pobreza. Apoiando-se na ideia de que o crescimento é automaticamente bom para os pobres e que somente o mercado pode criar riqueza e bem-estar, o FMI e o BM obrigaram os países em desenvolvimento a restruturar e até desmantelar os seus frágeis sistemas de proteção social, através sobretudo de drásticos cortes orçamentais para os setores sociais.

Nas conclusões do inquérito da dissertação os inquiridos consideraram gravosas as consequências dos PAE nos setores sociais, traduzidas na significativa redução de recursos orçamentais, introdução de taxas moderadoras, licenciamento de funcionários públicos, degradação profunda das infraestruturas sanitárias e de educação e aumento da pobreza extrema.

Após um coro de críticas, cada vez mais forte, de algumas organizações intergovernamentais, do sistema da ONU, de ONG e dos países em desenvolvimento a braços com os PAE, as instituições financeiras internacionais reconheceram finalmente

o impacto social negativo das suas reformas<sup>101</sup>. Contudo, persistiu ainda alguma renitência destas instituições às críticas, convencidas que os países do Sul tinham sido colocados na boa direção e que, embora as reformas tivessem sido dolorosas, esta fase de adaptação era necessária, senão indispensável, para o relance das economias. Os críticos acusaram as instituições de Bretton Woods de mostrarem grande arrogância intelectual ao demorarem tanto tempo a reconhecer os impactos largamente negativos de tais políticas, negando as críticas que lhes foram dirigidas e limitando a sua resposta ao lançamento de programas compensatórios (Sahn et. al, 1997:6, Apud Lopes, 2020, p.72).

Na opinião de Lopes (2020), as políticas reformistas das instituições de *Bretton Woods* tiveram um impacto devastador para a África subsaariana, sendo reconhecido por muitos economistas que as dificuldades associadas à promoção da estabilidade económica e à liberalização tiveram um impacto desproporcionado sobre a população mais pobre, conduzindo a uma maior pobreza e a uma distribuição desigual de rendimento (Lopes, 2020:72).

Também era convicção do FMI e BM que o crescimento, fruto da integração no mercado, reverteria pouco a pouco a tendência, ou seja, a globalização permitiria reduzir o fosso das desigualdades e fazer recuar a pobreza. Este horizonte otimista e prometedor tornaria supérfluo o intervencionismo «excessivo» do Estado. Ao Estado estava reservada a intervenção mínima, temporária e compensatória, destinada a atenuar os impactos das reformas nas populações mais vulneráveis.

Porém, os resultados disponíveis no início do Século XXI, mostraram cifras bem diferentes e goraram as expectativas do BM. Lopes (2020), apontou o fraco desempenho económico registado na África Subsaariana durante o período de aplicação dos programas de ajustamento estrutural nos anos 1980, destacando o crescimento negativo do PIB de -1%, contrariamente ao crescimento de 5% do PIB registado entre 1986 – 1992 pelos países da Ásia e do Pacífico nos quais o Estado desempenhou um papel ativo na promoção da indústria e de políticas sociais, assim como na redução da pobreza (Lopes, 2020:70) .

Entre 1980 e 2000, a pobreza extrema no mundo não diminuiu de forma significativa e em muitos países ela atingiu níveis preocupantes, aumentando a vulnerabilidade de numerosos grupos sociais. Segundo o PNUD, «um número sem

---

<sup>101</sup> O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), publicou em 1987 um relatório denominado “Ajustamento com um Rosto Humano”, que apelava ao redirecccionamento das chamadas «meso políticas», a fim de proteger sectores sociais e económicos essenciais para a sobrevivência dos mais pobres através da introdução de programas de proteção social (Lopes, 2020:70).

precedente de países viram recuar os seus níveis de desenvolvimento nos anos 1990. Em quarenta e seis países as pessoas tornaram-se mais pobres que em 1990 e em vinte e cinco países passaram a existir mais pessoas a sofrer de fome que há dez anos (PNUD, 2004). De constatar que o recuo da pobreza se limitou particularmente a algumas regiões da Ásia. De sublinhar ainda que os recuos significativos da pobreza se verificaram não nos países intervencionados pelos PAE, mas sim nos países que ficaram fora dos programas neoliberais de ajustamento, como a China, o Vietname, e outros (Berr, Combarnous, 2004).<sup>102</sup> Advogando o papel imprescindível do Estado, Castel Branco (1999) afirmou que «os modelos endógenos de crescimento económico chamam a atenção para o facto de que a construção de uma economia mais competitiva requer um processo de ajustamento e transformação estrutural significativamente diferente do modelo oferecido pelo FMI. Em particular, a estratégia de ajustamento tem de estimular o carácter inovador do processo de acumulação de capital, o que pressupõe a articulação e coordenação de processos complexos de financiamento, organização e desenvolvimento das capacidades tecnológicas e da aprendizagem, de modo a assegurar que a indústria nascente amadureça» (Castel Branco, 1999:28).

A fragilização dos Estados pelas políticas neoliberais encerra em si contradições. Na verdade, o processo de transformação estrutural, gestão eficaz das reformas, o reforço da capacidade das instituições, a capacidade de reação face aos choques internos e externos e suas consequências sociais, a criação de condições atrativas para o investimento externo, o acesso ao mercado internacional e o planeamento estratégico efetivo requerem, contrariamente ao defendido pelo neoliberalismo, um Estado forte.

A liberalização dos movimentos de bens e capitais e a abertura e inserção internacional das economias dos países em desenvolvimento não produziram automaticamente o crescimento e este nem sempre se traduziu no recuo da pobreza. Ao contrário, a interdependência crescente entre os mercados e as políticas de ajustamento liberal aumentaram consideravelmente a vulnerabilidade dos países do Sul e das populações mais expostas. Naim (1999), contrariando as posições dos defensores das políticas do FMI, que insistiam na importância de estabilizar as taxas de câmbio em tempos de crise através de cortes nos orçamentos públicos, aumento de impostos e de taxas de juros e outras medidas recessivas, chamou a atenção que tais medidas levariam à recessão (Naim, 1999, Apud Lopes, 2020, p.69). Neste diapasão, Stiglitz (2003, 2013), afirmou que os aumentos acentuados nas taxas de juro contribuíram para aprofundar a crise e não para combatê-la (Stiglitz, 2003, 2013, Apud Lopes 2020, p.69).

---

<sup>102</sup> Os PAE revelaram-se igualmente ineficazes no combate a desigualdades. As desigualdades entre os países menos avançados e os países industrializados passaram de um rácio de 1 para 35 em 1972, para um rácio de 1 para 72 vinte anos depois (PNUD, 1999).

Ao propor um modelo de Estado reduzido à sua mais simples expressão, o FMI e BM privaram os poderes públicos de capacidades de reação aos choques económicos internos e externos e às suas consequências sociais. Ao encorajar a compressão das despesas públicas e ao privatizar e restruturar os dispositivos sociais existentes, excluíram qualquer forma de proteção social e impediram o acesso aos serviços de base a uma larga maioria da população. Ao atacarem as políticas de industrialização, os diversos subsídios, as medidas públicas de apoio ao emprego e os regimes locais de proteção do trabalho, julgados muito rígidos, contribuíram ainda para o aumento do desemprego e reforçaram cada vez mais o setor informal da economia<sup>103</sup> – baixando assim a coleta fiscal.

Fine (1997), criticou o modelo do FMI por considerar que é dominado pela visão de curto prazo, patente em vários dos seus aspetos fundamentais. Segundo ele, a preocupação com o ajustamento de curto prazo, eliminou a preocupação com os efeitos de longo prazo das medidas de estabilização. Nesta situação, o modelo pode assegurar a estabilidade sem crescimento, ou o crescimento sem estabilidade, pois, por causa da predominância do curto prazo, o investimento, o crescimento, o progresso tecnológico e as despesas do governo têm efeitos desestabilizadores no modelo (Fine, 1997, *Apud* Castel Branco, 1999, p.17). É reconhecida a possibilidade de os programas de ajustamento estrutural conduzirem a resultados positivos a curto prazo, quando focados na implementação de medidas de estabilização macroeconómica e nas reformas básicas da economia, tais como liberalização, privatizações, abertura ao exterior e desregulamentação dos mercados. Também neste diapasão, as respostas do inquérito de suporte à dissertação consideraram como aspetos mais positivos dos PAE os resultados alcançados nos domínios do comércio (i), da disciplina orçamental (ii) e da política monetária-cambial (ii). Assim:

- (i) O comércio foi o domínio que mereceu maior número de apreciações positivas, apesar dos efeitos positivos das medidas dos PAE neste setor terem sido, na maior parte dos casos, de curto prazo. A liberalização comercial, através da supressão de restrições ao comércio, da determinação dos preços de géneros alimentícios de base e do controlo de preços de produtos agrícolas de exportação, bem como de restrições às importações, tiveram fortes impactos nos setores formais e informais das economias dos países africanos. Os mercados liberalizados revelaram um grande dinamismo com o abandono de políticas desfavoráveis aos comerciantes e produtores agrícolas e variação de preços. O

---

<sup>103</sup> As políticas de privatização neoliberais, em muitos países, por ex. a Guiné-Bissau, tiveram como consequência a “desindustrialização” e empobrecimento do Estado.

- aligeiramento da pressão fiscal no setor agrícola encorajou a produção e as exportações. O comércio informal registou um crescimento exponencial;
- (ii) A disciplina orçamental foi considerada com um dos espetos mais positivos das medidas de ajustamento estrutural, sendo uma medida macroeconómica progressivamente apropriada pelos Estados intervencionados. A disciplina orçamental tornou-se numa ferramenta importante das políticas do FMI, ocupando um espaço prioritário nos acordos com os países intervencionados<sup>104</sup>;
  - (iii) A política monetária e cambial foi citada também como um domínio que apresentou resultados positivos. As medidas para o controlo da inflação, a introdução de taxas de câmbio flutuantes e o maior acesso a divisas tiveram impactos positivos, beneficiando o dinamismo dos mercados.

Segundo os inquiridos, os resultados alcançados nos domínios da política orçamental e da política monetária-cambial de curto prazo, revelaram-se, pois, como partes mais positivas dos PAE. No entanto, o que está em questão é a adequação das suas recomendações aos contextos económicos específicos dos países intervencionados, particularmente na África subsaariana. Ou seja, saber se os tecidos produtivos destes países seriam capazes de, a médio prazo, consolidarem os resultados dos “choques” da estabilização e do ajustamento. As falhas, devido à ausência de estratégias específicas a cada país e a uma metodologia ineficiente na implementação dos PAE (respondendo a questões “como?”, “quando?” e “até quando?”), contradisseram os seus efeitos, mesmo em casos de impactos positivos no curto prazo.

O debate sobre o ajustamento estrutural caracterizou-se pelo alargado leque de investigadores e instituições internacionais envolvidas, mas também por envolver, na primeira linha dos prós e contras, grandes referências do pensamento económico na atualidade, como os vencedores de Prémios Nobel da Economia Joseph Stiglitz e Milton Friedman. Esta particularidade contribuiu significativamente para uma certa desideologização do debate e evitou torná-lo numa mera manifestação do velho diálogo desenvolvimentista “Norte – Sul”.

Friedman, referência do monetarismo no pensamento económico nos anos 70 e favorável às políticas do FMI, advogou, com base na visão neoclássica de eficiência dos mercados, uma profunda limitação do papel do Estado e o mercado livre como regulador da atividade económica. A visão da escola neoclássica, desafiada pelo Keynesianismo

---

<sup>104</sup> O não respeito por objetivos no domínio orçamental tem sido motivo de interrupção de programas por parte do FMI. Quando decide suspender os seus desembolsos, o FMI é seguido por outros credores, designadamente o BM e doadores bilaterais. Assim, esta medida agrava consideravelmente a situação orçamental do país e resulta num período de blocagem, durante o qual acontecem negociações tendo em vista um renovado acordo-programa entre as partes.

durante a Grande Depressão e de uma certa forma “acantonada” pela economia de desenvolvimento, voltou a ganhar espaço e atualidade na gestão da crise da dívida, tendo exercido grande influência como “suporte ideológico” no alinhavar do Consenso de Washington e na formulação de políticas de estabilização e ajustamento por parte do FMI (Lopes, 2014:76). O pensamento monetarista da escola neoclássica configurou as vias de regulação através da “mão invisível” do mercado, consagradas pelo Consenso de Washington, levando o FMI a investir fortemente na liberalização dos mercados dos países intervencionados.

O acreditar “absoluto” na teoria neoclássica de eficiência dos mercados influenciou fortemente os postulados do FMI, que alicerçou a sua ação no paradigma da liberalização dos mercados, entendida como via para uma economia aberta, acreditando ser essa a sua missão principal. Alguns economistas desta escola, rejeitaram completamente os postulados neokeynesianos de estímulo expansionista para fazer face a crises económicas, chegando até a encarar as «recessões económicas como algo positivo, uma etapa no ajustamento da economia para a mudança» (Krugman, 2009:36, *Apud* Lopes, 2020, p.77). Porém, criticando as políticas do FMI e alguns economistas neoclássicos que as advogam, Krugman afirmou, em tom sarcástico, que «a profissão de economista perdeu o rumo, porque os economistas, enquanto grupo, confundiram a beleza de um modelo matemático impressionante com a verdade» (Krugman, 2009:36, *Apud* Lopes, 2020, p.76).

Este pensamento económico neoclássico e monetarista esteve em posição dominante nos anos 1970 e 1980 suportado pelo triunfo da ideologia neoliberal, permitindo a imposição de políticas aos países intervencionados durante mais de duas décadas, apesar de as mesmas serem fortemente questionadas e os seus impactos negativos claramente visíveis.

Stiglitz, destacou-se entre os maiores críticos aos programas do FMI e BM. Na sua opinião, as políticas do FMI baseadas na visão neoclássica de os mercados gerarem, só por si, eficiência, descartaram as necessárias intervenções estatais na regulação, enquanto agente complementar do mercado. Apesar de reconhecer a importância do mercado como regulador, ele criticou as políticas do FMI, por aquilo que se pode designar “fundamentalismo do mercado”, ou seja, acreditar que os mercados resolveriam todos os problemas. Ele destacou uma contradição no papel do FMI, a saber, uma instituição pública criada para colmatar certas deficiências do mercado, mas que é gerida por economistas muito confiantes nos mercados e que desconfiam das instituições públicas. A visão e coerência neokeynesiana na conceção do FMI foi

deformada e o seu papel capturado e reorientado para a missão de servir interesses não consagrados oficialmente no seu mandato<sup>105</sup>.

Para Stiglitz (2002), o Estado tem um papel importante a desempenhar na procura de respostas para as desigualdades sociais, o desemprego e a redução da pobreza. Na sua perspetiva faltou ao FMI juntar simultaneamente boa teoria económica e boa política. Ele colocou em causa os mecanismos que regiam a tomada de decisões nesta instituição, por se apoiarem naquilo que é uma «estranya mistura de ideologia e de má teoria económica, um dogma que às vezes parecia dissimular interesses específicos». Questionou a ligeireza e falta de rigor científico nas prescrições do FMI, pois em momentos de crise recomendou soluções ultrapassadas e inadequadas, ainda que estandardizadas, sem avaliar as consequências que elas teriam nos países aconselhados a adotá-las. «Raramente vi previsões sobre o efeito que tais medidas teriam na pobreza. Raramente vi discussões e análises atentas das consequências de políticas alternativas» (Stiglitz, 2002:26-28).

Este debate caracterizou-se, ainda, pelas contribuições internas de agentes das instituições de *Bretton Woods* e pelo acesso a conclusões de auditorias e outros documentos de avaliação de políticas do FMI. Os impactos negativos das políticas prescritas pelo FMI, o coro de críticas que suscitou na comunidade académica, nas instituições do sistema das Nações Unidas, junto das ONG e nos países intervencionados configurou progressivamente um certo consenso sobre a necessidade de mudanças nas medidas implementadas e, até, sobre a necessidade de políticas alternativas de ajustamento. As opiniões pública, institucional e científica conseguiram colocar um certo freio na influência da visão neoclássica nos postulados do FMI e do BM, colocando, primeiro, estas instituições na defensiva<sup>106</sup> e, depois, numa posição de aceitação parcial de erros cometidos<sup>107</sup>.

<sup>105</sup> Keynes é considerado como o padrinho intelectual do FMI. De acordo com Stiglitz «Keynes não se limitou a identificar um conjunto de deficiências do mercado; explicou por que motivo é que uma instituição como o FMI podia melhorar as coisas - se ela obrigasse os países a manter o pleno emprego e fornecesse liquidez àqueles que, por enfrentarem uma crise económica, não pudessem aumentar substancialmente a despesa pública (...)» (Stiglitz, 2002:244).

<sup>106</sup> Stiglitz (2002) referindo-se à atuação do FMI durante a crise asiática, disse que o FMI admitiu que cometeu erros graves nas suas recomendações sobre política orçamental, nas suas pressões para reestruturar o sistema bancário em alguns países e para liberalizar, talvez prematuramente, os mercados de capitais (...) Mas não admitiu os erros cometidos em matéria de política monetária, nem sequer procurou explicar por que motivos é que os seus modelos não conseguiram prever a evolução dos acontecimentos e nem tentou desenvolver uma estrutura intelectual alternativa, para a eventualidade de não cometer os mesmos erros numa próxima crise (Stiglitz, 2002:173).

<sup>107</sup> Stiglitz destacou a importância da crise asiática na sensibilização da opinião pública internacional para os erros nas políticas do FMI e seus impactos negativos nas economias dos países intervencionados. De acordo com ele, «O fracasso da intervenção das instituições internacionais nos países pobres em desenvolvimento teve efeitos duradouros, mas não fez

Em 2011, *The Independent Evaluation Office* (IEO) produziu um relatório sobre o papel de fiscalização do FMI, tecendo fortes críticas ao seu desempenho numa das suas funções principais: alertar os Estados-membros para os riscos em gestação e para o seu aumento nas economias mundial e nacional. Entre as críticas formuladas figuraram «um elevado grau de pensamento único, um fenómeno de captura intelectual, abordagens analíticas inadequadas e um quadro de referências generalizado segundo o qual uma crise financeira de grandes proporções seria improvável em economias avançadas» (IEO, 2011:17, *Apud Lopes, 2020*, p.77). O relatório identificou a influência que sobre as políticas do FMI é exercida pelos maiores grupos de interesses, como uma das razões das suas dificuldades em relatar de forma correta e em produzir uma análise honesta sobre as políticas e sua fiscalização (IEO. 2011:20, *Apud Lopes, 2020*, p.77). Esta constatação revelou uma dependência que aprisionou a capacidade científica e técnica da instituição, levando-a a distorcer a realidade a fim de servir interesses outros que não a procura de saída de crises para os Estados membros que “optaram” por políticas de ajustamento.

A avaliação do gabinete Independente IEO traçou um retrato ainda mais sombrio do FMI, ao referir-se a «um quadro de pensamento homogéneo e a uma “cultura insular”, com raras referências a pesquisas externas; a crença de que os economistas de países avançados estavam mais conscientes do que estava a acontecer nos seus próprios países, negligenciando a importância de questões financeiras e a análise das ligações macroeconómicas; excesso de confiança em modelos e ferramentas semelhantes, como por exemplo o uso de modelos macro, que praticamente não incluíam qualquer análise da sofisticação financeira das transações globais correntes e dos mercados de ativos; excesso de confiança em técnicas de avaliação simplistas ou não sujeitas a verificações posteriores, como os testes de stress para determinar a robustez dos sistemas bancários; e, pior ainda, a deturpação ou omissão de certos dados a bem da coerência teórica (IEO, 2011:17-19, *Apud Lopes, 2020*, pp.77-78).

Esta constatação coloca uma questão séria, a saber, o porquê de uma instituição como o FMI, com um papel fundamental na arquitetura do sistema financeiro internacional e com “responsabilidades” de júri perante todos os seus Estados-membros, enveredar pela desonestidade intelectual, omissão e limitação propositadas de dados e obstrução do debate científico e técnico ou de outras análises sobre as suas políticas. Manietada pelos interesses dos seus principais acionistas e por uma agenda menos científica e mais política e ideológica, o FMI assumiu como sua “missão”

---

títulos de jornais. A crise asiática sensibilizou as populações dos países desenvolvidos para a insatisfação que há muito grassa no mundo em desenvolvimento» (Stiglitz, 2002:177).

liberalizar as economias dos países intervencionados e retirar o Estado da regulação e do centro das estratégias de desenvolvimento económico. Nesta situação, o FMI desligou-se dos impactos das suas medidas, transformando-se mais num mero defensor dos interesses dos credores e num “resistente” a críticas para mudar políticas ou para operar reformas na própria instituição. Devido a esta atitude, o FMI demorou demasiado tempo a reagir face aos erros cometidos, sendo uma novidade os primeiros sinais neste sentido.

A este propósito Lopes (2020), disse que «O FMI protagonizou os maiores retrocessos da produção moderna de conhecimento e da investigação aplicada, caracterizados por abordagens sectoriais e falta de análise holística». Segundo este autor, a instituição, no propósito de sustentar o que era obviamente insustentável, isto é, sustentar a coerência dos seus pressupostos neoclássicos, optou pela seletividade “discriminatória” de teorias e métodos quantitativos e de seleção de dados, e pelo silenciamento dos pontos de vista dissidentes, cujas opiniões podiam colocar em causa os interesses e as agendas dos ordenadores do sistema financeiro internacional representados pelo FMI. Ainda a propósito da influência dos acionistas mais poderosos nas políticas do FMI, o relatório referiu a falta de imparcialidade na abordagem de situações em diferentes países em crise, produzindo recomendações macroeconómicas e análises altamente influenciadas pelos seus membros mais poderosos, as quais promoviam o conformismo, a autocensura, a seletividade de dados e um conjunto de abordagens implementadas de forma discriminatória (Lopes, 2020:78).

Esta postura do FMI é igualmente questionável pela sua atitude durante a recente crise europeia da dívida, na qual revelou um posicionamento mais “brando” e menos dogmático, traduzido numa melhor qualidade do diálogo bilateral e, consequentemente, num melhor acordo, comparativamente com os anteriores protocolos ESAF impostos os países em desenvolvimento. E porquê? Será devido à capacidade dos países europeus endividados em negociar com o FMI? Será devido aos interesses dos principais acionistas do FMI? Será por não reconhecer capacidades aos países em desenvolvimento para dialogarem sobre políticas macroeconómicas para a saída da crise e por o FMI saber o que é melhor para cada país? Será a ideia que tem sobre o resultado da sua experiência durante três décadas de ajustamento nos países em desenvolvimento e a necessidade de melhorar a eficácia das suas medidas<sup>108</sup>?

Não tendo respostas diretas a estas interrogações, importa sublinhar, tão só, que as recomendações de políticas macroeconómicas da principal instituição da arquitetura

---

<sup>108</sup> A dualidade de critérios é notória ao comparar as respostas do FMI à crise da dívida europeia com as políticas que implementou nos anos 1980 e 1990 (Lopes, 2020:75).

financeira internacional obedeceram a critérios de orientação política e de defesa dos interesses dos mais poderosos no ordenamento financeiro internacional. A resistência do principal acionista do FMI, os EUA, em reformar a instituição, ajustando-a à realidade atual da economia mundial, está ligada a questões de poder, interesses estratégicos e eventual perda da sua capacidade de influência nas políticas económicas internacionais<sup>109</sup>.

Em 2016, o próprio FMI surpreendeu ao publicar um artigo no “*Finance & Development*”, no qual punha em questão as reivindicações de liberalização e abriu espaço ao debate político (FMI, 2016:38-41). A resposta do FMI ao trabalho de Piketty (2013) sobre a desigualdade, mostrou uma nova atitude da instituição relativamente ao envolvimento em debates públicos. A atitude de silenciar vozes dissonantes no interior da instituição também começou a afrouxar, permitindo que alguns agentes internos expressassem publicamente os seus pontos de vista. Assim, em 2017, Gaspar e Graciano-Escribano, dois funcionários seniores do FMI, publicaram um artigo num *blog* no qual defenderam a necessidade de políticas fiscais que dessem resposta às desigualdades, advogando que «não existe uma estratégia “pronta-a-vestir”. A redistribuição deve ser reflexo das circunstâncias específicas de cada país, incluindo as pressões fiscais reais, as preferências sociais e a capacidade administrativa e fiscal dos governos. Além disso, as taxas e as transferências não podem ser consideradas isoladamente» (Gaspar e Garcia-Escribano, 2017, Apud Lopes, 2020, p.81). O tema da desigualdade acabou sendo abraçado por Christine Lagarde, Diretora Geral do FMI entre 2011 e 2019<sup>110</sup>.

Estes sinais revelaram mudanças no interior da instituição financeira, embora seja de reconhecer que existe um longo caminho a percorrer em relação a políticas alternativas direcionadas para o desenvolvimento e não discriminatórias. Na verdade, o FMI continua a revelar dificuldades em aceitar os seus erros, sendo seletivo nessa aceitação, sempre que pressionado a fazê-lo. A crise asiática e a crise financeira

---

<sup>109</sup> O desequilíbrio de poder no interior das estruturas globais de governação económica e financeira, nomeadamente no FMI e BM está patente na estrutura de poder estabelecida pelo peso relativo dos votos, que não refletem a dimensão das economias, para não mencionar a inadequada representação dos interesses dos mais pobres (Lopes, 2020:74-75). O voto dos EUA à redistribuição de quotas entre os acionistas, em conformidade com o peso atual das respetivas economias e o bloqueio que fez, em conjunto com a administração do FMI, à intenção veiculada pelo Japão, durante a crise asiática, de criar um Fundo Monetário Asiático, demonstraram a posição norte-americana de manter o seu poder relativo na instituição.

<sup>110</sup> Respondendo a um jornalista do Gana que a questionou, numa conferência de imprensa em Washington, em 12 de abril de 2014, sobre a imagem negativa do FMI devido a consequências dos PAE, Christine Lagarde afirmou, que «o FMI mudou e não impõe mais políticas de ajustamento estrutural». Em: <https://www.republicoftogo.com/Toutes-les-rubriques/Finances/L-ajustement-structurel-c-est-termine>. Consultado em 21 de julho de 2020.

europeia demonstraram que, para além dos interesses dos principais acionistas, as pressões da opinião pública são importantes para o reconhecimento dos erros por parte da instituição. O FMI reconheceu os seus erros em relação a políticas macroeconómicas recomendadas durante a crise asiática devido às pressões da opinião pública dos países ocidentais, mas não reconheceu o fracasso das suas intervenções nos países pobres em desenvolvimento, que teve efeitos mais duradouros, porque, comparativamente, não recebeu suficiente pressão da opinião pública ocidental neste sentido e/ou por existir uma opinião dominante que estes países “merecem” as políticas de austeridade prescritas (Stiglitz, 2002:177)<sup>111</sup>.

Também são notórios alguns sinais de mudanças da parte do Banco Mundial. Na primeira década do Novo Milénio, o BM iniciou um processo de liberalização da sua política de informação, permitindo um maior acesso público a dados internos utilizados para definir políticas sociais e económicas. Esta medida melhorou o conhecimento de indicadores importantes, particularmente nos processos de negociações com esta instituição. O então Presidente da Instituição, Robert Zoellick, descreveu a sua decisão como uma «democratização da economia do desenvolvimento» (Strom, 2011, *Apud* Lopes, 2020, p.79). Um estudo realizado por William Easterley (2006), mostrou a existência de uma relação direta entre as intervenções do FMI e a fragilidade dos Estados. Este antigo funcionário do BM, mostrou oito casos de fragilidade de Estados que foram objeto, cada um, de cinquenta e cinco programas do FMI, quando entre 1970 e 1990, os países em desenvolvimento beneficiaram apenas, em média, de vinte destes programas. Ele afirmou que, estatisticamente, passar um longo período sob programas do FMI constitui um sério risco de fragilização do Estado. Pois, na sua opinião «a aplicação de programas do FMI nesses países consistiu na prescrição de sessões de aeróbica a um paciente com membros fraturados». As implementações das suas prescrições têm-se traduzido em instabilidade social e política, com as populações a descer para a rua para protestar contra a austeridade e a legitimidade do poder político. «Um dos grandes problemas nos planos de estabilização do FMI é que desestabilizam a política interna dos países» (Easterley, 2006, *Apud* Bendanã, 2012, p.160).

As contribuições de economistas-chefe do BM, como Joseph Stiglitz e, mais recentemente, Justin Li, entre outros, contribuíram para minorar a influência da teoria neoclássica nesta instituição, e para o progressivo regresso do Estado e do neokeynesianismo como ferramentas para elaboração de políticas de desenvolvimento.

---

<sup>111</sup> O FMI insiste em atribuir as razões do seu fracasso nos países em desenvolvimento à responsabilidade interna dos países intervencionados.

### **3.2 Novo paradigma do ajustamento: “Regresso do Estado” e políticas sociais.**

#### **3.2.1 Políticas sociais e estratégias de redução da pobreza.**

Reagindo aos resultados negativos das suas políticas o BM atribuiu, num primeiro momento, a responsabilidade do falhanço não a consequências dos seus programas, mas sim aos países em desenvolvimento, devido, em larga medida, ao esbanjamento de recursos, à corrupção, à irresponsabilidade e falta de capacidade dos governos e à falta da democracia. Fruto deste diagnóstico das instituições financeiras, foi introduzido o conceito de “boa governação”, que se tornou num dos eixos chave da nova geração de reformas políticas do BM.

Sob forte pressão, o BM acabou por reconhecer os efeitos nefastos das políticas do ajustamento estrutural e modificar a sua posição: o lugar e o papel do Estado na formulação e implementação de estratégias políticas e sociais de desenvolvimento foram redefinidos, e as condicionalidades económicas foram aligeiradas. A substituição dos PAE pelo Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza (DERP), traduziu esta evolução. Reconhecendo as fraquezas dos mercados, que não são sempre eficientes, que a intervenção pública é por vezes necessária para corrigir as externalidades negativas e que a tomada em conta dos diferentes contextos nacionais é indispensável ao sucesso das estratégias de desenvolvimento, os DERP preconizaram alguma autonomia e mais peso aos governos e atores locais na definição, orientação e implementação das estratégias nacionais de desenvolvimento.

A Cimeira sobre o Desenvolvimento Social que teve lugar em Copenhaga, em março de 1995, colocou nova prioridade na luta contra a pobreza, estratégia que foi consagrada em 2000, com a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento do Milénio (ODM)<sup>112</sup>.

A partir da Cimeira de Copenhaga, constatou-se uma evolução no discurso do BM, tendo em consideração o carácter multidimensional da pobreza e os investimentos no desenvolvimento social, julgados indispensáveis para a realização dos ODM e prossecução do crescimento económico. O Estado foi chamado a empenhar-se no desenvolvimento dos serviços de base. A ronda de Negociações no quadro da OMC que teve lugar em Doha/Qatar, em finais de 2001, denominada “Ronda do Desenvolvimento” influenciou o posicionamento e o discurso das instituições de Bretton

---

<sup>112</sup> A Cimeira de Copenhaga definiu quatro domínios de intervenção: assegurar um acesso universal aos serviços sociais de base; assegurar a todos, homens e mulheres, meios de subsistência garantidos e duráveis e condições de trabalho normais; promover os sistemas de proteção social e promover a integração social (Palier, Prévost, 2006, Apud Delcourt, 2009:17).

Woods. Tendo por objetivo a liberalização dos mercados, mas corrigindo alguns desequilíbrios do passado, esta ronda caracterizou-se por um intenso e aberto debate, comparativamente às anteriores, o qual permitiu expor claramente os erros cometidos com as políticas de liberalização e os seus impactos profundamente negativos nos tecidos produtivos e sociais dos países intervencionados. Como referiu Stiglitz, o FMI e o BM mudaram de discurso, passando a falar muito mais da pobreza, priorizando a sua redução nas novas políticas para os países em desenvolvimento (Stiglitz, 2002:264). As opiniões dividiram-se entre os críticos, com uns a saudar as mudanças de discursos como um reconhecimento, finalmente, do falhanço das suas políticas por parte destas instituições e outros a mostrarem ceticismo face a esta anunciada mudança de paradigma, entendendo-a como derivada, sobretudo, da necessidade de sobrevivência destas instituições, forçadas pelas realidades políticas em mutação e pelas experiências bem-sucedidas de desenvolvimento fora do quadro dos PAE.

Pela natureza específica da sua missão, o BM revelou um empenho mais esforçado e maior coerência na prossecução dos objetivos da estratégia de redução da pobreza. Apoiando-se sobre os conceitos de vulnerabilidade e de exposição aos riscos, o BM entendeu direcionar as novas políticas sociais para compensar as falhas do mercado, permitindo a redução dos efeitos dos choques económicos sobre as populações mais expostas aos mesmos. Como sublinhou Tricarico (2007), a perspetiva na qual se inscreveram as novas políticas sociais promovidas pelo BM e a defesa da “boa governação”, parece descartar a ideia de progresso social. O papel do Estado, apesar de redefinido e alargado, limitou-se a fazer funcionar os instrumentos de gestão de riscos para compensar as deficiências do mercado. Dito de outra forma, o Estado é apenas solicitado quando o papel do mercado não é aceitável do ponto de vista de bem-estar social (Tricarico, 2007, *Apud* Delcourt, 2009, p.17). De acordo com o UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), a política social deve antes de mais responder a quatro preocupações maiores: preocupação com a distribuição; preocupação com a proteção; preocupação com produção; e preocupação com a reprodução<sup>113</sup>. Nesta perspetiva, é possível pôr em evidência um certo número de apostas e desafios maiores, que, todo o projeto nacional que pretenda colocar no seu centro as questões sociais deve priorizar.

---

<sup>113</sup> A UNRISD (síntese 5) definiu a política social como «uma intervenção do Estado que se repercute diretamente sobre a segurança social, as instituições sociais e relações sociais (...) aliada à política económica, (...) que persegue os objetivos sociais e económicos nacionais. A política social deve responder a quatro preocupações maiores: distribuição, proteção, produção e reprodução. Ela deve interessar-se sobre os efeitos de redistribuição da política económica, proteger as populações dos riscos do mercado e do envelhecimento, desenvolver o potencial produtivo dos membros da sociedade, reconciliar a reprodução com outras tarefas sociais e assumir uma parte da responsabilidade de reprodução» (UNRISD, 2007).

Existe, contudo, controvérsia no debate sobre políticas sociais. Segundo (Delcourt, 2009), este debate caracterizou-se pela existência de uma linha de fratura entre os defensores de um sistema de proteção universal e os defensores de políticas sociais direcionados para alvos definidos. Uma clivagem que atravessa as instituições internacionais, tendo de um lado as instituições das Nações Unidas especializadas nos domínios do desenvolvimento social (OIT, UNICEF, UNRISD, OMS, etc...) e vários centros de pesquisa, que advogam a necessidade de políticas universais, e, do outro lado, as instituições financeiras internacionais (BM e FMI), que defendem políticas com alvos definidos (Delcourt, 2009:26). O argumento principal do BM em favor de políticas sociais com alvos definidos reside no seguinte: nos países com importantes constrangimentos orçamentais e fiscais, os governos devem alocar os recursos públicos, naturalmente escassos, prioritariamente para os que mais deles necessitam. Em defesa da sua posição, o BM colocou a eficiência como centro da sua estratégia de política social. Direcionar as medidas para grupos mais pobres através de critérios apropriados, permitiriam maximizar os benefícios sociais da despesa pública (Mkandawire, 2005, *Apud* Delcourt, 2009, p.26).

Questionando o argumento do BM, Ocampo (2008) disse que nada provou que os efeitos sociais dos programas com alvos definidos sejam melhores que programas com políticas sociais de carácter universal. Ao contrário, as estatísticas mostram que, quanto mais alargada for a cobertura social, mais elevados serão os efeitos distributivos de uma despesa pública. Além do mais, a história social, as experiências do passado ou atuais mostraram que os países que registaram progressos mais evidentes em termos de redução de desigualdades e os índices mais eficientes em matéria de desenvolvimento humano são os que adotaram as políticas sociais de carácter universal (Ocampo, 2008, *Apud* Delcourt, 2009, p.26).

A política social de “alvos definidos” promovida pelo BM é também criticada pela dificuldade de definir os grupos-alvo na base de critérios objetivos claros, pela forte estigmatização de que poderiam ser vítimas os beneficiários destes programas ou ainda pelas divisões sociais que este tipo de distribuição da despesa pública poderia criar. Mkandawire (2006), vai mais longe, afirmando que o investimento na criação de instituições e mecanismos para a definição de alvos não só mina a capacidade dos Estados em fornecer um serviço universal, mas também perturba a necessidade de reflexão que deve ser feita sobre a redistribuição justa e imparcial (Mkandawire, 2005). Ocampo (2008), vai na mesma linha, afirmando que os programas de políticas sociais baseados em alvos definidos levam a colocar o acento sobre a definição técnica dos instrumentos, mais do que sobre os princípios que devem reger a ação social do Estado. Ele insiste que, para além dos domínios sociais, as políticas de carácter universal

apresentam uma outra vantagem – a de serem as que melhor correspondem aos direitos socioeconómicos reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Para Musi (2008), estas políticas têm igualmente o mérito de ancorar as políticas sociais numa verdadeira estratégia global de transformação social, algo que os programas focalizados sobre a pobreza são incapazes de fazer.

Estas opiniões críticas em relação à abordagem da política social por parte do BM revelam, em comum, uma proposta de construção de um modelo social diferente para os países em desenvolvimento, que não se limite à definição de instrumentos para a eleição de alvos, mas que combine instituições e mecanismos, sendo estes fatores mais fundamentais. A este propósito, Kannan (2007), defende que a definição de um modelo para os países em desenvolvimento deve passar pelo alargamento do conceito de segurança social. Ele propõe um modelo que combine instituições e mecanismos em funcionamento ao nível local – uma segurança social básica, acessível a todos e baseada em regras, e uma segurança social contingente, destinada a fazer face a necessidades mais urgentes (Kannan, 2007:2-3).

Para além desta clivagem de opiniões sobre políticas sociais, o obstáculo principal para a implementação de políticas sociais de carácter universal é a carência de recursos orçamentais para o efeito. O BM tem avançado este argumento em favor de uma abordagem de políticas sociais com um leque de beneficiários mais limitado. Porém, os problemas orçamentais com que alguns países em desenvolvimento se deparam são, em parte, consequências das políticas de ajustamento estrutural. Contrariamente às perspetivas de crescimento, de aumento dos níveis de consumo e das exportações e importações que levariam ao saneamento e reforço das finanças públicas para os países intervencionados, a realidade destes países é hoje completamente outra, ou seja, os avanços anunciados não se produziram. Segundo Delcourt (2009), na maior parte dos casos, as capacidades orçamentais dos Estados afundaram-se como “neve ao sol”. A desregulação do mercado financeiro encorajou a evasão fiscal e a inserção rápida das economias locais nos mercados internacionais tornou as receitas fiscais mais dependentes das bruscas oscilações dos mesmos. Ainda na sua perspetiva, a diminuição de empregos públicos, a exposição concomitante do trabalho informal e a implementação de um regime fiscal particularmente generoso, pesaram na diminuição das receitas do Estado. Concomitantemente, a dívida de muitos países em desenvolvimento não parou de crescer, impedindo investimentos em políticas sociais, e a provisão e extensão dos respetivos serviços (Delcourt, 2009:28-29).

Visto nesta perspetiva, o BM ao ancorar a defesa da sua política social na carência de recursos orçamentais, obstáculo principal para políticas sociais mais

abrangente, omitiu que as políticas de ajustamento estrutural impostas pelas instituições de Bretton Woods aprofundaram a falta de recursos orçamentais e alargaram o leque da população mais vulnerável e dos demais necessitados de políticas sociais.

Com o propósito de provocar um “salto” quantitativo e qualitativo na mobilização de recursos para a ajuda pública ao desenvolvimento e responder particularmente aos desafios de combater as desigualdades, a Conferência do Milénio das Nações Unidas (2000) proclamou, como referido, os “Objetivos de Desenvolvimento do Milénio”, e criou as bases para o “Consenso de Monterrey” de financiamento do desenvolvimento, assente em compromissos entre países doadores e países beneficiários da ajuda. Porém, esses compromissos não resultaram num aumento significativo de recursos da APD<sup>114</sup> para os países em desenvolvimento, contrariamente aos compromissos assumidos e sinais transmitidos pelos discursos dos doadores bilaterais e multilaterais.

A situação de falta de recursos nacionais e de indisponibilidade de ajuda externa significativa para políticas sociais limitou qualquer perspetiva de desenvolvimento nacional que se pretendesse durável e ambiciosa nos seus objetivos sociais. Para Baltodano (2009), a abordagem instrumentalista e a-histórica preconizada pelo BM para reformar estruturalmente os Estados do Sul contribuiu para a erosão da capacidade das sociedades para determinar políticas prioritárias nacionais. Na sua opinião, a globalização, os programas de ajustamento estrutural e as políticas económicas neoliberais dos anos 1980 reduziram, por vezes de maneira drástica, a capacidade do Estado para assegurar uma proteção social<sup>115</sup>, tanto nos regimes clientelistas como residuais<sup>116</sup> (Baltodano, 2009:45).

---

<sup>114</sup> A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) é constituída por fluxos financeiros públicos, destinados à promoção do desenvolvimento económico e bem-estar nos países em desenvolvimento. Eles são de natureza concessional e comportam um elemento de donativo de pelo menos 25% (com uma taxa de atualização de 10%). Por convenção, os fluxos da APD compreendem as contribuições dos organismos governamentais doadores, em todos os níveis, para os países em desenvolvimento (APD bilateral) e para as organizações internacionais (APD multilateral). Os recursos a título de APD cobrem os montantes desembolsados pelos doadores bilaterais e instituições multilaterais. Fonte: OCDE, *Glossary of statistical Terms*.

<sup>115</sup> Nos países do Sul onde o neopatrimonialismo está presente na organização do poder político, os sistemas de segurança social “residual” emergiram e passaram a coexistir com sistemas de segurança social “clientelista”. A fraca capacidade de regulação do Estado, a ausência de soberania efetiva e a fragilidade (em alguns casos a sua ausência) das estruturas cívicas capazes de influenciar as funções do Estado traduziram-se numa restruturação e aculturação dos modelos normativos das políticas e instituições sociais “importadas”. Estes modelos foram historicamente assimilados e reconstituídos pelas sociedades do Sul. Estes processos de apropriação deram lugar a dois tipos de políticas sociais: clientelista e residual (Baltodano, 2009:43).

<sup>116</sup> Durante o período colonial, os serviços sociais eram garantidos com a finalidade de manter a lei e a ordem, assim como um quadro administrativo local que permitisse explorar os recursos naturais das colónias e criar mercados coloniais para a exportação para as metrópoles (Akin Aina, 1999, Apud Baltodano, 2009, p.45). Após as independências, os Estados africanos procuraram alargar o fornecimento de serviços sociais, alargando, sobretudo, as redes das

Parece, pois, que a política social do BM não visou uma reconversão epistemológica na sua abordagem da dimensão social do desenvolvimento, nem corrigir as profundas consequências do ajustamento estrutural nos tecidos sociais dos países intervencionados. Parece, sim, que visou mais atenuar os impactos do ajustamento nas populações mais vulneráveis, dar algum “rosto humano” às suas políticas e baixar o coro de críticas.

As políticas de ajustamento estrutural aumentaram significativamente a vulnerabilidade dos países intervencionados, com uma incidência mais acentuada nas populações mais expostas. Referindo-se às prioridades e estratégias das instituições de *Bretton Woods*, Stiglitz (2002) chamou a atenção para se ver não só aquilo que o FMI inclui no seu programa, como também para o que exclui. «A estabilização está lá; a criação de emprego não está; os impostos e os seus efeitos adversos, estão lá; a reforma agrária não está; há dinheiro para entregar aos bancos, mas não para melhorar a educação e os cuidados de saúde e muito menos para indemnizar os trabalhadores que se vêm privados dos seus postos de trabalho, devido às políticas macroeconómicas ruinosas impostas pelo FMI. Muitas medidas que não fazem parte do Consenso de Washington podiam aumentar o crescimento».

Este autor apontou como uma das grandes falhas dos PAE o facto de ignorarem o contexto sociopolítico, produzindo, com esta atitude, consequências gravosas nas relações cidadão – Estado, baseadas no “contrato social”. «Quando as políticas governamentais falham, os cidadãos podem não honrar os seus contratos, nem entre si nem com o Estado». Ele acrescentou que os impactos sociais profundamente negativos das políticas do FMI e do BM provocaram conflitos e até guerras civis que contribuíram para inverter o processo de desenvolvimento. «Estudos do BM revelam que estes conflitos estão associados sistematicamente a fatores económicos adversos, incluindo o desemprego, que o excesso de austeridade pode gerar. A inflação moderada pode não ser ideal para criar um ambiente propício ao investimento, mas a violência e a guerra civil são ainda piores» (Stiglitz, 2002:119-123).

Estas constatações e opiniões mostram claramente que as políticas do BM e do FMI contribuíram para reduzir o acesso aos bens sociais, alargar o fosso no acesso aos recursos entre as elites e as populações mais vulneráveis e agravar os indicadores da

---

infraestruturas de saúde e educação, aumentando significativamente o acesso a esses bens sociais. Mas na década de 70, com a crise económica e da dívida, que resultaram em problemas orçamentais sérios, o fornecimento de serviços sociais conheceu um sério recuo e as infraestruturas sociais deterioraram-se rapidamente, devido às políticas de ajustamento estrutural. Os cortes orçamentais para os setores sociais, impostos pelas políticas do FMI, tornaram-se numa sentença final para as políticas sociais. Com os PAE da “segunda geração” os setores sociais nos países intervencionados passaram a depender da ajuda externa, particularmente no quadro dos DERP.

pobreza e do desemprego, contribuindo, desta forma, para o surgimento e exacerbação de conflitos e para aprofundar a fragilidade dos Estados. De acordo com Delcourt (2009:17), o falhanço da sua visão sobre as dinâmicas do desenvolvimento, focada na ideia de que o crescimento é bom para os pobres, levou o BM a procurar formas de os beneficiar, promovendo a ideia de que um crescimento para os pobres é possível através da sua autonomização progressiva, numa lógica de extensão da microempresa e do autoemprego.

Porém, sem alterar os fundamentos ideológicos sobre os quais está alicerçado o pensamento económico dominante no sistema financeiro internacional, o novo discurso social do BM configurou uma visão de relações sociais e económicas contraditórias quer para a realidade dos países desenvolvidos, quer para a realidade dos laços sociais nos países em desenvolvimento. Esta contradição revelou-se, por exemplo, entre o discurso sobre políticas sociais e o fundamento ideológico neoliberal prosseguido pelo BM. Ao promover a reintegração de estratégias de combate à pobreza e o regresso do Estado, sem abandonar a ideia do “fundamentalismo” do mercado, as propostas do BM acabaram construindo um novo paradigma do ajustamento que se soltou um pouco do pensamento neoclássico radical em relação ao papel do mercado e do Estado, mas sem operar a reconversão dos fundamentos da sua visão de políticas macroeconómicas. Tal dualidade impediu o salto para a adoção de políticas sociais mais ambiciosas e abrangentes, necessárias a um desenvolvimento durável e a um Estado “Suficiente”<sup>117</sup> para as diferentes etapas do processo de desenvolvimento.

### **3.2.2 “Regresso” do Estado**

Tomando nota das consequências sociais e políticas do falhanço das suas medidas e do aprofundamento da fragilidade dos Estados que tiveram lugar em muitos países da África subsaariana, e consciente dos riscos que a contínua redução do poder do Estado ainda poderia engendrar, o BM encarou o “regresso” do Estado na definição das estratégias nacionais de desenvolvimento. A propósito, Chabal (2009:3), disse que nos

---

<sup>117</sup> O Novo Paradigma do BM que levou ao “regresso” do Estado, advogou “Melhor Estado”, em vez de “Menos Estado”, objetivo perseguido pelas políticas de ajustamento estrutural da primeira geração. Porém, constatou-se que o “Melhor Estado” pretendido pelo BM, continuou a ser um Estado limitado, ao qual não é reservado um papel central nas estratégias de desenvolvimento dos países de África subsaariana, como, por exemplo, aconteceu nos países asiáticos. Por isso, afigura-se mais sensato falar de “Estado Suficiente”, em vez de “Melhor Estado”, conceito impreciso e envolto numa controvérsia sobre a sua definição, com vista a saber qual é a sua verdadeira missão, e se teria espaço e atribuições bastantes para jogar o papel que lhe é “naturalmente” reservado nos países em desenvolvimento. O “Estado Suficiente” seria um Estado forte, dinâmico, pró-ativo e metódico, capaz de adaptar o seu papel às demandas de regulação e gestão das estratégias nacionais nas diferentes etapas dos processos de desenvolvimento.

finais de década de 1980 o BM finalmente reconheceu a sua falha em relação ao papel do Estado e que os PAE contribuíram para fragilizar, de forma perigosa, os Estados<sup>118</sup>.

Todavia, apesar do reconhecimento do papel do Estado nos processos de desenvolvimento, tendo como exemplo as experiências dos países da Ásia, a estratégia do BM não revelou uma mudança ideológica radical da sua visão neoliberal da participação do Estado na elaboração e gestão de políticas macroeconómicas.<sup>119</sup> Ao Estado “regressado” ao processo de desenvolvimento foi recusada a presença no centro das estratégias nacionais, sendo-lhe reservado um papel mais de facilitador do que de ator-controlador. Os documentos do BM que se intitulam: *Sub-saharan africa: From crisis to Sustainable Growth – A Long-term Perspective Study* (1989), e *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead* (1993) retrataram as mudanças paulatinas da posição desta instituição internacional. A visão renovada do BM não fugiu muito da noção neoclássica segundo a qual o Estado deve fornecer o quadro jurídico, infraestrutural e financeiro, permitindo que se torne possível o funcionamento do mercado livre. Ou seja, o desenvolvimento é dirigido pelo mercado, mas necessita de um Estado que, embora limitado, seja relativamente organizado e eficiente.

O Documento de Estratégia de Redução da Pobreza (DERP), tornou-se no mecanismo enquadrador das políticas do BM da “segunda fase” do ajustamento. Se a correção de desequilíbrios macroeconómicos consistiu no objetivo proclamado do PAE, o DERP<sup>120</sup> privilegiou o reforço de capacidades (*capacitybuilding*) do Estado e suas instituições<sup>121</sup>. O centro das atenções foi deslocalizado para o quadro político e institucional, aligeirando as pressões das intervenções externas, a fim de permitir uma

---

<sup>118</sup> Perante as terríveis consequências de falhanços dos Estados constatadas nos países da África subsaariana tais como Libéria, Serra Leoa, RD Congo e Somália, os promotores e apoiantes dos PAE começaram a tomar consciência do elevado risco dos seus impactos políticos e sociais e a ter receio das consequências mais gravosas que o aprofundamento da fragilidade, através da redução do poder dos Estados, poderia produzir. Esta realidade levou ao “regresso” do Estado nas políticas do BM e nas agendas de cooperação dos doadores.

<sup>119</sup> O neoliberalismo prega a mínima intervenção do Estado na economia. Uma das características da teoria económica neoliberal consiste na defesa de um Estado mínimo, fundamentando que o mercado é um mecanismo autossuficiente para a regulação e o desenvolvimento económico.

<sup>120</sup> A estratégia de redução da pobreza visou dois objetivos: i) a expansão e melhoria da oferta dos serviços básicos a população e, ii) o desenvolvimento de novas formas de rendimento para os mais pobres, objetivo alcançável num cenário de forte crescimento económico. Os Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza (DERP) são elaborados pelos países membros, em ampla consulta com as partes interessadas e os parceiros de desenvolvimento, inclusive os técnicos do BM e do FMI. Os DERP descrevem as políticas macroeconómicas, estruturais e sociais de cada país em apoio ao crescimento e à redução da pobreza, bem como as respetivas necessidades de financiamento externo, e são atualizadas a cada três anos com base nos relatórios anuais de seguimento.

<sup>121</sup> Uma importância crescente foi atribuída à ajuda orçamental e setorial, tendo por objetivo reforçar a capacidade orçamental dos Estados e permitir-lhes assim, implementar as suas próprias estratégias de luta contra a pobreza (Zurbiggen, 2008, Apud Delcourt, 2009, p.14).

maior participação dos governos de países intervencionados na definição de políticas setoriais, no contribuir para direcionar medidas para a redução da pobreza e no reforçar dos mecanismos do mercado emergente. Visando acompanhar as medidas de liberalização, esta consolidação institucional foi entendida pelo BM como indispensável para a implementação, pelos governos locais, de políticas ativas de redução da pobreza, para as quais os DERP nacionais fixavam objetivos precisos e mesuráveis.

De acordo com Merrien (2007) e Zubriggen (2008), uma importância renovada foi accordada às políticas sociais na sua articulação com os objetivos de desenvolvimento económico. Também se registou a abertura para a participação da sociedade civil na definição de estratégias de desenvolvimento (Merrien, 2007; Zubriggen, 2008, *Apud Delcourt, 2009, p.14*).

Face a estas mudanças de paradigma, questionou-se se elas representavam um verdadeiro câmbio ideológico na atuação do BM e uma alteração substancial na sua conceção do papel e da ação do Estado. Para Tricarico (2007), apesar do papel do Estado ter sido redefinido e alargado, ele limitou-se à implementação de instrumentos de gestão de risco para compensar as deficiências do mercado. Dito de outra forma, o Estado é solicitado apenas quando os resultados do mercado são inaceitáveis do ponto de vista do bem-estar social (Tricarico, 2007, *Apud Delcourt, 2009, p.17*). De acordo com Palier (2006), embora o BM tenha reintroduzido o social e o político na economia, a sua perspetiva social ignorou, em larga medida, a complexidade dos processos históricos em curso, restringindo os laços sociais à aprendizagem do individualismo, e o papel do Estado a um arranjo institucional que garantisse uma boa governação e o empoderamento de medidas e políticas. Acrescentou que, da mesma forma que concebeu a democracia liberal como um “político absoluto”, o BM continuou a apresentar o mercado como a forma canónica de coordenação económica entre agentes considerados iguais (Palier, 2006, *Apud Delcourt, 2009, p.17*).

Não se tratando de uma revolução epistémica na sua conceção do Estado e do seu papel na regulação e nas estratégias de desenvolvimento económico e social, a estratégia de redução da pobreza representou, contudo, um salto importante na visão do BM, que permitiu suavizar as pressões do ajustamento, e direcionar as ações para os sectores sociais e para o reforço da capacidade dos Estados. Embora não se possa falar de um verdadeiro câmbio ideológico, o BM enveredou pela via de acomodar a dimensão social do desenvolvimento nas suas políticas, tomando em conta o caráter multidimensional da pobreza e convocando as desigualdades para o centro das suas prioridades. Estas mudanças levaram ao regresso do Estado às estratégias do BM, para corrigir falhas do anterior modelo de ajustamento, sem deixar de prosseguir as prioridades do neoliberalismo.

### **3.2.3 Do debate sobre o “Regresso do Estado”**

O falhanço das políticas de ajustamento estrutural, a nova estratégia do BM que permitiu o regresso do Estado e o compromisso universal sobre os ODM, suportado pelo Consenso de Monterrey para o financiamento do desenvolvimento, avivaram o debate sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento e sobre a relação entre o desenvolvimento e a “boa governação”.<sup>122</sup>

Quais são, afinal, as características mais pertinentes do Estado para favorecer o crescimento económico e o desenvolvimento? Sendo o debate entre os analistas da Ciéncia Política sobre qual o papel do Estado no processo de desenvolvimento existente desde há muito tempo, a questão mais precisa é a seguinte: o papel do Estado é de ator principal, que age no centro do processo, ou é-lhe reservado o papel secundário de facilitador, como pretende a visão neoliberal?

A afirmação de Max Weber (1959), de que «o Estado está longe de ser um órgão neutro de gestão dos assuntos correntes», por se tratar de uma empresa política de carácter institucional, parece fazer sentido para enquadrar o debate sobre o “recesso” do papel do Estado (Weber, 1959, *Apud Delcourt, 2009, p.34*). Esta perspetiva de Weber permite especular que, qualquer que seja a sua configuração, as empresas políticas de carácter institucional são importantes para a elaboração e gestão de políticas públicas. Nesta perspetiva, os PAE, ao privarem os Estados dos seus principais meios de ação, aumentaram os riscos de desequilíbrios nas economias dos países em desenvolvimento, com sérias consequências para as políticas sociais e estratégias nacionais de desenvolvimento.

A visão do Estado advogada pela doutrina neoliberal e imposta pelas políticas de ajustamento estrutural, revelou-se inadequada aos tecidos produtivos e sociais dos países em desenvolvimento. A constatação desta realidade mostrou que o papel do Estado nos países em desenvolvimento, particularmente na África subsaariana, não deveria ser completamente igual ao papel do Estado nas economias mais desenvolvidas, devido aos contextos social e económico diferentes, às capacidades das instituições e dos mercados em gestação, às políticas sociais específicas e às particularidades do seu papel nas diferentes etapas do processo de desenvolvimento. Embora tivesse passado a existir algum reconhecimento por parte do BM sobre a necessidade de propor um outro paradigma do Estado para os países em desenvolvimento, este avanço continuou limitado por uma “camisa de forças” ideológica,

---

<sup>122</sup> O “Consenso de Monterrey” elegeu os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio como instrumento enquadrador da cooperação para o desenvolvimento. Este consenso é referido como paradigma do compromisso entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, resultante da Conferência de Monterrey sobre o Financiamento do Desenvolvimento realizado em 2002.

que tem impedido o alargamento do seu alcance, tornando-o, consequentemente, insuficiente para os desafios dos países em desenvolvimento.

Na opinião de Lopes (2020), está-se a formar um consenso em torno da ideia que um Estado desenvolvimentista é um elemento central para o processo de crescimento económico acelerado e de transformação de qualquer país. Para dar respostas aos desafios internos e externos que estão perante os países africanos e promover uma transformação estrutural sustentável e inclusiva, o papel das instituições e do Estado é indispensável (Lin, 2012; Lopes et. Al, 2007; ECA, 2013).

A necessidade de adequar o papel do Estado aos objetivos e desafios não é uma necessidade confinada aos contextos dos países em desenvolvimento, como ficou demonstrado, recentemente, na sequência da crise económica global e crise europeia da dívida. O resgate das economias requereu a intervenção do Estado, «reafirmando o papel vital do mesmo no apoio aos processos de transformação» (Lopes, 2020:100).

Participando no debate sobre o papel do Estado, Stiglitz (2002) afirmou que «os países em desenvolvimento que mais êxito alcançaram, os da Ásia Oriental, abriram-se ao mundo exterior, mas lentamente e por etapas, e tiraram partido da globalização para aumentarem as exportações, acelerando assim o crescimento. Mas foram cautelosos e metódicos a remover as barreiras protecionistas, removendo-as por fases, só quando eram criados postos de trabalho». Segundo ele, estes cuidados estiveram ligados à proteção dos postos de trabalho e ao protecionismo em relação às indústrias recém-nascidas. «Estes países certificaram que havia capital disponível para novos empregos e para a criação de empresas, e desempenharam um papel importante na promoção de novas empresas». Deu como exemplo o caso da China, que iniciou o desmantelamento progressivo e cuidadoso das suas barreiras alfandegárias, vinte anos após ter iniciado a sua marcha para o mercado, período em que cresceu rapidamente (Stiglitz, 2002:100).

A realidade tem demonstrado que a existência e implementação de uma visão estratégica é capaz de provocar uma transformação estrutural da economia, e que a qualidade e consistência das instituições políticas, independentemente de serem democráticas ou não, constituem uma determinante para a existência de um Estado forte e para um melhor desempenho do seu papel nas estratégias nacionais de desenvolvimento. O Estado não deve ser pouco ou demasiado, mas suficiente em todas as etapas do processo de desenvolvimento e liberto de amarras ideológicas.

O debate sobre o papel do Estado nos países em desenvolvimento tem no centro da atenção não só as consequências das políticas de ajustamento estrutural, mas também as influências dos fenómenos da globalização. Devido às influências dos fenómenos sistémicos da globalização e do domínio da visão neoliberal sobre o papel

do Estado, este debate ultrapassou a “fronteira analítica” entre “Norte” e “Sul”, tornando-se global face a preocupações universais tais como desenvolvimento, segurança e democracia.

Na opinião de Delcourt (2009), nos países em desenvolvimento a insegurança criada pela globalização resultou de dois fatores: i) um défice do poder do Estado, que se manifesta na sua inaptidão para influenciar a organização do espaço transnacional, e ii) um défice democrático, que se manifesta na incapacidade da sociedade civil para exercer influência sobre o poder do Estado e políticas nacionais. Afirmou igualmente que nesses países, os Estados não conseguem influenciar os mecanismos de competição e de cooperação que regem os espaços do poder transnacional (Delcourt, 2009:48).

Neste sentido, ao conseguir isolar os componentes importantes do processo político das pressões internas, como aconteceu com as políticas do FMI e do BM, impostas numa situação de profunda fragilidade do Estado, as capacidades dos países em desenvolvimento para responder às necessidades e exigências das suas populações, particularmente as mais afetadas pelos seus impactos, tornaram-se bastante reduzidas. Como referiu o relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1999, «as estruturas e os processos em matéria de decisão política global não são representativos. As estruturas económicas chaves – FMI e BM, G7, G10, G22, OCDE e OMC – são dominadas pelos países ricos, deixando de fora os países e populações pobres com pouca influência e poder de decisão, seja pela sua ausência, seja por falta de capacidade de representação e participação ativa».

Nos países desenvolvidos, os efeitos da globalização na transnacionalização do poder do Estado criou um fosso entre os que fazem e os que sofrem os efeitos da política. Nesta situação, Roseneau (1992) referiu-se às tensões e contradições que emergiram entre o conceito liberal do Estado moderno, que colocou acento sobre a responsabilidade interna, em particular nos domínios da prestação de serviços sociais, e os imperativos económicos do mercado mundial, do qual tem resultado a incapacidade crescente dos Estados para responder às reivindicações sociais. Este défice de poder democrático que afeta os países desenvolvidos e em desenvolvimento colocou perante os Estados o desafio de democratização do poder transnacional do Estado. Este desafio da era da globalização é, devido à sua natureza, global. As noções de democracia e de segurança humana, como bens universais são, assim, incorporadas na agenda multilateral.

Para responder aos desafios sistémicos ao nível nacional, Weiss e Yeates sublinham que a intensidade e a natureza dos desafios da globalização, colocados pela

segurança humana, variam em função das capacidades específicas dos Estados em filtrar as pressões do exterior, adaptando-se a elas sem perder o poder de regulação interna e a sua capacidade para responder às necessidades da sua população (Weiss, 1998, Yeates, 2001, *Apud Baltodano*, 2009, p.46). Na opinião de Kennet (2001), a complexidade e as contradições dos processos globais impõem a cada país a necessidade de combinar, de forma diferenciada, as suas ações nas «arenas mundiais, regionais e locais». Porém, esta recomendação de Kennet continua a ser ignorada, devido àquilo que Bourdieu chamou de “monopólio do universal”, que pretende universalizar a experiência histórica particular e as condições dos países desenvolvidos, como modelos comparativos e de avaliação, e referências a seguir, quando não são pura e simplesmente impostas. Infelizmente, as diferenças nacionais que mereceram a atenção na perspetiva recomendada por Kennet, continuam a ter pouca presença na análise de muitos investigadores no “Norte” e pouca consideração na literatura sobre a globalização (Baltodano, 2009:46).

### **3.3 Pós-Consenso de Washington: Que políticas alternativas para os países em desenvolvimento?**

As instituições de *Bretton Woods*, subestimaram os impactos das suas políticas nos tecidos produtivos nacionais, bem como os elevados custos políticos e sociais produzidos pelas suas medidas nos países intervencionados, particularmente nas pequenas economias dos Estados com profundas fragilidades. Esta situação teve como consequências o aprofundamento da fragilidade desses Estados, consubstanciada no “colapso” das suas instituições, no recrudescimento de conflitos e de contestações, no agravamento das instabilidades política e social, e na perda de confiança nos governos como atores centrais do processo de segurança e desenvolvimento.

Apesar das críticas se centrarem nas medidas recomendadas pelo FMI, parece que as razões principais do fracasso das políticas macroeconómicas prescritas e das reformas impostas residem mais na falta de diálogo devido a uma atitude arrogante, na ideologia prosseguida, assente na visão neoclássica monetarista e na crença cega no mercado como regulador, nos efeitos das condicionalidades impostas, na falta de honestidade intelectual na análise e avaliação de políticas, e no descartar do rigor técnico e científico na elaboração das medidas, assim como na priorização da defesa dos interesses dos principais credores em detrimento de uma verdadeira estratégia de saída da crise para os países pobres endividados. Para Stiglitz (2002:129), apesar do Consenso de Washington comportar mensagens importantes, designadamente lições sobre a prudência orçamental e monetária, que foram bem entendidas pelos países que alcançaram bons resultados, as reformas prescritas expuseram os países a riscos ainda

maiores, que afetaram incomensuravelmente os que estavam menos preparados. Na sua opinião, a exposição ao risco ultrapassou a capacidade de criar instituições capazes de o enfrentar, incluindo redes de segurança eficazes<sup>123</sup>.

As recomendações macroeconómicas suscitaron controvérsias e um coro de críticas, sobretudo em relação aos impactos e calendários de implementação de políticas específicas. Umas, com efeitos benéficos a curto prazo, mas com consequências profundamente negativas a longo prazo, outras promotoras do crescimento, mas sem contribuírem para a redução da pobreza, ou tendo até aumentado a pobreza, e outras ainda, que careciam de medidas complementares de acompanhamento e gestão metodológica, bem como da ação do Estado. O facto de as medidas serem impostas de facto e de se tratar das mesmas prescrições para realidades e contextos diferentes, revelou ligeireza técnica e ausência de rigor científico, bem como falta de um verdadeiro compromisso com os objetivos do desenvolvimento.

Numa análise dos impactos das medidas do FMI sobre os mais pobres, Stiglitz (2002:126) afirmou que «a liberalização do comércio, acompanhada de altas taxas de juro, é uma receita quase certa para a destruição de postos de trabalho e para a criação do desemprego – à custa dos pobres. A liberalização dos mercados financeiros, sem ser acompanhada de uma regulação adequada, é uma receita quase certa para a instabilidade económica – e pode provocar o aumento, e não a redução, das taxas de juro, dificultando a vida aos agricultores pobres que têm de comprar as sementes e fertilizantes para ultrapassar o limiar da subsistência. As privatizações, sem serem acompanhadas de políticas que estimulem a concorrência e fiscalizem os abusos do poder dos monopólios podem provocar o aumento dos preços aos consumidores, e não a sua redução. A austeridade orçamental, conduzida cegamente, nas circunstâncias erradas, pode conduzir ao aumento do desemprego e à denúncia do contrato social» (Stiglitz, 2002:126).

Os casos de sucessos nos países asiáticos devem-se, em grande parte, ao facto de não terem seguido as recomendações do FMI e de cada um ter definido a sua própria via, com opções coincidentes e específicas, formulando e implementando políticas mais

---

<sup>123</sup> Para Stiglitz referir-se ao “Consenso de Washington” é referir a apresentação excessivamente simplificada das recomendações de instituições financeiras internacionais e do Tesouro dos Estados Unidos, especialmente durante a década de 1980 e princípios da década de 1990, antes de se converterem em objeto de fortes críticas tanto no Norte como no Sul. Para este autor, as receitas do “Consenso de Washington” não foram necessárias e suficientes para um crescimento bem-sucedido e, embora tenham representado, em parte, uma reação aos fracassos do Estado na correção das falhas do mercado, o seu pêndulo oscilou em sentido contrário e durante demasiado tempo. Intervenção na Conferência “*Del Consenso de Washington a una nueva Gobernanza Global*” promovida pela Fundação CIDOC e *Initiative for Policy Dialogue*, Barcelona setembro de 2004.

adequadas aos tecidos económicos e às circunstâncias sociais e políticas. Estas duas realidades, a dos sucessos de países como a China e o Vietname, e a dos fracassos na África subsaariana, levaram a concluir sobre a necessidade de um sério debate sobre políticas de desenvolvimento, particularmente nos Estados com maiores fragilidades, bem como de encontrar estratégias alternativas às do Consenso de Washington, que se adequem aos contextos de cada um dos países em desenvolvimento.

Outros momentos que contribuíram para marcar a atuação do FMI são a crise asiática e a crise europeia da dívida. A “aliança reformista neoliberal” constituída pelas instituições de *Bretton Woods* e seus principais acionistas direcionou as suas ações para a transferência de políticas económicas para os países do “Sul” e economias em transição, descurando a vigilância de outros países membros, o que contribuiu para as apanhar completamente desprevenidas para responder às recentes crises nas economias mais desenvolvidas na Ásia e no ocidente.<sup>124</sup>

A crise asiática (1997-1998) e os erros cometidos pelo FMI na sua abordagem, constituíram um fortíssimo abalo para as políticas de liberalização e levaram à condenação do “Consenso de Washington”. A recomendação macroeconómica fornecida pelo FMI sobre a liberalização em tempo recorde dos mercados de capitais foi considerada a causa principal desta crise, com a situação a agravar-se com as medidas inadequadas recomendadas por esta instituição para saída da crise. Após atribuir, primeiramente, as culpas aos países asiáticos, o FMI foi obrigado a retratar-se, assumindo parcialmente os seus erros em relação às medidas sobre política orçamental e sobre pressões e calendários impostos para as liberalizações. Apesar de não aceitar os erros em relação à política monetária, a reputação da instituição foi fortemente abalada na opinião pública ocidental e na comunidade científica, fazendo soar o momento de formar um novo “consenso pós-Washington”, partindo de críticas pertinentes e de propostas de medidas alternativas.

---

<sup>124</sup> A instituição assumiu a missão de liberalizar os mercados dos países em desenvolvimento e com economias em transição, e de cobrador ao serviço dos credores internacionais, «negligenciando a importância das questões financeiras e a análise das ligações macroeconómicas» (Lopes, 2020:78). Sem alterar oficialmente o seu mandato, que se traduz em aumentar a estabilidade mundial e garantir que os países ameaçados de recessão disponham de fundos para desenvolver políticas expansionistas, o FMI assumiu uma missão não declarada, abertamente, de servir os interesses da comunidade financeira, ou seja, deixou de servir os interesses económicos mundiais para servir os interesses financeiros mundiais (Stiglitz, 2002:255). «O mandato do FMI é ajudar os Estados-membros a corrigir desequilíbrios de curto prazo nas suas economias, em especial no que diz respeito à balança externa corrente (conta corrente) e às reservas de recursos externos. A economia é considerada em desequilíbrio quando tem uma tendência para mudar de um estado caracterizado por crescimento com estabilidade para outro geralmente caracterizado por, ou com tendências a entrar em crise» (Castel-Branco, 1999:2).

A crise financeira global, que colocou enormes dificuldades a grandes instituições financeiras nos EUA nos finais de 2008, demonstrou uma falta de controlo da economia global e os fatores dela decorrentes espalharam insegurança no mundo. Como referiu o South Centre (2008), a suspensão de créditos seguida do aumento dos prémios de risco e da redução dos financiamentos, mesmo para empréstimos comerciais a curto prazo, atingiu severamente os países em desenvolvimento; a fuga de capitais dos países em desenvolvimento provocou a queda das bolsas e das taxas de câmbio; os preços das matérias primas caíram e as exportações registaram baixas em praticamente todo o mundo. Os países em desenvolvimento que julgaram estar protegidos de uma recessão no mundo industrial, acabaram sentindo os seus efeitos (South Centre, 2008, *Apud* Baltodano, 2009, p.40). Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e a crise financeira global de 2008 mostraram claramente que os problemas no Norte e no Sul, nas diversas dimensões económicas e de segurança, incluindo de segurança humana, estavam estreitamente ligados. A renovada percepção desta realidade configurou uma redução significativa ou, na perspetiva de alguns, o fim da separação entre Norte e Sul, através da «compressão de tempo e de espaço» resultante dos efeitos sistémicos da globalização (Harvey, 2000, *Apud* Baltodano, 2009, p.41). Nesta perspetiva, Cardoso (2018) afirmou que «uma das consequências da crise financeira de 2007/2008 foi também assinalar a implosão do sistema analítico assente no paradigma dos “pontos cardeais”. Afinal de contas, europeus e norte-americanos têm também problemas típicos do terceiro mundo – e vice-versa. As preocupações com a pobreza e as desigualdades deixaram de ser problemas apenas circunscritos aos países em desenvolvimento, tornando-se globais e carecendo de resposta global”.

Ainda na perspetiva de Cardoso, a crise europeia da dívida, 2007-2008, foi também um momento que contribuiu para esbater a “fronteira analítica” na geografia socioeconómica mundial, pois políticas económicas antes desenhadas pelo FMI para países em desenvolvimento passaram a ser aplicadas a países desenvolvidos tais como Grécia, Portugal ou a Irlanda, como medidas para a saída da crise, com uma mudança cosmética de designação, sendo cunhadas de “programas de austeridade económica” em vez de programas de ajustamento estrutural (Cardoso, 2018:10). Apesar de ocorrer a perda da soberania económica por parte dos referidos países europeus, através dos programas impostos pela União Europeia (paradoxalmente ainda mais austeros que os do FMI), e das medidas recomendadas serem praticamente as mesmas do modelo de ajustamento estrutural, cuja implementação resultou na exposição de profundas desigualdades e nichos de pobreza no ocidente, alguns analistas destacam, contudo, a forma diferenciada como ela foi gerida pelo FMI, comparativamente com a crise da dívida dos países da África subsaariana e com a crise asiática. Esta dualidade na forma

de responder a situações de crise, tem merecido críticas, como já se fez referência anteriormente.

O falhanço de políticas de liberalização e ajustamento, e as consequências das crises provocaram um intenso debate sobre políticas macroeconómicas alternativas e mecanismos de regulação, bem como sobre as desigualdades, como problema global. O novo Milénio ficou assim marcado pelo regresso do neokeynesianismo e pela renovação progressiva do quadro conceptual da política do desenvolvimento, designado como “Pós-Consenso de Washington”. Esta alternativa ainda está à procura de conteúdo concreto em termos de medidas, estando por ora baseada, acima de tudo, num “consenso de negação” do consenso anterior.

Na procura de uma alternativa, falou-se de “Consenso de Monterrey”, assente nas medidas sobre o combate à pobreza e às desigualdades e na prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. Mais recentemente, começou-se a falar de “Consenso de Pequim”, ancorado na experiência asiática em matéria de liberalização cuidada e metódica e de promoção do desenvolvimento a partir de estratégias endógenas, adequadas aos tecidos produtivos e às condições sociais nacionais. Porém, o que é certo é que a visão pós-Consenso de Washington, ainda não repousa em medidas consensuais, mas sim na necessidade de estratégias nacionais que resultem de um quadro de propostas endógenas e de um modelo de políticas não estanques, cujos dinamismos permitam um exercício de elaboração e gestão de políticas públicas que acomode as análises dos tecidos produtivos, as causas dos desequilíbrios económicos nacionais, as experiências que tiveram sucessos em outros países e as possibilidades de ajustamentos/revisões de percurso na implementação de medidas. Esta abordagem não dispensa um verdadeiro diálogo técnico e político com os parceiros internacionais, com as instituições de *Bretton Woods* à cabeça.

O debate sobre pós-Consenso de Washington está em curso, com destaque para várias contribuições. Rodrik (2011), recomendou evitar tanto o fundamentalismo do mercado, como o fundamentalismo institucional, deixando cada país conceber e trilhar o seu caminho. Na sua opinião, esta abordagem contrasta com as políticas públicas recomendadas pelo consenso anterior – «que funciona com base em suposições, se inicia com forte preconceito, produz recomendações que parecem uma “lista de compras” de reformas, e é enviesado no sentido das receitas universais da nova abordagem política, que põe a tônica no pragmatismo e na experimentação gradual». Este autor faz referência, ainda, a uma significativa mudança intelectual no seio dos economistas do desenvolvimento, a qual inclui estratégias de crescimento, mas também políticas sociais, que incluem, entre outras, a saúde e educação (Rodrik, 2011, *Apud Lopes, 2020, p.88*).

As ideias defendidas por alguns economistas críticos do Consenso de Washington, têm feito eco junto dos agentes e decisores das instituições de *Bretton Woods* e dos círculos próximos. As ideias de Piketty (2013), Deaton (2013) e Stiglitz (2013) advogando com firmeza medidas de combate às desigualdades, distanciando-se das teorias liberais mais ortodoxas, mereceram atenção. O BM e FMI têm vindo a alimentar discursos políticos nos quais invocam os objetivos de recentrar as suas prioridades, procurando respostas para as desigualdades sociais e a pobreza.

Igualmente se destaca a contribuição de Chang (2010), que defende uma perspetiva neokeynesiana de regresso do Estado, considerando-a inevitável face aos fracassos registados pelo mercado enquanto regulador. Partindo da experiência de industrialização sul-coreana, e também de outros países asiáticos, orientada para a exportação, ele defendeu que «um sucesso consistente das exportações (...) exige proteção e alimentação das “indústrias recém-nascidas”, através de políticas industriais seletivas, em vez de comércio livre e desregulado» (Chang, 2010:27). Chang defende um modelo de desenvolvimento dinâmico, elaborado com base em várias abordagens bem-sucedidas em diferentes países.

Lopes (2020), saudou o questionamento do carácter estanque das disciplinas, que representa, na sua perspetiva, «uma janela de oportunidade para revitalizar uma agenda de desenvolvimento que seja sustentável, integrada e ambiciosa». Ele vai mais longe, afirmando que «vivemos tempos empolgantes, em que assistimos à derrocada da ideologia que durante cerca de três décadas orientou os legisladores ocidentais e foi imposta ao resto do mundo». Na sua opinião, assiste-se a um declínio da supremacia política e ideológica do ocidente que coincide com o que considera ser o “despertar do Sul”, um momento efeito da globalização, que tem permitido críticas à ideologia dominante – oriundas das teorias pós-coloniais -, dando a entender que elas, finalmente, parecem estar a abandonar o isolamento teórico dos estudos culturais filosóficos para entrar no campo mais aberto da economia política (Lopes, 2020: 90).

O surgimento de ideias renovadas em matéria de políticas públicas de apoio ao desenvolvimento, sem fazer tábua rasa das contribuições positivas das políticas do Consenso de Washington sobre a disciplina orçamental e monetária, tem configurado o debate pós-Consenso de Washington.

Stiglitz (2005), defensor de políticas alternativas ao Consenso de Washington, também aportou uma contribuição importante para o debate sobre o futuro das políticas económicas públicas, afirmando existir um consenso emergente em como «os países devem ter uma margem para experimentar, usar o seu próprio julgamento para explorar o que pode funcionar melhor para eles. Embora não seja possível formular receitas

simples aplicáveis a todos os países, pode haver certos princípios e um conjunto de instrumentos que podem ser adaptados às circunstâncias de cada país». Partindo de uma abordagem centrada em “erros que não devem ser repetidos”, ele apontou alguns elementos para o modelo pós-Consenso de Washington: i) uma estratégia de desenvolvimento bem-sucedida não pode ser alcançada simplesmente dentro dos limites do Consenso de Washington, e deve contar com a participação importante e significativa dos países em desenvolvimento – a qualidade de diálogo, de partilha de informação e de monitorização dos processos de implementação de políticas devem estar no centro da interação das partes; ii) as políticas que não se adaptam aos contextos específicos dos países intervencionados estão fadadas ao fracasso. Isto implica devolver a iniciativa de elaboração dos planos nacionais de saída da crise aos países que recorrem à assistência do FMI; e iii) reconhecer a existência de certas áreas nas quais as ciências económicas ainda não forneceram teorias suficientemente fortes ou evidências empíricas que possam levar a uma ampla aceitação do que os países deveriam fazer - destacou, como exemplo, a ausência de consenso sobre os efeitos de uma liberalização rápida. A adaptação de certos princípios e um conjunto de instrumentos às circunstâncias de cada país, revelar-se-ia, pois, a via mais adequada.

Em relação a propostas para a substituição do Consenso de Washington, Lopes (2010) apontou passos concretos, afirmando que «as primeiras etapas de caráter prático têm de se centrar na recuperação da capacidade reguladora do Estado, realinhando os sistemas nacionais de contas para que estes passem a valorizar os intangíveis, incluindo a incorporação de externalidades e a introdução de fatores de inovação; garantir um rendimento mínimo; racionalizar os sistemas de intermediação financeira; redesenhar os sistemas fiscais; adotar orçamentos que visem melhorar a redistribuição de recursos, segundo critérios e resultados económicos, sociais e ambientais; e registar e tributar as transações especulativas (Lopes *et. al*, 2010).

Analisando estas contribuições, pode-se dizer que elas têm em comum, sobretudo, dois aspetos: um, a perspetiva de que os planos nacionais devem ser resgatados das mãos do FMI e serem fruto de um verdadeiro diálogo sobre políticas macroeconómicas entre parceiros; e, dois, a necessidade do regresso do Estado como ator e regulador de políticas públicas. Caso para se dizer se o momento em que vivemos não será de transição do Consenso de Washington para uma espécie de “consensos nacionais”, especificamente construídos.

### **3.4 Estado “suficiente” e caminhos do desenvolvimento**

Apesar das diferenças de opiniões sobre o papel do Estado, existe um reconhecimento da maioria dos analistas e instituições vocacionadas para a cooperação para o

desenvolvimento que certas características do Estado são necessárias ao bom funcionamento de uma sociedade na qual as atividades económicas e sociais conduzam a um desenvolvimento emergente, independentemente do sistema político.

Em relação aos países em desenvolvimento, destacam-se as seguintes características de um Estado que se pretende “suficiente” para os desafios do desenvolvimento: i) ter capacidade institucional para garantir a segurança, estabilidade política, ordem, paz e o funcionamento das instituições; ii) munir-se de uma visão estratégica, conceber políticas e ter a capacidade de as implementar; iii) dotar-se de uma organização administrativa pública capaz de suportar os desafios de conceção, implementação, gestão e regulação das atividades económicas, de limitar os efeitos nefastos da corrupção, e de identificar e remover barreiras em contextos sociais e culturais específicos; iv) contar com uma elite verdadeiramente comprometida com os objetivos de desenvolvimento económico e social do país, com capacidade para criar movimentos políticos e sociais de mobilização das populações para a prossecução de desígnios nacionais; v) assegurar a infraestruturação progressiva do país, para suportar as atividades económicas e demais ações do desenvolvimento; vi) assegurar o fornecimento de serviços básicos às populações (saúde, educação e serviços sociais); vii) priorizar a educação como setor estratégico de investimento, designadamente com a aposta no desenvolvimento dos diversos níveis de ensino para a formação técnica e capacitação de agentes do desenvolvimento e da transformação social; e viii) assegurar a existência de infraestruturas financeiras e bancárias capazes de acompanhar e suportar a implementação de decisões económicas (ver Chabal, 2009:5; Lopes, 2020:100-103; PNUD, 2013:119-121). A noção de Estado “suficiente” focaliza-se nas funções clássicas do Estado, não acomodando a dimensão ideológica.

Os sucessos registados nos países da América Latina, Ásia e, recentemente, em alguns países africanos, têm em comum as características acima assinaladas. Estas características que se podem considerar como marcas de um Estado burocrático moderno e desenvolvimentista e que se integram no paradigma de um melhor Estado para o desenvolvimento dos países do “Sul”, não dependem de uma ideologia política, de um modelo único ou de uma receita “política certa” que se pretenda universal.

De sublinhar, também, que a democracia e o estado de direito democrático não são variáveis comuns a todos. Esta constatação levanta questões sobre a “ideologia do desenvolvimento” e sobre a relação entre democracia e desenvolvimento, sobretudo em contextos específicos de reconstrução do Estado e da economia.

Será a democracia um fator importante em todas as fases de desenvolvimento dos países do “Sul”? Será que existe uma ideologia política “boa” para o

desenvolvimento como pretende o neoliberalismo? Os falhanços de receitas macroeconómicas universais reduziram o espaço para a ideologia nas estratégias de desenvolvimento, para não dizer que as abordagens ideológicas se tornaram obsoletas. A diversidade dos sistemas políticos e dos modelos de desenvolvimento experimentados com sucesso mostraram que os processos de desenvolvimento carecem, acima de tudo, de um Estado desenvolvimentista dinâmico e eficiente, visão estratégica de longo prazo para o país, capacidade para encontrar um modelo de desenvolvimento adequado e investimentos significativos em capital humano, bem como de uma cultura amiga do desenvolvimento.<sup>125</sup>

As lições tiradas das experiências dos países que atingiram as taxas mais altas de desenvolvimento económico nas últimas décadas, como a Suécia, a Suíça, Singapura, Coreia do Sul, China, Malásia e Índia, entre outros, com sistemas políticos diferentes, são pertinentes para o debate sobre o papel do Estado. Face a estas lições é possível perceber porque é que as políticas públicas em África não favoreceram o desenvolvimento. As carências internas que se manifestam nas fragilidades institucional, económica e infraestrutural, adicionadas às políticas erradas internas ou de imposição externa, respondem em grande parte a esta questão.

Para o PNUD (2013), a África carece de um Estado proativo orientado para o desenvolvimento, ou seja, um Estado forte e responsável, que desenvolva políticas públicas dirigidas a ambos os setores (público e privado), com base numa liderança e visão estratégica de longo prazo, normas e valores comuns, bem como regras e instituições que promovam a confiança e coesão. No seu Relatório do Desenvolvimento Humano 2013, no qual constatou os progressos alcançados pelos países do “Sul” em relação ao desenvolvimento, o PNUD diz que «A ascensão do Sul é consequência, não da adesão a um conjunto fixo de políticas prescritivas, mas sim da aplicação de políticas pragmáticas que responderam às circunstâncias e oportunidades locais – incluindo um aprofundamento do papel dos Estados no desenvolvimento, uma aposta na melhoria do desenvolvimento humano (passando pelo apoio à educação e bem-estar social) e uma abertura ao comércio e inovação».

Acrescenta ainda que «o sucesso destes países põe em questão a noção de políticas “certas”, o que não significa, no entanto, que não possam ser retiradas valiosas lições da experiência de êxito destes países. Pelo contrário, os princípios e fatores determinantes do desenvolvimento começam a emergir da diversidade de vias de

---

<sup>125</sup> Ter em consideração as culturas - os aspectos sociais do desenvolvimento, sobretudo para identificar as barreiras existentes e tornar as condições internas mais favoráveis ao desenvolvimento, como aconteceu com o confucionismo e deveria acontecer com culturas africanas.

desenvolvimento, que incluem o aprofundamento do papel dos Estados no desenvolvimento...». Nesse mesmo relatório, o PNUD tece, mais uma vez, críticas diretas às políticas das instituições financeiras internacionais, com pretensões de passarem “receitas universais de via única”, revelando-se incapazes de se adaptar às mudanças do tempo e tirar lições das vias seguidas pelos países do Sul que registaram amplos progressos em matéria de desenvolvimento (PNUD, 2013:120-121).

Nas condições atuais da África subsaariana, recomenda-se aos Estados prosseguir uma estratégia para o resgate de, pelo menos, parte da soberania económica capturada pelas instituições de *Bretton Woods*, permitindo alguma “liberdade” para a construção de políticas económicas e sociais endógenas tendo em vista um desenvolvimento durável. A experiência ruandesa neste sentido fala por si mesma. A liberdade para a elaboração e gestão de políticas não será concedida, mas sim conquistada e fortalecida progressivamente, com base numa visão estratégica de longo prazo e com a progressiva desconstrução das amarras da ajuda sem desenvolvimento. Poderá, até, comportar algum sacrifício, numa primeira fase, mas é uma via para aliviar a intervenção externa e dependência estratégica e munir-se de estratégias endógenas.

De acordo com Lopes (2020), «os sistemas políticos e económicos africanos têm de ser conduzidos a partir do interior» e uma implementação bem-sucedida de políticas exige um Estado pragmático, com capacidade para correr riscos e de se adaptar de uma forma constante às mudanças a nível local, regional e global (Lopes, 2020:111).

Na condição de retardatários no processo de desenvolvimento, os países da África subsaariana devem procurar os seus próprios “caminhos” do desenvolvimento, valendo-se de experiências de processos de desenvolvimento bem-sucedidos noutras geografias, mas conscientes que a transferência e/ou importação de modelos, mesmo o de desenvolvimento dos países asiáticos, não se adequarão plenamente aos contextos internos e às oportunidades no mercado global, em mutação constante nas últimas décadas. Este empreendimento político requer dinamismo dos Estados africanos, primeiro, para potenciar os recursos nacionais disponíveis e as oportunidades nos espaços de integração africana e, depois, para encontrar as “janelas de oportunidades” nos mercados externos, num espaço de competição com as economias dos países ocidentais e, sobretudo, com as dos países asiáticos emergentes.

Referindo-se aos desafios que estão perante a industrialização de África, Rodrik (2007), colocou sérias dúvidas sobre o modelo a seguir, tendo em conta que as “janelas de oportunidades” aproveitadas pelos países asiáticos estão a fechar-se atualmente, dificultando «a possibilidade de os retardatários poderem tirar partido do fator custo do trabalho numa altura em que a complexidade das cadeias de valor e dos ganhos de

produtividade não são acomodáveis com tanta facilidade quanto anteriormente» (Rodrik, 2017:10). Portanto, a generalidade dos países africanos vai deparar-se com maiores dificuldades, comparativamente a muitos dos países do leste asiático, para ter acesso aos mercados globais, caso o modelo seguido para a sua industrialização assentar nas exportações. Esta realidade está a colocar perante a retardatária África, ou melhor, perante cada um dos países africanos, o desafio de encontrarem o seu próprio caminho para a industrialização e o desenvolvimento.

Tentando esclarecer as dúvidas sobre os caminhos para a industrialização em África, Lopes afirmou que o potencial industrial africano não pode repousar unicamente sobre um modelo baseado nas exportações.<sup>126</sup> Para este autor, África deve valer-se das suas potencialidades, comparativamente diferentes dos países asiáticos, e dos seus próprios espaços, nacional e de integração económica, como bases para a industrialização. «O crescimento da população africana e a expansão da sua classe média irão determinar um aumento significativo do consumo de comida processada. O agronegócio é uma área em que os avanços tecnológicos são fáceis de absorver e de aproveitar para dar o salto». Na perspetiva de Lopes, elementos como a proximidade e a abundância de recursos naturais poderão catapultar as cadeias de valor, e a combinação de oportunidades agrícolas e industriais, que estão intimamente relacionadas com uma rápida transformação demográfica, poderão resultar em ganhos em termos de produtividade (Lopes, 2020:113-114).

Na procura dos “caminhos” para o desenvolvimento, para além de se dotarem de Estados capazes de operar a indispensável transformação estrutural das economias, reduzir as incertezas e promover políticas de coesão social e inclusivas, que reforcem a consciência nacional e a visão do desenvolvimento virado para o espaço africano (local e regional), os países africanos devem munir-se de uma estratégia para o resgate do Estado da excessiva dependência externa, particularmente em relação à forma como é garantido o acesso aos recursos e como são construídas as oportunidades. Estratégias deste tipo devem permitir a recentralização do diálogo com os principais parceiros externos numa lógica de interdependência. Não será um empreendimento fácil devido à natureza e ao funcionamento do sistema internacional, mas os países africanos dispõem de alguns trunfos de que poderão fazer uso. As preocupações com a segurança multidimensional e o clima na agenda global, num contexto em que a

---

<sup>126</sup> Algumas das histórias bem-sucedidas de crescimento do momento presente não assentam numa explosão industrial conduzida pelas exportações, em substituição da exploração dos recursos naturais. Etiópia, Costa do Marfim, Tanzânia, Ruanda, Senegal ou Burkina Faso estão a crescer a seis por cento ou mais, sem absorver todas as características típicas do modelo baseado nas exportações (Severino e Hajdenberg, 2016; Lopes et. Al, 2017; AFDB et. Al, 2014, Apud Lopes, 2020, p.113).

consciência da interdependência é cada vez mais presente, a importância crescente do espaço africano no mercado global, e a “nova” cooperação com a China e outros parceiros não ocidentais, obrigam à reconstrução de parcerias dos países africanos com o mundo (e entre si), através de quadros de diálogo renovados, certamente com maiores possibilidades para acomodarem melhor os interesses de cada país. De acordo com Polet (2016), as crises climática, financeira, securitária e sanitária atribuem um carácter urgente ao tratamento internacional das interdependências planetárias, que se conjugam doravante como «riscos globais» (Polet, 2016:11). Segundo este autor, os mais entusiastas entre os promotores de uma governança climática mundial encaram o propósito de uma «sociedade internacional mais organizada para proteger o bem comum», como necessária para ultrapassar os egoísmos nacionais e remover as clivagens Norte-Sul. A rápida configuração da consciência sobre os desafios globais, criaram, segundo Rogalsky (2013), a percepção de «problemas globais para uma solução cooperativa» (Rogalsky, 2013, *Apud* Polet, 2016, p.10). A consciência dos desafios globais que configuram a interdependência e impõem respostas globais podem favorecer uma estratégia africana de recentrar o diálogo com os seus parceiros internacionais tendo em conta a construção de “novos” quadros de cooperação.

Pode igualmente jogar em favor de África (dos países africanos) o processo de reconfiguração da geografia da economia mundial, com a deslocalização do seu centro para a Ásia do Sudeste, que poderá colocar um fim na hegemonia até agora dominante do ocidente, obrigando-o a abrir-se a quadros de diálogo mais equilibrados e a uma ordem multilateral suscetível de reduzir progressivamente egoísmos nacionais e regionais nas abordagens estratégicas de segurança e desenvolvimento.

Ao mesmo tempo que são percetíveis alguns aspectos que poderiam ajudar a aliviar a dependência do exterior e iniciar o processo de construção de novos quadros de relacionamento da generalidade dos países africanos com o mundo, parece cada vez mais evidente, que nenhuma agenda externa pode refletir devidamente os interesses desses países e nenhum agente externo poderá substituir os Estados africanos na construção e gestão dos caminhos do desenvolvimento. Tudo o que vem de fora, tem em primeira linha os interesses dos seus promotores. Importa também referir que a construção política e analítica que existiu durante muito tempo na perspetiva do diálogo Norte-Sul, no âmbito do Movimento dos Países Não-Alinhados e do Grupo de 77, deixou de fazer sentido. Na verdade, passaram a existir vários “Sul” com os avanços dos processos de desenvolvimento na Ásia e na América Latina, configurando interesses nem sempre coincidentes em relação ao “velho” diálogo “Norte-Sul” e aos impactos dos fenómenos sistémicos da globalização e das dinâmicas

económicas mundiais.<sup>127</sup> Impõe-se que os países africanos encontrem o seu próprio espaço e a sua estratégia no “Sul global”.

Por isso, nenhuma cooperação internacional será boa para o desenvolvimento dos países do continente, se os agentes de transformação para o desenvolvimento em África não conseguirem alavancar quadros de diálogo e interação com os parceiros externos nas suas próprias estratégias. Este empreendimento depende, em primeira mão, da vontade política e capacidade dos Estados africanos em criar dinâmicas internas e estratégias endógenas adequadas para sustentarem os seus propósitos, partindo de dentro para fora e não o contrário, como tem acontecido.

Nos caminhos dos países africanos para o desenvolvimento, a sua condição de retardatários impõe-lhes não apenas encontrarem modelos próprios, como processos de desenvolvimento com tempos específicos, comparativamente mais curtos do que ocorreu nos países do ocidente ou da Ásia. Ou seja, o que os outros fizeram em muitos anos, os países africanos terão de fazer em menos tempo<sup>128</sup>. Do mesmo modo, a realidade atual do mercado global e a consciência das ameaças climáticas e das potencialidades em recursos naturais, podem levar os países do continente a optar por uma revolução industrial verde, diferente das revoluções industriais que tiveram lugar em outras regiões do mundo.

### **3.5 Fragilidade dos Estados e condicionalidades políticas: Democratização e governança em questão**

No final da década de 80 o BM foi obrigado a reconhecer o falhanço do ajustamento, mas sempre atribuindo a responsabilidade não às suas políticas, mas à incapacidade e às fraquezas das instituições financeiras e políticas dos países intervencionados. Desde a presença de instituições financeiras frágeis, passando pela ausência ou funcionamento deficiente de regimes democráticos e pela carência de boas instituições, tudo serviu para justificar o falhanço das políticas, excetuando os efeitos diretos e substanciais da ineeficácia das políticas por ele prescritas. Assim foi na América Latina e em África também não foi diferente.

O paradoxal é que se, a montante, o falhanço do Estado foi um dos justificativos para a imposição dos PAE com as medidas de ajustamento neoliberal, levando ao afastamento do Estado do centro das estratégias e políticas macroeconómicas e à sua

---

<sup>127</sup> A perda de influência do Movimento dos Não-Alinhados e do Grupo 77, enquanto defensores de uma Nova Ordem Económica Internacional nas estratégias dos países em desenvolvimento, reflete não apenas o facto da clivagem Norte-Sul se ter tornado praticamente obsoleta, mas também porque o “Sul global” está em crescente desconstrução política e analítica nos últimos anos.

<sup>128</sup> A “revolução” na economia numérica é um exemplo.

profunda fragilização, a esse mesmo Estado foi posteriormente atribuída a responsabilidade pelo falhanço das políticas prescritas pelo BM e FMI, com argumentos de falta de capacidade para exercer o seu papel e falta de democracia e transparência, ou seja, pela sua incapacidade de criar as condições necessárias para o sucesso dos PAE de que foi a principal vítima. Porque é que a montante os contextos dos países intervencionados foram desconsiderados na prescrição de políticas macroeconómicas? Se os contextos específicos dos países sempre existiram, porque é que as políticas macroeconómicas não foram adaptadas aos mesmos? Afinal, a quem atribuir a responsabilidade, ao paciente ou ao médico?

Contudo, entre desculpas e *mea culpa*, o BM foi introduzindo alterações no pacote de medidas, configurando versões renovadas do “Consenso de Washington”, que passou a comportar não apenas medidas económicas (e políticas encobertas), mas também preocupações e prescrições políticas claras. A propósito, Chabal (2009), diz que «nos finais da década de 80, os aspetos políticos do desenvolvimento económico começaram a aparecer de forma clara», levando o BM a ter em conta não só os aspetos económicos, mas também os políticos nos processos de reformas (Chabal, 2009:3). Para Stiglitz (2005), devido ao falhanço de todas as versões do Consenso de Washington, foi adicionado um novo nível de reformas, ou seja, revelou-se necessário, para além de projetos e políticas, colocar também o foco nas instituições, incluindo instituições públicas e o seu governo. «De certa forma, isso representou uma nova mudança fundamental de perspetiva, mas por outro lado foi a continuação da mesma mentalidade» (Stiglitz, 2005:4). Deste modo, a democracia e a boa governação passaram a fazer parte das reformas prescritas e impostas, sob a forma de condicionalidades.

Parece, contudo, que os argumentos da democracia e da boa governação eram mais defensivos, na perspetiva de justificar o falhanço de políticas e para assegurar as condições para o sucesso das agendas de liberalização e de criação de oportunidades no mercado mundial, conforme aos interesses dos promotores do “consenso” neoliberal. Estas medidas não visam em primeiro lugar os interesses de desenvolvimento dos países africanos: i) porque o falhanço ou sucesso das medidas de ajustamento na Ásia e na América Latina não se devem à democracia ou falta dela e a receita não deveria ser válida apenas para África; e ii) os casos bem-sucedidos de desenvolvimento em países emergentes não estiveram ligados à existência e ao funcionamento de regimes democráticos.

Embora se reconheça que a vaga de democratização teve algum impacto positivo no continente, obrigando a aberturas políticas, alargando os espaços das liberdades, colocando pressão nos líderes políticos, favorecendo o surgimento de novos

atores políticos e sociais e a formação de uma consciência nacional crítica, também não se pode escamotear que ela criou enormes dificuldades, contribuindo para a fragilidade dos Estados que não tiveram a capacidade mínima para assegurar o funcionamento dos mecanismos da democracia liberal e regular o ordenamento democrático em gestação. É caso para questionar se democracia e fragilidade profunda do Estado podem ser concomitantes nos países em desenvolvimento. Segundo o Observatoire de l'Afrique (2008), uma democracia pode funcionar apenas num Estado razoavelmente robusto (Observatoire de l'Afrique, 2008:11).

Igualmente se pode questionar se a democracia deve anteceder a ordem, ou vice-versa. A realidade africana mostrou que nos países onde existia ordem, assente na estabilidade, numa liderança forte e com visão estratégica, foi possível o sucesso da abertura democrática, “democratizando a ordem”. Num sentido oposto, a realidade mostrou que na ausência da ordem ou na existência de uma ordem frágil, a democratização registou poucos sucessos<sup>129</sup>. Na verdade, a democracia não parece vocacionada para criar ordem, mas sim para a aperfeiçoar e consolidar. Na imposição de democratizar em contextos de profunda fragilidade dos Estados, os riscos de efeitos perversos são elevados e atentatórios dos seus propósitos<sup>130</sup>.

No âmbito das condicionalidades políticas, os Estados fragilizados com os impactos dos PAE foram convocados para a agenda da democratização e da governança, com o papel de reguladores e criadores de condições para o sucesso de políticas, sem ter em conta que as consequências dos PAE os haviam incapacitado para exercer devidamente esse papel, tornando-os em atores descredibilizados e profundamente dependentes. A deslegitimização, pela quebra do contrato social e perda da confiança dos cidadãos, e a profunda fragilidade, devido à incapacidade ou ausência de instituições da governação local, impediram os Estados de assumir esse papel.

### **3.5.1 Imposição de condicionalidades políticas**

Os promotores do “consenso” neoliberal (instituições financeiras internacionais e doadores ocidentais) conseguiram no início da década de 1990 a oportunidade para prosseguir com as políticas de imposição de condicionalidades, adicionando as condicionalidades políticas às económicas. As medidas de liberalização política e o

---

<sup>129</sup> De acordo com Slaughter, muitos dos problemas internacionais e domésticos urgentes resultam do poder insuficiente dos Estados para estabelecer a ordem (...) (Slaughter, 1997:195).

<sup>130</sup> Em alguns países, como por exemplo a Guiné-Bissau, a substituição da ordem não democrática no quadro da liberalização política, levou não a uma nova ordem, mais adequada aos desafios do Estado de direito e do desenvolvimento, mas a uma ausência de ordem, fenómeno que tem ameaçado o próprio processo democrático. Não é, pois, de estranhar quando algumas sociedades africanas se revelam saudosistas da velha ordem, que as protegia contra a instrumentalização de fatores étnicos e religiosos, fortes clivagens sociais, instabilidade social provocada por greves frequentes, persistente instabilidade política e conflitos violentos.

respeito pelos direitos humanos, bem como as exigências de “boa governação”, passaram a fazer parte dos condicionamentos da ajuda ao desenvolvimento, dando lugar a uma segunda geração de condicionalidades e configurando o fim da “neutralidade política” que marcou a primeira etapa da ajuda ao desenvolvimento, caracterizada pela “não ingerência” dos doadores nas políticas nacionais dos países beneficiários da ajuda.

O momento de referência desta mudança histórica do paradigma do relacionamento com os Estados africanos foi o discurso proferido pelo Presidente da República Francesa, François Mitterrand, em 1990, na Conferência de Chefes de Estado “França - África”.<sup>131</sup> Num contexto em que as relações entre França e África estavam alavancadas na preservação de regimes estrategicamente “amigos” e securitização dos aprovisionamentos em matérias primas, sem considerações para o respeito dos direitos humanos, liberdades fundamentais e democracia, o discurso de *La Baule*, que instou os países africanos a lançar um processo de democratização, sob pena de perderem o apoio dos países doadores, provocou um furacão político no continente. A comunidade internacional, até então permissiva com a situação e gestão política nos Estados em África, devido aos seus interesses geopolíticos no quadro da Guerra Fria, transformou a legitimidade democrática em condição para reconhecimento dos governos. «A afirmação da condicionalidade política, para além da condicionalidade económica, foi resultado das transformações geopolíticas ocorridas na cena política internacional no final dos anos 1980. A realização de reformas políticas, com vista à instauração de um Estado de direito, e o respeito pelos direitos do homem e das liberdades fundamentais passaram a ser determinantes na atribuição da ajuda ao desenvolvimento. A problemática da eficácia da ajuda foi ligada à existência de regimes eleitos, com ações assentes em critérios de transparência e de boa governação» (Mendes de Carvalho, 2003:33-34).

Os países africanos, na sua maioria, revelaram não estar preparados para esta mudança de paradigma, mas não tinham como furtar-se à sua imposição. Muito fragilizados pela crise económica e pelas consequências dos Programas de Ajustamento Estrutural e face à ameaça de perda da ajuda, os países africanos embarcaram no empreendimento da democracia liberal, num difícil exercício de apropriação e inculturação de um modelo de democracia imposto. Num calendário apertado, os países enveredaram num processo de liberalização política, tendo em vista a instauração de regimes democráticos, mesmo que de fachada, que permitissem

---

<sup>131</sup> Discurso de François Mitterrand na Conferência de Chefes de Estado França – África, em 20 de junho de 1990, em *La Baule*, que assinalou a introdução das condicionalidades políticas no relacionamento com os Estados africanos.

responder às condicionalidades externas e assegurar o acesso à ajuda internacional. Neste propósito, a revisão de constituições, a introdução do multipartidarismo, a organização de eleições “livres” e a realização, em alguns casos, de conferências nacionais, tiveram lugar nos países do continente.

O jogo democrático foi instituído, oferecendo, por um lado, as oportunidades de realização de eleições multipartidárias, liberdade de imprensa, direito à greve e emergência da sociedade civil, e, por outro lado, permitindo a legitimação dos antigos regimes que, continuando a manter a sua matriz de captura do Estado por um grupo ou uma elite, se converteram à democracia formal, com imagem e legitimidade renovadas, adquiridas através de eleições. Com raras exceções, os ex-partidos únicos ganharam as eleições, tornando-se, com roupagem democrática, nos partidos dominantes, tendo à sua volta dezenas de pequenos partidos com pouca ou nenhuma expressão nacional, Segundo Englebert (2009), a luta pelo controlo do Estado tornou-se mais apetecível, enquanto fonte de poder e de acesso aos recursos, num contexto em que os recursos para o clientelismo estavam a diminuir. Para Ottaway (2003), a abertura política foi parcial, permitindo, em muitos casos, a instalação de regimes híbridos de semidemocracia ou democracia de fachada (Ottaway, 2003:147). Joseph (1997:363-381), caracterizou esta nova democracia de “virtual”.

Se, por um lado, ficou claro que o modelo de partido único não serviu os interesses de consolidação e desenvolvimento dos Estados africanos, por outro, levantaram-se dúvidas se o modelo de democracia liberal seria um substituto adequado, no contexto socioeconómico e cultural então vigente na generalidade dos países africanos.

### **3.5.2. Democratização em contextos de fragilidade dos Estados**

A imposição externa da democratização em África não teve em consideração as carências existentes para a edificação do Estado de direito democrático, tais como a falta de coesão social, de uma classe política preparada para os desafios da democracia, de capacidade das instituições nacionais para promover e regular o novo ordenamento político, de políticas públicas inclusivas para o sustento das bases da unidade e consciência nacionais, de legitimidade da governação junto das populações e de capacidade de resgate do Estado das mãos das elites, grupos de interesse ou coletividades étnicas. Foi descurada a problemática de democratizar num contexto de profunda fragilidade dos Estados.

As instabilidades políticas e fragilidades institucionais e até os processos internos de desconstrução social que afetaram muitos Estados em África e Ásia, colocaram em causa os fundamentos do Estado, designadamente o contrato social que

o deve sustentar. Esta realidade retirou ao Estado, de forma substancial, as condições para exercer o papel de ordenador da vida pública, regulador da ordem e da justiça, e promotor do desenvolvimento. Ora a democracia exige sempre um ordenador eficiente e um regulador principal do bem comum.

Na verdade, registou-se ainda em muitos casos: i) a instrumentalização das diferenças étnicas e religiosas no jogo político, designadamente na constituição de partidos políticos e na mobilização política de apoiantes; ii) uma maior presença da conflitualidade étnica, exacerbada pela liberalização política em contextos de fraca coesão social; iii) o choque entre culturas de representação política, não confináveis a um modelo; iv) as dificuldades próprias que os modelos de Estado e de democracia importados colocam na sua inculturação forçada em tecidos sociais e culturais diferentes; e v) os efeitos perversos da convocação para o exercício da cidadania em contextos de vulnerabilidade humana e de baixo índice de desenvolvimento humano.

Este choque entre condicionantes externas e realidades internas colocou os Estados perante grandes dificuldades para a implementação da agenda externa de “democratização de África”, tornada num jogo necessário e incontornável, mas com resultados variáveis e incertos. Estes processos têm registados avanços significativos, mas também recuos acentuados, expondo claramente as dificuldades de apropriação de modelos de democracia liberal.

De acordo com Lopes, «mais de metade dos africanos vive em democracias multipartidárias funcionais» (Lopes, 2020:203). Em relação a liberdades, inquéritos do Afrobarometer mostraram que a maioria dos africanos se sentem relativamente livres para se juntarem a um agrupamento político da sua escolha. Porém, apenas em 21 dos 36 países onde foram efetuados os inquéritos é que a maioria da população se sente completamente livre e em vários países se tem observado um declínio acentuado na percepção da liberdade (Afrobarometer, 2016, *Apud* Lopes, 2020, p. 202). Apesar deste sentido crescente da liberdade no continente, ele tirou nota de uma subtileza no referido inquérito, que dá conta que um em cada três africanos diz que os governos têm direito de banir organizações que vão contra as suas políticas (Lopes, 2020:203). Esta constatação faz compreender que parte das sociedades africanas ainda não concebem a liberdade política como absoluta, sendo passível de ser intervencionada pelo governo.

Nas respostas à questão: “Que análise faz das implicações para a preservação da soberania e o retomar do desenvolvimento da forma como se processou a transição de um regime autoritário (de partido único) para a liberalização política e um regime democrático?”, os respondentes ao inquérito que suporta esta dissertação consideraram três aspectos como mais positivos na forma como se processou a transição: (i) o fim de

regimes de partido único e a realização de eleições multipartidárias; (ii) as liberdades de expressão, imprensa e sindical; e (iii) o papel da sociedade civil emergente, incluindo as ONG e dos agentes económicos privados. O multipartidarismo, a realização de eleições pluripartidárias e a alternância no poder, foram igualmente considerados como os aspectos mais positivos para reforçar a legitimidade e o escrutínio do poder político.

Apesar dos avanços registados em matéria de democratização, com a realização de eleições multipartidárias, aumento da liberdade individual e do papel das ONG, a democracia na generalidade dos Estados da África subsaariana continua a debater-se com enormes dificuldades no seu processo de consolidação e aprofundamento, devido a fatores internos e sistémicos que se prendem com influências externas. As agendas externas continuam a ter como prioridade “democratizar África”, não tendo permitido aos Estados africanos tempo e engenho para internalizar a democracia, isto é para procurar enraizar os seus valores nos tecidos sociais e culturais das sociedades africanas.

Os resultados que os processos democráticos produziram têm limitado o conceito da democracia junto das populações, não indo muito para além de eleições multipartidárias, acentuando o seu estrangeirismo e criando uma relação mista de conveniência e inconveniência, quando não de desconfiança. Na opinião de Chabal, a imposição da democracia na África subsaariana foi essencialmente concebida em termos de procedimentos: um sistema constitucionalmente aprovado de eleições multipartidárias no qual existe a liberdade de participação e de concorrência política (...) (Chabal, 2009:4). Para Baltodano (2009), existe uma democracia eleitoral que sobrevive e continua a dominar a paisagem política do Sul (Baltodano, 2009:28).

Esta limitação do processo democrático, configurada pela sua limitação à realização de eleições, tem perturbado o entendimento sobre o seu verdadeiro conceito, pelas seguintes razões: i) afigura-se difícil dissociar a instauração da democracia da melhoria ou não da vida das populações; ii) revela-se difícil perceber o porquê da preservação da captura do Estado pelas elites e do aumento dos seus benefícios com a democracia; e iii) torna-se difícil compreender que a democracia contribua, em alguns casos, para aprofundar clivagens sociais e instabilidade política na sociedade.

De acordo com o Observatoire de l'Afrique (2008), o ocidente está muito obcecado pela realização de eleições, e esta atitude acaba por entravar a democratização efetiva dos países assim como a sua estabilização pós-conflito (Observatoire de l'Afrique, 2008:14).

Igualmente, nos casos em que a introdução concomitante de condicionalidades externas e da imposição de modelos de democracia liberal resultaram no piorar da vida das populações, a democracia perdeu legitimidade e a sua essência e finalidade ficaram

deturpadas. A propósito, Baltodano (2009), afirmou que o processo duplo de reformas – política e económica – criou profundas tensões entre os princípios da democracia e os que determinam a formulação de políticas neoliberais (Baltodano, 2009:48).

Contribuindo para este debate, Milando (2014) destacou dois aspetos que, na sua opinião, caracterizam os atuais processos de democratização nos países africanos e que condicionam os objetivos declarados: i) a sua imposição externa e o serem regidos por interesses estratégicos que se sobrepõem às necessidades de desenvolvimento; e ii) a instrumentalização interna dos processos de democratização por parte das elites (no poder ou na oposição), procurando quase que exclusivamente a satisfação dos seus próprios interesses de reprodução das desigualdades sociais a seu favor (Milando, 2014:117).

Merece atenção o facto de líderes africanos cujos regimes políticos pendem menos para uma verdadeira democracia e mais para uma ditadura desenvolvimentista, verem os seus desempenhos elogiados nos planos interno e externo e, paradoxalmente, até pelas instituições financeiras e doadores internacionais que exerceram pressões para a implementação de medidas de liberalização económica e política num curto espaço de tempo. O caso de Paul Kagame no Ruanda tem sido um exemplo. Pode-se interrogar mesmo sobre o que aconteceria se o Ruanda tivesse optado por um regime político mais liberal, configurado na democracia eleitoral, depois da monstruosa clivagem étnica e tempestade política geradas no país pelo genocídio. Parece óbvio que a situação no Ruanda, aplaudida por muitos, não seria a que é hoje, se tivesse seguido a receita das condicionalidades externas. A realidade do Ruanda mostrou claramente que mais vale resistir a pressões externas e seguir um caminho traçado por uma visão estratégica e uma liderança nacional forte, pragmática e clarividente. A este propósito, Lopes (2020) diz que «os líderes que proporcionam serviços e desenvolvimento têm sido elogiados, e a sua legitimidade provém da sua capacidade de realizar. O seu pendor autoritário não é bem-vindo, mas é amiúde tolerado. Por outro lado, os líderes ineficientes têm sido pressionados e lutam para sobreviver» (Lopes, 2020:203). O exemplo do Ruanda contrasta com os casos de alguns países em África nos quais se registaram maiores graus de liberalizações e liberdades, mas em que o jogo democrático continua refém de disputas étnicas e regionais, enfraquecendo a coesão social e nacional, sendo um dos fatores de fragilidade do Estado. Países da África ocidental como a República de Guiné, a Guiné-Bissau ou o Mali são exemplos destas realidades.

As consequências da liberalização política e económica em contextos de fragilidade do Estado mostraram que o processo de democratização na ausência de ordem interna não é apenas difícil de conseguir, como comporta riscos colaterais. Para

garantir a coesão social em sociedades multiétnicas ou plurinacionais com níveis elevados de conflitualidade para o acesso ao poder e aos recursos, com grandes assimetrias sociais e sérios desafios para implementarem uma estratégia de desenvolvimento, é fundamental um Estado forte, responsável e proativo, capaz de manter a ordem e a normalidade do funcionamento das instituições e implementar as políticas económicas e sociais definidas. Esta asserção não pretende defender a instauração de regimes ditatoriais, desde que “nacionais” e desde que mantenham a ordem (a troco da liberdade). Nestes casos, a captura do Estado ficaria à mercê do mais forte. Pretende tão somente ilustrar a contradição que existe em impor a fragilização dos Estados africanos em nome da ideologia neoliberal para, em seguida, pedir aos Estados que regulem uma ordem democrática e politicamente competitiva.

As realidades de países asiáticos e da América Latina têm mostrado ser mais fáceis aceitar o desenvolvimento sem democracia, pelo menos na sua primeira fase, do que aceitar a democracia sem desenvolvimento.<sup>132</sup> O “autoritarismo ao serviço do desenvolvimento” tem tido um desempenho notável nas primeiras etapas dos processos de desenvolvimento. Aliás, a história da generalidade dos países industrializados que hoje são democracias mais avançadas mostra que não só as liberalizações económicas, mas também as liberalizações políticas foram progressivas, metódicas e adaptadas à evolução dos contextos nacionais nos planos político, social e económico. Por isso, as imposições de medidas de liberalização política com calendários apertados de implementação revelaram-se contraproducentes. Tratando-se de aspetos negativos na transição política, os respondentes ao inquérito desta dissertação consideraram como três aspetos mais negativos, (i) a forma como a democratização foi imposta, (ii) a forma antidemocrática como os “parceiros” externos impõem as suas políticas e (iii) as influências negativas dos interesses políticos e ideológicos nas agendas de cooperação dos “parceiros” externos.

Num contexto de fragilidade dos Estados a democratização, como condicionalidade política, comportou riscos e elevados níveis de incertezas e não beneficiou a coesão social. Ao dar tudo ao vencedor e quase nada ao perdedor, muitas das eleições multipartidárias em África têm contribuído para a ditadura da maioria, tornando cada vez mais escassa, exceto em poucos países, a possibilidade de alternância política por via das urnas. As relações de força e as vantagens que as elites que participam no processo colhem têm sido determinantes nos avanços e recuos dos

---

<sup>132</sup> Mais desenvolvimento e menos democracia, e não o contrário, revelou-se mais suportável nos países em desenvolvimento. Stiglitz (2005), afirmou que os países foram instruídos a serem democráticos, mas não há uma questão mais importante para os cidadãos na maioria dos países em desenvolvimento do que o seu desempenho económico (...) (Stiglitz, 2005:4).

processos de democratização. De acordo com Milando (2014), «as elites no poder trivializaram a democracia a tal ponto que esta deixou de constituir uma ameaça ao seu poder» (Milando, 2014:117). Para Davakan (2005), as lógicas de adaptação e inovação têm, sobretudo, caracterizado o comportamento das elites em relação ao modelo da democracia liberal, sobrepondo-se à lógica da sua negação (Davakan, 2005:1-17).

Embora se reconheça a existência destas lógicas, também é de reconhecer que elas têm sido condicionadas pela resistência face ao desconhecido, pelas barreiras culturais, pelos limites de representação que a própria democracia liberal comporta, pelo fraco desenvolvimento humano, pela pobreza e, inevitavelmente, pela globalização.

### **3.5.2.1. Modelo desconhecido**

As dificuldades com que os novos Estados se têm deparado em relação à edificação e ao funcionamento da democracia levantaram interrogações sobre os processos de construção e adesão ao sistema político internacional ou, mais ainda, sobre a importação/imposição de modelos de Estado e de democracia nos países em desenvolvimento. A condicionalidade impõe o alinhamento político nos mesmos objetivos e desafios com os Estados no ocidente, enquadrados pelo mesmo paradigma liberal e avaliados pelos mesmos critérios de governação e democracia, com uma visão neoliberal. Esta imposição descurou o percurso histórico da formação de Estados na Europa, comparado com o dos novos Estados em construção, com situações sociopolíticas e culturais diferentes, com níveis de desenvolvimento humano e desenvolvimento institucional completamente distintos.

A importação de modelos de democracia tornou-se foco do debate sobre as condicionalidades políticas. Para Badie, mesmo quando as razões de causa direta são questionadas por alguns, poucos intervenientes neste debate rejeitam a existência de relações entre as dificuldades e as novas conflituaisidades que emergem do processo de democratização, regidos pela importação de modelos e a sua implementação em espaços socioculturais que eram total ou parcialmente estranhos e, também, o tempo relativamente curto em que a transição para a democracia teve lugar na generalidade do panorama político africano (ver Badie, 1992:VIII).

### **3.5.2.2. Democracia e pobreza**

A pobreza tem sido apontada como um “*handicap*” da democracia em África, suscitando questionamentos sobre o seu real impacto no processo democrático em construção. A pobreza pode ser vista, por um lado, como fator de limitação da participação no processo democrático, e, por outro, como ameaça ou fator de perversão da democracia. No primeiro caso, a pobreza é claramente um entrave à democracia participativa. A pobreza tende a marginalizar o indivíduo ou coletividades pobres da participação no

processo político, limitando a sua liberdade. O baixo índice de desenvolvimento humano não favorece o jogo político da democracia liberal. De acordo com a UNRISD (2008), se não existe uma relação de causalidade direta entre democracia e desenvolvimento social, existem, contudo, boas razões para supor que as políticas sociais habilmente concebidas podem reforçar a democracia, enquanto a democracia pode contribuir para alargar o espaço de intervenção pública, permitindo a expressão de grupos sociais (UNRISD, 2008, *Apud* Baltodano, 2009, p.33).

A democracia carece de instituições fortes e o Estado com escassos recursos tende a ter instituições frágeis. Paradoxalmente, em contextos de pobreza, a democracia tem contribuído mais para fragilizar as instituições do que para reforzá-las. Nos países africanos, a liberalização política, tem sido, por vezes, uma ameaça à estabilidade política, social e económica, nomeadamente em contextos em que o Estado não dispõe de capacidade suficiente para a regulação dos principais domínios da vida pública e recursos para “comprar” a paz.

No segundo caso, a democracia eleitoral tornou-se uma ferramenta na luta pela manutenção do controlo do poder e/ou captura do Estado, e suporte de práticas de neopatrimonialismo. Com o acesso à riqueza através da política, os recursos do Estado são algo “privatizados” e tendem a ser repartidos essencialmente no seio do grupo no poder. Esta realidade alimenta a corrupção e incentiva a gestão clientelar da coisa pública.

### **3.5.2.3 Democracia e desenvolvimento**

O debate sobre a democracia em África comporta também a sua relação com o desenvolvimento, a saber, se a democracia deve anteceder o desenvolvimento ou vice-versa. O BM estabelece uma relação direta entre estes dois elementos, configurando a democracia como condição para o desenvolvimento. Duas críticas se afiguraram pertinentes em relação a esta asserção: i) os PAE e as condicionalidades que os suportam limitaram a liberdade de escolha e de fiscalização de políticas macroeconómicas, por parte das autoridades e dos cidadãos dos países intervencionados. Os mecanismos de consultas previstas nas estratégias de redução da pobreza, não se revelaram como exemplos de democracia, pois se limitam à definição de simples mecanismos de consultas. Igualmente, a noção de política social advogada pelo BM nos DERP é limitada e não universal, como argumentam os seus opositores, sendo ela também limitativa do ponto de visto democrático<sup>133</sup>; e ii) não se

---

<sup>133</sup> Para Delcourt (2009) a democracia deve ser encarada não como uma entidade puramente formal ou abstrata, mas como um espaço concreto de lutas e de conflitos no qual as populações têm a possibilidade de impor uma relação real de forças, tendo em vista controlar a ação do

provou a existência de uma relação direta entre democracia e desenvolvimento e, muito menos, se provou ser a democracia indispensável como pressuposto do desenvolvimento. A realidade mostrou que o desenvolvimento antecedeu a democracia no ocidente e nos países asiáticos emergentes, assim como na América Latina. A democracia revelou não ser indispensável em todas as etapas do desenvolvimento, sobretudo na primeira fase de criação de condições básicas para suportar o crescimento económico<sup>134</sup>.

### **3.5.2.4 Globalização e democratização**

As tendências de globalização e a ideologia neoliberal, que dominaram a política internacional e impuseram as condicionalidades políticas para os países africanos, promovem uma visão universalista do político que tende a fazer tábua rasa do passado histórico, das especificidades culturais e dos efeitos colaterais da liberalização política e da democracia liberal nos tecidos sociais, marcados por clivagens étnicas, pobreza extrema e excessiva vulnerabilidade do cidadão, agente do processo democrático. Para Badie (1992), a globalização revela a constituição de um sistema internacional que tende para a unificação das suas regras, dos seus valores e dos seus objetivos, pretendendo integrar no seu seio o conjunto da humanidade. Inédito na história, o processo parece confortar naturalmente, senão consagrar, a hipótese da convergência. Todavia, na opinião do mesmo autor, a globalização tem mostrado os seus limites, deixando à vista várias incongruências: ao ativar a importação de modelos ocidentais nas sociedades do Sul avivou e reforçou o sentimento de dependência; ao precipitar a unificação do mundo, encorajou o renascimento e a afirmação da individualidade; ao dotar a ordem internacional de um centro de poder mais estruturado como nunca tinha acontecido, tornou-a ainda mais motivo de conflitualidade; ao procurar pôr fim a história, voltou a dar-lhe subitamente sentidos múltiplos e contraditórios (Badie, 1992:10).

De acordo com Davakan (2005), o aumento dos níveis de dependência, de proximidade e interação cultural que a globalização comporta tem vantagens e desvantagens para a exportação de modelos políticos. As vantagens revelam-se na circulação e visibilidade, para além-fronteiras e barreiras culturais e na sua colagem ao desenvolvimento, enquanto via considerada como única para a modernidade e o

---

Estado. Este propósito passa necessariamente pela construção de dispositivos realmente democráticos e participativos que permitam a expressão de diversas reivindicações sociais e garantam, sobretudo, a sua tradução em políticas nacionais. Um tal projeto não se pode limitar à definição de simples mecanismos consultivos, como preveem os Documentos de Estratégias para a Redução da Pobreza (Delcourt, 2009:33).

<sup>134</sup> O processo de desenvolvimento dos países do “Norte” mostrou que a democratização não antecedeu o desenvolvimento, estabelecendo-se posteriormente, num quadro de interação com influências recíprocas, quando se tornaram concomitantes nas trajetórias históricas das sociedades.

progresso económico e social. As desvantagens revelam-se na imposição externa do modelo e no facto dos contactos cada vez mais estreitos com o mundo exterior tornarem mais evidente a realidade da dominação e as insuficiências do modelo importado, bem como as tensões culturais subjacentes (Davakan, 2005:1-17).

Em relação aos países em desenvolvimento, Delcourt (2009:48) afirma que a globalização gerou um duplo défice: défice de poder do Estado e défice democrático. Laval (2001), afirmou ser inútil criticar a ausência de controlo democrático sobre as políticas neoliberais e as instituições que as conduzem, pois, o neoliberalismo não é uma doutrina da democracia como poder autónomo do povo, sendo uma teoria sobre os limites de poderes institucionais. Esta constatação revelou as contradições que as recomendações de democratizar África, através de condicionalidades políticas, inserem, pois, o neoliberalismo que as impõe não é democrático na sua essência.

### **3.5.3 “Boa Governação” e fragilidade dos Estados**

O termo governança apareceu num relatório do BM em 1989 que, face ao aumento da pobreza na África subsaariana, apontou como causa não as políticas neoliberais aplicadas, mais sim a má governação dos Estados africanos. Considerando que o falhanço dos PAE se deveu, em parte, a questões ideológicas e de agravamento da situação sociopolítica em África, o relatório considerou que a democracia e a “boa governação” contribuiriam para colocar o continente no “bom caminho”. A questão institucional, concretamente a sua relação com as políticas, passaram a merecer mais atenção nas medidas do ajustamento.

As condicionalidades políticas que prescreveram a “boa governação” foram encaradas pelas instituições financeiras e pelos doadores como fator de apoio às reformas neoliberais. O BM considerou que sem uma “boa governação” a ajuda externa, por mais elevada que possa ser, não é capaz de ter um impacto benéfico. Pelo contrário, até pode revelar-se prejudicial para a maioria das populações desfavorecidas, na medida em que possa contribuir para a manutenção do *status quo* (Banco Mundial, 1998: 29-37). Em sentido oposto, este conceito de “recurso”, para justificar o falhanço dos PAE, suscitou reações e provocou um intenso debate. Na opinião de Shivji (2016), o discurso sobre a “boa governação” não admite uma relação de poder. Ela apresenta-se mais como um paradigma moral que distingue o bem e o mal. «O que se releva da “boa” ou da “má” governança tornou-se um julgamento moral, de um lado, e relativista e subjetiva, de outro». Segundo este autor, «a “boa governação” não possui nenhum valor conceptual ou teórico que permita a compreensão de um fenómeno numa ótica de mudança». Ele considerou tratar-se, mais ou menos, de um instrumento de propaganda

facilmente manipulável por qualquer um que exerce o poder, sendo exatamente desta forma que aparece no discurso neoliberal dominante (Shivji, 2016:107).

De acordo com Starquit (2011), o recurso ao termo governança introduziu na nova agenda política uma outra forma de governar baseada na «tomada de decisão em rede». Segundo Godin (2017), ao insistir no alargamento e multiplicidade de atores e colocar o foco na interação e negociações, este conceito diluiu o papel do Estado na boa gestão do desenvolvimento. Smouts (1998), considerou que a “boa governação” apareceu como um «instrumento ideológico para um Estado mínimo». Para Cassen (2001), tratou-se nada mais do que uma nova roupagem institucional dos planos de ajustamento estrutural e do “Consenso de Washington” (Cassen, 2001; Starquit 2011; Smouts, 1998, *Apud* Godin, 2017, p.10). Apesar das críticas, a “boa governação” ganhou espaço nas políticas dos seus promotores, condicionando a concessão da ajuda.

Porém, a sua definição conceitual, complexa e multifacetada, tem variado entre os principais promotores multilaterais da assistência internacional. O BM, no seu documento *Governance and Development*, publicado em 1992, definiu a “boa governação” como «a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e económicos de um país visando o desenvolvimento», implicando a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções. Esta definição está focada em três aspectos basilares: regime político, capacidade em formular políticas públicas e capacidade para as implementar. A Boa Governação traduz-se, segundo o BM, em seis indicadores: i) participação dos cidadãos; ii) respeito pela lei; iii) transparência; iv) orientação para consensos; v) equidade e inclusão de todos os grupos; vi) efetividade, eficiência e responsabilização.

A União Europeia (2000), referiu-se a “boa governação” como um contexto político e institucional que respeita e promove os direitos humanos e se rege pelos princípios da democracia e a observância das leis. O PNUD, definição de 2002, considerou como “boa governação”, uma governação democrática com instituições eficientes, capaz de criar um ambiente político necessário para o crescimento económico e o efetivo funcionamento dos serviços públicos, preservar os direitos humanos e eliminar a discriminação.

A estas definições também se pode juntar a feita pela NEPAD, que se refere à “boa governação” como um processo de tomada de decisão pelo qual as decisões são implementadas. Esta iniciativa africana destacou sete indicadores que envolvem a boa governação: i) participação; ii) prestação de contas; iii) responsabilidade; iv)

transparência; v) instituições efetivas e eficientes; vi) observância das Leis; vii) consenso<sup>135</sup>.

Apesar de serem notórios os enfoques diferentes das referidas organizações sobre a “boa governação”, eles apresentam características e indicadores que são comuns. O respeito pelos direitos humanos é destacado nas definições da União Europeia e do PNUD, não merecendo o mesmo destaque nas outras duas definições do BM e da NEPAD. Tratando-se da relação boa governação - desenvolvimento, essas definições não conseguem fugir da conotação ideológica, aliás explicita na definição do PNUD, que colocou a governação democrática, claramente, como pressuposto da “boa governação”. Nesta perspetiva, o regime político (democrático) deve ser determinante para a “boa governação”. Ora, esta ligação não está provada e a realidade tem registado o contrário. Esta abordagem está na lógica das condicionalidades políticas que prescreveram a democracia e a “boa governação” concomitantemente, como pressupostos para o desenvolvimento em África.

As definições da NEPAD e da União Africana, também merecem comentários. Primeiro, porque apesar de concederem muita importância à qualidade das instituições e ao processo de governação, à prestação de contas e à transparência, a definição da NEPAD não faz referência direta à democracia e aos direitos humanos. Segundo, a mudança brusca de posição da União Africana, expressa na NEPAD, deveu-se não a uma maior aceitação das medidas económicas e políticas do FMI e do BM, ou a um câmbio ideológico, mas sim à crescente influência da África do Sul na organização continental e, particularmente, à condicionalidade imposta pelo G8, na sua reunião em Gleneagles, em 2005, para o financiamento da NEPAD, na qual deixou a seguinte mensagem: «Se África se ajudar a si mesma, melhorando a governança, então a comunidade internacional intensificará a sua ajuda»<sup>136</sup>.

Apesar da importância que é consensualmente atribuída à “boa governação”, o conceito continua envolto em controvérsia, devido à sua origem, à forma como foi imposta e à sua estrita relação com a democracia e os direitos humanos. É disto exemplo a colocação de questões tais como: o que oculta a imposição da “boa governação” e quais as suas verdadeiras razões? trata-se de aperfeiçoar a “boa

---

<sup>135</sup> A União Africana, através da NEPAD, considerou a prática da boa governação como condição indispensável para a prossecução dos ODM e os objetivos da Agenda 2063 para o desenvolvimento de África. A NEPAD acomodou assim elementos do neoliberalismo antes rejeitados, totalmente ou parcialmente, pelos Estados africanos. Com a criação da NEPAD em 2001, as declarações oficiais dos Estados africanos registaram algumas mudanças, suavizando as posições em relação aos fundamentos do neoliberalismo.

<sup>136</sup> Esta mudança de posição está em parte ligada à estratégia de captar mais recursos para o financiamento da NEPAD, prometidos pelos doadores. Importa referir que a União Africana até então se tinha posicionado contra o conceito de Estados Frágeis e as políticas do FMI e BM.

governação” ou existem outros motivos políticos que influenciam as políticas de cooperação para o desenvolvimento?

O facto de os promotores deste conceito serem as instituições financeiras internacionais e doadores, no quadro do “ajustamento do ajustamento estrutural”, criou muita desconfiança em relação aos seus propósitos, sobretudo, sobre os verdadeiros interesses que visa. Sendo imposta por condicionalidades e não por iniciativas endógenas ou devidamente apropriadas, o conceito deparou-se com a resistência de setores da sociedade, com fadiga dos PAE, depois de várias décadas de implementação. Igualmente, a sua estreita relação com a democracia e os direitos humanos configurou uma carga ideológica para o conceito e a sua ligação ao neoliberalismo suscitou reações de rejeição.

Participando neste debate e defendendo a política de “boa governação”, Lancaster (1999) diz que se o ambiente económico e político é mau, a ajuda não terá provavelmente um impacto positivo e os recursos conseguidos serão desperdiçados. Pior ainda, através dos seus efeitos políticos e económicos perversos, a ajuda pode retardar o desenvolvimento dos países beneficiários (Lancaster, 1999, *Apud* Gogue, 2001, p.9). No sentido contrário, Delcourt (2009), afirma que a implementação, em muitos países, de políticas de “boa governação”, nem sempre, ou mesmo raramente, tem levado a uma melhor articulação entre políticas públicas e interesses sociais, contrariamente às previsões das instituições financeiras internacionais (Delcourt, 2009:32).

Para Stiglitz (2005), as políticas do Consenso de Washington não reconheceram suficientemente os vínculos entre políticas e instituições, e entre instituições e sociedade. O falhanço destas políticas levou a colocar o enfoque das medidas de ajustamento nas instituições, dando lugar a preocupações com a “boa governação”. Essa imposição contrapunha-se com a fraca capacidade dos governos, o estado de debilidade em que os PAE deixaram a administração pública, a desmotivação dos agentes do Estado e as práticas de corrupção e clientelismo que condicionaram negativamente a governação. Ele afirma que «as fraquezas das instituições públicas foram causadas em parte pelas instituições de Washington». Referindo-se às recomendações sobre “boa governação” e às dificuldades dos Estados para as pôr em prática, este autor diz que «os países foram instruídos a ter boas instituições e exemplos de boas instituições foram exibidos, mas não havia muito a dizer sobre como criar essas instituições. Era fácil educar os países sobre boas políticas: simplesmente reduzir o déficit orçamental. Mas um apelo por instituições honestas não permitiu ir mais longe. Assim como houve controvérsia sobre o que se entende por “boa política”, também houve controvérsia sobre o significado de “boa instituição”» (Stiglitz, 2005:4).

As dificuldades identificadas em relação à implementação dos PAE por parte dos países intervencionados, tais como a carência de especialização técnica e de capacidade estratégica, bem como uma relação doador-recetor estruturalmente desigual, devido à redução drástica da máquina administrativa do Estado, servem perfeitamente para espelhar os desafios destes países face à “boa governação” (Lopes, 2020:71).

Estas constatações parecem revelar que a preocupação dos parceiros externos era mais justificar, com a “boa governação”, o falhanço das suas políticas, passando a responsabilidade para os Estados intervencionados, e menos ajudar a criar as condições para que os Estados africanos pudessem efetivamente reforçar substancialmente as suas capacidades, tendo em vista a implementação de medidas de “boa governação”.

Parece claro que a “boa governação”, assim como a democratização e o próprio conceito de fragilidade dos Estados obedeceram mais aos interesses dos doadores, que se sobrepõem aos interesses de desenvolvimento de África. Esta marca política e ideológica tem limitado a utilidade política e gerado desconfiança e resistência a esses conceitos e medidas de reformas nos países em desenvolvimento, como têm mostrado as reações da União Africana e da maioria dos Estados membros, e de certos sectores das sociedades africanas, particularmente as comunidades política e académica.

Apesar dos pontos de vista diferentes no debate sobre definições de conceitos, conteúdos concretos de políticas e de críticas à natureza intervencionista das agendas externas, as reservas africanas não parecem configurar uma recusa da necessidade de boas práticas na governação e de serem criadas as condições para o desenvolvimento económico e social nas sociedades africanas. As divergências residem, sobretudo: i) nos conteúdos, que tendem a ter forte componente política e ideológica e não se adaptarem aos contextos locais; ii) na forma, que é de imposição sob condicionalidade; e iii) nas contradições, entre medidas neoliberais e estratégias de desenvolvimento.

Apesar das divergências sobre o conteúdo, um processo de apropriação das boas práticas na gestão da coisa pública está em curso na África subsaariana e vários países têm dado passos significativos na melhoria dos indicadores da governança, particularmente em relação à qualidade da administração pública, ao combate à corrupção, à melhoria do ambiente de negócios, ao acesso aos serviços sociais de base e à promoção de políticas inclusivas.

Porém, num quadro de políticas públicas nacionais dependentes de influências externas, as boas práticas deveriam também ser exigidas aos ordenadores das políticas de assistência internacional, a fim de operarem as mudanças necessárias para melhorar

a qualidade da ajuda. Esta mudança requer a inversão de prioridades nas agendas dos doadores, colocando os interesses do desenvolvimento de África em primeiro plano, em conformidade com os seus próprios discursos políticos. A propósito, o Observatoire de l'Afrique afirmou que a comunidade internacional deveria prioritariamente apoiar as dinâmicas e os processos de reformas internas e pôr de lado as suas próprias prioridades (Observatoire de l'Afrique, 2008:13). As exigências de “boa governação” deviam ser recíprocas no que diz respeito à qualidade da ajuda, colocando-se os seus indicadores (participação/diálogo, consenso, responsabilidade e transparência) como princípios orientadores da parceria para o desenvolvimento.

Merece atenção o facto de as exigências de “boa governação” do BM se basearem numa série de exigências que nem a própria instituição ou os seus parceiros do “consenso neoliberal” cumprem. Stiglitz, denunciou o facto de instituições como o FMI e o Tesouro dos EUA, impulsionadores das exigências de boas práticas, transparência e prestação de contas para os países em desenvolvimento, estarem entre as instituições públicas menos transparentes, chegando este último a vetar a iniciativa da OCDE sobre o segredo bancário (Stiglitz, 2005:8). Reagindo a esta situação, Milando afirmou que a política de condicionalidade política perdeu toda a sua credibilidade ao ser usada apenas contra os países ditos atrasados e pobres. Na opinião deste autor, o irónico é que nem o próprio BM respeita estas condições, tendo em conta que o funcionamento da organização não é transparente (Milando, 2014:121).

Um outro aspecto que merece, igualmente, atenção é o facto dos mecanismos de “boa governação” reforçarem a “captura” de políticas macroeconómicas por parte das instituições financeiras, estabelecendo um modelo de prestação de contas que acabou marginalizando as elites nacionais no poder. De acordo com Oppenheimer (2000), a razão de inversão de princípios é o facto de os protagonistas dos processos de desenvolvimento, no âmbito dos PAE, deixarem de ser as elites políticas nacionais africanas, passando a ser os burocratas, banqueiros e economistas do FMI e do BM (Oppenheimer, 2000:3). A “boa governação” gerou paulatinamente os seus próprios intermediários nos países africanos, configurando um nicho de tecnocratas neoliberais de referência, que agem em defesa das suas medidas e servem de “caixa de ressonância” para as políticas das instituições financeiras. A sabedoria económica “inquestionável” desta elite técnica emergente na onda da visão do neoliberalismo dominante e com o suporte de doadores, não deixou espaço para uma outra opinião alternativa, exceto algumas vozes marginais na comunidade académica.

Referindo-se à emergência de uma tecnocracia económica nos países africanos intervencionados pelo BM e FMI, Tidjani Alou (2012) afirmou «que em todos os domínios, os Estados gerem dossiers nos quais eles decidem pouco ou nada». De

acordo com ele, estes domínios são apanágio dos técnicos da função pública internacional que organizam os dossiers técnicos dos Estados. Assim, «a globalização que se perfilou nos países africanos consagrou um novo tipo de poder tecnocrata que utiliza os recursos dos Estados, mas baseia a sua legitimidade sobre fundamentos técnicos». Este poder resultou da “captura” dos dossiers, feita pelas instituições de Bretton Woods através dos funcionários internacionais e consultores afiliados. Os seus relatórios tornaram-se fontes de inspiração de políticas nacionais. Eles “ditam” as orientações das políticas e avaliam o desempenho necessário para obter novos financiamentos ou para o desembolso dos recursos financeiros alocados (Alou, 2012:116)<sup>137</sup>.

Agindo numa posição privilegiada de alto nível, na interface das instituições financeiras internacionais e estruturas competentes dos Estados, estes tecnocratas acumularam capital de informação e experiência burocrática para as complexas lides com as instituições internacionais promotoras do ajustamento, e competências necessárias nos dois campos, tornando-os agentes imprescindíveis no relacionamento entre as partes na implementação das medidas do ajustamento. Eles passaram a ter parte significativa do poder sobre políticas macroeconómicas e um certo controlo sobre o “diálogo” político e técnico entre as partes, sendo duplamente “úteis”: i) do lado das instituições financeiras internacionais, para “domesticar” as medidas de ajustamento impostas e assegurar interlocutores nacionais técnica e ideologicamente fiáveis; ii) do lado dos Estados africanos, para lidar com os complexos mecanismos burocráticos e agilizar o desembolso de fundos<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> Os funcionários de instituições financeiras internacionais/gestores de dossiers contaram com os apoios de alguns técnicos nacionais referenciados, apoiantes de políticas neoliberais, que são compensados com bons postos nas estruturas de gestão dos programas e projetos, e com postos internacionais controlados por doadores internacionais. Segundo Tidjani Alou, na promoção destes funcionários intervém regularmente uma recomendação de instituições como o BM, o FMI ou até o BCEAO, que os preferem em lugar de outros que não conhecem. A passagem pelo Ministério das Finanças, num contexto de ajustamento, tornou-se um privilégio para o acesso às instituições de *Bretton Woods* ou UEMOA. Assim, constituiu-se uma rede circular de carreiras marcadas pela prevalência de quadros cooptados ou aceites pelas instituições de *Bretton Woods* ou outras instituições similares, que os recuperam em seguida nos seus sistemas em diversos níveis de responsabilidade, onde partilham a mesma ideologia liberal e a mesma cultura burocrática (Alou, 2012:117).

<sup>138</sup> Os especialistas saídos das organizações internacionais e dos gabinetes privados de estudos nacionais e internacionais ocuparam, no contexto do ajustamento, posições influentes na gestão de políticas macroeconómicas. Os funcionários internacionais velam diretamente pelas orientações que obrigam os Estados, mas, indiretamente, utilizam nas suas ações gabinetes de estudos privados e consultores nacionais, transformados em promotores e “advogados” dos PAE. «As funções de identificação, seguimento e avaliação configuram estes gabinetes como mediadores de facto entre as partes» (Alou, 2012:118). Mas, em verdade, jogam mais do lado de quem ordena. Importa referir que quem referencia, contrata e paga os gabinetes de estudos são as instituições financeiras, sendo questionável a independência dos mesmos.

A atitude de acomodação progressiva da elite política deu lugar a um cenário no qual quase tudo se passa como se as políticas macroeconómicas deixassem de ser objeto de lutas políticas, e os partidos do arco da governação e os candidatos com algumas possibilidades de chegar ao poder raramente criticam as políticas do FMI e BM<sup>139</sup>. Ao contrário, tendem a fazer seus os conteúdos dos programas em curso, revelando uma submissão consentida ao considerado política e economicamente correto pelos doadores internacionais, com receio de serem sentenciados como “maus” candidatos, num ambiente de profunda dependência, na qual a aprovação pelos doadores constitui um trunfo político significativo<sup>140</sup>.

Outrossim, o impacto da ajuda externa na classe média e sociedade civil é significativo, traduzindo-se em muitos empregos mais bem remunerados, e maiores protagonismos através da direção de ONG e demais organizações da sociedade civil que dependem de apoios internacionais.

### **3.6 ONG e fragilidade dos Estados**

A primeira referência às ONG apareceu na Carta das Nações Unidas em 1945, na qual se reconheceu a existência de outros atores para além do Estado e do mercado, atribuindo-se um estatuto consultivo a uma lista de observadores habilitados, conforme o artigo 71 da referida Carta<sup>141</sup>. Rapidamente esta denominação passou a envolver as associações que trabalham nos domínios humanitários e da cooperação. O leque dos que se autoproclamaram ONG alargou-se progressivamente, integrando associações à escala nacional e internacional que trabalham nos domínios da saúde, do ambiente, da solidariedade social, dos direitos humanos, etc. Decorrido menos de um século, este termo ganhou presença e espaço ao nível planetário, tornando as ONG em atores incontornáveis nos domínios da solidariedade nacional, da cooperação internacional, da promoção do desenvolvimento e da segurança humana, bem como em defensores e impulsionadores de ações face a ameaças globais. As crises humanitárias decorrentes de conflitos do pós-Guerra Fria permitiram uma grande mediatização das ações das ONG nos teatros de guerras civis e catástrofes.

---

<sup>139</sup> Se os debates sobre as questões económicas têm estado no centro das disputas eleitorais nos países desenvolvidos ou com menor dependência económica, nos países africanos estes debates tornaram-se inconvenientes, senão inexistentes, para os aspirantes ao poder, pois ser bem visto pelos doadores revelou-se importante para o acesso ao poder.

<sup>140</sup> Ser o “candidato” dos parceiros internacionais tornou-se num trunfo importante não apenas por contar para as relações diretas do futuro governante com os doadores, mas também devido ao grande leque de dependentes da ajuda internacional, particularmente as organizações da sociedade civil e suas influências junto da elite cosmopolita e comunidades locais, com significativa presença de ONG nacionais e internacionais.

<sup>141</sup> A expressão “não governamental” foi utilizada pela primeira vez em 1950 pela ONU para fazer referência às organizações civis que não tinham nenhum vínculo com o governo.

Apesar do papel das ONG ser consensualmente reconhecido, existe um debate sobre o conceito, o papel, a dependência e a instrumentalização das mesmas, bem como o questionamento sobre a legitimidade democrática das suas ações, particularmente nos países em desenvolvimento.

As várias definições do conceito de ONG são caracterizadas como ambíguas, sendo objeto de debate que ainda não está consensualizado. O crescimento do número de ONG, particularmente nos países em desenvolvimento, tornou esse exercício ainda mais complexo devido à heterogeneidade crescente das mesmas e à diversidade dos campos de atividade. Para Ryfman (2014), esta situação deveu-se ao facto do termo ONG ser de livre apropriação e não constituir no direito nacional, salvo raras exceções, uma categoria jurídica especificamente delimitada, o mesmo se passando no direito internacional onde cada vez mais entidades pequenas ou grandes tendem a se auto-batizar ou rebatizar ONG (Ryfman, 2014, *Apud* Godin, 2017, p.9).

O Banco Mundial definiu as ONG, em 1995, como «organizações privadas que têm como atividade aliviar o sofrimento, promover o interesse dos pobres, proteger o ambiente, fornecer os serviços sociais de base ou promover o desenvolvimento em geral» (Malena, 1995, *Apud* Piveteau, 2007, p.3). Esta, como outras definições, não é consensual, pois no entendimento dos investigadores e das próprias ONG, o termo designa uma massa heterogénea de organizações, sendo tarefa muito difícil estabelecer uma definição comum.

No quadro deste trabalho, o termo ONG quererá dizer: organizações que agem como intermediários entre doadores e beneficiários da ajuda ao desenvolvimento. As seguintes questões merecem atenção na análise da relação entre as ONG e os Estados com profundas fragilidades: i) como compreender a importância conseguida pelas ONG e a integração célere das mesmas nos domínios clássicos da ajuda? ii) a que se deve o facto das ONG terem ganho rapidamente espaços nas políticas de ajuda ao desenvolvimento? iii) será que existe uma instrumentalização das ONG nas estratégias dos doadores para a exportação/imposição de políticas públicas? iv) o incremento da influência das ONG nacionais e internacionais nas políticas públicas nos países em desenvolvimento e no plano internacional terá reforçado a democracia participativa e “soberania popular”? v) qual será a influência do neoliberalismo sobre as ONG?

A importância atribuída às ONG tem sido explicada pelas suas contribuições para melhorar as lógicas das ações do desenvolvimento e a eficácia da ajuda, através de abordagens de proximidade com os beneficiários, e da complementaridade e/ou substituição dos governos locais, incapazes de garantir boas práticas na gestão da ajuda. O papel assumido pelas ONG como intermediários da assistência internacional

entre os doadores e beneficiários, designadamente na alocação da ajuda ao desenvolvimento, foi determinante para o rápido crescimento do seu número e da sua influência nos países africanos<sup>142</sup>. Para Piveteau, a evolução das economias e as trajetórias do desenvolvimento implicam doravante, tanto do ponto de vista das teorias como das estratégias, uma multiplicação de atores que se apresentam através de formas institucionais variadas (Piveteau, 2007:7).

As respostas ao inquérito da dissertação consideraram, como um dos aspectos positivos da transição política a criação de espaços para a emergência de outros atores empenhados na promoção dos direitos humanos, liberdades fundamentais e democracia, e do desenvolvimento económico e social, para além do governo, tais como agentes económicos e entidades da sociedade civil, incluindo as ONG.

O aumento do número e da influência das ONG deveu-se também a uma forte crítica aos resultados da cooperação intergovernamental, sobretudo no pós-Guerra Fria. Este período proporcionou o momento de pôr em causa as políticas e os modelos de cooperação para o desenvolvimento promovidos pelos doadores e os fracos impactos da ajuda ao desenvolvimento. As ONG e a sociedade civil emergentes questionaram a legitimidade e a capacidade dos Estados em assumir, sozinhos, os encargos da assistência internacional nos países em desenvolvimento. Estas críticas incidiram sobre as motivações reais da ajuda e a natureza das relações que estruturaram a cooperação pública, focando-se em dois aspectos: i) as motivações reais das políticas públicas de cooperação são incompatíveis com a natureza profunda da ajuda ao desenvolvimento que se pretende eficaz, pois os Estados doadores e beneficiários defendem interesses mercantis, culturais e militares que prejudicam os objetivos da ajuda; e ii) a natureza das relações na cooperação intergovernamental colocou em campo grandes estruturas burocráticas, com as suas lógicas institucionais, exigências de controlo, fraco interesse em relação aos pobres e tendências de corrupção que tornam ineficazes as ações na luta contra a pobreza e em favor do desenvolvimento ((Dalbera, 1989; Tendler, 1982, *Apud* Piveteau, 2007, p.11).

Destas críticas se pode compreender que o espaço e a legitimidade das ONG na ajuda ao desenvolvimento derivaram também de uma construção identitária alternativa, forjada sobre a crítica das modalidades de cooperação intergovernamental

---

<sup>142</sup> De acordo com o trabalho de Iain Attack, citado pelo Banco Mundial (2004), em 1970 o peso das ONG na ajuda ao desenvolvimento correspondia a 0,2% da APD. Em 2001, três décadas depois, foi referido o montante de 7 mil milhões de dólares, correspondentes a 14% da APD proveniente dos países da OCDE, sem incluir ONG francesas (CAD/OCDE, 2003). Em 2004, o Banco Mundial estimou que o montante transitado anualmente pelos canais das ONG era entre 12 e 14 mil milhões de dólares (Piveteau, 2007:1-2).

e sobre a reivindicação de uma especificidade, quer em relação às motivações dos agentes, quer em relação às ações de cooperação.

A estes argumentos explicativos, para melhor compreender o papel atribuído ou conquistado pelas ONG, acrescem os fenómenos da globalização e o papel dos novos atores nas relações internacionais.

O rápido crescimento de recursos financeiros, disponibilizados pelos doadores, mostrou não apenas o peso crescente das ONG na ajuda ao desenvolvimento, mas também o elevado grau da concorrência com os Estados na mobilização e gestão de recursos de financiamento do desenvolvimento, e o crescente envolvimento destas organizações na realização dos objetivos das agendas de intervenção dos doadores nos países em desenvolvimento.

### **3.6.1 ONG e neoliberalismo**

Para Thomas Gebauer (2017), Diretor da ONG “Médico Internacional”, “a “privatização dos Estados” foi acompanhada pela transformação das ONG em “instituições do Estado” (Gebauer, 2017:35). Segundo este autor, isto representa uma grande diferença, pois «as ONG não são formalmente obrigadas às necessidades e demandas das populações, da mesma forma que um indivíduo não pode formular uma reclamação a uma ONG. Como embriões de um Estado inexistente, elas tendem a servir mais facilmente os interesses dos dominadores, do que dos dominados». Ele insistiu, afirmando que não faltam exemplos de ONG que foram instrumentalizadas por políticas de segurança, em favor de interesses comerciais ou para legitimar uma ideologia e o sistema dominante. De acordo com Rocha, a «eclosão das ONG tornou-se possível graças a uma transferência de recursos (humanos e infraestruturais) públicos para as ONG» (Gebauer, 2017, *Apud Godin, 2017, p.14*).

Embora o reconhecimento internacional das ONG tenha sido progressivo, os fenómenos da globalização e o domínio da visão neoliberal nas políticas públicas ofereceram-lhes espaços para prosperarem, com um enorme alargamento dos campos e geografias de ação - daí a criação exponencial de novas ONG, sobretudo nos países em desenvolvimento. A privatização dos domínios de ação do Estado no ocidente e a fragilização dos Estados nos países em desenvolvimento, devido à implementação dos PAE e às condicionalidades da ajuda, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, criaram as condições para o crescimento do movimento das ONG, em particular, e do papel da sociedade civil nos países africanos, em geral<sup>143</sup>.

---

<sup>143</sup> Durante as décadas de 1970 e 1980 prevaleceu um certo antagonismo nas relações entre o BM e as ONG, devido a fortes críticas aos impactos sociais dos PAE. No final dos anos 1980 e no início dos anos 1990 uma aproximação começou a manifestar-se nas relações ONG-BM.

A democratização e a “boa governação”, impostas pelas condicionalidades políticas dos doadores, contam-se entre os fatores que contribuíram para o crescimento do papel e da influência das ONG nas políticas públicas dos Estados com fragilidade. Na opinião de Godin (2017), a proliferação das ONG no “Sul”, nos anos 1990, está indubitavelmente ligada ao enfraquecimento das capacidades dos governos em fornecer serviços públicos, consequência das políticas neoliberais impostas no contexto do capitalismo financeiro mundial. Neste contexto de redefinição do papel do Estado, devido aos conceitos de “boa governação” e da sociedade civil, as ONG conheceram um sucesso real, tornando-se num ator indispensável das políticas de desenvolvimento (Godin, 2017:10). Kervran afirmou que se pode analisar o crescimento das ONG entre os anos 1980 e 2000 como um encontro inesperado entre o programa de uma elite neoliberal e os esforços de organização de uma esquerda autonomista, que se juntam numa mesma vontade de contornar o Estado e construir pequenas organizações. As ONG foram, assim, consideradas durante muito tempo como substitutas do papel do Estado, mais eficazes e mais democráticas (Kervran, 2017:93).

As ONG e a sociedade civil, de que são parte, os agentes do mercado e o Estado tornaram-se incontornáveis nas políticas públicas nos países em desenvolvimento intervencionados, sendo a disputa/regulação de espaços entre os mesmos objetos das medidas neoliberais. Quanto maior a desregulação da economia, menor se torna o espaço para o Estado, sendo o vazio preenchido por outros atores, privados e não governamentais. Portanto, o fenómeno das ONG nas sociedades atuais está ligado à política neoliberal de “desgovernamentalização”, que conduziu à privatização das instituições do Estado e estimulou a iniciativa privada – incluindo a das ONG.

Referindo-se à influência do neoliberalismo junto das ONG, Gebauer disse que seria completamente errado pensar que a sociedade civil se preocupa apenas com o “bem”. Na verdade, ela constitui mais um espaço de atuação de um tipo de atores particulares, o lugar onde as opiniões se formam, onde as decisões políticas são preparadas e onde acontece uma luta pela «hegemonia cultural». Na sua opinião, ao

---

Embora algumas ONG continuassem sendo críticas em relação às políticas do BM, outras passaram a cooperar como parceiras na execução de programas de cooperação ou como interlocutoras na definição de políticas, especialmente nos domínios do meio ambiente, da participação popular e do género. James Wolfensohn, Presidente do BM (1995-2005), advogou em favor de uma “estrutura de desenvolvimento abrangente”, que visaria unir todos os doadores numa estratégia de desenvolvimento de um país, negociada entre governo, empresas e sociedade civil - incluindo as ONG (Accepresa, 2000). Os câmbios operados nas políticas de ajustamento, com o regresso de políticas sociais, designadamente expressas no Documento de Estratégias de Redução da Pobreza, bem como a democratização e a “boa governação”, atenuaram as críticas e configuraram um novo quadro para a parceria do BM com as ONG. Esta atitude parece também ditada pelo efeito de crescimento das ONG e a crescente dependência financeira das mesmas face aos doadores multilaterais.

longo das últimas três décadas, os neoliberais aproveitaram bem este espaço. A comunicação social, as universidades, os homens políticos e mesmo certas vítimas dos efeitos negativos do neoliberalismo foram convencidos que as instituições públicas, baseadas nos conceitos de bem-comum e de solidariedade são ineficazes e deviam ser substituídas pela iniciativa privada, pelo comércio e pelo espírito de empreendimento<sup>144</sup> (Gebauer, 2017:36).

### **3.6.2 Dependência e instrumentalização das ONG**

O fenómeno de privatização de funções do Estado por via das ONG e a dependência e instrumentalização das mesmas pelos doadores e promotores do neoliberalismo passaram a caracterizar a vida e as ações destas organizações<sup>145</sup>. Para Srila Roy (2017), nos países do Sul em “falência”, o neoliberalismo tornou-se a condição para que as ONG pudessem trabalhar (Roy, 2017:53). As ONG nos países em desenvolvimento são estruturalmente dependentes das grandes ONG do ocidente e indiretamente dos Estados e organizações internacionais que financiam a ajuda não governamental. Elas estão alinhadas numa iniciativa neoliberal que as utiliza para dissimular os interesses dos doadores, de parte da elite nacional e do capital privado<sup>146</sup>.

Esta dependência teve reflexos nas agendas destes grupos e organizações<sup>147</sup>, obrigando-os a abandonar e/ou alterar as suas agendas originais focadas na solidariedade, no combate à fome, na redução da pobreza extrema e no desenvolvimento humano, para questões de interesse mais ou menos global, como por exemplo o clima, o género, a boa governação e o apoio às reformas liberais. Referindo-se a esta situação, Srila Roy, referiu que toda a agenda original e radical foi

---

<sup>144</sup> Os atores da sociedade civil, como as ONG, podem engajar-se tanto do lado dos interesses públicos como privados. Mesmo quando o seu objetivo é a mudança radical, eles não podem agir independentemente do sistema político e económico vigente, pois têm que ter em conta os constrangimentos económicos - salários do pessoal, recolha de fundos, etc. (Gebauer, 2017:37). Ao receberem financiamentos dos governos e das empresas, a liberdade das ONG ficou limitada, e as suas ações ficaram sujeitas a vontades e agendas externas.

<sup>145</sup> O antigo Secretário de Estado dos EUA, Colin Powell, definiu as ONG humanitárias como «multiplicadores de força e uma parte importante das forças armadas». Não é, pois, surpreendente que as ONG, ativas em tempo de guerra, exerçam uma influência – no bom ou mau sentido – sobre o desenrolar de conflitos. Os manuais das forças armadas dos EUA inscreveram a ajuda na categoria de armas não letais (Gebauer, 2017:38).

<sup>146</sup> Koffi Annan, enquanto Secretário-Geral das Nações Unidas, expressou a necessidade de restringir os procedimentos de credenciamento das ONG nas Nações Unidas. Esta atitude explica-se devido a algumas situações constatadas de distorção do princípio de engajamento cívico em favor das vozes e dos interesses de um pequeno número de organizações bem financiadas do Norte (Accepresa, 2000).

<sup>147</sup> Segundo Rocha (2017), com frequência, os doadores não se contentam em definir apenas os temas, mas também a percentagem dos fundos destinados aos salários, à aquisição de equipamentos e à formação do pessoal (Rocha, 2017:123). Nada é deixado ao acaso pelo doador, limitando a liberdade de opção e decisão das ONG “parceiras”.

desconstruída e despolitizada<sup>148</sup>. No quotidiano, a dependência em relação ao doador contribuiu para a “projetização” dos trabalhos das ONG, determinando e alterando os domínios prioritários de intervenção (Roy, 2017:54).

As ONG são, não apenas responsáveis perante os seus “clientes” e os poderes políticos que os apoiam, mas, sobretudo, perante os doadores, responsabilidade que ganhou uma importância renovada com a profissionalização e internacionalização. A dependência dos financiadores internacionais tornou-se persistente (Meyer, 1999; Hume e Edwards, 1997, *Apud Kervran, 2017, p.95*).<sup>149</sup>

#### Parcerias ONG - Estado

Importa referir que a atitude das ONG em relação aos Estados não se deve resumir à tendência de os substituir, descurando a complementaridade das suas ações. Algumas experiências nos países em desenvolvimento mostraram quadros de parcerias funcionais estabelecidas entre ONG e governo para a implementação de grandes projetos. Assiste-se, com frequência, a conflitos de interesses entre as ONG e o Estado, embora as parcerias, principalmente quando envolvem financiamento direto de governos locais, revelam também uma cooperação participativa para a prossecução de objetivos de desenvolvimento ou de luta contra ameaças.

#### Ações das ONG e legitimidade democrática

A crescente influência das ONG nas políticas públicas nacionais e nas relações internacionais tem sido questionada por algumas vozes que alegam a questão de legitimidade para o efeito, num contexto de democracia participativa e de soberania popular. Em relação a esta crítica, Starquit (2011), afirmou que, no quadro da “boa governação”, a participação da sociedade civil é apresentada como alargamento da democracia, quando na realidade trata-se de substituir a soberania popular e os votos dos cidadãos. Na sua opinião, «o grande paradoxo da “boa governação” é que nos propõem alargar a democracia à sociedade civil, quando esta é precisamente um conjunto de relações no qual os indivíduos não são cidadãos, mas simples vetores de interesses particulares. Ora, só se pode ser cidadão enquanto membro do povo

---

<sup>148</sup> Por razões de sobrevivência, muitas ONG abandonaram discursos e ideologias identitários e opiniões críticas sobre políticas neoliberais, num exercício de despolitização e “reconversão ideológica” tendo em vista tornar-se elegíveis junto dos doadores para a intermediação dos recursos da ajuda.

<sup>149</sup> A diferença entre a agenda dos governos e das organizações não governamentais levou o Presidente Evo Morales da Bolívia a referir-se à “ingerência” política e ecológica por parte das grandes ONG internacionais, no seu discurso de investidura, em março de 2013. (*Apud, Kervran, 2017, pp.95-96*). Para Daviaud (2000), o campo das ONG é representativo da diversidade contraditória dos interesses e das definições dos bens públicos. Ele permite dar visibilidade aos problemas encontrados por uma certa minoria, mas não possui um horizonte universalista e não deveria, em consequência, entrar em concorrência com os mecanismos da democracia representativa (Daviaud, 2000, *Apud Kervran, 2017, p.96*).

soberano» (Starquit, 2011, *Apud* Godin, 2017, p.12). Comentando esta afirmação, Godin disse que «não é raro ver pequenos grupos de cidadãos, com importantes recursos e dispor de um acesso privilegiado às esferas de decisão, conseguirem impor interesses particulares nas agendas políticas.» (Godin, 2017:13).

#### Burocratização e emergência de novas elites

Também merecem atenção as mudanças que se fazem sentir no quotidiano das ONG, com a complexidade dos mecanismos de acesso à ajuda, a configuração do “mercado” de emprego das ONG e à profissionalização dos quadros de pessoal. O aumento considerável das atividades das ONG obrigou-as a uma procura constante de recursos financeiros, que passou a consumir parte significativa das suas atividades, sobretudo para as grandes ONG - que estão, por sua vez, ligadas a pequenas ONG através da filiação ou de parcerias contratuais. De acordo com Freyss (2004), elas «são obrigadas a negociar uma parte importante dos seus recursos com os doadores públicos, numa relação assimétrica desfavorável» (Freyss, 2004, *Apud* Godin, 2017, p.16). A dependência estrutural em relação aos doadores obrigou à apropriação de culturas organizacionais mais formais e profissionalizantes, com níveis hierárquicos de responsabilidade, como se tratasse de empresas privadas. As exigências colocadas pelos doadores obrigaram à profissionalização das ONG, de modo a dotarem-se de competências técnicas necessárias para lidar com a complexidade dos procedimentos e assegurar os objetivos de mobilização de fundos e de prestação de contas.

Estas e outras realidades, ligadas à extensão dos campos de ação, particularmente nos países em desenvolvimento, configuraram um “mercado” de emprego das ONG e a emergência de novas elites locais constituídas pelos seus funcionários. Srila Roy fala de carreirismo ligado à expansão rápida das ONG e, até, de “profissionalização do militantismo” (...), que resultou em salários generosos e vantagens e que levou ao aparecimento de uma nova classe de ativistas pagos a tempo inteiro e fazendo parte da classe média (Roy, 2017:58-61). Kervran afirma que a vaga das ONG contribuiu para promover uma nova elite fortemente cosmopolita (...). Esta nova elite tem granjeado espaço na classe média dos países em desenvolvimento e muita influência junto das populações locais, da opinião pública e nos espaços políticos, tornando a liderança das ONG num dos veículos (elevadores sociais) de promoção na política ativa (Kervran, 2017:100).

Três notas finais sobre as ONG.

- i) contribuíram para redefinir os diferentes públicos que o Estado deve ter em conta, mostrando claramente as suas capacidades para agir, supostamente em nome do interesse público<sup>150</sup>;
- ii) mostraram que, apesar da importância do seu papel, são incapazes de substituir totalmente o Estado. A diferença entre as ONG e os Estados residem nos meios de que dispõem e nos limites dos seus objetivos, nas abordagens das ações de desenvolvimento, que configuram uma certa incapacidade destas organizações em se dirigirem ao conjunto das populações nos locais em que intervêm. A abordagem seletiva das ONG contrasta com o horizonte universal das instituições públicas (Rocha, 2017:99). O “regresso” do Estado na estratégia de redução da pobreza e promoção do desenvolvimento mostrou não apenas os limites do mercado como regulador, mas também os limites das ONG como atores para substituir as instituições públicas;
- iii) a cooperação não governamental está a padecer de parte dos mesmos males apontados à cooperação pública, particularmente no que diz respeito à burocratização e profissionalização dos intermediários da ajuda, à criação de elites dependentes do “mercado” da ajuda, cada vez mais numerosas e influentes e ao alinhamento com as agendas dos doadores, numa relação assimétrica caracterizada por dependência, instrumentalização e alteração de objetivos originais.

## **Capítulo IV - Desafios da Reconstrução dos Estados e da Cooperação**

### **4.1 Intervenções das Nações Unidas nos Estados com fragilidade: de *peacekeeping* a *statebuilding***

A organização das Nações Unidas tem-se destacado pelas suas intervenções na procura da paz, nos teatros de conflitos em diferentes geografias do mundo, ao longo de mais de seis décadas. Essas operações encontram a sua base legal na Carta das

---

<sup>150</sup> A expressão não governamental não quer dizer, à partida, que as ONG se opõem a políticas públicas. Pelo contrário, as ONG procuram, geralmente, cooperar com o Estado e, muitas vezes, fazem o trabalho que o Estado devia fazer. Elas podem contribuir para a identificação de problemas emergentes e para a definição de agendas, bem como para a mobilização de conhecimentos na procura de soluções, e assegurar uma planificação mais correta. Elas podem servir como um sistema de alerta precoce, ocupando-se da ajuda e dos serviços sociais que o Estado não pode ou não quer fornecer (Gebauer, 2017:34). Porém, a realidade mostrou que o papel das ONG nos Estados com fragilidade pouco ou nada tem contribuído para reforçar a capacidade dos Estados. Antes pelo contrário, em alguns cenários, serviu para a sua fragilização como ator responsável pelo desenvolvimento, bem como para enfraquecer a presença do Estado nas comunidades locais.

Nações Unidas, concretamente nos Capítulos VI, sobre a resolução pacífica de conflitos, VII, sobre a ação em caso de rutura da paz e atos de agressão, e VIII, sobre a participação de organizações regionais e sub-regionais na manutenção da paz e segurança. O Artigo 1º da Carta da ONU estabeleceu como principal propósito da organização “manter a paz e a segurança internacionais”, sendo que, para tanto, devem “tomar coletivamente medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou qualquer outra rutura da paz” (Carta das Nações Unidas, 1945).

A natureza dessas missões de paz evoluiu significativamente nas últimas décadas, passando sucessivamente de operações de interposição e observação, para operações cada vez mais complexas e multidimensionais, com mandatos e domínios de intervenção mais alargados. Esta evolução decorreu de reflexões críticas sobre o mandato das operações de paz, da experiência de várias décadas dessas missões no terreno e dos novos desafios de consolidação da paz e reconstrução dos Estados a partir dos anos 1990. Ela derivou, particularmente, das mutações ocorridas na cena política internacional com o fim da Guerra Fria e com intervenções em Estados com profundas fragilidades, alavancadas pelos conceitos de “Paz liberal”, “responsabilidade de proteger” e “ingerência democrática”.

Apesar da evolução registada nos mandatos e ações e da consensualidade sobre a importância das intervenções para a promoção da paz e segurança, a definição conceptual continua envolta em discordâncias, consubstanciadas na falta de consenso entre Estados, organizações intergovernamentais e analistas<sup>151</sup>. A Carta das Nações Unidas não contribui para essa clarificação, por também carecer de uma definição sobre as operações de paz. De acordo com Uziel, as preferências terminológicas no debate têm-se repartido entre *peace operations*, *peacekeeping operations* ou *peacekeeping missions*, ou ainda *peace forces* (Uziel, Eduardo, 2010:19-20)<sup>152</sup>. Ainda, segundo este autor, a forma flexível utilizada pelo Conselho de Segurança para tratar das operações de manutenção da paz também não facilitou uma definição clara ou uma categorização simples do termo. Contudo, o termo *peacekeeping operations* tem recolhido maior preferência, particularmente da parte dos países em desenvolvimento e dos que contribuem com tropas para os teatros de operações, advogando-se ser aquele que é mais conciso, melhor espelha a natureza das missões e o respeito pela soberania dos

---

<sup>151</sup> A falta de consenso é uma característica do debate interno nas Nações Unidas devido ao facto de uma ou outra definição poder mascarar interesses políticos, estratégicos ou ideológicos, ou supostamente poder aportar eventuais benefícios a uns Estados membros em detrimento de outros. Estes posicionamentos políticos não têm permitido chegar a consensos para a definição de vários instrumentos de que as Nações Unidas têm feito uso.

<sup>152</sup> A própria ONU utiliza os termos “operações de paz” e “missões de paz” sem os distinguir.

Estados intervencionados<sup>153</sup>. Deste modo, serão utilizados neste trabalho os termos *peacekeeping operations* para designar as operações de manutenção de paz, sobretudo as da primeira geração.

A trajetória histórica das operações de manutenção de paz durante sete décadas permite reagrupá-las em termos evolutivos em três gerações.

As operações de manutenção de paz da primeira geração são caracterizadas como clássicas (*classical peacekeeping*). Estas operações de observação militar, monitorização ou supervisão de cessar-fogo, tréguas ou acordos de armistício e limites de fronteiras em áreas conflituosas tiveram lugar entre 1948 e 1988<sup>154</sup>. Fontoura definiu *peacekeeping* como sendo o instrumento da paz que “trata das atividades levadas a cabo no terreno, com o consentimento das partes em conflito, por militares, polícias e civis, para implementar ou monitorizar a execução de arranjos relativos aos esforços políticos realizados para encontrar uma solução pacífica e duradoura para o conflito” (Fontoura, Paulo, 2005:34). As missões de *peacekeeping* caracterizam-se por três princípios básicos: consentimento, imparcialidade e mínimo uso de força.

As operações de manutenção de paz de segunda geração, designadas de *peacebuilding*, resultaram da constatação de uma desadequação das estratégias dos modelos de *peacekeeping*. Com o fim da Guerra Fria não só aumentou o número de conflitos, mas também se verificou uma alteração na natureza e tipo dos mesmos, com destaque para conflitos intraestatais (muitas vezes com ligações transnacionais) e envolvendo novos atores e novas formas de violência. As respostas, até então existentes, assentes em modelos abstratos de gestão de conflitos, tornaram-se algo obsoletas, obrigando a um exercício de procurar novas modalidades de intervenção nos teatros de conflito, capazes de produzir resultados sustentáveis, adequados à realidade.

As contribuições de Johan Galtung foram importantes para as investigações e o debate sobre questões ligadas à paz. Após a formulação do conceito de “paz

---

<sup>153</sup> Apesar da falta de uma definição consensual as Nações Unidas têm usado o termo *peacekeeping operations*, sendo esta a designação formal do seu departamento para as operações de Manutenção da Paz (*Department of Peacekeeping Operations* (DPKO)). Na sua “*An agenda for peace*”, Boutros-Ghali considerou que as *peacekeeping operations* são um dos cinco instrumentos de que as Nações Unidas dispõem para a prevenção e resolução de conflitos no mundo (Boutros-Ghali, 2012). A Agenda para a Paz e a Doutrina Capstone apontaram os seguintes instrumentos de paz: *conflict prevention*, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding* e *peace enforcement* (DPKO, 2008).

<sup>154</sup> A primeira operação de observação teve lugar na Palestina em junho de 1948, depois da guerra Israelo – árabe, designada como Organização das Nações Unidas para Supervisão de Trégua (UNTSO). A primeira intervenção das Nações Unidas em termos de manutenção da paz – *peacekeeping*, teve lugar em 1956, com a criação da Força de Emergência das Nações Unidas no Egito (UNEF 1).

positiva”<sup>155</sup>, os estudos para a paz por ele realizados contribuíram para distinguir *peacekeeping* e *peacemaking* de outros instrumentos de paz, orientados para suprimir as causas dos conflitos. Esta contribuição teve impacto significativo na construção do conceito de *peacebuilding* nos anos 1990, permitindo a abordagem da resolução de conflitos não como uma mera etapa, mas como um investimento securitário que requer mudanças na sociedade, tendo em vista criar capacidades e condições internas para a gestão e resolução duradoura de conflitos. A noção de *peacebuilding* implica, assim, a transformação das relações Estado-Sociedade, para que as instituições políticas sejam capazes de mediar os interesses dos vários grupos sociais de forma mais equitativa, justa e, principalmente, pacífica (Hamber e Van der Marwe, 1998).

A reconfiguração das operações de manutenção de paz em *peacebuilding* resultou de profundas alterações teóricas e normativas que tiveram lugar no sistema internacional com o fim da Guerra Fria e do desenvolvimento de novos conceitos de segurança e de promoção e defesa dos direitos humanos. O alargamento do conceito e da agenda de segurança, a afirmação do direito de “ingerência democrática”<sup>156</sup> e da “responsabilidade de proteger” e a natureza e tipologia dos novos conflitos, estiveram na base das operações de paz da segunda geração, consubstanciadas na designação *peacebuilding*. Estas questões foram abordadas no primeiro capítulo, pelo que o desenvolvimento deste ponto focar-se-á no conceito de *peacebuilding* e na sua operacionalização.

A evolução de *peacebuilding* para *statebuilding* deveu-se à convergência de três agendas internacionais: agenda de manutenção da paz, agenda de luta contra a pobreza e agenda de luta contra o terrorismo.

## **4.2 Complementaridade e convergência das agendas de *statebuilding* e *peacebuilding***

### **4.2.1 Conceito e componentes de *peacebuilding***

*Peacebuilding* é um instrumento de paz que envolve uma série de medidas direcionadas para reduzir a probabilidade de retoma do conflito e consolidar a paz, através do fortalecimento das capacidades das instituições nacionais, sendo, por isso, um processo

---

<sup>155</sup> O conceito de “paz positiva” refere-se a uma paz que vai para além da cessação da violência física, sendo a redução ou eliminação das causas subjacentes da guerra e dos conflitos violentos através de processos de mudança pacífica no plano social, económico e político (Galtung, 1988).

<sup>156</sup> A “ingerência democrática” refere-se a uma intervenção direta ou indireta por parte de um grupo de atores internacionais, que se outorgam esse “dever” em nome da comunidade internacional, no território ou nos assuntos nacionais de um Estado, por razões humanitárias, securitárias e de consolidação da paz, através de condicionalidades externas e/ou de ameaças de uso de força (Keutcheu, 2014:1).

complexo, multidimensional e de longo prazo. Por isso, a autossustentabilidade e durabilidade do processo de paz, através de *peacebuilding*, compreende quatro tarefas: i) reestabelecer a capacidade das instituições do Estado para manter a segurança e a ordem pública; ii) promover e fortalecer o Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais; iii) apoiar a reestruturação de instituições políticas legítimas e um processo participativo e inclusivo; iv) promover a recuperação económica e social (Diehl, Paul, 2010:10, *Apud Faganello*, 2013, p.48).

O conceito de *peacebuilding* comporta uma compreensão mais restrita e outra mais alargada.

A compreensão mais restrita do conceito é focada na construção da paz pós-conflito e na criação de condições para o funcionamento das instituições do Estado, da forma mais célere possível. Esta abordagem tem privilegiado a realização de eleições multipartidárias, o mais rapidamente possível, sobretudo para reduzir o tempo e os custos de intervenção, mesmo que em contextos de profundas fragilidades do Estado, em momentos em que as feridas do conflito tardam em sarar e em que a instrumentalização das fraquezas da coesão social e nacional sejam potencialmente elevadas, perturbadoras ou pervertedoras dos objetivos da estabilização política e governativa e da consolidação da paz.

A compreensão mais alargada do conceito pretende, através de uma intervenção de longo prazo, remover as causas profundas do conflito, visando um processo de consolidação da paz com garantias de durabilidade e sustentabilidade. Paris (2004), definiu-a como tentativa de identificar e suportar as estruturas que visam reforçar e consolidar a paz, a fim de evitar um retorno ao conflito (Paris, 2004:2-3). Para as Nações Unidas, *peacebuilding* envolve uma série de medidas destinadas a reduzir o risco de quebra da paz em países pós-conflito, fortalecer as capacidades nacionais em todos os níveis, remover as principais causas do conflito e estabelecer as bases para a paz e o desenvolvimento sustentáveis. Essas medidas incluem, por exemplo, a reforma do setor de segurança, a realização de eleições, a promoção e defesa dos direitos humanos e o desenvolvimento da capacidade das instituições<sup>157</sup>.

Esta compreensão mais alargada é a adotada pelas Nações Unidas e vários outros atores internacionais e é aquela que este trabalho de investigação vai utilizar.

De acordo com Maiese, (2003) esta abordagem da *peacebuilding* envolve necessariamente três dimensões: i) uma dimensão estrutural, centrada nas condições que impulsionam o conflito violento, em que o objetivo é promover instituições e

---

<sup>157</sup> Citação da página online da *Peacebuilding Commission*. Disponível em: <https://www.un.org/peace/peacebuilding/mandate.shtml>. Consultado em 28 de agosto de 2020.

alterações estruturais ao nível político, económico e social de forma a eliminar a violência, responder às necessidades humanas e aumentar a participação pública nos processos decisórios; ii) uma dimensão relacional, que pretende reduzir os efeitos da hostilidade gerada pela guerra e transformar relações danificadas, lidar com o passado de forma não-violenta e promover a confiança e a coesão social, procurando caminhos para uma real reconciliação da sociedade; e, iii) uma dimensão pessoal, centrada nas mudanças necessárias ao nível individual, incluindo processos de cura que têm repercussões sociais, económicas e políticas mais alargadas (Maiese, 2003, Apud Ferreira, 2014, p.72).

Entre essas três dimensões, a dimensão estrutural figura como aquela onde as intervenções de *peacebuilding* estão mais focadas, que visam o reforço da capacidade dos Estados, permitindo-lhes ser, também, agentes do processo de consolidação da paz.

A construção e operacionalização do conceito de *peacebuilding* tiveram lugar de forma progressiva. A alteração do mandato da missão de paz para a Namíbia, em 1988, que, para além das tradicionais incumbências de *peacekeeping*, foi acrescido da criação de condições para a realização de eleições e de uma estrutura institucional para a ação governativa, foi um primeiro passo nesse sentido.

A evolução de *peacekeeping* para *peacebuilding* encontrou na “Agenda para a Paz”, do então Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali (1992), o momento decisivo da conceção e formatação das operações de manutenção da paz. Esta agenda pretendeu redefinir as operações de paz da ONU em contextos estratégicos dominados por conflitos intraestados. Os princípios de *peacekeeping* (consentimento do país em causa, imparcialidade e recurso à força armada apenas em legítima defesa), foram substituídos por uma nova “doutrina” que estabeleceu o uso da força (*peace-enforcement*)<sup>158</sup>, quando necessário, para garantir a paz e segurança e que incluiu a noção de reabilitação pós-conflito. A Agenda para a Paz definiu *peacebuilding* como um processo que visa facilitar o estabelecimento de uma paz duradoura e prevenir o regresso à violência, abordando as raízes e os efeitos do conflito através da reconciliação, do fortalecimento institucional e da transformação política e económica.

---

<sup>158</sup> *Peace-enforcement* envolve a aplicação, decidida no Conselho de Segurança, sem necessidade de consentimento do Estado objeto de intervenção, de inúmeras medidas coercivas, incluindo o uso da força militar. Tais medidas visam restabelecer a paz e a segurança internacional em situações nas quais o referido órgão da ONU conclui haver ameaça, rutura da paz ou atos de agressão (Faganello, 2013:49). Este instrumento de paz reflete o disposto na Carta das Nações Unidas, Capítulo VII, Artigo 39: «O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança» (Carta das Nações Unidas, 1945).

Em 1995 foi lançado o “Suplemento da Agenda para a Paz”, que apresentou o *peacebuilding* como um esforço abrangente, para identificar e apoiar estruturas tendentes a consolidar a paz e a promover um sentimento de confiança e bem-estar entre as pessoas.

O Relatório Brahimi (2000) configurou as operações de manutenção da paz como “missões integradas”, ou seja, como uma intervenção que pode abranger várias componentes, consagrando o alargamento e a afirmação de uma nova geração das missões de paz. Contrariamente às operações com horizontes de curto prazo que as antecederam, as operações de *peacebuilding* foram concebidas como intervenções de longo prazo para a consolidação da paz, integrando várias etapas e objetivos mais ambiciosos, que incluem processos políticos de estabilização e transformação de relações de poder, bem como a reconstrução pós-conflito e reformas institucionais do Estado.

Esta nova abordagem das operações de paz foi adotada pelas organizações regionais como, por exemplo, a União Africana, expressa na NEPAD (2005), e pela União Europeia (2005). A criação da Comissão de Consolidação da Paz<sup>159</sup> em 2005, como órgão das Nações Unidas com atribuições para construir abordagens que integram diferentes necessidades, instrumentos e atores da consolidação da paz, revelou um certo consenso em relação à necessidade de novas missões de paz<sup>160</sup>.

#### **4.2.2. Conceito e agenda de *statebuilding***

A trajetória evolutiva das operações de manutenção da paz passou, pouco a pouco, a incluir objetivos que vão para além do conceito de um instrumento de paz. A inclusão de programas de reformas para a (re) construção de instituições políticas e económicas, e o reforço das capacidades de governação e de democratização configuraram o *statebuilding*, designado como terceira geração de operações de paz<sup>161</sup>. Em contextos pós-conflito, caracterizados por instabilidade política persistente, fraca capacidade institucional e pobreza, a(re)construção de instituições tornou-se progressivamente um

---

<sup>159</sup> A consolidação da paz implica uma série de medidas visando reduzir riscos de conflito ou de retoma de um conflito e criar as bases para uma paz e um desenvolvimento duráveis, através do reforço das capacidades nacionais em matéria de gestão de conflitos. Fonte: Base conceitual para a consolidação da paz destinada ao Sistema das Nações Unidas, adotada pelo Comité Político do Secretariado Geral em maio de 2007.

<sup>160</sup> Em 20 de dezembro de 2005 foi criada a Comissão de Consolidação da Paz das Nações Unidas, através das Resoluções nº 60/180 e nº1645 da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança.

<sup>161</sup> O reforço do aparelho do Estado é um processo destinado a reforçar as capacidades das instituições e a legitimidade do Estado. Para se inscrever numa dinâmica positiva, o processo de reforço das instituições do Estado supõe a instauração de relações de reciprocidade entre o Estado, fornecedor de serviços, a população e os grupos sociais e políticos que participam de forma construtiva na vida do Estado. Fonte : OCDE/CAD, *Le renforcement de l'appareil de l'État dans les situations de fragilité : premières conclusions*, Paris, 2008.

dos objetivos das operações de manutenção da paz da ONU, confirmado por decisões do Conselho de Segurança, pelo acompanhamento da Comissão de Consolidação da Paz e pelos acordos de paz assinados entre as partes beligerantes dos conflitos – ou imposto através de condicionalidades externas aos Estados com profundas fragilidades.

As intervenções de *statebuilding* e *peacebuilding* nos contextos pós-conflito revelaram convergência, interligação na continuidade e complementaridade na durabilidade das ações. A noção de *statebuilding* perfila-se como objetivo de longo-prazo da noção de *peacebuilding*, se entendermos ambas como instrumentos ao serviço da consolidação da paz. Esta afirmação não é consensual pois há quem defenda que *statebuilding* é uma via para *peacebuilding*. A relação entre os dois conceitos (se *statebuilding* é um objetivo de longo-prazo da *peacebuilding* ou vice-versa), não está clara, sendo objeto de interpretações diferentes entre os investigadores. Esta diferença de opiniões deriva, particularmente, do facto de ambas as noções terem origem no alargamento do conceito de segurança, na integração de vários componentes no processo de consolidação da paz e na estreita ligação que se estabelece entre Estado, desenvolvimento, segurança humana e direitos humanos.

Essa interligação coloca também a questão da delimitação de áreas específicas de atuação, tarefa que não se revelou fácil tendo em conta que o alargamento significativo dos domínios de intervenção criou “áreas comuns” e objetivos partilhados. A governação, o desenvolvimento e a segurança são eixos para a consolidação da paz e reforço da capacidade do Estado, que fazem parte das agendas de *peacebuilding* e de *statebuilding*, tornando mais conveniente uma abordagem cuidada e agregadora das duas agendas, do que a inconveniência de as separar através de uma delimitação difícil de estabelecer. Este tem sido o caso de algumas agências multilaterais e bilaterais cuja abordagem junta *peacebuilding* e *statebuilding* num único quadro operacional<sup>162</sup>.

Relembrando a noção, *statebuilding* corresponde a uma intervenção externa com vista a tornar o Estado mais eficaz e capaz de cumprir as suas funções de acordo com os padrões internacionais de “boa governação”, Estado de direito democrático e respeito pelos direitos humanos.

A agenda de *Statebuilding* pressupõe a construção de instituições políticas fortes, legítimas e democráticas, de instituições governamentais eficazes, bem como a criação de premissas para o desenvolvimento e redistribuição de riqueza e recursos,

---

<sup>162</sup> É o caso do Diálogo Internacional sobre *Peacebuilding* e *Statebuilding* (um processo promovido pela INCAF – International Network on Conflict and Fragility, da OCDE; do “*State and Peace-Building Fund*” criado pelo Banco Mundial em 2008 para as questões de fragilidade e conflito; ou do projeto “*Statebuilding for Peace in Countries emerging from Conflict*”, promovido pelo PNUD. Esta junção entre *peacebuilding* e *statebuilding* também acontece no caso do Reino Unido e de alguns países nórdicos (Ferreira, 2014:88).

enquanto fatores de consolidação da paz, da estabilidade política e de reforço da coesão social.

A emergência do conceito de *statebuilding* tem várias justificações.

A primeira justificação foi dada por Boutros-Ghali na sua “Agenda para a Paz”, em 1992. A noção de *statebuilding* apareceu para justificar a necessidade de uma nova geração de operações, multidimensionais, exaustivas e com objetivos de consolidação da paz, que incluem a reconstrução dos Estados e a criação de instituições democráticas. A arquitetura de *statebuilding* e a sua execução no terreno foi gradual. As operações de paz que tiveram lugar após o aparecimento da noção de *statebuilding*, tais como as intervenções na Somália (1992 – 1995), Ruanda (1993 – 1996) e Haiti (1994 – 2000), não se podem ainda caraterizar como terceira geração das missões de paz. O momento de aplicação do conceito de *statebuilding* aparece nas missões de paz que organizaram as administrações de transição no Kosovo e em Timor-Leste, ambas em 1999.

A segunda justificação para a noção de *statebuilding* derivou do facto dos direitos humanos, segurança humana e desenvolvimento serem conceitos interligados. A consciência progressiva da interligação estreita entre as dimensões de segurança, de ação humanitária e de desenvolvimento no processo de consolidação da paz, levou os doadores a operar mudanças nas suas abordagens e paradigmas de ação nos contextos pós-conflito, recentrando a atenção na capacidade do Estado.

A terceira justificação para o conceito de *statebuilding* prendeu-se com a constatada necessidade de “regresso” do Estado, no âmbito da estratégia de combate à pobreza. O reconhecimento que o desenvolvimento, mas também a segurança humana e os direitos humanos estão ligados à capacidade do Estado, contribuiu para o efeito. Depois do falhanço das medidas dos PAE, o Estado foi de novo reconhecido como importante ator para a promoção de políticas públicas, incluindo a governança, segurança e desenvolvimento. Portanto, os anos 1990 registaram uma mudança no paradigma do desenvolvimento, possibilitando novas abordagens das agências internacionais. Constatou-se que os esforços das Nações Unidas e outras agências internacionais não teriam resultados duradouros se não houvesse uma aposta clara na (re)construção dos Estados. Deste modo, reconstruir Estados tornou-se objetivo incontornável nas agendas de intervenção externa.

A quarta justificação para a noção de *statebuilding* está relacionada com as consequências do 11 de setembro, que provocou um câmbio doutrinal nas estratégias de segurança dos países desenvolvidos. Os Estados com profundas fragilidades foram considerados a maior ameaça para a segurança dos EUA. Os “Estados falhados”

tornaram-se um problema importante de segurança coletiva, com o recentrar de atenções, recursos militares, diplomáticos e civis em países cuja deriva estivesse há muito constatada (Stewart, 2006, Apud Polet, 2012, p.12).

O conceito de *Statebuilding* tornou-se, pois, no final dos anos 1990, um eixo importante da ação das organizações intergovernamentais e agências de ajuda ao desenvolvimento em dezenas de Estados com profundas fragilidades.

O debate sobre o conceito de *statebuilding* está em curso e a sua implementação por parte dos doadores tem revelado a tendência de agregar novos ou renovados conteúdos à respetiva agenda.

A tendência de alargamento de conteúdos na agenda de *statebuilding*, consoante os atores no plano estratégico e operacional e a comunidade académica, tem dificultado a elaboração de um quadro de medidas de *statebuilding* que reflita uma compreensão consensual do mesmo.

Podemos, contudo, valer-nos do seguinte exercício feito por Schneckner (2007), para espelhar medidas relativas à segurança, bem-estar, legitimidade e Estado de direito.

Quadro 1: Medidas de *Statebuilding*

Áreas Funcionais	Medidas de <i>statebuilding</i>
Segurança	<p>Reforma do sector de segurança</p> <p>Desmilitarização, desmobilização e reintegração de combatentes</p> <p>Reforma e capacitação da polícia e dos militares</p> <p>Luta contra o crime organizado e grupos armados não estatais</p> <p>Segurança das fronteiras externas</p> <p>Controlo das armas ligeiras</p> <p>Apoio a processos de paz</p> <p>Envio de forças policiais internacionais e de manutenção da paz</p>
Bem-estar	<p>Ajuda e créditos financeiros</p> <p>Construir e implementar uma administração fiscal e aduaneira</p> <p>Aumentar o investimento público na educação e na saúde</p> <p>Construir ou reconstruir infraestruturas, planificar um uso mais eficiente dos recursos</p> <p>Desenvolver as pequenas e médias empresas, fortalecer os mercados ao nível local e regional</p> <p>Melhorar o acesso da população a bens básicos</p> <p>Construir sistemas de segurança social</p>

Legitimidade e Estado de Direito	<p>Reformas constitucionais, direito ao voto</p> <p>Ajuda à democratização, apoio a sistemas multipartidários, monitorização e organização de eleições e luta contra a corrupção</p> <p>Construir e reformar o sistema judicial, reformar a administração civil</p> <p>Promoção dos direitos humanos, proteção das minorias e liberdade de imprensa</p> <p>Implementar medidas de descentralização/federalização, fortalecimento das estruturas municipais</p> <p>Fortalecer e integrar grupos e organizações civis</p>
----------------------------------	---

Fonte: Schneckner 2007, cit. in CES, 2008. (Apud Ferreira, 2014, pp.87-88).

#### **4.3. *Statebuilding* nos Estados com fragilidade: modalidades e limites da intervenção externa**

Face as ameaças à segurança interna e externa provenientes dos Estados com profunda fragilidade e à necessidade de atenção às causas dos conflitos e à remoção das mesmas, tendo em vista a consolidação da paz, tornou-se consensual a pertinência de se investir na (re)construção de Estados. Esta compreensão, cada vez mais alargada, a respeito do conceito de *statebuilding*, como instrumento necessário no processo de consolidação da paz, colide, no entanto, com um forte questionamento da sua arquitetura e dos limites da intervenção externa para a (re)construção dos Estados. As seguintes questões merecem atenção: que Estado, para qual *statebuilding*? Será a democracia um elemento indispensável para a reconstrução dos Estados? Quais os limites para a “ingerência democrática” no processo de *statebuilding*?

Estas questões, que se podem repartir em tantas outras, estão no foco de um intenso e renovado debate, que remete, certamente, para o “velho” debate sobre o Estado “ideal” e o papel do Estado nos países com profundas fragilidades, ou, ainda, sobre o “melhor Estado” ou Estado “suficiente” para os desafios do desenvolvimento económico e social. Afinal, está em causa a melhoria da funcionalidade do Estado e a eficácia da ação governativa para a consolidação da paz e promoção do desenvolvimento, ou está em causa o regime político, mais democrático ou menos democrático? Por outras palavras, o que está em causa são as funções que o Estado deve desempenhar ou a orientação política e ideológica na relação Estado – sociedade?

A OCDE distinguiu cinco funções prioritárias do Estado: garantir a segurança e justiça; mobilizar receitas; estabelecer um ambiente propício ao fornecimento de serviços básicos; garantir o desempenho económico; e, criar emprego. Alguns autores cingem-se à apresentação das funções consideradas básicas e outros tendem a ser

mais exaustivos ao referir-se às funções do Estado. As perspetivas divergentes revelam-se, sobretudo, em relação ao papel da democracia como elemento de reconstrução dos Estados. Se, por um lado, é perceptível um certo consenso de que um Estado com capacidade mínima para assumir as suas funções é fundamental para a consolidação da paz, por outro lado, não é clara a relação entre a capacidade do Estado e o regime político. Aliás, as experiências dos países emergentes na construção de Estados desenvolvimentistas fortes mostraram que a natureza democrática ou não do regime político é irrelevante. Esta questão foi abordada no Capítulo III (ponto 3.5 Fragilidade dos Estados e Condições Políticas: Democratização e Governança em questão).

O modelo de *statebuilding*, que tem orientado as intervenções dos doadores, assenta numa visão liberal, colocando a democracia e a economia de mercado como seus componentes essenciais. Portanto, é um modelo que encontra fundamento apenas num sistema político específico, a democracia liberal.

Esta abordagem revela uma relação biúnica que se pretende estabelecer entre o *statebuilding* e a democratização, tornando-os, praticamente, inseparáveis no processo de reconstrução dos Estados e de fortalecimento das suas instituições.

A incorporação da democratização no modelo de *statebuilding* tem sido questionada não apenas pelos evidentes interesses políticos e ideológicos que insere, mas também pela contradição revelada em relação ao propósito de reforçar a capacidade do Estado. A democracia, em contextos de profunda fragilidade do Estado, não tem sido fator de reforço da sua autoridade, sendo mais um fator de limitação da autoridade central. A insuficiência da autoridade central do governo e a sua fraca capacidade como ordenador da vida pública e fornecedor de serviços básicos, num ambiente de concorrência com outros atores emergentes em contextos de liberalização política, não reforça a capacidade do Estado. As experiências de liberalização política em África, em contextos de fragilidade dos Estados, mostraram resultados negativos, quer para o processo democrático em construção, quer para as capacidades dos Estados.

Esta situação é agravada pelas políticas dos doadores, que deslocalizaram, de forma significativa, os financiamentos das ações/iniciativas de desenvolvimento para as ONG, nacionais e internacionais, reforçando as suas presenças junto das populações, num momento em que a fragilidade do Estado levou à sua ausência e substituição gradual junto das comunidades locais. A respeito desta contradição das intervenções de *statebuilding*, Fukuyama (2005), disse que, ao mesmo tempo que se quer reforçar o poder central do Estado e o seu monopólio do uso da força, constroem-se e promovem-

se instituições legais e públicas que podem restringir e limitar esse monopólio (Fukuyama, 2005, Apud Jung, 2008, p.39).

A democracia carece de um regulador, que deve ser um Estado forte e capaz. A democracia e Estado de Direito estão estreitamente ligados à capacidade do Estado. Neste quadro, a reconstrução dos Estados, entendida como melhoria da capacidade das instituições, reforço da autoridade central dos governos e garantia da eficácia das políticas públicas, deve anteceder a liberalização política, particularmente nos contextos de profundas fragilidades. A liberalização política levada a cabo logo após ou concomitantemente com os PAE contribuiu mais para aprofundar a fragilidade dos Estados e pouco para o enraizamento da democracia. Esta constatação levou alguns investigadores, como Paris (2010), a criticar a agenda de democratização de África, advogando que o fortalecimento da capacidade dos Estados devia preceder a liberalização política.

Os interesses dos doadores, configurados na agenda de *statebuilding*, a sua arquitetura e a natureza exógena da sua imposição trazem ao debate a problemática da “ingerência democrática”, que pressupõe intervenções externas, consentidas ou não, que visam a imposição de modelos políticos e de governação económica aos Estados com fragilidades, através de condicionalidades da ajuda e uso da força, quando se entender necessário. A noção de “ingerência democrática” está no centro do novo discurso sobre as relações dos Estados no sistema internacional e adquiriu um forte potencial na reconfiguração das agendas e dos instrumentos de ação pública internacional (Keutcheu, 2014:1).

Têm sido objeto de polémica quer a relação existente entre a “ingerência democrática” e a ação pública internacional de (re)construção de Estados em África, quer a possibilidade de conciliar agendas externas de *statebuilding* com interesses nacionais de fortalecimento da capacidade dos Estados em África.

Para Woodward (2005), o *statebuilding* caracteriza-se por ser um processo que reflete os interesses das grandes potências, que jogam um papel central na produção de normas internacionais (Woodward, 2005:140). De acordo com Fukuyama (2004), o regime de *statebuilding* inscreve-se no contexto de elaboração estratégica de políticas de segurança global, na medida em que a fragilidade democrática de certos Estados é considerada como um fator de desestabilização da ordem internacional e ameaça à segurança das grandes potências (Fukuyama, 2004: ix-xi). Segundo McFaul (2004), a democracia como forma preferencial de regulação da competição política nos Estados impôs-se progressivamente como referencial das relações internacionais. Isto aconteceu com a constituição progressiva de um espaço transnacional de circulação de

princípios de boa governação, espaço que se consolidou depois do fim da Guerra Fria. Vimos assim nascer o fenómeno da globalização do ideal democrático, o nascimento de uma “comunidade de democracias” ao qual a África não poderia escapar (McFaul, 2004, *Apud* Keutcheu, 2014, p.5).

A análise da agenda de *statebuilding* permitiu compreender que ela serve em primeiro lugar os interesses políticos e ideológicos dos seus promotores. Porém, coloca-se a questão de saber como e até que ponto ela pode parcialmente servir os interesses de fortalecimento de Estados em África, ou melhor se os países africanos podem esperar algo positivo do processo de *statebuilding*. Esta questão suscita posições diferentes entre os atores africanos.

#### **4.3.1 Statebuilding e atores africanos**

Constatou-se entre os atores africanos a existência de dois tipos de atitudes em relação à “ingerência democrática” do *statebuilding*: i) atitude de rejeição e resistência, designada como de “confronto de interesses”; e ii) atitude de acolhimento favorável das medidas de liberalização política, designada como de “conciliação de interesses”.

Em relação à primeira atitude, a rejeição e resistência a novas experimentações em África decorrente de intervenções exógenas para a transferência de políticas, deriva das experiências da trajetória histórica de imposição de modelos desconhecidos e das suas consequências negativas nos tecidos produtivo, político e social dos países africanos. A memória coletiva e a situação de dependência fazem desconfiar de qualquer proposta no âmbito das “parcerias” externas, pois elas servem em primeiro lugar outros interesses que não os dos países africanos. Os impactos dos PAE e da democratização no aumento da fragilidade dos Estados são argumentos a favor desta atitude.

A segunda atitude espelha reflexões e sentimentos que tendem a explicar a ação pública internacional exclusivamente como confrontação de interesses, procurando conciliar o *statebuilding* com os interesses de construção e consolidação da democracia e “boa governação” em África. Argumenta-se aqui que, mesmo se imposta do exterior, a implementação do *statebuilding* pode tornar-se num referencial democrático, ou seja, num espaço que delimita valores e normas que regulem as relações entre governantes e governados no plano interno e responsabilidades no plano externo. Nesta lógica, as conquistas democráticas conseguidas no continente africano, devido às medidas de liberalização política, teriam beneficiado de pressões externas, que continuariam a ser necessárias para fazer avançar o processo democrático e de “boa governação”.

As duas atitudes são ambas criticáveis. A atitude de rejeição caracteriza-se por uma perspetiva radical, que resiste a tudo o que vem de fora, ancorada na memória

coletiva da colonização e argumentando com a especificidade dos contextos africanos e das barreiras culturais, sem engenho e estratégia para aproveitar ou apropriar a parte positiva das políticas transferidas do exterior. Esta atitude encontrou os seus defensores na classe política, entre os saudosistas do nacionalismo africano, e, sobretudo, na comunidade académica. Para Polet (2012), apesar dos exportadores de *statebuilding* labutarem para a emergência de uma classe de importadores capaz de endossar o seu empreendimento de transferência institucional, a adesão das elites locais tem-se revelado algo superficial e passageira. As transformações são acolhidas com suspeição nos contextos pós-conflito, nos quais se apresentam como o prolongamento civil de uma presença militar estrangeira (Polet, 2012:16).

Em contraponto, a atitude de acolhimento favorável caracteriza-se por encontrar na liberalização política (e económica) uma panaceia para a democracia, “boa governação”, desenvolvimento e globalização de África, descurando os riscos e efeitos perversos da transferência de políticas para contextos sociais e económicos diferentes, bem como os interesses externos que acompanham as “parcerias” de cooperação. Estar aberto ao mundo globalizado, absorver e advogar as ideias que vêm de fora e o acreditar numa espécie de “fundamentalismo da democracia”, como panaceia para tudo, tem alimentado esta atitude. As organizações da sociedade civil, ONG nacionais e internacionais, quadros técnicos e todos os que dependem da assistência internacional, beneficiem do mercado da ajuda e tirem proveito da fraca capacidade institucional do Estado, destacam-se entre os defensores desta atitude. Para Keutcheu (2014), o referencial democrático do *statebuilding* pode ser encarado como um “sistema de crenças/convicções”, alimentada por passadores externos de ideias, doadores e demais atores externos. Estas posições encontram aliados internos, que têm apoiado os processos de transferência de políticas públicas. Para este investigador, os discursos sobre a democracia em África são produtores de representações sociais a respeito do Estado ideal, representações que constroem, elas mesmas, as formas de fazer e que fazem sentido no comportamento dos cidadãos, cada vez mais ávidos de liberdade. Resumidamente, orientam a ação e validam a hipótese da construção de quadros normativos do Estado em África (Keutcheu, 2014:6).

O encontro entre as ideias transnacionais e as preocupações nacionais de maior liberdade e melhor governação, deu lugar a uma construção social de novas expectativas relativamente ao Estado em África. A reconstrução de Estados impulsionada por atores externos tem ganho progressivamente uma dimensão de interação entre atores internacionais e nacionais, numa espécie de “movimento pró-liberalismo”.

Igualmente merece atenção o papel da União Africana, cuja Carta normativa consagrou princípios como a democracia e “boa governação”, mas também o dever de

“ingerências humanitárias e democráticas externas”. Estes princípios consagrados contribuem para a aceitação/acomodação do direito de ingerência democrática sob a forma de *statebuilding*, apesar de existir diferença entre uma intervenção autorizada no âmbito da União Africana no continente africano e uma intervenção externa exógena. Por isso, não se deve negligenciar o papel de atores africanos no processo de “transferência de políticas públicas” de construção do Estado e de uma comunidade epistémica em torno da noção da noção de *statebuilding* (Delpeuch, 2008; Dolowitz e Marsh, 2001, *Apud* Keutcheu, 2014, p.6).

Portanto, a ideia de (re)construção dos Estados em bases democráticas tem vindo a ganhar terreno, como é demonstrado não só por discursos políticos de alguns líderes africanos, pela Agenda 2063 para o desenvolvimento de África, e pelas várias intervenções no âmbito da União Africana/NEPAD e das organizações regionais contra atentados à ordem constitucional e riscos humanitários em países do continente, mas também por movimentos sociais e pela crescente mobilização da sociedade civil contra alguns regimes autoritários, em favor de mais democracia e melhor governação.

Porém, muitas contradições caracterizam a “ingerência democrática” que visa construir Estados “legítimos” em África, consubstanciadas em divergências entre os seus apoiantes quanto aos métodos para atingir o objetivo. Os efeitos da “navegação” destes atores entre o modelo exógeno transplantado e a adaptação local a esse modelo, levantou interrogações e colocou desafios que não se resolvem pela mera aceitação e tentativa de conciliação de interesses, requerendo antes respostas que apenas uma apropriação adequada pode fornecer. Aliás, existem interesses na arquitetura de *statebuilding* que não são conciliáveis com os interesses endógenos, pois obedecem a uma estratégia de maior dependência dos países africanos.

Também existe contradição entre os objetivos proclamados e os objetivos principais que impulsionam a “ingerência democrática”. Ou seja, não basta declarar que o enfoque será colocado no apoio à construção de uma ordem política democrática e pluralista, respeitadora dos direitos fundamentais do cidadão. A questão é saber como chegar lá e se, efetivamente, é esse o verdadeiro interesse dos doadores. O tempo limitado que os fazedores de *statebuilding* dispõem e o tempo necessário para uma construção política cujo fundamento é a adaptação das instituições criadas aos contextos nacionais específicos, espelha essa contradição. O relatório 2011 sobre o Desenvolvimento do Mundo do Banco Mundial reconheceu que mesmo os países em transformação rápida levaram entre 15 e 30 anos para sair da situação de fragilidade e atingir um desempenho funcional das instituições do Estado (World Bank, 2011, *Apud* Vieira, 2012, p.101).

A multiplicidade dos atores internacionais implicados, a heterogeneidade dos seus interesses e, sobretudo, o carácter de urgência que rotula as intervenções, devido à vontade de obtenção rápida de resultados nas iniciativas de reconstrução dos Estados e à intenção de baixar os seus custos financeiros, suscitam lógicas de “fazer em pouco tempo”, que são contraproducentes para os objetivos proclamados. O processo de *statebuilding* requer uma dimensão social, traduzida na criação de laços sociais, coesão social e partilha de um sentimento de viver juntos, impossível de conseguir no pouco tempo que os intervenientes externos dispõem para implementar e obter os resultados pretendidos.

Neste desiderato, os processos de *statebuilding* têm sido criticados por descurarem a ligação entre os processos macro e micro de construção dos Estados.

#### **4.3.2 Statebuilding e soberania “formal”**

O processo de desconstrução da soberania dos Estados com fragilidade, iniciado nos anos 1980, com os PAE, ganhou nova dinâmica nos anos 1990 com o domínio da visão neoliberal nas estratégias dos doadores e organizações internacionais. O princípio de “não ingerência nos assuntos internos” dos Estados sofreu uma forte relativização do seu conceito e um duro golpe, no ordenamento internacional, com a promoção do direito de “ingerência humanitária”. As noções de *peacebuilding* e de *statebuilding*, tendo como instrumento o *peace-enforcement*, colocaram em causa a soberania dos Estados, configurando a “ingerência democrática”. Nos anos 2000 a reconsideração do princípio de soberania do Estado atingiu uma fase decisiva, com as preocupações relacionadas com os Estados com profundas fragilidades e as ameaças que representam para a segurança interna e internacional. O direito de “ingerência humanitária” ganhou uma nova roupagem e substância com a “responsabilidade de proteger”, uma doutrina renovada de ingerência e intervenção externa nos Estados com fragilidade. A soberania do Estado deixou de ser considerada como um direito de cada Estado para gerir os seus assuntos internos de forma independente, mas como um dever em assumir uma série de “responsabilidades”, em relação aos seus cidadãos, fornecendo um conjunto de bens públicos, incluindo a segurança humana, e em relação aos outros Estados, no domínio de segurança internacional.

O relatório do CIIE (2001), referiu que a soberania do Estado consiste antes de mais em assumir duas funções: no interior, em relação à sua população; no exterior, em relação à comunidade de Estados “responsáveis”. Este relatório contribuiu significativamente para modificar os termos do debate. Advogou-se a inexistência de contradição entre o direito soberano dos Estados objetos de intervenção e as obrigações das potências intervenientes, argumentando que eles podem coexistir na doutrina que

configura a “responsabilidade de proteger”. Referindo-se a este relatório da CIISE, Keohane (2003) afirmou que ele não desvalorizou de todo a soberania, mas simplesmente a “reinterpretou”, a fim de adaptar ao mundo moderno (Keohane, 2003, *Apud* Chandler, 2012, p.27).

Ou seja, a soberania tornou-se “formal” e “funcional”. A incapacidade de assumir esta soberania funcional pode dar direito à intervenção da comunidade internacional na jurisdição desse Estado (tornando a soberania formal), tendo em vista a reconstrução das instituições democráticas, supostamente capazes de exercer devidamente as funções de governação. A soberania deixou de ser um direito, passando a ser, sobretudo, uma responsabilidade, cuja assunção é supervisionada do exterior. Contrariamente, a ingerência externa tornou-se um direito/dever em contextos de fragilidade dos Estados.

Esta reinterpretação da soberania, as doutrinas que a fundamentam e a arquitetura das intervenções externas que a suportam têm suscitado um intenso entre os investigadores. Chandler (2012), referindo-se à noção de “responsabilidade” do Estado, afirmou que um poder que é responsável perante uma outra entidade externa, carece de autoridade soberana e de capacidade de autodeterminação (Chandler, 2012:27).

Os princípios de soberania nacional, de autodeterminação dos povos e de não ingerência nos assuntos internos, considerados como conquistas importantes das lutas de libertação nacional, colidem com os objetivos do intervencionismo internacional, tendo por suporte uma agenda liberal com interesses político, estratégico/securitário e económico. Apesar deste sentimento e de uma certa resistência, os processos de desconstrução da soberania dos Estados com fragilidade e de internacionalização dos mesmos, por “arrasto” da ajuda internacional, prosseguem. As condicionalidades impostas foram progressivamente alargadas à democracia, à boa governação, às políticas sociais, à gestão administrativa, aos direitos humanos, à segurança e, ultimamente, ao ambiente. As modalidades da ajuda orçamental têm servido para legitimar o direito de intervenção dos doadores na governação de facto, implicando um diálogo cada vez mais intenso e alargado sobre as políticas públicas e o funcionamento das instituições.

Para Straw (2002), o desafio que os Estados com fragilidade ou as políticas de reconstrução representam é considerado, atualmente, como legitimador de uma supervisão extensiva por parte dos atores externos e da intervenção destes em todos os assuntos de governação que concernem esses Estados (Straw, 2002, *Apud* Chandler, 2012, pp.23-25). Neste contexto, os Estados com fragilidade foram

substancialmente enfraquecidos em termos de soberania, de capacidade de definição de políticas e de legitimidade.

O discurso de *statebuilding*, como modelo de regulação e intervenção externa nos países em desenvolvimento, alterou o foco do debate sobre a fragilidade dos Estados, que estava entre dois direitos concorrentes - o de intervenção externa e o de soberania do Estado. O debate sobre a ingerência externa na reconstrução dos Estados incorporou termos como proteção, consenso, parceria, e habilitação e reforço de capacidades, pretendendo ocultar ou diluir as contradições entre as agendas externas e a soberania dos Estados. Para Chandler (2012), o processo de *statebuilding* procura institucionalizar a regulação internacional através de “parcerias”, onde a “responsabilidade” volta a pertencer aos Estados não ocidentais cuja capacidade é supostamente “reconstruída”, num processo de subordinação ao exterior (Chandler, 2012:30).

Este quadro mostra que a arquitetura de *statebuilding* tem muito aspectos suscetíveis de contribuir para efeitos perversos, em relação aos objetivos proclamados. Na verdade, devido à ausência de autonomia e sem soberania real, os Estados supostamente reconstruídos pouco teriam para oferecer. Para Bickerton (2005), esta situação é ainda mais problemática quando a base social de um Estado é fraca ou quando a sociedade está fortemente dividida ou fragmentada (Bickerton, 2005, *Apud* Chandler, 2012, p.32).

A abordagem de *statebuilding* contraria mesmo a tese de universalização do Estado ideal, alicerçada no contrato social. Pois, como seria possível construir um Estado durável, quando o mesmo não se pode alicerçar numa base social larga e fornecer aos indivíduos e grupos sociais a possibilidade de fazer valer os seus interesses, através das suas estruturas em reconstrução? Poderá um Estado engajar os seus cidadãos e ter um mandato social e coletivo sem ter uma autonomia substancial? Parece claro que é a existência de um projeto coletivo nacional que permite ao Estado construir e desenvolver instituições sólidas. A ausência de uma certa ideia de Estado e de clareza sobre o contrato social oferecem poucas hipóteses de sucesso a outras soluções ou outros modelos. Como afirmou Buzan (1991), a propósito da construção do Estado a partir do exterior, «existem poucas chances que os exercícios burocráticos teleguiados do exterior possam, com sucesso, implementar as reformas desejadas» (Buzan, 1991, *Apud* Chandler, 2012, p.32)

#### **4.4 Que cooperação para qual parceria estratégica de *statebuilding*?**

Como tem acontecido com as questões do desenvolvimento, a noção de reconstrução dos Estados em África está estreitamente ligada à cooperação internacional, configurando uma relação de dependência externa nos processos de *statebuilding*.

No pós-independência, os Estados africanos estabeleceram uma relação direta entre as questões ligadas ao desenvolvimento e a assistência internacional, concedida em forma de ajuda pública ao desenvolvimento. Esta abordagem, que fez da ajuda internacional uma condição do desenvolvimento nacional, não aportou contribuições estruturalmente importantes para o desenvolvimento dos países africanos, mas contribuiu, colateralmente, para reforçar a dependência externa e a captura da soberania económica dos mesmos.

Apesar das mudanças operadas na arquitetura e nas modalidades de concessão da ajuda, volvidas sete décadas de cooperação internacional, o balanço mostrou que a ajuda pública ao desenvolvimento não tem servido verdadeiramente o desenvolvimento, nem reforçou a capacidade institucional dos países africanos, tornando-se, ela mesma, num dos fatores de dependência externa.

No debate sobre os impactos da ajuda pública ao desenvolvimento, as responsabilidades em relação ao seu fracasso têm sido atribuídas a fatores endógenos e/ou exógenos. Sem descurar a importância das intervenções externas e da assistência internacional em contextos de crise e para reduzir fragilidades nos países africanos, importa referir que as modalidades da ajuda pública ao desenvolvimento, promovidas pela cooperação internacional ao longo de várias décadas, traduziram-se, de facto, numa “ajuda sem desenvolvimento”.

A título de exemplo, os modelos de cooperação internacional baseados nas Convenções de Yaoundé e Lomé e no Acordo de Cotonou visaram, sobretudo, objetivos de manutenção de dependências pós-coloniais e de aprovisionamento de matérias-primas à Europa comunitária (ver ponto 2.4.1). Serviram, igualmente, interesses políticos e estratégicos da Guerra Fria, e do neoliberalismo e não objetivos de criar condições de sustentabilidade para o desenvolvimento nos Estados ACP, conforme formalmente declarado nos acordos.

Os doadores estabeleceram uma relação estreita entre a ajuda internacional fornecida e os seus interesses estratégicos, enquanto os países africanos encaravam essa ajuda “estratégica” como elemento fundamental no processo de desenvolvimento nacional. Os países africanos tardaram em perceber o que era óbvio, ou seja, que os interesses estratégicos dos doadores, que privilegiaram o acesso preferencial e o controlo dos preços das matérias-primas, era manter a dependência das ex-colónias e a soberania limitada dos Estados beneficiários da ajuda, o que contradiz os objetivos

almejados pelos países beneficiários de consolidação da independência, de promoção do desenvolvimento sustentável e de maior soberania. As posições divergentes sobre a realidade da ajuda internacional, por parte de doadores e beneficiários, revelaram contradições e limites que os países africanos tardaram em reconhecer, para, consequentemente, poderem alterar o rumo do respetivo desenvolvimento.

As evoluções registadas na arquitetura e nos procedimentos de concessão da ajuda, desde os contextos da Guerra Fria até aos renovados compromissos do milénio em relação aos ODM e ODS, não lograram provocar, na sua essência, mudanças nas estratégias de ajuda ao desenvolvimento das grandes potências, que continuaram a privilegiar os interesses estratégicos dos seus fornecedores e não o desenvolvimento dos países beneficiários.<sup>163</sup>

Numa análise crítica à evolução da APD, Carlos Lopes (2018) afirmou que «não existe nada de novo nas noções de parcerias de desenvolvimento. Trata-se de um logro. Depois de décadas, não foi feito mais do que reciclar a mesma ideia que se trata de uma relação de dar e receber, mas que no fundo, mantém África à margem dos grandes fluxos da economia mundial. Tal não permitiu a verdadeira industrialização, o verdadeiro crescimento. Serve só para manter a cabeça fora de água.» (Lopes, 2018, Jeune Afrique, Politique économique). De acordo com Barry e Houknpè (2021), o continente deve cessar de ligar o desenvolvimento à ajuda internacional e de encarar o crescimento e o relançamento da economia como resultados da solidariedade internacional (Barry, Amadou e Houknpè, Régis, 2021, Jeune Afrique, Politique économique).

Esta constatação coloca a questão de novas abordagens sobre a cooperação internacional centrada na ajuda pública ao desenvolvimento e sobre a necessidade de retificar as noções de parceria entre os Estados africanos e doadores.

Parece evidente a necessidade de adotar visões estratégicas sobre as potencialidades nacionais e a qualidade da ajuda nas decisões de desenvolvimento. Por um lado, os determinantes endógenos são importantes, designadamente as capacidades dos Estados como ordenadores da vida pública e promotores do desenvolvimento, criando para o efeito instituições públicas e contextos produtivos e sociais internos adequados para a integração da ajuda nas estratégias de desenvolvimento. Contudo, por outro lado, revela-se necessária uma cooperação internacional verdadeiramente direcionada para a promoção do desenvolvimento e que

---

<sup>163</sup> Numa perspetiva pós-PAE, que limitaram a capacidade dos países africanos de escolher as políticas de desenvolvimento, os ODM foram encarados como pressupostos de uma nova cooperação, alicerçada num compromisso para o desenvolvimento entre fornecedores e beneficiários da ajuda. Porém, os ODM não foram além do elencar de objetivos, sem provocar alterações nas políticas macroeconómicas impostas. Esta “flexibilidade” das condicionalidades revelaram-se insuficientes para prosseguir os ODM à escala global.

cesse de instrumentalizar a ajuda, de deslegitimar os Estados e de contribuir para a sua fragilização, mantendo-os de facto sob tutela das organizações internacionais, como tem sido o caso.

Os países africanos devem libertar as suas estratégias nacionais de desenvolvimento da elevada dependência da ajuda internacional, recentrando-as nas potencialidades internas, numa visão de dentro para fora e não de fora para dentro, e nas oportunidades que os espaços de integração regional oferecem. Não se trata de adotar estratégias de marginalização ou de repúdio da APD, mas de fortalecimento interno para aliviar a dependência externa e para criar condições adequadas para melhor integrar os benefícios das parcerias internacionais nas estratégias endógenas de desenvolvimento.

Na perspetiva de Barry (2021), «os países africanos estão condenados a inventar uma política nacional de desenvolvimento que os emancipará progressivamente do sistema internacional».

A condição de retardatários em relação aos caminhos do desenvolvimento, a forte dependência externa e as dificuldades que derivam das profundas alterações no mercado mundial colocam perante os Estados africanos sérios desafios, cujas respostas têm de ser essencialmente nacionais. As questões de endogeneização das políticas de desenvolvimento, de reforço da capacidade dos Estados e de reapropriação dos respetivos futuros políticos e económicos carecem de atenção na agenda dos países africanos. Os motores de desenvolvimento carecem de raízes internas, estratégias endógenas e atores nacionais e regionais de primeiro plano. A redução progressiva da dependência externa, particularmente em relação à definição e implementação de políticas públicas, revela-se fundamental para a reconfiguração das parcerias internacionais para a reconstrução e o desenvolvimento dos Estados africanos.

#### **4.4.1 Statebuilding e transferência de políticas**

A natureza exógena das iniciativas de *statebuilding*, baseadas na transferência de políticas, ou, se quisermos, na (re)construção dos Estado a partir de interesses políticos e ideológicos exteriores, levanta uma série de questões: Será a transferência de políticas a via certa para o *statebuilding*? Quais as motivações para as intervenções externas na (re)construção dos Estados em África? Qual a relação entre a arquitetura de *statebuilding* e a agenda neoliberal de governação global?

A transferência de políticas públicas e a transformação dos Estados africanos num campo de experimentação dessas políticas, tem sido parte da trajetória histórica do continente ao longo de décadas. Porém, a dinâmica destas transferências a partir da

década de 1980 renovou o interesse sobre esta modalidade, característica das relações metrópole-colónia, Norte-Sul, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento ou, mais recentemente, entre doadores e Estados com profundas fragilidades.

Estudada sob o ângulo do mimetismo institucional, de acordo com Meny (1993), a questão da transferência de políticas tornou-se num objeto científico distinto, permitindo não somente fazer análises e reflexões sobre as dinâmicas políticas e institucionais no seio das administrações públicas, mas permitindo também constituir um campo fecundo para observar e analisar a transformação em curso do papel do Estado no contexto da globalização (Meny, 1993, *Apud* Alou, 2012, p.107). Nos países africanos esta questão é de muita atualidade, devido à presença de muitos Estados com profundas fragilidades e ao facto de um dos terrenos privilegiados de transferência de políticas ser o das questões ligadas à (re)construção dos Estados. Darbon (2001, 2009), referindo-se a investigações sobre transferência de políticas em África, afirmou que elas são polarizadas sobre os fenómenos de dominação e sobre as consequências políticas e sociais dos impactos de implementação de modelos de origem estrangeira. Na sua opinião, estes modelos não se desenvolvem de forma linear e constante, mas emergem sempre que a evidência de uma situação de dominação atinge um nível elevado de *import/export* institucional (...), fazendo com que a percepção das transferências esteja, cada vez mais, ligada a uma situação particular que lhe dá sentido (Darbon, 2001 e 2009, *Apud* Alou, 2012, p.108). De acordo com Polet (2012), no caso concreto do *statebuilding*, os obstáculos ao transplante institucional são ainda maiores por serem resultantes de uma estratégia de exportação e por os princípios, regras e técnicas serem, geralmente, pouco sensíveis a especificidades locais (Polet, 2012:16). Nesta linha, Badie (1992) afirmou que os resultados destas transferências – entre adoção, rejeição, desvio e disfuncionamentos diversos do produto importado – foram altamente dependentes dos contextos culturais e históricos das sociedades recetoras (Badie, 1992, *Apud* Polet, 2012, p.16).

Na análise sobre a problemática de transferências de políticas merece atenção o processo em si, a natureza dos objetos transferidos, os jogos e as estratégias dos intervenientes (promotores, intermediários e recetores) cujas ações contam para as lógicas de apropriação - ou não. Em contextos de forte dependência e condicionalidades da ajuda, os países africanos são tidos como terrenos fecundos para observação de mudanças, inovações, experimentações e transferência de modelos institucionais ou de políticas diversas, apresentadas como vias para a saída da crise. Esta realidade tem obrigado os países africanos a sujeitarem-se, de forma sistemática, a novas receitas e condicionalismos que acompanham a ajuda, que impõem ou fazem emergir novas dinâmicas políticas e de construção de instituições de governação e que renovam as

interrogações sobre a ação pública internacional nesses países<sup>164</sup>. Deste modo, a transferência de políticas tornou-se algo comum no quotidiano dos Estados em África, fazendo-os perder soberania em relação às políticas públicas.

A questão-chave para a reconstrução do Estado apoiado internacionalmente é de saber até que ponto, e de que forma, o capital, a coerção e a legitimidade – três dimensões centrais da formação histórica dos Estados para os historiadores sociais (Tilly, 1990) poderiam, efetivamente, ser conduzidos do exterior. Com o tempo, os investigadores acabaram por reconhecer que o *statebuilding* baseado sobre uma importante assistência externa criou sérios dilemas e contradições, sobretudo em relação à legitimidade (Suhrke, 2012:75-89).

#### **4.4.2 Statebuilding e agenda da “paz liberal”**

A natureza do *statebuilding*, os seus promotores e os mecanismos de ajuda que o suportam têm pouco de novo, pois os aspectos positivos e negativos que caracterizam as assistências internacionais renovaram presenças neste empreendimento político internacional.

A ingerência política está atualmente instituída, porque os doadores e a maioria das instituições ligadas à ajuda ao desenvolvimento reservam-se o direito de dialogar sobre políticas para os países em desenvolvimento, de emitir pareceres e de impor condições em relações a iniciativas de cooperação, conforme a sua conveniência. Estas atitudes encontram as suas bases nas condicionalidades suportadas pelos valores do liberalismo, consagrados como valores universais para difusão e exportação. Os Estados em desenvolvimento, tributários da ajuda, são obrigados a reconstruir a sua percepção do mundo, tendo em conta o novo contexto de “comunidade de democracias” que estrutura as relações Estado-Sociedade, e reformatar a sua responsabilidade internacional dentro das balizas estabelecidas no sistema internacional pela perspetiva da governação global neoliberal.

A este propósito, Shinoda (2018) afirmou que a doutrina tradicional, que refere que as atividades de consolidação da paz, incluindo de *statebuilding*, se baseiam sobre valores liberais, é objeto de um vasto debate. Ela pode deixar entender que a consolidação da paz se articula em larga medida à volta de uma série de intervenções ditadas pelo Ocidente. Esta observação traz à luz uma contradição entre a natureza “occidental” da consolidação da paz e um dos seus princípios fundamentais, o do respeito pelo princípio de apropriação local, o que coloca um dilema essencial em relação às ações de consolidação da paz (Shinoda, 2018:16). Paris (2002), usa mesmo o termo

---

<sup>164</sup> O período em análise é a partir dos anos 1980, com foco nas práticas políticas da ajuda aos países africanos.

“consolidação da paz liberal”. Segundo este autor, um grande número de operações internacionais de manutenção da paz, promovidas pela ONU nos anos 1990 em nome de valores liberais, não tiveram os resultados esperados, devido a medidas apressadas, adotadas com vista a democratizar os países concernentes e introduzir a economia de mercado. Os doadores procuraram exemplos de projetos bem-sucedidos e tentaram criar instituições formais, descurando a diferença entre as necessidades das sociedades locais concernentes e as da comunidade internacional (Paris, 2002:642-645). Ainda, segundo Paris (2009), o problema reside no facto de a teoria de consolidação da paz liberal<sup>165</sup> tender a ganhar forma nos esforços de edificação de Estados.

Richmond (2011), partilhou a opinião de Paris de que as medidas das organizações internacionais e dos doadores com vista à consolidação da paz se baseiam nos valores da democracia liberal, criticando a abordagem que delas derivam, por criarem uma dependência forçada dos atores locais em relação a intervenções estrangeiras. Roberts (2011), criticou o modelo de consolidação da paz, considerando que, ao ser promovido por atores externos, a consolidação da paz liberal destrói os mecanismos locais tradicionais de resolução de conflitos e, mais grave ainda, estas operações externas reforçam quase sempre os mecanismos de distribuição da ajuda, que é manipulada pelos detentores locais do poder, explorando a fragilidade do sistema governamental. Esta situação deteriora inevitavelmente as desigualdades sociais. Ainda segundo Roberts, a edificação de Estados nos países pós-conflito ou fragilizados é essencialmente tarefa da comunidade de doadores ocidentais, que perseguem os seus próprios objetivos, entre os quais figuram as questões de segurança num contexto de luta contra o terrorismo (Richmond, 2011; Roberts, 2011, Apud Shinoda, 2018, pp.18-19).

Para Shinoda, a comunidade internacional reforçou o potencial normativo do regime jurídico internacional, designadamente o direito internacional humanitário e os direitos humanos. Chama atenção para que, quanto mais a comunidade internacional dominante reforça a sua atitude universalista, tanto mais a separação entre a corrente dominante e a periférica se alarga (Shinoda, 2018:19). O “monopólio do universalmente correto e ideal”, no qual se insere o modelo de *statebuilding*, tem sido contraproducente em matéria de resultados, devido ao sentimento de desconfiança, rejeição e resistência que suscita nas sociedades e em muitos atores nos países em desenvolvimento, que veem nas atitudes de imposição pouco mais que uma nova manifestação da dependência e da assimetria de relacionamento.

---

<sup>165</sup> A teoria de consolidação da paz, aqui abordada, inclui *peacebuilding* e *statebuilding*.

Desde a sua formulação na Agenda de Paz em 1992, a noção de *statebuilding* foi construída paulatinamente e sujeita a reconfigurações, com alargamentos dos seus domínios de intervenção, tornando-se num “produto de exportação” da “paz liberal”, ou melhor, num instrumento de imposição de modelos do Estado, baseado em modelos económicos e políticos liberais, como receitas universais. A este propósito, Paris (2004), afirmou que procurar construir os Estados pós-conflito baseando-se na democracia liberal e na economia de mercado é muito otimista. Um dos ensinamentos chaves destas experiências é que se revelou impossível fazer funcionar um Estado a partir do exterior (Paris, 2004, *Apud* Chandler, 2012, p.29).

Shinoda alertou para o dilema, difícil de resolver, que envolve a ordem internacional universal, a concentração de poder do Estado e a teoria liberal de consolidação da paz. Segundo ele, no seio da sociedade internacional contemporânea, a edificação do Estado é acompanhada de uma limitação do poder estatal e da aplicação de princípios de consolidação da paz liberal, mesmo que esta forma de consolidação da paz esteja desacreditada (Shinoda, 2018:28).

Referindo a atual “governança mundial”, Sogge caracterizou-a como fraca ou truncada e obstáculo para os processos de *peacebuilding* e *statebuilding*. Na opinião deste autor, os problemas relacionados com a governança supranacional articulam-se à volta de três tipos de défices: i) “défice democrático” – os cidadãos desconhecem a sua influência face aos regimes ou face aos que estão incumbidos da governação; ii) “défice de coerência” – as regras e as políticas no seio de uma jurisdição ou entre várias jurisdições são mal definidas e, por vezes, contraditórias; e iii) “défice de aplicação” – as regras não são respeitadas porque os mecanismos de aplicação carecem de meios, de legitimidade, de alcance, de autonomia política e do poder de sancionar (Sogge, 2012:39).

Estes défices estão presentes nas políticas de intervenção nos Estados com fragilidade, em particular, e na arquitetura da cooperação internacional, em geral. O poder e as influências que a “governança global” confere às instituições financeiras internacionais e aos seus tecnocratas, a falta de legitimidade das suas ações e a incoerência na aplicação das mesmas, contrariam o referencial democrático proclamado e os valores “universais” de exportação da “paz liberal”. A “governança global” promovida pelo ocidente, tem perdido credibilidade e influência nos países em desenvolvimento, a favor de novos atores da cooperação global, como por exemplo a China.

#### **4.4.3 Statebuilding e agendas de “parceria” encobertas**

O que será um Estado com responsabilidade, mas sem poder real? Esta questão revela-se pertinente face às contradições que as agendas de *statebuilding* encerram em si, particularmente no que diz respeito à soberania dos Estados reconstruídos. A estratégia de *statebuilding* parece ser de criar Estados limitados na sua soberania e independência, sem autonomia para formular e implementar políticas, limitando-se a implementar políticas liberais prescritas pelos doadores e promotores de *statebuilding*, e a servir os seus desígnios políticos e securitários.

Na opinião de Chandler (2012), os promotores das iniciativas de reconstrução parecem estar de acordo em considerar que, mesmo perante a necessidade de Estados capazes, os Estados fortes e sólidos são considerados profundamente problemáticos e que as capacidades dos Estados em reconstrução não devem incluir o tradicional “direito de fazer o que entender dentro das suas fronteiras” (Chandler, 2012:26). Para Zartman (2005), quanto mais se analisa a literatura sobre políticas de *statebuilding*, tanto mais fica claro que o objetivo não é construir Estados no sentido tradicional do termo, ou seja, atores políticos autodeterminados, independentes e autónomos (Zartman, 2005, *Apud* Chandler, 2012, p.26).

A parceria proclamada, na qual deveria assentar o modelo de *statebuilding*, coloca dúvidas sobretudo no que diz respeito à partilha da responsabilidade entre os intervenientes nos processos - doadores/interventores por um lado, países recetores/intervencionados, por outro. Se o poder de decisão dos promotores das agendas de intervenção sobre políticas cresce cada vez mais através das condicionalidades da assistência, a responsabilidade pelo sucesso das iniciativas de *statebuilding* tem sido atribuída declarada e exclusivamente aos países intervencionados. De acordo com Chandler (2012), o modelo de *statebuilding* visa menos universalizar o modelo de Estado, do que encobrir a sua desintegração sob pressão da nova ordem internacional. Contrariamente à sua justificação protetora, ele opera uma desconexão entre a responsabilidade (a cargo dos Estados intervencionados) e o poder (capturado pelas potências intervencionistas) (Chandler, 2012:23).

Estas “parcerias” têm objetivos anti soberania (ocultas ou não-declaradas), como reconhecem alguns autores como Keohane (2003), Krasner (1999) e até Fukuyama (2004). Estes investigadores advogam um modelo de *statebuilding* em que o poder e a responsabilidade estejam separados e a regulação externa seja institucionalizada sem responsabilização (Chandler, 2012:33). Neste sentido, Keohane, parece ironizar quando

afirma que os países intervencionados «estão vivos e de boa saúde, e que têm responsabilidades soberanas (citado por Chandler, 2012:33).

No entanto, Keohane (2003) não deixa dúvidas ao considerar que a soberania devia ser desmembrada, de forma que o ideal clássico da soberania vestefaliana (querendo dizer autonomia de governo) seja abandonado, mesmo como quimera. Ele afirmou que o abandono ou desmembramento da soberania não precisa de ser reconhecido publicamente e não significa que o Estado deve ser abandonado ou a soberania desacreditada como conceito. Mas que, de certa maneira, o Estado seria reconceptualizado enquanto unidade política capaz de manter a ordem na esfera interna e de manter as relações de cooperação na cena internacional, renunciando a fazer valer os direitos exclusivos (...) que são tradicionalmente associados ao princípio de soberania (...). Os mesmos arranjos institucionais poderiam servir de modelo para reconstruir sociedades em crise que correm o risco de se tornarem Estados “falhados” e para limitar a respetiva autonomia (Keohane, 2003, *Apud* Chandler, 2012, p.33).

Na perspetiva deste autor, o modelo de *statebuilding* não vai mais além do que criar e/ou reforçar instituições capazes de assumir a responsabilidade de manutenção da ordem interna, mas sem capacidade para reivindicar os direitos de soberania. Ou seja, estes Estados reconstruídos seriam meras construções administrativas, servindo de veículo para as políticas prescritas por decisores externos.

Na defesa da tese de reconceptualização da soberania, Krasner (2004) afirmou que, para fins políticos, seria melhor fazer referência à “soberania partilhada” em termos de parceria. Isso permitiria mais facilmente aos responsáveis políticos envolverem-se numa hipocrisia organizada, de dizer uma coisa e fazer outra. A “soberania partilhada” ou a “parceria” permitiriam uma melhor abordagem da questão da soberania pelos dirigentes políticos. Deste modo, os acordos estabelecidos seriam legitimados pela soberania internacional legal do Estado alvo, mesmo se violassem a sua soberania no sentido tradicional. Isso permitiria aos atores encobrir o facto de os seus comportamentos serem inconsequentes aos olhos dos seus princípios (Krasner, 2004, *Apud* Chandler, 2012, p.34).

O modelo de *statebuilding*, aos Estados com profundas fragilidades, confere responsabilidades em matéria de gestão de riscos humanitários, sociais e securitários e, às grandes potências, o direito/dever de intervir. Este tem sido o quadro de referência para a ação política e o intervencionismo que se focalizam, acima de tudo, em separar o exercício do poder efetivo da assunção de responsabilidades. Parece não haver dúvidas sobre o jogo entre a responsabilidade para uns e poder para outros, do qual os promotores da ideia de *statebuilding* pretendem colher vantagens, reconstruindo

Estados sem soberania, colocados na órbita de uma espécie de governação liberal global, como atores atípicos num sistema internacional “novo”. Igualmente parece claro que a sua estratégia, que privilegia o controlo sobre o Estado reconstruído, não visa a construção do Estado ideal, conforme ao modelo weberiano vestefaliano ocidental.

As necessidades de durabilidade e sustentabilidade dos Estados e os valores da democracia liberal são renunciados em favor de objetivos securitários e políticos de controlo. De acordo com Shinoda, ao pretender controlar os Estados, a consolidação da paz vai contra o princípio de apropriação local, podendo ser esta atitude entendida como uma renúncia aos valores da democracia liberal (Shinoda, 2018:28).

Face a esta realidade das estratégias de intervenção externa na reconstrução dos Estados, uma questão se coloca: será que a sociedade internacional atual está em condições de abandonar o Estado soberano como entidade constitutiva fundamental da ordem internacional? Alguns investigadores, como Shinoda (2018), dizem claramente que não, chamando a atenção para as contradições que as estratégias de *statebuilding* encerram.

A resposta a esta questão gera controvérsias e não está evidente nas tendências de gestação de uma ordem pós-vestefaliana, até porque a “resistência vestefaliana” tem revelado uma capacidade renovada de readaptação ao sistema internacional em mutação paulatina. As estratégias de *statebuilding*, longe de aportarem alguma contribuição para este debate, parecem afogar-se em dilemas e contradições de reconstruir Estados decapitados de autoridade soberana, que envolvem os próprios valores da ordem liberal.

Sobre um novo paradigma para o Estado e contrariando as agendas encobertas de *statebuilding*, o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do PNUD de 2013 refere que África carece de Estados proactivos, orientados para o desenvolvimento, ou seja, Estados fortes e responsáveis, que desenvolvam políticas públicas dirigidas a ambos os setores (público e privado), com base em lideranças e visões estratégicas de longo prazo, em normas e valores comuns, bem como em regras e instituições que promovam a confiança e a coesão (PNUD, 2013).

#### **4.4.4 Consolidação da paz e ajuda internacional**

##### **4.4.4.1 A APD e a cooperação securitária**

O recuo substancial dos interesses estratégicos como lógica dominante na concessão da ajuda ao desenvolvimento, operou um câmbio na sua prioridade, com o recentrar paulatino do enfoque na luta contra a pobreza. Esta lógica renovada enquadrhou as iniciativas configuradas numa nova abordagem dos desafios da cooperação para o desenvolvimento para o Novo Milénio. A Cimeira das Nações Unidas que aprovou os

Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e a Conferência de Monterrey sobre o Financiamento do Desenvolvimento, são dois momentos importantes na renovação dos compromissos à volta do combate à pobreza, garantia da segurança humana e promoção do desenvolvimento entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, traduzidos em metas concretas a atingir por ambas as partes.

Porém, essa intenção declarada, de recuo de interesses securitários em matéria de concessão da ajuda, terminou abruptamente com os acontecimentos de 11 de setembro de 2001. As estratégias de cooperação para o desenvolvimento até então (re)definidas, tornaram-se inapropriadas para lidar com a situação nos Estados com profundas fragilidades e para lutar contra o terrorismo ou a criminalidade transnacional num contexto de desconstrução de Estados. A fragilidade profunda dos Estados e as ameaças à segurança internacional que emergiram nesses contextos fizeram regressar rapidamente e em força a dimensão securitária nas estratégias de cooperação internacional, sendo, de novo, a ajuda um instrumento principal. Segundo Châtaigner, para os doadores tratou-se de lutar contra as externalidades negativas que estão ligadas à degradação da situação de segurança nos países em desenvolvimento e as ameaças que delas decorrem para a segurança mundial. O grau de envolvimento e de apoio podem variar significativamente em função do grau de percepção da ameaça (Châtaigner, 2004:40).

A afirmação do conceito de Segurança Humana, em detrimento da noção clássica de soberania, alargou o domínio de intervenção securitária para as ações de desenvolvimento de acordo com os “Princípios de Engajamento Internacional nos Estados Frágeis e Situações Precárias”, adotadas pela OCDE em 2007, alinhados em termos de complementariedade com a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005)<sup>166</sup>. O Relatório de 2011 sobre o Desenvolvimento no Mundo do Banco Mundial aportou uma contribuição para a reedição da arquitetura e estratégia da ajuda, apontando três eixos (diplomacia, defesa e desenvolvimento), que vão para além do domínio estrito da noção de ajuda.

Assim, operou-se uma profunda mudança na lógica da ajuda, centrando-a gradualmente num modelo de construção e consolidação da paz, incluindo preocupações com a reconstrução dos Estados<sup>167</sup>. Ganhou corpo um novo paradigma

---

<sup>166</sup> Os objetivos de promoção da paz e da segurança passaram a ser considerados como “pilares fundamentais do desenvolvimento e da redução da pobreza” (OCDE, 2004), ao mesmo nível que as políticas de aligeiramento da dívida, promoção de crescimento económico durável ou acesso aos serviços sociais de base pelos mais pobres.

<sup>167</sup> No seu relatório ao Conselho de Segurança, em 16 de abril de 1998, o então Secretário Geral, Kofi Annan, afirmou que as causas dos conflitos e a promoção de uma paz e de um desenvolvimento duráveis em África são claras. As consequências dos conflitos comprometeram

da ajuda, composto por dimensões políticas, securitárias e de desenvolvimento, que encontrou no *peacebuilding* e *statebuilding* os instrumentos de intervenção nos Estados em situação de pós-conflito e com profundas fragilidades.

Esta mudança permitiu aos doadores integrar nas suas estratégias de ajuda variáveis relevantes, como certo tipo de despesas militares, financiamentos de ações de consolidação da paz, intervenção humanitária, reconstrução e capacitação de instituições do Estado, a par das ações clássicas da cooperação para o desenvolvimento. Esta mistura de domínios até então distintos no que se refere aos critérios da ajuda pública ao desenvolvimento, gerou alguma confusão na análise e no enquadramento de variáveis no quadro da assistência internacional. A credibilidade e legitimidade da APD viu-se ameaçada, dada a relação pouco clara entre os objetivos de desenvolvimento e os de segurança.

Como afirmou Châtaigner, uma coisa é permitir aos especialistas do desenvolvimento agir sobre questões de segurança para promover o desenvolvimento humano durável e reforçar o Estado de direito e liberdades públicas, outra é subordinar os objetivos de desenvolvimento a considerações de defesa ou de estabilização de regimes face a uma legitimidade interna contestada (Châtaigner, 2004:40-41). Este debate, que se centrou sobre a integração nos dados oficiais da APD de certas despesas até então consideradas como exclusivamente militares ou sobre a questão de elegibilidade da APD para certas despesas militares, mereceu atenção no seio da OCDE, na Sessão Ministerial do CAD, em abril de 2004. Estas questões colocaram três problemas: i) problema de percepção em relação à noção e aos valores da APD. A APD pode financiar ou favorecer as ações militares ou de repressão? Esta questão, ao mesmo tempo prática e filosófica, mereceu atenção face à tendência ou tradição pacifista que alimentou algumas correntes do pensamento político e a opinião pública nos países doadores; ii) problema dos riscos de mudanças de prioridades temáticas da ajuda e de absorção progressiva de recursos financeiros pelas despesas militares, em detrimento dos domínios de desenvolvimento e luta contra a pobreza<sup>168</sup>; e iii) problema

---

os esforços feitos por África a fim de garantir a estabilidade, prosperidade e paz a longo-prazo (...) Por não terem prevenido esta tragédia os dirigentes dos países africanos faltaram às suas responsabilidades perante os seus povos; a comunidade internacional também faltou às suas responsabilidades; a ONU também faltou à sua responsabilidade ao não posicionar-se de forma adequada face às causas dos conflitos, ao não fazer o suficiente para garantir a paz e ao mostrar-se impotente para criar as condições de um desenvolvimento durável. In S/1998/318, 16 de abril de 1998, do Conselho de Segurança da ONU.

<sup>168</sup> Numa situação em que o montante dos recursos de financiamento do desenvolvimento é limitado e a despeito dos compromissos assumidos na Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, realizada em Monterrey de 18-22 de março de 2002, pelos grandes doadores, cujo cumprimento cabal está envolto em incerteza, a existência deste risco constituiu uma preocupação séria para os agentes de desenvolvimento.

de contabilização da APD, ou seja, como incluir na APD despesas militares e de segurança. Esta última preocupação está também ligada aos compromissos de Monterrey, na medida em que alguns países com níveis fracos de contribuição para a APD, poderiam aproveitar-se da contabilização de despesas militares e de segurança para elevar os seus envelopes financeiros e melhorar o nível de cumprimento dos objetivos internacionais de progressão da ajuda, tendo em vista a realização dos ODM, sem terem feito esforços concretos para o seu financiamento direto (ver Châtaigner, 2004:48).

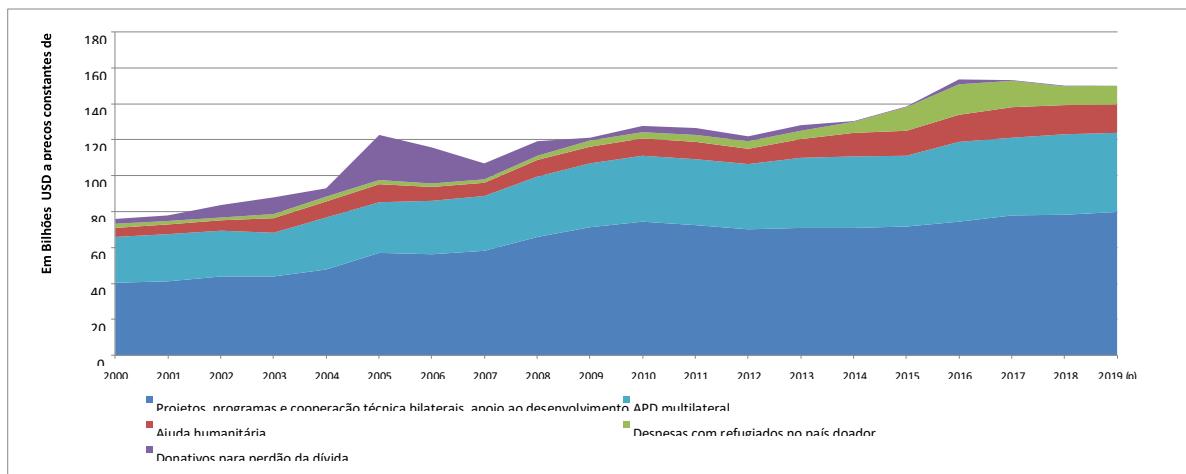
Os países membros do CAD/OCDE acabaram por chegar a um consenso sobre a contabilização dos dados das despesas de defesa e segurança nas estatísticas oficiais da APD, com uma solução caracterizada por “nem tudo”, permitindo a integração de despesas ligadas às medidas de reorganização dos orçamentos de segurança e de reforço dos poderes das autoridades civis e das ações da sociedade civil.

#### **4.4.4.2 Estados com fragilidades e APD**

O novo paradigma da ajuda caracterizou-se também pelo volume, qualidade, e ações dos intervenientes, doadores e beneficiários. Os Estados com fragilidade tornaram-se numa categoria de beneficiários da APD.

A propósito do volume da APD, mais de um terço da APD vai todos os anos para os países em situação de fragilidade ou afetados por conflitos. Em 2019, a contribuição líquida em forma de APD dos membros do CAD foi de 147.4 mil milhões de USD. Comparativamente ao ano anterior, o volume sofreu um ligeiro crescimento na ordem de 0,1% em termos reais (ver Figura 1). Registou-se o aumento da ajuda bilateral para programas, projetos e assistência técnica, na ordem de 2%, e a ajuda humanitária registou uma queda de 2,9% em termos reais em relação a 2018. O volume dos donativos para o perdão da dívida cresceu, enquanto as contribuições para as organizações multilaterais caíram 1,5%. Tratando-se da repartição em categorias, sublinha-se que o volume da APD destinada aos PMA foi de 33 mil milhões de USD, registando-se uma subida de 2,6% em termos reais, comparativamente a 2018.

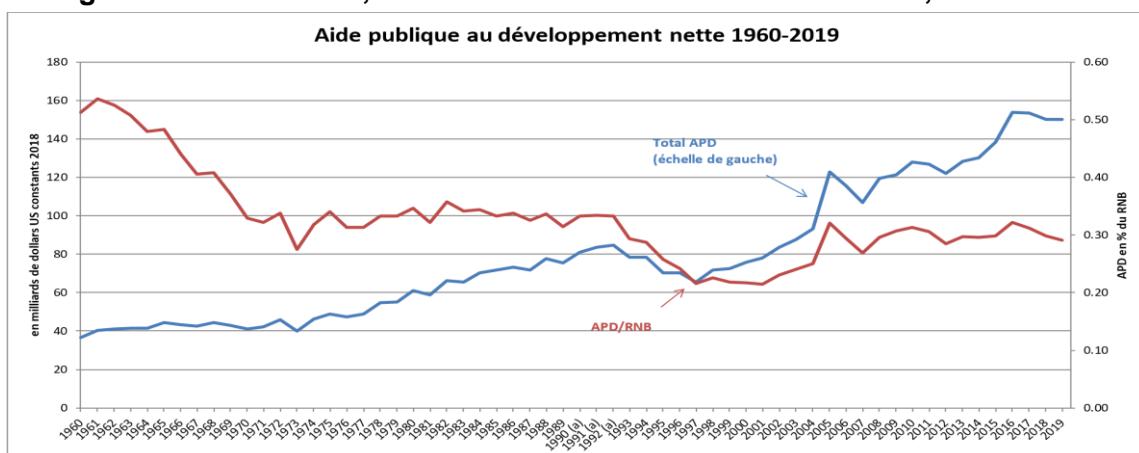
**Figura 1: Composição da APD líquida dos países membros do CAD**



Fonte: OCDE, 16 abril 2020 - dados relativos a 2019 são preliminares

Merece igualmente atenção a trajetória histórica do crescimento do volume da APD. Como resultado dos compromissos assumidos pelos doadores na Conferência de Monterrey sobre o financiamento do Desenvolvimento, mais concretamente para o financiamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, a APD registou um aumento de 69% entre 2000 e 2010, em termos reais. Nos anos 2011 e 2012, o volume da APD registou quedas em 1% e 4% respetivamente comparado com o ano anterior, para voltar a subir em 2013, atingindo um montante record em 2016. Nos anos seguintes, 2017 e 2018, o volume da APD voltou a registrar quedas. Apesar de o volume da ajuda ter aumentado após a Cimeira de Gleneagles do G8 em 2005, a crise financeira e a dos refugiados provocaram a sua diminuição (Figura 2).

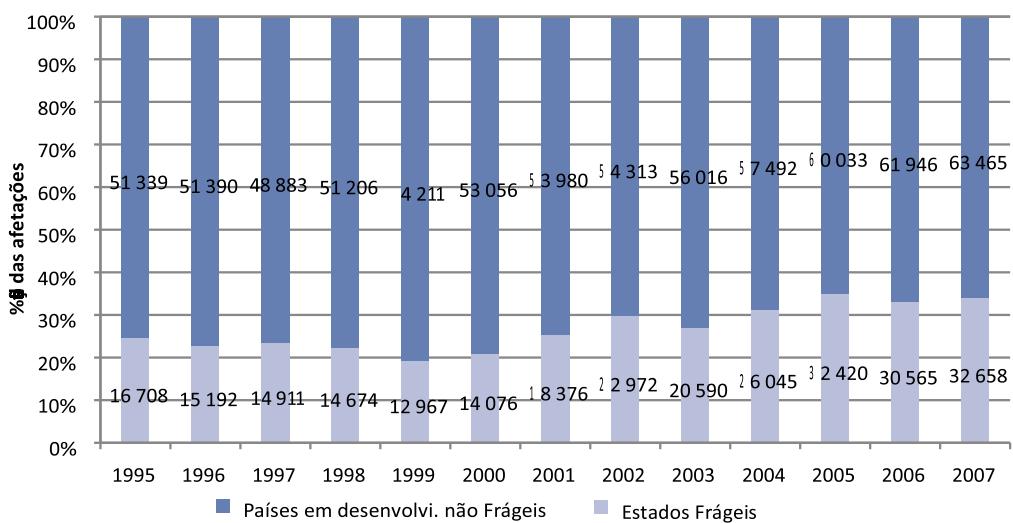
**Figura 2: APD do CAD, excluindo dívidas de credores em 1990, 1991 e 1992**



Fonte: OCDE, 16 abril de 2020; dados relativos a 2019 são preliminares

#### 4.4.4.2.1 Volume da Ajuda para a Consolidação da Paz

**Figura 3: APD para os Estados frágeis e não frágeis, 1995-2007**



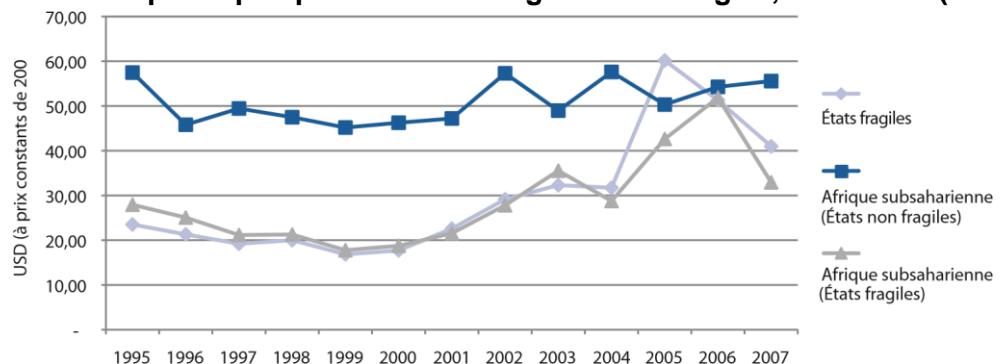
Fonte: CAD – Desembolso da APD por todos os doadores. Relatório CAD/OCDE, 2010.

De acordo com a figura 3, o Relatório do CAD/OCDE (2010) sobre o Financiamento dos Estados em Transição mostrou que esses Estados beneficiaram de ajuda financeira com oscilações anuais em termos de volume, mas com uma tendência de aumento desde 2000.

Esses dados<sup>169</sup>, referentes ao período 1995 – 2007, mostram também uma forte tendência de concentrar a ajuda nos Estados com fragilidades, com metade da ajuda alocada a cinco países em 2007: Afeganistão, Etiópia, Iraque, Paquistão e Sudão (OCDE, 2009).

Em termos regionais, os Estados considerados frágeis da África subsariana beneficiaram de menor volume da APD por habitante comparativamente aos demais Estados não frágeis dessa região. A região da África subsariana recebeu menos ajuda por habitante, depois de 2003, na categoria de Estados frágeis<sup>170</sup> (Ver Figura 4).

**Figura 4: APD per capita para Estados frágeis e não frágeis, 1995-2007 (USD)**



<sup>169</sup> A análise baseou-se nos dados estatísticos sobre a APD concedida entre 1995 – 2007, período com elevado número de intervenções em cenários de conflito e pós-conflito, com recursos alocados para o financiamento da transição (ajuda humanitária e desenvolvimento).

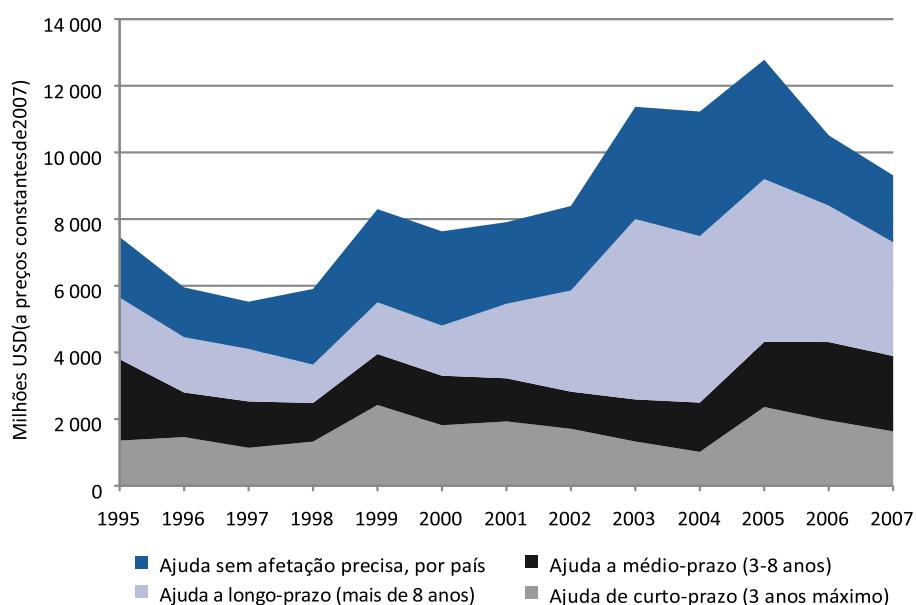
<sup>170</sup> Os maiores beneficiários da ajuda para os Estados com fragilidade são o Afeganistão e o Iraque.

Fonte: CAD – Desembolso da APD por todos os doadores. Relatório CAD/OCDE, 2010.

A APD por habitante em favor dos países da África subsariana passou de 26 USD em 1995 para 16 USD em 1999, antes de aumentar progressivamente até atingir 31 USD em 2007. O aumento do volume da ajuda para os Estados com fragilidade resultou também do alargamento da definição de APD, que permitiu aos doadores contabilizar novas tipologias de despesa como APD. A ajuda *per capita* para os Estados subsaarianos registou apenas um aumento de 5 USD depois de 1995. Esta constatação contrasta com a ideia generalizada, segundo a qual a prioridade accordada aos Estados com fragilidade e afetados por conflitos a partir do início dos anos 1990, resultaria num aumento significativo do volume da ajuda para esses países. Se houve aumento significativo para os Estados com fragilidade noutras geografias, em relação aos de África ele obedeceu somente à tendência do aumento do volume global da ajuda registada nas últimas décadas, após a sua queda brutal em 1990.

No que diz respeito à ajuda humanitária, ela correspondeu a 10% do volume global da APD, depois de 1995. Porém, ao nível dos recursos de APD alocados aos Estados com fragilidade da África subsariana, constatou-se a sua subida entre 1995 e 2007, correspondendo, em alguns casos, a mais de 50% do volume total da ajuda ao país. A manutenção da ajuda humanitária a longo-prazo está ligada a situações longas de transição entre as fases de crise e pós-crise. Segundo Collier (2007), estima-se que cerca de metade dos países pós-conflito permaneceram em conflito durante dez anos (Collier, 2007, *Apud* Relatório CAD/OCDE, 2010). O Sudão e a RD Congo são aqueles que durante mais tempo beneficiaram de uma importante ajuda humanitária (OCDE, 2010).

**Figura 5: Ajuda humanitária a longo, médio e curto prazos, 1995 – 2007 (USD M)**

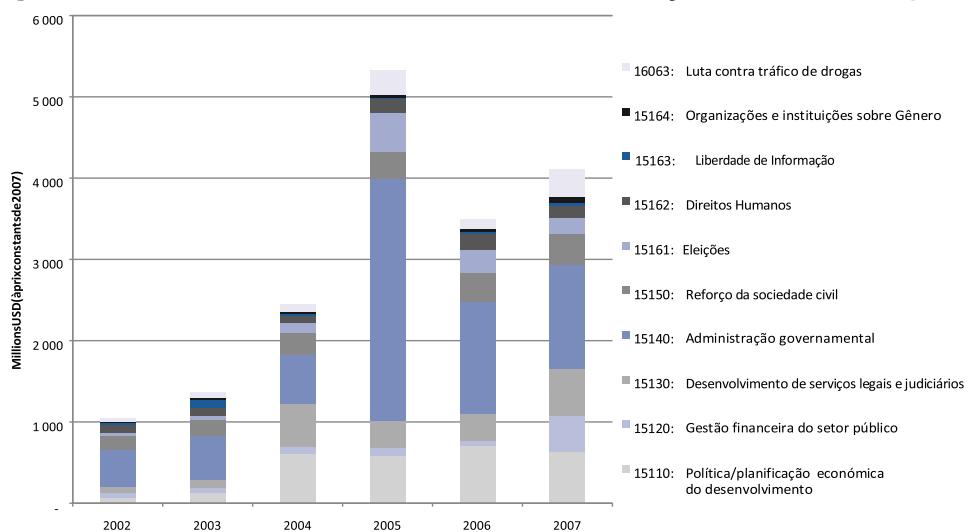


Fonte: CAD – Desembolso da APD por todos os doadores. Relatório CAD/OCDE, 2010.

Durante o período em análise foram afetados volumes importantes de ajuda humanitária e ao desenvolvimento a Estados com fragilidade ou afetados por conflito. Porém, torna-se difícil precisar o volume destinado a situações de transição entre as fases de conflito e pós-conflito. As dificuldades de quantificação prendem-se com a falta de consenso entre doadores sobre as atividades que relevam especificamente desta categoria. As diversas fontes de proveniência de fundos destinados para o financiamento desta categoria num mesmo doador, é outra dificuldade para a quantificação e especificação. A própria repartição entre ajuda humanitária e ao desenvolvimento dificulta o cálculo.

A Figura 6 mostra atividades de transição pós-conflito consideradas importantes. Constatou-se um aumento exponencial dos financiamentos para administrações governamentais em 2005, devido aos fundos alocados ao Afeganistão e Iraque.

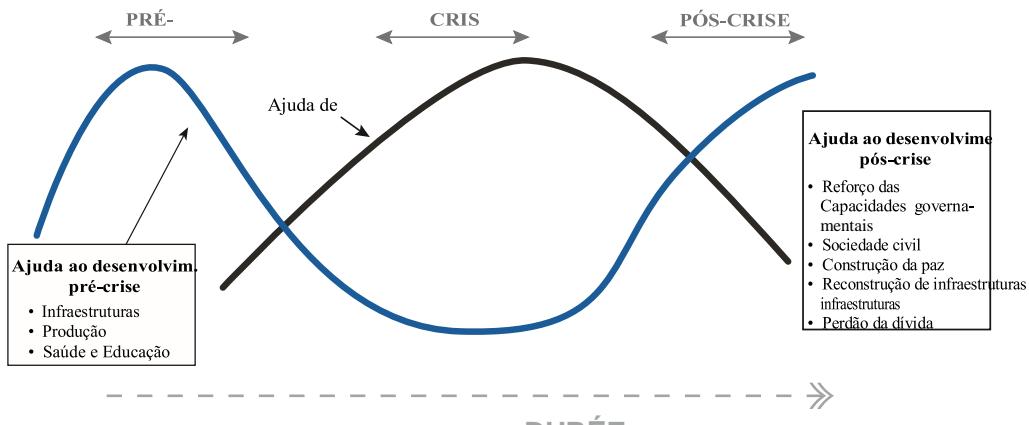
**Figura 6: Financiamento das atividades de transição, 2002 – 2007 (USD M)**



Fonte: Sistema de Notificações dos Países Credores (SNPC) do CAD, todos os doadores.

A Figura 7, revela que a ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento não seguem um padrão planificado. Os volumes da ajuda ao desenvolvimento e humanitária podem fazer cursos contrários, mas também podem registar aumentos concomitantes, devido a melhores condições para a chegada da ajuda humanitária.

**Figura 7: Fluxos da ajuda aos Estados frágeis em crise**



Fonte: Banco Mundial, *International Development Association* (2007)

#### 4.4.4.2.2 Qualidade da ajuda para a consolidação da paz

A análise da qualidade da ajuda para os esforços de consolidação da paz é importante para se ter uma ideia sobre as categorias que a compõem, os mecanismos e a coordenação de ações entre os intervenientes. Têm sido levantadas questões sobre a eficácia da ajuda destinada aos esforços de *peacebuilding* e *statebuilding*. Parece existir uma relação desproporcional entre o volume dos recursos alocados aos programas e a convicção sobre a sua eficiência.

O Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a Consolidação da Paz pós-Conflito, apresentado em julho de 2009<sup>171</sup>, colocou o acento sobre as dificuldades que os países afetados e a comunidade internacional enfrentam no pós-conflito, particularmente na fase de transição. O relatório descreveu esse momento como aquele que oferece a possibilidade para consolidar a segurança, colher os dividendos da paz, reforçar a confiança no processo político e construir fundamentos para a paz, isto é, começar a construir os alicerces de um desenvolvimento durável.

Este documento apontou cinco aspectos a ter em conta para facilitar as intervenções mais rápidas e coerentes das Nações Unidas e da comunidade internacional: i) colocar no terreno equipas de direção da ONU mais fortes, mais eficazes e dotadas de um apoio sólido; ii) definir desde o início uma ordem de prioridades sobre os recursos disponíveis; iii) reforçar o apoio da ONU para que os países, desde o início, possam assumir as atividades e desenvolver as suas capacidades; iv) racionalizar e reforçar a capacidade do Sistema das Nações Unidas para transmitir conhecimentos e

<sup>171</sup> O Conselho de Segurança, na sua resolução S/PRST/2008/16, de 20 de maio de 2008, convidou o Secretário Geral da ONU a fornecer conselhos sobre os meios de apoiar os esforços consentidos pelos países a fim de chegar mais rapidamente e de forma mais eficaz a uma paz durável, nomeadamente no que se refere à coordenação, às capacidades de envolvimento de civis e ao financiamento. Disponível em: [www.sourceocde.org/9789264083998](http://www.sourceocde.org/9789264083998).

competências e colocar pessoal no terreno, a fim de responder a necessidades mais urgentes em matéria de consolidação da paz, de concertação com os parceiros que possuem vantagens relativas em certos domínios e de apoiar os países na solicitação internacional de meios mais apropriados; e v) tornar os mecanismos de financiamento mais rápidos e flexíveis, mais harmonizados e menos vulneráveis aos riscos.

A constatação mais relevante do relatório foi o reconhecimento de que os mecanismos de financiamento existentes não se adaptaram a situações que se seguem imediatamente a um conflito, as quais necessitam de um nível considerável de celeridade, de flexibilidade e tolerância face ao risco. Este documento recomendou o envolvimento do CAD/OCDE na procura de soluções inovadoras que consagrasssem modalidades de financiamento flexíveis, rápidas e previsíveis, em benefício dos países pós-conflito.

As conclusões do relatório foram partilhadas por muitas agências dos países doadores, designadamente nos exames entre pares dos países membros do CAD/OCDE, e no âmbito do Programa de Ação de Acra, revelando-se uma convergência de pontos de vista sobre o facto do engajamento internacional estar longe de ser adequado, em particular no que diz respeito à orientação e à implementação dos processos de financiamento da transição. A importância concedida às modalidades de financiamento está ligada às influências que se exercem sobre caminhos que os países beneficiários devem seguir para sair do conflito, mas também sobre comportamentos, categorias na arquitetura da ajuda, relações de força, prioridades e reforço de capacidades. Para o CAD, se nos países em situação de fragilidade ou afetados por um conflito numerosos fatores determinantes escapam ao controlo dos doadores, as atividades que estes últimos decidem financiar e a forma de o fazerem influenciam a via que os países beneficiários seguem para sair da situação de conflito (OCDE, 2010).

Portanto, a problemática do financiamento não se trata de uma mera opção, pois ela não é neutra em relação às escolhas, dando sinais de aprovação ou rejeição. A decisão de financiar uma atividade tem consequências que vão para além do horizonte temporal e campo da atividade (OCDE, 2010).

Pode-se retirar do relatório duas recomendações importantes para os doadores: i) melhorar as políticas e práticas em matéria de financiamento, modificar procedimentos e a cultura administrativa existente nos organismos dos países doadores, bem como utilizar mais eficazmente os instrumentos de financiamento disponíveis; e ii) elevar a eficácia operacional de criação e gestão conjunta de fundos comuns, pondo em evidência a ligação entre as diversas formas de financiamento e apropriação local, e

promover uma nova abordagem para a escolha e a hierarquização das necessidades específicas dos contextos de intervenção.

Um estudo publicado pela Agência Francesa de Cooperação em parceria com o Instituto Francês de Relações Internacionais (IFRI) em 2011, sobre a ajuda aos Estados com fragilidade, revelou-se crítico em relação à não aplicação pelos doadores dos princípios da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005) e dos “Princípios para o Engajamento Internacional nos Estados Frágeis e Situações Precárias” adotadas pela OCDE em 2007. De acordo com o IFRI, estes princípios foram pouco aplicados pelas agências e a interligação entre os três D (diplomacia, defesa e desenvolvimento) continuou a registar imperfeições, apesar da criação de órgãos eventuais destinados à gestão de situações de saída de crise e de estabilização (IFRI, 2011:4).

Analizando as décadas de implementação das agendas de *peacebuilding*, esse estudo referiu-se a cinco lições a tirar: i) não confundir o curto-prazo da ação militar e o longo-prazo do desenvolvimento; ii) desenvolver as análises em comum entre militares e civis; iii) melhorar a aprendizagem da história e culturas locais; iv) criar empregos e promover os benefícios da paz; e v) melhorar a relação entre o Estado e a sociedade.

Em relação ao *statebuilding*, o estudo apontou também cinco lições a tirar:

- i) existência de dificuldades de transição entre a ajuda humanitária e as novas formas de intervenção na transição;
- ii) generalização de fundos envolvendo múltiplos doadores, apesar dos resultados negativos;
- iii) insuficiente recurso ao potencial da sociedade civil e setor privado;
- iv) risco de politização excessiva da ajuda;
- v) falhanço das medidas de prevenção ao nível nacional, mais do que ao nível estritamente local.

Segundo o IFRI, o *statebuilding* convidou as agências dos doadores a irem para além das suas competências tradicionais a fim de dar atenção à dimensão política, adotando uma abordagem que ultrapassa as regras simples de “boa governação” neoliberal. As dificuldades principais consistem na integração da dimensão securitária na construção do Estado e no distanciamento do modelo normativo “weberiano”, tendo em conta o caráter híbrido dos Estados e das sociedades onde as formas tradicionais de autoridade política e religiosa subsistem paralelamente com as normas internacionais de regimes democráticos e burocráticos modernos (IFRI, 2011:4).

A tendência de agir *a solo* a partir de agendas próprias e a ausência de coordenação de ações dos doadores no terreno foram um dos fatores que influenciaram

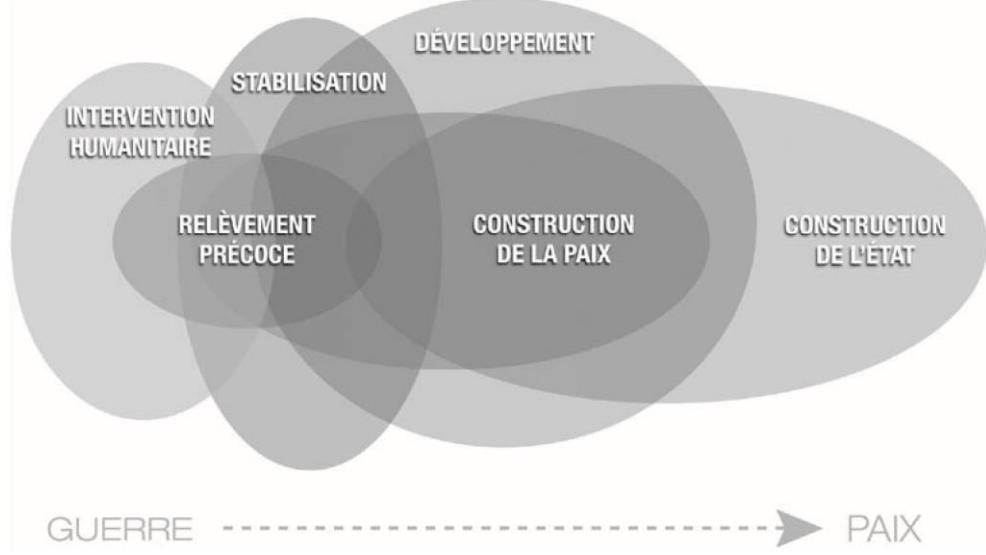
negativamente a qualidade da ajuda, devido à “moral provisória”<sup>172</sup> de cada doador, que o afasta dos demais.

A propósito, Keutcheu (2014) afirmou que os promotores internacionais do *statebuilding* não constituem uma categoria sociológica homogénea, tanto do ponto de vista da sua organização interna, como da sua cultura administrativa ou das suas especializações e intervêm de formas diferentes (Keutcheu, 2014:2).

No seu relatório sobre o financiamento do desenvolvimento (2010), o CAD/OCDE constatou que a ajuda não chegou em tempo útil nem de forma eficaz para responder a necessidades mais urgentes durante os períodos de transição devido, em grande parte, à qualidade inadequada do engajamento internacional. A repartição da arquitetura da ajuda, apenas em ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento – regidas por princípios e regras diferentes, e por vezes geridas por serviços diferentes nos organismos/organizações dos países doadores, tem sido apontada como parte do problema, pois, dificulta o financiamento rápido e flexível das atividades essenciais da construção da paz e do Estado (OCDE, 2010).

A Figura 8 mostra várias categorias de intervenção em cenários de consolidação da paz envolvendo as fases de transição, incluindo *peacebuilding* e *statebuilding*, que não se descontinam na arquitetura da ajuda, ficando ao critério de cada doador distribuir a ajuda pelos dois grandes chapéus (humanitário ou desenvolvimento):

**Figura 8: Mapa das intervenções para a consolidação da paz**



Fonte: Bailey e Pavanello (2009), Apud OCDE, 2010, p.28.

A existência de vários mecanismos, a falta de precisão de competências e a sua duplidade em alguns casos criaram quadros de procedimento pesados e complexos.

<sup>172</sup> “Moral provisória” é um termo utilizado no estudo do IFRI para caracterizar o comportamento isolacionista dos doadores (IFRI, 2011:4).

O CAD falou em incompatibilidades entre agendas políticas, prioridades, princípios diretores, ciclos de financiamento, focos e indicadores para o engajamento internacional, que tornaram a arquitetura da ajuda segmentada e incoerente. Fez igualmente referência a outros constrangimentos como a falta persistente de transparéncia sobre a hierarquização de prioridades e a dificuldade de arbitragem entre a celeridade das ações e a obrigação de apoiar o desenvolvimento a longo-prazo (OCDE, 2010).

Partindo do *statebuilding* em Timor-Leste, como estudo de caso, Engel e Vieira (2012) afirmaram que o processo de construção institucional neste país foi largamente influenciado pela escolha de medidas políticas e económicas inadequadas. Referindo-se em termos críticos ao *timing* das agendas de reconstrução, à aposta na expertise externa e à descoordenação entre os intervenientes, afirmaram que a “*institution building*” se apoiou num sistema de conselho técnico internacional baseado no curto-prazo e em projetos específicos que se revelaram ineficazes. «O apoio técnico aportado por numerosas agências provocou uma fragmentação das responsabilidades e ausência de uma visão comum quanto à escolha do modelo de desenvolvimento a adotar». Para estes investigadores, a agenda de curto-prazo e as exigências de reformas colocaram uma forte pressão sobre as autoridades timorenses, os funcionários internacionais e os conselheiros internacionais; o objetivo era erguer, o mais rápido possível, as fundações do novo Estado e criar sistemas capazes de fornecer serviços antes da independência. A falta de confiança *vis a vis* a administração local e as dificuldades criadas pelos modelos propostos pelas organizações externas geraram dificuldades na definição de formas e estruturas que as instituições públicas teriam no futuro (Engel e Vieira, 2012:97). Esta realidade afetou a qualidade da ajuda e comprometeu a sua eficácia em larga escala.

Parece que o único consenso, entre os doadores, que prevaleceu em torno do *statebuilding*, foi sobre a necessidade de intervenção externa e a transferência de políticas liberais para a (re)construção de um Estado “não perturbador” da segurança internacional e “útil” para o sistema de governança liberal global em gestação. Para além deste entendimento político e ideológico partilhado imperaram os objetivos específicos de cada doador, cuja agência e agentes no terreno se moviam por estratégias de personalização da ajuda, promovendo “*aid made in*”, em detrimento de modalidades conjuntas e mecanismos comuns de concertação, considerados como mais convenientes e eficazes em cenários com múltiplos intervenientes, partilhando objetivos comuns.

A qualidade e eficácia da ajuda foram igualmente afetadas pela desproporcionalidade entre a lista das prescrições e os procedimentos e capacidades

internas e externas para as implementar. Segundo Ottaway (2003), a comunidade internacional elaborou uma lista de prescrições para a reconstrução do Estado que é tão exaustiva quanto impossível de implementar no terreno (Ottaway, 2003, *Apud* Chandler, 2012, p.29). Para Suhrke (2007), os resultados negativos dos programas de *statebuilding* explicam-se primeiro pela ambição, não tanto de reconstruir as instituições destruídas ou fragilizadas, mas mais de redesenhar o quadro institucional e político a partir do zero, para o conformar às “boas práticas” internacionais em matéria de governação e de desenvolvimento económico (Suhrke, 2007, *Apud* Polet, 2012, p.16). Fukuyama, um dos defensores do *statebuilding*, reconheceu, no entanto, que as iniciativas adotadas neste domínio fizeram mais para destruir as capacidades das instituições do Estado, que para as construir, criando uma cultura de dependência mais do que de autonomia das instituições locais (Fukuyama, 2004, *Apud* Chandler, 2012, p.28).

A propósito da criação ou alargamento da dependência no âmbito do *statebuilding*, Surke (2012) afirmou que a dependência, longe de se traduzir numa submissão ao controlo externo, pode manifestar-se através de uma resistência e não observância das disposições. Tomando como exemplo o caso do Afeganistão, ele disse que as estratégias das elites afegãs para influenciar os seus “patrões” internacionais não incluiu a construção de instituições públicas a longo-prazo e reforço dos partidos políticos e do parlamento. Em lugar disso, elas privilegiaram estratégias de sobrevivência de curto-prazo e de reforço das suas influências, que incluíam, entre outras, a exploração dos inúmeros desacordos e a falta de coordenação de ações entre os “patrões” externos (Surke, 2012:83). Para os atores internacionais, a conclusão amarga é que a assistência é necessária, mas que ela não é nunca um fator suficiente para garantir o sucesso (Chesteman, Ignatieff e Thakur, 2005, *Apud* Chandler, 2012, p.29).

Em alguns países intervencionados assistiu-se a um sentimento crescente de desencanto em relação aos resultados do *statebuilding* por parte dos seus apoiantes locais. A este propósito, Darbon (2003), afirmou que a adesão das “maiorias passivas” nos quadros propostos revelou-se ilusória, constatando-se no quotidiano uma rotura entre as promessas em matéria de serviços públicos, emprego e segurança, em particular, e a sua concretização, bem como a separação entre os valores promovidos e a *realpolitik* seguida pelos intervenientes. Na sua perspetiva, as reformas em nome do *statebuilding* ou do *capacity building*, não são mais que a última geração de uma sucessão de reformas, em cujas estratégias os atores se posicionam não em favor das reformas em si, mas em relação a novas oportunidades que podem gerar (Darbon, 2003, *Apud* Polet, 2012, pp.16-17).

#### **4.5 Problemática da endogeneização do *statebuilding***

Em África, uma das contribuições do *statebuilding*, senão mesmo a mais relevante, é a consciencialização dos atores africanos sobre a necessidade de fortalecimento da capacidade institucional dos Estados, como pressuposto para fazer face aos desafios da governação, do desenvolvimento e da segurança. Hoje, o desafio parece estar mais focalizado sobre a problemática da reconstrução dos Estados, ou seja, em que moldes e com que estratégias. As estratégias de *statebuilding* revelaram-se inadequadas aos interesses dos países africanos e atentatórias das suas soberanias e afirmação como Estados que se pretendem fortes.

Neste quadro, a (re)construção de Estados com fragilidade em África, requer ações concretas nesse sentido e não somente atitudes de reação às intervenções externas. Os países africanos necessitam de instrumentos estratégicos para pilotar o processo de reconstrução dos respetivos Estados, para não serem levados de arrasto por intervenções externas cujas ações colidam com interesses nacionais. A escolha parece ser entre nacionalismo ou internacionalização numa situação de soberania formal e dependência reforçada. Se assim for, é evidente que a opção deve ser o nacionalismo<sup>173</sup> clarividente em termos de objetivos e estratégias de fortalecimento do Estado<sup>174</sup>. Esta opção não quererá dizer o fecho total das portas da internacionalização, num contexto de fortes pressões dos fenómenos da globalização, mas tão somente da sua regulação e monitorização das aberturas ao exterior, agindo essencialmente de dentro para fora, e não como veículos de intervenções exógenas que ditam o *modus faciendi* local.

Face à análise feita, parece claro que a endogeneização das iniciativas de reconstrução dos Estados aconselharia a que os Estados africanos: i) se dotem de um programa endógeno para o fortalecimento da capacidade institucional do Estado, melhoria da governação e reforço da segurança; ii) alarguem o papel das organizações africanas ao nível regional e sub-regional nos esforços de consolidação da paz, numa

---

<sup>173</sup> Na maioria dos países africanos as lutas pela autodeterminação e acesso às independências tiveram lugar há mais de cinco décadas, sendo que se revela necessário uma formação sobre a trajetória do nacionalismo africano e da sua importância na descolonização e edificação de Estados para as populações mais jovens. As intervenções externas durante a Guerra Fria, as crises políticas e económicas que afetaram os Estados africanos e as reformas neoliberais forçaram o nacionalismo e as teorias desenvolvimentistas a uma espécie de acantonamento, sendo considerados, por muitos, como irrelevantes.

<sup>174</sup> O nacionalismo não se deve confundir com tribalismo. Ele deve ser fruto de uma reconstrução política e ideológica, a partir do nacionalismo dos pais fundadores dos Estados independentes em África. A opção clara pelo nacionalismo, em detrimento do tribalismo, deve fazer parte das ferramentas de reconstrução progressiva dos Estados em África.

perspetiva de autoassistência aos Estados com profundas fragilidades e ou afetados por conflitos, num quadro de parceria internacional com maior responsabilidade endógena dos países africanos; iii) sejam seletivos na definição de quadros de parceria com atores externos e na aceitação da ajuda. Ou seja, saber dizer não à ajuda que não sirva os interesses do desenvolvimento, da soberania e da autoridade do Estado<sup>175</sup>; iv) definam um quadro de parceria assente na complementaridade e responsabilidade partilhada com as ONG, nacionais e estrangeiras, para a implementação dos objetivos definidos no quadro de estratégias e programas nacionais endógenos; v) apropriem-se dos aspetos positivos das medidas prescritas no quadro das reformas liberais económicas e políticas; vi) recentrem o diálogo com os parceiros de cooperação, deslocando-o do diálogo sobre políticas, para o diálogo sobre parcerias; vii) construam uma noção própria de reconstrução do Estado e suas respetivas estratégias e viii) “resgatem” a noção do *statebuilding* da reconceptualização feita por políticos e investigadores ao serviço de interesses estratégicos e securitários dos países doadores.

Neste empreendimento, os países africanos terão pela frente a necessidade de definir o seu próprio caminho para a (re)construção dos Estados.

O primeiro desafio de endogeneização do *statebuilding* prender-se-á com a difícil relação entre o fortalecimento do Estado e a liberalização política em contextos de fragilidade. No contexto atual africano, a liberalização antecedeu o fortalecimento do Estado, contribuindo até para a sua maior fragilização. Coloca-se, pois, a seguinte questão: deverá haver uma renúncia temporária à liberalização política, em concreto à democratização, em favor da (re)construção dos Estados, ou deverá procurar-se uma via para fazer coabitar ambos os objetivos (num contexto de edificação do Estado sem precedentes na história)?<sup>176</sup>

As conquistas africanas em matéria de liberdades e direitos registadas nas décadas de 1990 e 2000, e as pressões que se fazem sentir sobre os governos não permitirão, certamente, esta “renúncia temporária”. Pois, a democracia, apesar dos grandes desafios que ainda tem pela frente, tornou-se parte da paisagem e da vida

---

<sup>175</sup> A experiência do Ruanda mostrou que é possível dizer não a uma ajuda que não se enquadra nas estratégias nacionais de desenvolvimento e de segurança do país. Igualmente, revela-se importante que a postura dos Estados africanos possa “ajudar” os doadores a respeitar de facto os princípios sobre a eficácia da ajuda, que eles mesmos promoveram e para os quais se comprometeram.

<sup>176</sup> De acordo com Shinoda, a edificação de Estados por via de medidas contemporâneas de consolidação da paz difere dos processos observados no passado na edificação de Estados-nação da “sociedade internacional europeia” (Shinoda, 2018:27). O Estado é uma realidade histórica e uma construção teórica que se impôs relativamente tarde nos países do Norte, na sequência de um processo interativo onde o Estado e suas funções se construíram paralelamente, quase sempre através da violência e tensões sociais extremas, que se resumem no aforismo de Charles Tilly, segundo o qual “os Estados fizeram a guerra e a guerra fez os Estados” (Charles Tilly, 1975, Apud Duval e Ettori, 2014, p.1)

política dos Estados africanos. Resta, pois, aos Estados africanos, na condição de retardatários em relação à (re)construção dos Estados, definir o seu próprio caminho. Para tal afigura-se necessário um diálogo nacional inclusivo e esclarecedor sobre a necessidade de um Estado “suficiente” e democrático, capaz de exercer a autoridade central, ser ordenador principal da vida pública e garante da justiça, segurança e ordem pública. O nacionalismo deve opor-se ao liberalismo, sobretudo, na vertente em que as liberalizações desreguladas tornam mais vulneráveis os Estados com profundas fragilidades.

De acordo com Duval e Ettori (2014), seria ilusório pretender reconstruir nos Estados considerados frágeis ou falhados Estados-nação do tipo vestefaliano, uma fórmula obsoleta face à evolução do mundo atual. Ainda mais, não parece certo que o Estado moderno, definido como um Estado burocrático fundado sobre a legalidade e racionalidade do tipo ocidental, seja o único modelo legítimo e recomendável para os Estados frágeis. Estes autores consideram indispensável rejeitar a abordagem típica das instituições internacionais e outros fornecedores da APD, e ajustar os diagnósticos e as prescrições à situação real de cada país (Duval e Ettori, 2014:51).

Os países africanos têm de decidir, em primeiro lugar, qual o tipo de Estado que pretendem e quais os objetivos para as suas estratégias de reconstrução e de cooperação com os parceiros internacionais. Neste exercício, afigura-se que a contribuição de Ghani e Lockhardt sobre funções e atributos de um Estado que se pretende soberano pode servir como base de reflexão. Eles repartem as sugestões em três grupos:

#### Primeiro Grupo – Segurança e ordem

- i) Estado de direito, estabelecimento de direitos de propriedade, nomeadamente os direitos sobre o uso da terra e dos recursos naturais, e do espaço “*at large*”;
- ii) Monopólio da violência legítima (polícia, defesa, justiça) assegurando os direitos de propriedade e o respeito dos contratos e obrigações transnacionais;
- iii) Controlo administrativo de execução das tarefas e da eficácia de execução, por funcionários designados num processo transparente e baseado no mérito e prestação de contas.

#### Segundo Grupo – Contrato social

- i) Definição e designação, através de um processo inclusivo e participativo, aceite pela sociedade e seus grupos constituintes, dos direitos e obrigações recíprocas (contrato social) entre a sociedade e o Estado e um grupo reconhecido e aceite por todos para exercer o poder (uma élite política).

#### Terceiro Grupo – Promoção e proteção de bens públicos

- i) Formação e preservação do capital humano (saúde e educação);
- ii) Criação de infraestruturas para bens públicos de base (tais como água potável, comunicações e transportes);
- iii) Finanças públicas, mobilização de recursos para o fornecimento eficaz de bens e serviços públicos;
- iv) Gestão de recursos e ativos do Estado (recursos minerais, espaços, concessões ...);
- v) Formação de uma economia social de mercado e criação de bens públicos assegurando a sua estabilidade (regulação e controlo dos mercados, direito comercial, dos negócios e da concorrência, direitos dos trabalhadores, mecanismos de arbitragem, respeito pelos contratos, etc.). (Ghani e Lockhardt 2008, *Apud* Duval e Ettori, 2014, p.52).

Importa sublinhar que as medidas propostas por estes autores visam sobretudo o estabelecimento de um contrato social, a criação de capacidades institucionais a fim de tornar o Estado ordenador da vida pública e da segurança, garantir a mobilização de recursos endógenos para o fornecimento de bens públicos e o financiamento do desenvolvimento, e assegurar a gestão dos recursos e ativos do Estado. Destaca-se ainda a referência feita à regulação e ao controlo dos mercados, e a referência ao Estado de direito, mas não a sua ligação direta com a noção de instituições democráticas. Portanto, estas propostas não revelaram uma ligação direta com as propostas neoliberais da agenda de “governação global”.

Merece destaque a questão de mobilização de recursos financeiros endógenos, pois nela reside a chave mestra para o resgate da soberania<sup>177</sup>. Está perante os países africanos, a questão de saber como construir Estados “soberanos” em situações de forte dependência da ajuda. O modelo atual de *statebuilding* é consequência da instrumentalização da ajuda externa, da ausência de verdadeiro diálogo entre parceiros e da falta de uma visão endógena para a reconstrução dos Estados em África.

O outro desafio em relação à endogeneização do *statebuilding* será, pois, saber qual será a atitude dos promotores externos do *statebuilding* face aos eventuais projetos endógenos de reconstrução dos Estados em África? Isto é, até que ponto este propósito poderia contar com o apoio efetivo dos doadores?

Desde logo, este eventual empreendimento africano contraria os interesses dos doadores, encobertos nas agendas de *statebuilding*, que visam a reconstrução de Estados sem soberania, autonomia e independência. Perante este eventual “despertar

---

<sup>177</sup> Estado “soberano” de facto é aquele cuja legitimidade, capacidade, instituições e recursos resultam de um processo político endógeno, de negociação do contrato social e das expectativas recíprocas entre a sociedade e o Estado (Duval e Ettori, 2014:51).

africano” haverá, por parte dos doadores, uma espécie de *mea culpa* face aos resultados negativos do *statebuilding* e a reconversão do seu empenho e da sua ajuda no apoio aos processos endógenos – ou não?

Na opinião de Polet (2012), os meios de ação dos intervenientes externos são extremamente limitados em termos de apoio aos processos endógenos. Em matéria de reforço, de reconstrução ou de democratização dos Estados, os últimos vinte anos ensinam que o “inferno está cheio de boas intenções”: quanto mais os doadores e seus consultores se envolvem na reconfiguração de sistemas institucionais e políticas locais, tanto mais reforçam fenómenos de vazio, de dependência e de oportunismo que minam a eficácia e a responsabilização democrática destas instituições (Polet, 2012:17-18).

Apesar da evidente contradição entre os objetivos declarados da ajuda e as suas agendas ocultas, alguns investigadores insistem que face a um eventual despertar para a endogeneização da reconstrução dos Estados em África, o ocidente não deve ficar de braços cruzados, devendo regressar aos verdadeiros fundamentos da parceria para o desenvolvimento. Para o efeito, Polet, afirmou que os doadores deveriam repensar os princípios que guiam as suas ações, de modo a limitar as interferências problemáticas nos processos sociopolíticos nos países concernentes. Segundo este autor, os falhanços do *statebuilding* refletem em última instância a existência de uma contradição maior no centro do projeto, entre o objetivo de apropriação local das suas instituições pelas populações e a apropriação por parte dessas mesmas instituições dos modelos institucionais e objetivos políticos dos seus “parceiros” internacionais (Polet, 2012: 18).

Perante estas constatações, a endogeneização da reconstrução dos Estados em África não poderia contar, à partida, com o apoio efetivo dos doadores, dado conflituarem com os seus interesses políticos, securitários e económicos.

A estratégia de endogeneização só poderá existir se ancorada num movimento político interno forte, no qual os esforços de informação, mobilização e conscientização sobre políticas nacionais sejam promovidos. Estes processos internos requerem a emergência de movimentos sociopolíticos endógenos, suficientemente fortes para alavancar os mecanismos de reconstrução efetiva e democrática dos Estados em África.

A clarividência das estratégias africanas e a firmeza nas opções, mesmo comportando grandes sacrifícios numa primeira fase, poderiam conduzir ao estabelecimento de quadros de parceria renovados com os doadores tradicionais e emergentes. A importância estratégica de África deve pesar neste jogo de recentrar o diálogo e de repensar as ações de cooperação com os parceiros tradicionais e novos.

A endogeneização do *statebuilding* deveria ter por objetivo corrigir os erros dos modelos estandardizados de consolidação da paz que descuraram: a) os fatores

internos que permitem aos Estados garantir a estabilidade e a paz, através da gestão de conflitos e das dinâmicas suscetíveis de levar a emersão ou reprodução de violências; b) a natureza híbrida das sociedades e a necessidade de trabalhar com os atores e todas as unidades políticas locais existentes; c) as dinâmicas de interação que tendem a modificar os modelos externos transferidos, dando lugar a um produto reconfigurado pelas dinâmicas internas e externas, com garantias de melhor adequação e apropriação nos contextos locais; d) as dimensões históricas do poder e da formação dos Estados africanos, tendo em atenção as dimensões da história, da cultura, das instituições tradicionais, das normas e valores locais, das dinâmicas de poder e dos necessários equilíbrios entre as fontes de legitimidade do poder; e) a não utilização do *statebuilding* e do *peacebuilding* como instrumentos para criar desequilíbrios de poder ou a sua consolidação em favor de parte da comunidade política e das elites; f) a necessidade de desburocratizar e de libertar o *statebuilding* de uma abordagem técnica e funcional excessiva, de forma a poder descer para níveis em que o modelo e a sua implementação possam ter atenção e acomodar devidamente as dimensões sociais e políticas.

O propósito de endogeneização passará, certamente, pela necessidade de libertar a iniciativa de reconstruir os Estados em África das atuais amarras política e ideológica. Três questões se colocam em relação ao desafio dos Estados africanos face à endogeneização do *statebuilding*: i) será que a sua endogeneização poderá libertá-lo da noção de falhanço do Estado, como pressuposto para a “reconstrução” de modelos de Estado que efetivamente nunca existiram, como tal, em África, da (re)construção conforme as prescrições da “Paz Liberal”, da sua reconceptualização securitária americana e da sua instrumentalização em função dos interesses e motivações dos doadores? ii) será que o resgate do *statebuilding* das amarras política e ideológica poderá libertar a iniciativa dos constrangimentos e efeitos perversos de transferências de políticas, e da resistência ao modelo imposto e das dificuldades da sua apropriação local; iii) será que a sua endogeneização poderá recentrar a atenção nos objetivos de construir o Estado “suficiente” em termos de autoridade, legitimidade, segurança e coesão nacional, e “útil” para o desenvolvimento e relacionamento no sistema internacional?

As respostas afirmativas a estas questões levariam a uma reconfiguração do modelo de *statebuilding*, libertando-o das suas limitações externas. Porém, para além das limitações externas, a endogeneização dependerá igualmente da regeneração das elites e da reformulação do contrato social, de modo que os bens públicos e as necessidades da população voltem ao centro das estratégias e políticas. Será que a elite africana está pronta para este desafio? Esta é outra interrogação que fica.

## **Conclusões**

A trajetória histórica de África está profundamente marcada por intervenções externas que provocaram interrupções de processos endógenos de gestação de unidades políticas, desconstrução de Estados ou embriões de Estados existentes, imposição de modelos desconhecidos de governação e transferência de políticas, consubstanciadas no domínio colonial e, posteriormente, numa elevada dependência externa. Do período pré-colonial à fase pós-independência, passando pelo colonialismo e autodeterminação dos povos e independência dos Estados, as comunidades políticas em África foram persistentemente alvo de intervenções externas que produziram efeitos diretos e indiretos, a montante e jusante, na fragilidade dos Estados pós-coloniais.

Analisados os fatores de fragilidade dos Estados em África, no ponto 2.4, pode-se concluir que eles têm as suas origens nas dinâmicas históricas que tiveram lugar no continente, resultantes de uma interação entre fatores internos e externos de poder e influência política, que configuram responsabilidades para atores nacionais e internacionais.

As intervenções externas derivam do facto da igualdade entre os Estados e o seu poder internacional serem aspectos da lógica vestefaliana não generalizáveis às realidades da cena internacional contemporânea. Na verdade, existe um desfasamento entre o Estado juridicamente soberano e a realidade que configura o seu papel na ordem externa, que é conforme ao potencial político (poder) de cada Estado em particular. Esta realidade empírica revelou sérias limitações internas e externas de soberania que, de facto, configuram um ordenamento diferenciado do poder internacional de cada Estado e da sua capacidade em assumir responsabilidades no sistema internacional. Esta constatação é importante, pois reflete a realidade dos Estados com fragilidade, cujos comportamentos são condicionados por pressões, imposições políticas e condicionalidades económicas que, apenas no sentido formal da responsabilidade jurídica que advém do estatuto jurídico da soberania, se podem considerar como decisões próprias.

A preocupação com a capacidade real dos atores do sistema internacional não é nova e o debate sobre a fragilidade de Estados existe há várias décadas, fazendo parte do debate sobre os Estados na ordem de Vestefália, particularmente sobre a capacidade de cada ator internacional assumir as suas responsabilidades em relação à estabilidade e segurança internacionais. Apesar de ter adquirido novas dimensões e dos objetos de estudo terem sofrido alterações, este debate tem os seus antecedentes na

trajetória histórica da expansão colonial, tendo fornecido argumentos para justificar o domínio colonial como intervenção externa.

Uma análise da evolução deste debate permitiu discernir quatro momentos: o primeiro momento, que antecedeu a Segunda Guerra Mundial, cujo debate foi marcado pelo conceito e pelas estratégias de dominação colonial; o segundo momento teve lugar no pós-2<sup>a</sup> Guerra Mundial, devido a preocupações com os processos de descolonização, focadas nos critérios de ascensão à independência e no acesso ao sistema internacional; o terceiro momento, nos anos 1980 a 2000, com a imposição dos PAE e condicionalidades externas da ajuda pelas instituições de *Bretton Woods* e afirmação do intervencionismo humanitário, através dos conceitos de segurança humana e de “responsabilidade de proteger”, num contexto de emergência da noção de Estados com fragilidade como ameaça às suas populações. Este momento do debate sobre a fragilidade dos Estados caracterizou-se pelo aumento da influência dos fenómenos sistémicos ligados à globalização e por significativas mudanças na abordagem do conceito de soberania dos Estados, configurando o “direito” de ingerência externa; o quarto momento, no pós-11 de setembro de 2001, com a emergência da noção de Estados com profundas fragilidades como principal ameaça à segurança internacional e a reconceptualização do conceito de Estados com fragilidade, recentrando-o essencialmente, na dimensão securitária. É neste momento que as ingerências humanitária e democrática e os interesses estratégicos das potências e objetivos de expansão da “Paz Liberal” são incorporadas nas estratégias de consolidação da paz, particularmente no *statebuilding*.

Apesar de ganhar mais atenção e ser colocado no topo da agenda internacional no contexto do pós-Guerra Fria, o conceito de Estados frágeis não resultou das intervenções externas em África a partir dos anos 1980, antecedendo claramente este período. O que os anos 1980 registaram foi uma nova geração de intervenções externas em África, tendo como intervenientes diretos não as potências ou ex-potências coloniais, mas sim as organizações financeiras internacionais como protagonistas de primeiro plano. Este período caracterizou-se como aquele em que se registou não apenas o reforço acentuado da dependência dos Estados africanos em relação ao exterior, mas sobretudo a imposição de condicionalidades externas que retiraram a esses Estados as condições para decidirem sobre o essencial das políticas públicas.

As intervenções externas nos anos 1980 e 1990 aprofundaram a fragilidades dos Estados, com mudanças no tipo de fragilidades experienciadas pelos Estados africanos. O aprofundamento da fragilidade dos Estados refletiu-se na falta de capacidade dos Estados intervencionados para implementarem políticas públicas, e para garantirem a segurança e o controlo dos respetivos territórios nacionais. Os Estados

intervencionados pelos PAE perderam o que lhes restava da soberania económica, aumentando a sua dependência externa. A liberalização política, levada a cabo a seguir ou concomitantemente com os PAE, contribuiu mais para aumentar a instabilidade política e governativa e menos para o enraizamento da democracia.

Porém, o falhanço das políticas de ajustamento estrutural e as suas consequências no aumento da fragilidade dos Estados em África avivou o debate sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento e sobre a relação entre o desenvolvimento e a governação.

A visão do Estado advogada pela teoria neoliberal e imposta pelas políticas de ajustamento estrutural revelou-se inadequada aos tecidos produtivos e sociais dos países em desenvolvimento e não favoreceu a autoridade do Estado, a estabilidade e o funcionamento normal das instituições. A constatação da realidade mostrou que o papel do Estado nos países em desenvolvimento, particularmente na África subsaariana, não deveria ser completamente idêntico ao papel do Estado nas sociedades e economias mais desenvolvidas, devido aos contextos social e económico diferentes, às capacidades das instituições e dos mercados em gestação, às políticas sociais específicas e às particularidades do seu papel nas diferentes etapas do processo de desenvolvimento.

A necessidade de adequar o papel do Estado aos objetivos e desafios não é uma necessidade confinada aos contextos dos países em desenvolvimento, como ficou demonstrado recentemente na sequência da crise financeira global e da crise europeia das dívidas soberanas. O recente resgate das economias europeias das políticas de austeridade imposta pelo FMI e credores internacionais requereu a intervenção dos Estados, reafirmando o importante papel que retêm nas políticas e processos de desenvolvimento económico e social.

A realidade tem demonstrado que são a existência e a implementação de visões estratégicas capazes de provocar transformações estruturais na economia, em paralelo com a qualidade e a consistência das instituições políticas, independentemente de serem democráticas ou não, que constituem uma determinante maior para a existência de um Estado forte e para um melhor desempenho do seu papel nas estratégias nacionais de desenvolvimento, na gestão da vida pública e na garantia de segurança. Conforme analisado nos pontos 3.2.3 e 3.4, o Estado não deve ser pouco ou demasiado, mas “suficiente” em todas as etapas da sua consolidação e do processo de desenvolvimento e liberto de amarras ideológicas na sua visão estratégica.

Esta constatação coloca a questão da contribuição das intervenções externas para (re) construir Estados em África, ou seja, que cooperação para qual *statebuilding*?

Face às ameaças à segurança interna e externa provenientes dos Estados com profundas fragilidades e à necessidade de atenção às causas dos conflitos e à sua remoção para a consolidação da paz, bem como à necessidade de criação de condições adequadas para os esforços do desenvolvimento, tem sido perceptível um certo consenso sobre a pertinência de se investir na (re)construção dos Estados.

Este relativo consenso sobre a necessidade de (re)construção dos Estados colide, no entanto, com um forte questionamento do *statebuilding*, designadamente em relação à sua arquitetura, aos verdadeiros interesses que impulsionam os atores externos, aos limites da intervenção externa para a (re)construção dos Estados e ao relativamente pouco espaço concedido aos atores nacionais na conceção e gestão dos seus processos.

O modelo de *statebuilding* que orientou as intervenções dos doadores é essencialmente de iniciativa exógena e assenta numa visão neoliberal de transferência de políticas, colocando a democracia e a economia de mercado como seus componentes, enquanto limita a legitimidade democrática das instituições dos países intervencionados para exercer o controlo sobre políticas e mecanismos de “parceria” para a reconstrução dos Estados. Portanto, é um modelo que encontrou fundamento apenas num sistema político específico, a democracia liberal, mas que também não convocou todos os valores da mesma para as políticas de *statebuilding* nos Estados com profundas fragilidades.

Esta abordagem revela, por um lado, uma relação biunívoca estabelecida entre o *statebuilding* e a democratização, tornando-os, praticamente, inseparáveis no processo de (re)construção e fortalecimento das instituições dos Estados com profundas fragilidades e, por outro lado, mostra uma dualidade de critérios e uma geografia variável na aplicação dos valores da democracia liberal, conforme os interesses dos ordenadores internacionais, respeitando apenas a legitimidade democrática das instituições dos países doadores.

A incorporação da democratização no modelo de *statebuilding* tem sido questionada, não apenas pelos evidentes interesses políticos e ideológicos dos seus promotores, mas também pela contradição revelada em relação ao propósito de reforçar a capacidade dos Estados com profundas fragilidades. A democracia, em contextos de profunda fragilidade de Estado, não tem sido fator de reforço da sua autoridade, sendo mais um fator de limitação da autoridade central. As experiências de liberalização política em África, em contextos de fragilidades dos Estados, mostraram resultados pouco encorajadores, senão mesmo negativos, quer para os processos democráticos em construção, quer para a estabilidade política, quer para as capacidades dos Estados

e a estabilidade social. A democracia e estado de direito estão estritamente ligados à capacidade do Estado enquanto regulador/ordenador, devendo o Estado, para o efeito, ser forte e capaz.

O discurso de *statebuilding*, como modelo de regulação e intervenção externa nos países em desenvolvimento, alterou o debate sobre a fragilidade dos Estados. A reconceptualização da ingerência externa e a reinterpretação da soberania que ofereceram argumentos para as intervenções externas de *peacebuilding* e *statebuilding*, procurando ocultar ou diluir as contradições entre as agendas externas e a soberania dos Estados, inquinaram o debate em benefício dos direitos de ingerência humanitária e ingerência democrática.

A ingerência externa tornou-se direito/dever em contextos de profunda fragilidade do Estado e a soberania deixou de ser um direito, passando a ser, sobretudo, uma responsabilidade interna e internacional, cuja assunção é supervisionada do exterior. Neste diapasão, a estratégia do *statebuilding* incorporou o objetivo de criar Estados limitados na sua soberania e independência, sem autonomia para formular e implementar políticas, reservando a sua ação para a implementação de políticas liberais prescritas pelos seus promotores e para servir os respetivos desígnios políticos e securitários.

O *statebuilding* procura institucionalizar a regulação internacional através de uma perspetiva de “parceria”, onde a iniciativa, a gestão e eventuais dividendos do processo de reconstrução dos Estados pertencem aos intervenientes externos, numa lógica de subordinação ao exterior, e a “responsabilidade” sobre o não alcance dos objetivos é atribuída claramente aos Estados em (re)construção ou “reconstruídos”. As estratégias de *statebuilding* não visam construir em África Estados conformes ao normativo “ideal” ocidental, apostando antes pela construção de Estados de soberania limitada e controlada, “não perturbadores” do sistema internacional e “úteis” para os objetivos da agenda de governação global inspirada na “Paz Liberal”.

Esta situação contraria os objetivos de edificação de verdadeiras parcerias para o *statebuilding* e revela que a sua arquitetura comporta aspectos suscetíveis de contribuir para efeitos perversos em relação aos objetivos proclamados e que o propósito de reconstruir Estados sem autoridade soberana, que põem em causa até os próprios valores da ordem liberal, fazem-na afogar-se em dilemas e contradições que afetam a sua viabilidade (ver ponto 4.3.2 e 4.4.3).

Pode-se concluir que as estratégias de *statebuilding* se revelaram inadequadas aos interesses dos países africanos, particularmente em relação à afirmação dos mesmos como Estados que se pretendem fortes e soberanos.

Todavia, a noção de *statebuilding* e o respetivo debate contribuíram para o “despertar africano”, sobretudo no que se refere à necessidade de fortalecimento da capacidade institucional dos Estados, como pressuposto para fazer face aos desafios da governação, do desenvolvimento e da segurança. Conforme analisado no ponto 4.5, os Estados com profundas fragilidades na África subsaariana carecem de instrumentos estratégicos para pilotar o respetivo processo de (re)construção. Assim, parece óbvia a necessidade de investimento no reforço de capacidades endógenas dos Estados, para não se deixarem levar de arrasto por intervenções externas, com interesses encobertos dos respetivos impulsionadores, que colidem com os interesses nacionais. Neste empreendimento, os Estados terão pela frente a necessidade de definir o seu próprio caminho de (re)construção, numa abordagem idêntica à sugerida para os “caminhos de desenvolvimento” em África (ver 3.4). Este desafio passa necessariamente pela endogeneização do *statebuilding*, que deve ter como objetivo o resgate do seu conceito, que foi reconceptualizado para servir os interesses securitários, políticos e ideológicos das potências intervencionistas, permitindo o regresso ao seu conceito original, precisado pela “Agenda para a Paz” de Boutros-Ghali (1992).

O resgate do *statebuilding* da noção de falhanço do Estado, da (re)construção conforme as prescrições da “Paz Liberal”, da sua reconceptualização securitária americana e da sua instrumentalização em função dos interesses e motivações dos doadores, pode libertar a iniciativa de reconstruir os Estados das atuais amarras políticas e ideológicas, dos constrangimentos e efeitos perversos de transferências de políticas, da excessiva burocratização, ou mesmo da “mecanização” funcional de processos com fortes componentes sociais e das dificuldades da sua apropriação local. Esse resgate permitiria renovar e recentrar o diálogo e a parceria nos objetivos de construir o Estado “suficiente” em termos de autoridade, legitimidade, garantia da estabilidade e segurança, e da promoção do desenvolvimento e, portanto, “útil” para o relacionamento no sistema internacional.

Deste modo, a **hipótese principal**, que pergunta se “o conceito de Estados frágeis resulta das intervenções externas em África a partir dos anos 1980 ou precede essas intervenções”, tem a seguinte resposta: o conceito de “Estados frágeis” não resultou de intervenções externas a partir dos anos 1980, pois os fatores de fragilidade dos Estados africanos antecederam este período. A partir dos anos 1980 teve lugar uma nova geração de intervenções externas, protagonizadas, principalmente, pelo FMI e BM, através da imposição dos PAE, da liberalização política e da democratização.

No respeitante à **primeira sub-hipótese**, sobre se “houve mudanças no tipo de fragilidades experienciadas pelos Estados africanos independentes após o surto de intervenções externas neoliberais a partir dos anos 1980”, a resposta é: as medidas de

ajustamento estrutural privaram os Estados intervencionados dos seus principais meios de ação, aumentaram a dependência externa e os riscos de desequilíbrios nas economias dos países em desenvolvimento, e retiraram aos mesmos a capacidade de facto para definir e implementar políticas públicas.

Quanto à **segunda sub-hipótese** que pergunta se “o paradigma de Estado imposto pela agenda neoliberal favoreceu ou desfavoreceu a estabilidade governativa e o desenvolvimento dos “Estados frágeis”, a resposta é: o paradigma de Estado imposto pela agenda neoliberal, assente no conceito de “Menos Estado”, não favoreceu a estabilidade política e governativa, e o desenvolvimento dos Estados com fragilidade. A liberalização política teve impactos diretos e indiretos na perda de capacidade das instituições e da autoridade do Estado, e na exacerbação de conflitos que ameaçam a coesão nacional.

Por fim, no que respeita à **terceira sub-hipótese** que questiona se “o modelo de *statebuilding* imposto pelos doadores visa reconstruir Estados fortes e soberanos,” a resposta é: os promotores de *statebuilding*, priorizando os seus objetivos políticos, securitários e ideológicos, pretendem reconstruir Estados “controlados”, limitados na sua soberania e independência, e colocados na órbita de uma espécie de governação liberal global, como atores atípicos no sistema internacional.

## **Bibliografia Geral**

- Acemoglu, Daron *et. al* (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review* nº91, pp.1369-1401.
- Acemoglu, Daron e Johnson Simon (2005), "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth", in Philippe Aghion and Stephen Durlauf (ed.), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam: Elsevier, pp. 386-472.
- Acemoglu, Daron e James Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, London, Profile Books.
- Acceprensa (2000), «Banco Mundial e ONG: do antagonismo à cooperação». Disponível em: [aceprensa.com/sociedad/economia/banco-mundial-y-ong-del-antagonismo-a-la-cooperacion](http://aceprensa.com/sociedad/economia/banco-mundial-y-ong-del-antagonismo-a-la-cooperacion), consultado em 15 de agosto de 2020.
- Achcar, G. e Samary, C. (2012), « La décolonisation à l'heure de la guerre froide », Paris, *L'Atlas Mondes émergents*, 2012, chapitre 3, *Des anciennes aux nouvelles puissances*, pp. 96 – 97.
- African Union (2003), *The Constitutive Act of African Union*, Addis Ababa. (Online) Disponível em: [http://www.africaunion.org/root/au/aboutau/constitutive\\_act\\_en.htm](http://www.africaunion.org/root/au/aboutau/constitutive_act_en.htm), consultado em 23 maio 2019.
- Akin, Aina T. (1999), « West and Central Africa: Social Policy for Reconstruction and Development», Apud Baltodano, A. P. (2009), «Mondialisation , sécurité humaine et politiques sociales au Nord et au Sud», in «Retour de l'État, pour quelles Politiques sociales ?», Paris, *Editions Centre Tricontinentale*, *Alternatives sud*, vol.16 – 2009, pp.39-58.
- Alcántara, Manuel S. (2004) «Governabilidad, Crisis y cambio. Elementos para el estudio de la governabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis», *FCE*, México. Citado por Medrano, Salvador F.R. (2011), «De los Estados Fallidos. Failed States», em *Rer. Boliv. de derecho* nº11, pp.86-113. (Online) Disponível em: <https://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n11/a05.pdf>, consultado em abril 2020.
- Alou, Tidjani Mahaman (2012), « Entre autonomie et dépendance : dynamique des « Policy transferts » en Afrique subsaharienne », en « (Re-) construire les États, nouvelle frontière de l'ingérence », Paris, *CETRI*, *Alternatives sud*, vol.19, pp.107-121.
- Amstutz, Mark R. (1995), *International Conflict and Cooperation. An Introduction to World Politics*, Chicago, Brown, and Benchmark.
- Anyang' Nyong'o, P. (1987) *Popular Struggles for Democracy in Africa*, Tóquio: Universidade das Nações Unidas.
- Aron, Raymond (1965), *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Folio essais, Réédition 1987.
- Arditti, Guillaune (2016), « Faut-il repenser la démocratie en Afrique ?», *Le point*, 09.09.2016. Disponível em : <https://www.lepoint.fr/afrique/la/democratisation-rampante-de-afrique-09-09-2016-2067306-3826.php#>, Consultado em 02 de julho de 20202.
- Axworthy, Lloyd (1999), « Place à une nouvelle diplomatie pour un monde à visage humain », *Herald International Tribune*, 21 octobre.

Bach, Daniel (1993), « Europe – Afrique : la régionalisation sans coprospérité », *Politique Africaine*, n°49, pp.31-46.

Badie, Bertrand (2019) *New Perspectives on The International Order. No Longer Alone in This World*, Springer International Publishing, The sciences Po series in International Relations and Political Economy.

Badie, Bertrand e Dominique Vidal (2016), *Qui gouverne le monde*, Paris, Éditions la Découverte, séries L'état du monde 2017.

Badie, Bertrand (2008), *Le diplomate et l'intrus : l'entrée des sociétés dans l'arène internationale*, Paris, Ed. Fayard.

Badie, Bertrand (2002), *La diplomatie des droits de l'Homme*, Paris, Bertrand Badie Science Po. (online) Disponível em : [ideas4development.org/en/auteur/bertrand-badie-2/](http://ideas4development.org/en/auteur/bertrand-badie-2/), consultado em 11 de março de 2020.

Badie, Bertrand (1999), *Um Mundo sem soberania*, Lisboa, Edição portuguesa do Instituto Piaget, col. *Economia e Política*, 2000. (N.do T.).

Badie, Bertrand (1998), *Le Développement Politique. Económica, Paris*.

Badie, Bertrand e Bimbaum B. (1996), *Dictionnaire de la Science Politique et des Institutions Politiques*, Paris, Armand Colin.

Badie, Bertrand (1992), *L'État Importé : L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, pp. VIII e 127-176.

Baena Soares, J.C. (2005), “As Nações Unidas diante das Ameaças, dos Desafios e das Mudanças”, Brasília, CEBRI, Dossiê, vol. 1, ano 4, 2005. (Online) Disponível em: [library.fes.de/pdf-files/bueros/brasiliens/05625/05625.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasiliens/05625/05625.pdf). Consultado em 22 de junho de 2020.

Bakayoko, N. (2012), « Introduction: Hybrid Security Governance in Africa. In Special Issue: Hybrid Security Orders in Sub-Saharan Africa », *IDS Bulletin* vol. 43 N.4, Institute of Development Studies.

Bah, Abu (2011), « Humanitarian Intervention and State-Building: New Humanitarianism in Theory and Practice », *Third Global International Studies Conference, International Studies Association*, August 17-20, 2011 Porto. (Online) Disponível em: [http://www.wisconsin.org/porto2011/papers/WISC\\_2011-490.pdf](http://www.wisconsin.org/porto2011/papers/WISC_2011-490.pdf), consultado em 13 novembro de 2019.

Balandier, Georges (1987), *Antropologia Política*. Lisboa, Editorial Presença, 2ª Edição. Edição original, Banco Mundial (1993), *Ajustamento em África: Reformas, Resultados e Caminhos a seguir*, Relatório nº 12852, Vol. N°1, Washington DC, 1993.

Baltodano, A.P. (2009), « Mondialisation, sécurité humaine et politiques sociales » in « *Retour de l'État, pour quelles Politiques sociales ?* » Paris, Editions Centre Tricontinent, Alternatives sud, 2009, pp. 39-58.

Banco Mundial (1983) *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington: Oxford University Press.

Banco Mundial (1989), *De crise para o Crescimento Sustentável – África Subsariana: a longo prazo*, BM 1989, Relatório Nº 8209, vol. Nº 1, Washington, DC-  
<https://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multiopage.pdf>, consultado em 12 de outubro de 2019.

Banco Mundial (2008), *Intervenção do Presidente Robert Zoellick na Sexta Conferência Global Strategic Review*, tema: *Securitização do Desenvolvimento*, setembro de 2008.

Banque Mondial (2011), *Études des États Fragiles*, Washington DC. (Online) Disponível em : <Https://documents.worldbank.org/curated/en/219981468192845881/adjustment-in-africa-reforms-results-and-the-road-ahead>, consultado em 12 de outubro de 2019.

Barfield, T.J. (1993), *The Nomadic Alternative*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, p.38, Apud UE (2009), *Ultrapassar a Fragilidade de África*, Relatório Europeu sobre Desenvolvimento de 2009, Centro de Estudos Avançados Robert Schuman do Instituto Europeu, San Domenico di Fiesole.

Barry, Amadou Sadjo e Houkpe, Régis. (2021), « Covid-19 : L'Afrique doit rompre avec la dépendance », *Jeune Afrique*, Politique Économique. Disponível em: [www.jeuneafrique.com/1106456/economie/tribune-covid-19.lafrique-doit-rompre-avec-la-dependance](http://www.jeuneafrique.com/1106456/economie/tribune-covid-19.lafrique-doit-rompre-avec-la-dependance). Consultado em 25 de fevereiro de 2021.

Bayart, Jean-François (1989a), *L'État en Afrique : La politique du ventre*. Paris, Librairie Arthème, Fayard. Édition en Englais, Jean-François Bayart (1993), *The State in Africa: The Politics of the belly*, Kindle Edition. (Online) Disponível em: <https://www.amazon.com/jean-François-Bayart/e/B001IZ2JUU>, consultado em 12 de outubro de 2019.

Bayart, Jean-François (1989b), « L'invention du politique en Afrique et en Asie ». *Revue Française de Science Politique*, vol.39 nº 6. (Online) Disponível em: [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/issue/rfsp\\_0035-2950\\_1989\\_num\\_39\\_6](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/issue/rfsp_0035-2950_1989_num_39_6), consultado em 19 janeiro 2020.

Bayart, Jean-François, Stephen Ellis e Beatrice Hibou (1997), *La criminalisation de l'État en Afrique*, Editions Complexe, Bruxelles, p.167.

Bellina, S. et. al (2010), *L'État en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, Paris, Editions Ch. Léopold Meyer.

Bello, W. (2008), «The Post-Washington Consensus: The Unravelling of a Doctrine of Development, Focus on the Global South». Disponível em: <https://focusweb.org/>. Consultado em 02 de julho de 2020.

Bertoli, S. et. al (2009), *The Fragile Consensus on Fragility*, Apud UE (2009), *Ultrapassar a Fragilidade de África*, Relatório Europeu sobre Desenvolvimento de 2009, Centro de Estudos Avançados Robert Schuman do Instituto Europeu, San Domenico di Fiesole.

Bertoli, Simone e Elisa Ticci (2010), *The Fragile Consensus on Fragility*. EU Working Paper, Robert Schuman Centre for Advanced Studies / European Report on Development. (Online) Disponível em: [www.cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13538/RSCAS\\_2010\\_16.pdf?sequence=2](https://www.cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13538/RSCAS_2010_16.pdf?sequence=2). Consultado em 27 novembro 2019.

Berr, E. e Combarous, F. (2004), *L'impact du consensus de Washington sur les pays en développement : une évaluation empirique*, Document de travail, Centre d'économie du développement, IFREDE-GRES-Université de Bordeaux.

Bettati, Mario (1996), «A Ingerência em Nome da Subsidiariedade», em Marie-José Domestici-Met, *Aide humanitaire internationale un consensos conflictuel?* Paris, *Economica*, pp.257-275.

Bezes, P. (2007), « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? » *Critique internationale*, nº 35.

BM (1994), *L'ajustement en Afrique, Réformes, résultats et chemin à parcourir*, Résume, Washington. Disponível em : <https://www.documents1.worldbank.org/curated/en/321671468211772558/pdf/1287710french.pdf>. Consultado em 21 de agosto de 2020.

BM (1981) *Accelerated development in Sub-Saharan Africa: an agenda for action*, 1ª.ed., Washington (DC): Oxford University Press.

Boege, V. et. al (2008a), *Qué es lo “Fallido? Los Estados del Sur, o la investigación y las políticas de Occidente? Un estudio sobre ordenes políticos híbridos y los Estados emergentes*, Berghof Research Center. (Online) Disponível em: [http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/spanish\\_boege\\_etal\\_handbook.pdf](http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/spanish_boege_etal_handbook.pdf), consultado em 10 janeiro 2020.

Boege, V. et. al (2008b), *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of ‘Fragility’*, Berghof Handbook for Conflict Transformation, Berghof Conflict Research, pp.14-16. (Online) Disponível em: , consultado em 10 janeiro 2020.

Bougi, Albert (1998), François Mitterrand et la démocratie en Afrique : le discours de la Baule, huit ans après. Disponível em: <https://www.albertbougi.wordpress.com/1998/02/18/François-mitterrand-et-la-democratie-en-afrigue-le-discours-de-la-baule-huit-ans-apres>. Consultado em 05 de agosto de 2020.

Booth, Ken (1991), « Security Emancipation », *Review of International Studies*, nº 17, pp.313-326.

Bourdieu, P. (2000), *Pascalian Meditations*, Stanford, Stanford University Press, Apud Baltodano, A. P. (2009), « Mondialisation, sécurité humaine et politiques sociales au Nord et au Sud », in « Retour de l'État, pour quelles Politiques sociales ? Points de vue du sud », 2009, Paris, Editions Centre Tricontinental, Alternatives sud, vol.16 – 2009, pp.39-58

Brinkerhoff, Derick (2007a), *Capacity Development in Fragile States. Discussion Papier Nº 58D*, Maastricht: European Centre for Development Policy Management (CEGPD), Apud Relatório Europeu sobre o Desenvolvimento, União Europeia (2009), *Ultrapassar a Fragilidade de África*, Centro de Estudos avançados Robert Schuman do Instituto Universitário Europeu, San Domenico di Fiesole.

Brinkerhoff, Derick (2007b), *Governance in post-conflict societies: rebuilding fragile states*, Contemporary Security Studies, Routledge, New York, p.3.

Bronw, Michael Barrat (1995), *Africa's choices after thirty years of the World Bank*. 1.ed. Boulder: Westview Press, 1995, pp. 68-69, Apud Pereira, J.M. (2013) «O Banco Mundial e a Construção Política dos Programas de Ajustamento Estrutural nos anos 80», *Revista Brasileira de História*, vol.33, nº 65, pp.359-381.

Brown, Lester (1977), «*Redefining Security*», *Worldwatch Paper*, 14, Washington, Worldwatch Institute.

Brown, Seyom (1998), *World Interests and Changing Dimensions of Security*, in Klare e Chandrani (eds.), *World Security. Challenges for a New Century*, New York, St. Martin's Press, pp.1-17, 3.<sup>a</sup> ed.

Burton, John (1972), *World Society*, Cambridge, Cambridge University Press.

Buzan, Barry e Waever, Ole (2003), «Regions and Powers: The Structure of International Security», Part III, 8, *Sub-Saharan Africa: «Security Dynamics in a setting of weak and failed states»*, *Cambridge Studies in International Relations*, Cambridge University Press, pp.216-260.

Buzan, Barry (1991), *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder (col.), Lynne Rienner, pp.6-17, 2.<sup>a</sup> ed.

Call, Charles (2010), « Beyond the ‘failed state’: Toward conceptual alternatives ». *European Journal of International Relations*, April 20, 2010.

Call, Charles ed. (2008a), *Building States to Build Peace*, Project of the International Peace Institute, Lynne Rienner Publishers, London.

Call, Charles (2008b), « The Fallacy of the Failed State », *Third World Quarterly* vol.29 n.8, pp.1491-1507.

Castels, Manuel (2004), *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume II: The Power of Identity*, Blackwell Publishing, Oxford, edição original em 1997, Apud Ferreira, Patrícia M. (2014), *Estados Frágeis em África: A Intervenção Externa nos Processos de Construção do Estado (statebuilding) e da Paz (peacebuilding)*, Tese de Doutoramento.

Castel, R. (2003), *L'insécurité sociale : qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris, Le Seuil.

CEE (1982), “*Memorandum Pisani*”, CEE: *Community Development Policy* 1992, Bruxels Apud Sêrro, Lourenço, (1997), “A cooperação ACP-UE – O Papel do CDI no Tecido Empresarial”, Ed. Universidade Moderna, Lisboa, p.28.

Chabal, Patrick (2009), « L'état de la gouvernance en Afrique », SAIIA, Février 2009, Publication nº26. Disponível em: <https://www.africaportal.org/documents7867/SAIIA-Occasional-Paper-no-26-French.pdf>. Consultado em 02 de agosto de 2020.

Chabal, Patrick e Jean-Pascal Daloz (1999), *Africa Works: Disorder as a Political Instrument*. Oxford, James Currey.

Chandler, David (2012) « Comment le state building affaiblit les États », in « (Re-) construire les États, nouvelle frontière de l'ingérence, Points de vue du Sud », Paris, *Editions Centre Tricontinental, Alternatives sud*, vol. 19, pp. 23-35.

Chang, H.-J. (2010), «It's time to Reflect the Washington Consensus», *The Guardian*. Disponível em: <https://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/nov/09/time-to-rejectwashington-seoul-g20>, consultado em 20 de julho de 2020.

Châtaigner, Jean-Marc (2004), « Aide publique au développement et réformes des systèmes de sécurité : L'improbable rencontre du Dr. Jekyll et de Mr. Hyde », Paris, *Revue Afrique contemporaine*, n°209, CAIRN.INFO, pp.39-40. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-afrigue-contemporaine-2004-1-page-39.htm>. Consultado em 08 de outubro de 2020.

Chavagneux, C., Tubiana, L. (2000), *Quel avenir pour les institutions de Bretton Woods ? Les transformations de la conditionnalité*, Rapport du Conseil d'analyse économique, nº 25, La documentation française.

Charillon, Frédéric (2002), « Sur le concept de 'capacité d'entraînement diplomatique' », in *Politique étrangère, Nouveaux regards*, Paris, Presse de sciences po, (Online), pp. 228 et 411, consultado em 12 de março de 2020.

Chauvet, Lisa et. al (2007), « The Cost of Failing States and the Limits to Sovereignty », *Research Paper* 2007/30, Helsínquia: UNU-WIDER.

Chole, E., Jibrin I. (1995), *Democratization Process in Africa: Problems and Prospects*, Dakar, CODESRIA.

Chomsky, Noam (2007), *Estados fallidos, El abuso del poder y el ataque a la democracia*, Ediciones B, méxico, D.F., Apud Medrano, Salvador F.R. (2011), «De los Estados Fallidos. Failed States», em Rer. Boliv. de derecho nº11, pp.86-113. (Online) Disponível em: <https://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n11/a05.pdf>, consultado em abril 2020.

Chomsky, Noam (2006), *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*, New York, Metropolitan Books/Henry Holt.

Clapham, Christopher (2009), « Tasks and Responsibilities of the African State. Dossier L'Africa nelle relazioni internazionali: sfida al passato», *Quaderni di Relazioni Internazionali* n. 10, ISPI.

Clapham, Christopher (2002), « The Challenge to the State in a Globalized World », In *Development and Change* 33 (5), Institute for Social Studies, p-775-795.

Clapham, Christopher (2001), « Rethinking African States », South Africa, in *African Security Review* 10 (3). Disponível online em: <https://www.iss.co.za/Pubs/ASR/10No3/clapham.html>, consultado em dezembro de 2019.

Clapham, Christopher (1996), *Africa in International Relations: The Politics of State Survival*, Cambridge University Press, p.35.

Collier, Paul (2009), *The Political Economy of Fragile States and Implications for European Development Policy*, Documento de apoio para o Relatório Europeu sobre o desenvolvimento.

Collier, Paul e Venables, J. (2009), *Natural Resources and State Fragility*, Documento de apoio para o Relatório Europeu sobre o Desenvolvimento de 2009.

Collier, Paul (2007), *The Bottom Billion*, Oxford, Oxford University Press, p.7.

Collier, Paul e Anke Hoeffler (2004), « Greed and Grievance in Civil War », *Oxford Economic Papers* 56, nº4, pp.563-595. (Online) DOI: 10.1093/oep/gpf064, consultado em 11 de março de 2020.

Collier, Paul e Anke Hoeffler (2002), *Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies*, Policy Research Working Paper 2902, World Bank. (Online) Disponível em: <http://www.csae.ox.ac.uk/conferences/2002-UPaGiSSA/papers/Hoefflercsae2002.pdf>, consultado em 11 março 2020.

Collier, Paul e Anke Hoeffler (2001), *Greed and Grievance in Civil War*, World Bank, October (reprint 2004, Oxford University Press). (Online) Disponível em: <http://www.nyu.edu/econ/user/debraj/Courses/Readings/CollierHoeffler.pdf>, consultado em 11 março 2020.

Coppedge, Michael (1993) *Institutions and Democratic Governance in Latin America*, in *Rethinking development Theories in Latin America*, ILAS, University of North Carolina Apud Medrano, Salvador F.R. (2011), «*De los Estados Fallidos. Failed States*», em Rer. Boliv. de derecho nº11, pp.86-113. (Online) Disponível em: <https://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n11/a05.pdf>, consultado em abril 2020.

CNUCED (2000), *Ajustement structurel, croissance et interactions entre l'aide et la dette*, Chapitre 4. Disponível em [https://www.unctad.org/fr/Docs/lde2000p2ch4\\_fr.pdf](https://www.unctad.org/fr/Docs/lde2000p2ch4_fr.pdf). Consultado em 20 de agosto de 2020.

CPIA, *Public Sector management and Institutions Cluster Average*. (Online) Disponível em: Data.worldbank.org., consultado em janeiro de 2019.

Cravinho, João Gomes (2008), *Visões do Mundo. As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 3ª Edição, pp. 78-82; 209-211; 255-257.

CSRC (2007), *Crisis, Fragile and Failed States: Definitions used by the Crisis States Research Centre*, CSRC, London, London School of Economics (LSE). (Online) Disponível em <https://www.crisisstates.com/download/drc/FailedState.pdf>, consultado em 12 de janeiro 2019.

Coussy, Jean (2006), «*Etats africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington*», *L'Économie politique*, vol. nº32, pp.29-40.

Darbot, Pierre et Christian Laval (2016), *Ce cauchemar qui n'en finit pas. Comment le néolibéralisme défait la démocratie*, Paris, La découverte, coll. « cahiers libres », 2016.

Dardot, Pierre et. al (2008) *La gouvernementalité néolibérale*, Paris, La Découverte, 2008.

Davakan, Brice (2005), «*Démocratie et penseurs culturelles en Afrique Noire*», in *Perspective Afrique*, vol.1, nº1. Disponível (online) em : <https://www.researchgate.net/publication/266369744-democratie-et-penseurs-culturelles-en-Afrique-Noire-faut-il-penser-une-democratie-tropicale>. Consultado em 03 de 08 de 2020.

David, Charles-Philippe (2000), *A Guerra e a Paz. Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*, Coleção Economia Política / 72, Instituto Piaget 2001, Ed. Originale en 2000, *La Guerre et la Paix*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Deaton, Angus. (2013), *The Great Escape*, Princeton:Princeton University Press, Apud Lopes, Carlos (2020), *Africa em Transformação: Desenvolvimento Económico na Era da Dúvida*, Lisboa, Edições Tinta -da-China Lda, p.89

Delcourt, Laurent (2009), Éditorial « Retour de l'État, pour quelles Politiques sociales ? Points de vue du sud », in *Alternatives sud*, 2009, *Editions Centre Tricontinental*, vol 16-2009/2, pp. 7-36.

DFID (2001), *The Causes of Conflict in Sub-Saharan Africa*, Documento-quadro, Londres: DFID.

Di John, Jonathan (2011), *Failed States in Sub-Saharan Africa: A Review of the Literature*, Madrid, ARI, Real Instituto Elcano. (Online) Disponível em: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/Content?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/ari5-2011](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari5-2011), consultado em 12 de fevereiro de 2019.

Di John, Jonathan (2010), “Conceptualización de las causas y consecuencias de los Estados falidos: una reseña crítica de la literatura”, in *Fragilidad y fallas estatales: una perspectiva comparada, dossier, DFID*, London, pp. 46-86.

Dirk, Berg-Schlosser, Bertrand Badie e France, Leonardo Morlino (2020), *The SAGE Handbook of Political Science*, SAGE Publications Ltd.

Dorff, Robert (2002), *Paper prepared for delivery at the Failed States Conference*, Santa Barbara, CA, 9-11 September 2002. (Online) Disponível em: [https://www.researchgate.net/.../2002792637\\_Robert-H\\_Dorff](https://www.researchgate.net/.../2002792637_Robert-H_Dorff), consultado em fevereiro de 2020.

Dorff, Robert (2000), *Addressing the Challenges of Failed States*, Presented in ‘Failed States Conference’, Florença-Itália, em abril de 2000.

Duval, Claude e Ettori, François (2014), « États fragiles ... ou États autres ? Comment repenser l'aide à leur développement, notamment en Afrique ? ». Disponível em: [guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2014/12/Etats-fragiles-ou-Etats-autres.pdf](http://guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2014/12/Etats-fragiles-ou-Etats-autres.pdf). Consultado em 05 de setembro de 2020.

Easterly, W.E. (2006), *The White Man's Burden, Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, New York, Penguin Press, Apud Bendaña, Alejandro (2012) « Deux lectures opposées de l'État “défaillant” en Amérique latine », en « (Re-) construire les États, nouvelle frontière de l'ingérence, Alternatives sud », vol.19, *Cetri Editions Syllepse*, Paris, pp.155-170.

Easterly, W.E. (2000), *Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?* World Bank Policy Research Working Paper Nº2482. World Bank, Washington, DC, p.12.

Elbadawi, Ibrahim e Nicholas Sambanis (2002), «How Much War Will We See? Explaining the Prevalence of Civil War », *Journal of Conflict Resolution* 46, nº3, pp.307-334.

Elias, Norbert (1994), *The Civilizing Process: The History of Manners and State Formation and Civilization*, Blackwell, Oxford.

Ekeh, Peter (1975), “Colonialism and the Two Publics: The Theoretical Statement”, *Comparative Study in Society and History*, 17 (I), pp. 91-112

Engel, U. e Erdman, G. (2007), “Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept”, in “Commonwealth and Comparative Politics”, vol. 45, nº1, pp.95-119.

Engberg-Pedersen, Lars et. al (2008), *Fragile Situations – Current Debates and Central Dilemmas*. Relatório nº 2008, p.9, Copenhaga, Instituto de Estudos Internacionais da Dinamarca.

Engel, Rebecca E. e Vieira, Luiz F. (2012), « State building au Timor-Oriental : travail de sape de la légitimité de l'État », in « (Re-) construire les États, nouvelle frontière de l'ingérence. Points de vue du Sud », Paris, *Editions Centre Tricontinental, Alternatives sud*, vol. 19, pp. 91-105.

Englebert, Pierre e Denis Tull (2008), « Post-Conflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States », *International Security* 32, nº 4, pp. 106-139.

Englebert, Pierre (2009), *Africa: Unity, Sovereignty and Sorrow*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.

Englebert, Pierre (1997), « The contemporary African State: neither African nor State », *Third World Quarterly*, Vol.18, nº 4, pp.767-775.

Enio, Eduardo (2006), «Estados Frágeis, Falhados e Colapsados», *em Saber, Conhecimento e Informação*, Belo Horizonte. (Online) Disponível em: [brigidis.blogspot.com/2006/07/estados-frageis-falhados-e-colapsados.html](http://brigidis.blogspot.com/2006/07/estados-frageis-falhados-e-colapsados.html), consultado em fevereiro de 2019.

Erdman, G. e Engel, U. (2006), *Neopatrimonialism Revisited – Beyond a Catch All Concept*, Working Paper, German Institute of Global and Area Studies. (Online) Disponível em: [www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers), consultado em 23 novembro 2019.

Eriksen, Stein (2010), *The Theory of Failure and the Failure of Theory: "State Failure" in Theory and Practice*, PRIO, Oslo. (Online) Disponível em: [http://www.prio.no/files/file48992\\_stein\\_sundstol\\_eriksen\\_sip\\_wg\\_nov30\\_des1.pdf](http://www.prio.no/files/file48992_stein_sundstol_eriksen_sip_wg_nov30_des1.pdf), consultado em 22 outubro 2019.

Eriksen, Stein (2009a), «The Liberal Peace is Neither: Peacebuilding, State building and the Reproduction of Conflict in the Democratic Republic of Congo», *International Peacekeeping*, Vol.16, No.5, Routledge, pp.652–666.

Eriksen, Stein (2009b), « The State We're In: Recent Contributions to the Debate of State-Society Relations in Africa », *Forum for Development Studies*, vol. 28, nº 2, Oslo, *The Norwegian Institute of International Affairs* (NUPI), pp. 289-308.

Espírito Santo, Augusto (2005), «Ameaças, Desafios e Mudanças», Editorial, Lisboa, *Revista Militar*, nº2437/2438, pp.1-2. (Online) Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/44>, consultado em 25 de junho de 2020.

European Commission (2009), *Making the Difference: Strengthening capacities to respond to crises and security threats*, Brussels.

European Commission (2007), *Towards an EU response to situations of fragility - Engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 25 October 2007, COM (2007) 643 final. (Online) Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:07:0643:FIN:EN:PDF>, consultado em 20 novembro de 2019.

European Commission (2009), *European Report on Development: Forging a New European Approach*, EU/European University Institute, Brussels, p.31. Disponível em: [http://erd.eui.eu/media/fullreport/ERD/2009\\_EN\\_LowRes.Pdf](http://erd.eui.eu/media/fullreport/ERD/2009_EN_LowRes.Pdf), consultado em 12 dezembro 2019.

European Commission (2005), *Presidency Statement on Peacebuilding*, Statement to the Security Council of The United Nations on Peacebuilding by H.E. Mr. Jean-Marc Hoscheit, Permanent Representative of Luxembourg to The United Nations, on behalf of the European Union (New York).

European Commission (2003), *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, consultado em 1 dezembro 2010.

Evans, Gareth (2006), « Peacebuilding: Six Golden Rules for Policymakers. “Security and Post-Conflict Peacebuilding: The Role of the United Nations” », *Compilation of presentations made at the third joint seminar UNOG/DCAF*, 27 October 2005, Geneva. Disponível em: <http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=23748>, consultado em 14 março 2007.

Faganello, Priscila (2013), *Operações de Manutenção de Paz da ONU: de que forma os Direitos Humanos Revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz*, Brasília, Funag, Ministério das Relações Exteriores, pp.39-50. Disponível em: [www.funag.gov.br/.../1078-operacoes-de-manutencao-de-paz.pdf](http://www.funag.gov.br/.../1078-operacoes-de-manutencao-de-paz.pdf). Consultado em 26 de agosto de 2020.

Fearon, James e David, Laitin (2003), «Etnicity, Insurgency, and Civil War», *American Political Science Review* 97, nº1, pp.75-90.

Ferguson, Yale e Richard Mansbach (1999), « Global Politics at the Turn of the Millennium: Changing Bases of ‘US’ and ‘Them’ », *International studies Review*, 1, pp.77-108.

Ferreira, Patrícia M. (2014), *Estados Frágeis em África: A Intervenção Externa nos Processos de Construção do Estado (statebuilding) e da Paz (peacebuilding)*, Lisboa, Tese de doutoramento. Disponível em: [https://www.Academia.edu/6651149/\\_Estados\\_frageis\\_em\\_africa\\_a\\_intervencao\\_externa\\_no\\_s\\_processos\\_de\\_construcao\\_do\\_Estado\\_statebuilding\\_e\\_da\\_paz\\_peacebuilding](https://www.Academia.edu/6651149/_Estados_frageis_em_africa_a_intervencao_externa_no_s_processos_de_construcao_do_Estado_statebuilding_e_da_paz_peacebuilding), consultado em 12 janeiro de 2019.

Fontoura, Paulo (2005), *O Brasil e as Operações de manutenção da paz das Nações Unidas*, DF: Funag, grifo nosso, p.34.

Foreign Policy (2005), *Fund for Peace, The Failed States Index 2005*, pp.153-163. (Online) Disponível em: [https://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=3098](https://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3098), consultado em 12 de janeiro de 2019.

Foreign Policy (2006), *Fund for Peace, The Failed States Index 2006*. (Online) Disponível em [https://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=3420](https://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3420), consultado em 12 de janeiro de 2019.

Fourt, Oliver (2010), «1960 – 2010, 50 ans d'interventions militaires françaises en Afrique ». (Online) Disponível em: <http://www.rfi.fr/afrique/20100714-1960-2010-50-ans-interventions-militaires-francaises-afrigue>, consultado em 20 de janeiro de 2019.

Friedman, T. (2006), *La terre est plate : Une brève histoire du 21<sup>e</sup> siècle*, Paris, Saint Simon

Frisch, Dieter (1998), « La dimension politique dans les rapports avec les partenaires de Lomé », en GEMDEV, *La Convention de Lomé en question*, Paris, édition Karthala, pp.55-64.

Fukuyama, Francis (2004), *Statebuilding: Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century*, Cornell University Press, New York, p.186.

Fukuyama, F. (1992), *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion.

Gabas, Jean-Jacques (1998), « L'Europe et les pays ACP : Comment envisager une nouvelle Convention de Lomé ? », en GEMDEV, *La Convention de Lomé en question*, Paris, édition Karthala, pp.13-25.

Gabas, Jean-Jacques et Philippe Hugon (2001), *Les biens publics mondiaux et la coopération internationale*, L'Économie politique, 4, n° 12.

Gebauer, Thomas (2017), « Repolitiser les ONG pour éviter l'instrumentalisation », en « ONG, Dépolitisation de la résistance au néolibéralisme ? Points de vue du Sud », *Alternatives Sud*, vol.24, pp.29-43, CETRI, Paris.

Ghani, A. et. al (2008), *Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford, Oxford University Press.

Godin, Julie (2017), Éditorial, « ONG : dépolitisation de la résistance au néolibéralisme ? Points de vue du sud », *Alternatives sud*, vol. 24, CETRI Editions Syllepse, Paris.

Gogue, Tchabouré Aimé (2001), « Gouvernance en Afrique : Etat des lieux », en *Etudes et Recherches Economiques* n° 67, Banque Africaine de Développement, FASEG, Université de Lomé. Disponível em: <https://www.afdb.org/...publications/00157668-EN-ERP-67.pdf>. Consultado em 05 de julho de 2020.

Grieco, Joseph M. (1993), « Understanding the problem of international cooperation: the limits of neoliberal institutionalism and the future of realist theory », in David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, pp.301-338.

GTZ (2008), *State-building in the Context of Fragile Statehood and Poor Government Performance – Lessons Learnt by German Development Cooperation*. Eschborn : German Development Cooperation.

Guèye, Babacar (2009), « La démocratie en Afrique : Succès et résistances ». *Revue Pouvoirs*, vol.129. No2. 2009, pp.5-26. - Disponível em: [https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2009-2\\_page.5.htm](https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2009-2_page.5.htm)

Guillaumont, P. et al. (2009), *State Fragility and Economic Vulnerability: What is Measured and Why?* Documento de apoio para o Relatório europeu sobre o Desenvolvimento de 2009.

Gurr et. al (1998), «Systematic Early Warning of Humanitarian Emergencies», *Journal of peace Research*, Vol.35, n° 5, 1998, pp. 551-579.

Harvey, D. (2000), « Time-Space Compression and the Postmodern Condition », Apud Baltodano, A. P. (2009), « Mondialisation, sécurité humaine et politiques sociales au Nord et au Sud », in « Retour de l'État, pour Quelles Politiques sociales ? Points de vue du sud », Paris, *Editions Centre Tricontinentale, Alternatives sud*, vol.16 – 2009, pp.39-58

Held, D (2003), «The Changing Structure of International Law: Sovereignty Transformed? » In D. Held & A. McGrew (ed.), *The Global Transformations Reader: An Introduction to the*

Globalization Debate. Cambridge: Polity, Apud Carlos Lopes (2020), África em Transformação: Desenvolvimento Económico na Era da Dúvida, Lisboa, Tinta da China, p.51.

Helman, Gerald, e Steven Ratner (1993), Saving Failed States, Foreign Policy, Winter 1992-1993.

Herbst, J. (2000), States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control, Princeton University Press.

Herbst, J. (1996), Responding to failure in Africa, in International Security 21(3), p.120-144.

Hettne, Bjorn (2010), «Development and Security: Origins and Future», *Security Dialogue* vol.41 n.1, pp.31-52.

Herlemont-Zoritchak, Nathalie (2009), « Droit d'ingérence » et droit humanitaire : les faux amis ». Disponível em: <https://journals.openedition.org/humanitaire/594>, consultado em fevereiro de 2020.

ICISS (2001), *The Responsibility to Protect*, Report from the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa, 2001. (Online) Disponível em: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>, consultado em outubro 2019.

IEO (Gabinete Independente de Avaliação do FMI), (2011), *Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis*. IMF Surveillance in 2004-2007, Apud Lopes, Carlos (2020), África em Transformação: Desenvolvimento Económico na Era da Dúvida, Lisboa, Edições Tinta -da-China Lda., p.78.

International Alert (2008), *The World Bank in fragile and conflict-affected countries - 'How', Not 'How Much'*, London, 2008. Disponível em: [http://www.international-alert.org/sites/default/files/library/042008WorldBank\\_ExecutiveSum.pdf](http://www.international-alert.org/sites/default/files/library/042008WorldBank_ExecutiveSum.pdf), consultado em 01 novembro 2019.

Ignatieff, Michael (2002), *Intervention and State Failure*. Disponível online: <https://www.linkedin.com/school/harvard-kennedy-school-of-governement>, consultado em 12 de outubro de 2019.

Ipke, E. (2007), «Challenging the Discours on Fragile States», *Conflict Security & Development*, 7 (1), pp.85-124.

Jackson, Robert (1990), *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, New York, Cambridge University Press, Apud Ferreira, Patrícia M. (2014), *Estados Frágeis em África: A Intervenção Externa nos Processos de Construção do Estado (statebuilding) e da Paz (peacebuilding)*.

Jackson, Robert (1998) « Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and Failed States », *Institute of International Relations, UBC Working Paper*, pp.25-27.

Jackson, Robert (1992), « Juridical Statehood in Sub-Saharan Africa », *Journal of International Affairs*, Vol.46, No.1, pp.1-16. Ferreira, Patrícia M. (2014), *Estados Frágeis em África: A Intervenção Externa nos Processos de Construção do Estado (statebuilding) e da Paz (peacebuilding)*

Jackson, Robert (1987), *Quasi-States, dual regimes and neoclassical theory: international jurisprudence and the Third World*, In *International Organization*, vol.41, Nº4, pp.519-549, Apud

Ferreira, Patrícia M. (2014), *Estados Frágeis em África: A Intervenção Externa nos Processos de Construção do Estado (statebuilding) e da Paz (peacebuilding)*.

Jackson, Robert e Rosberg, C.G. (1982), «Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical Statehood», *World Politics*, Vol. 35 No.1, pp.1-24 Apud, Patrícia M. (2014), *Estados Frágeis em África: A Intervenção Externa nos Processos de Construção do Estado (statebuilding) e da Paz (peacebuilding)*.

Jentleson, Bruce (2000), *Opportunities Missed, Opportunities Seized. Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World*, New York, Carnegie.

Joseph, Richard (1997), « Democratization in Africa After 1989 », *Comparative Politics*, Vol. 29, nº3, April, pp. 363-381.

Jung, Dietrich (2008), *State Formation and State-Building: Is there a lesson to learn from Sociology?* In DIIS REPORT 2008, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, p.39.

Kannan, K.P. (2007), «Social security in a globalizing world», *International social Security Review*, vol. 60, pp. 2-3.

Khan, Mushtaq (2006), *Governance, Economic Growth and Development since the 1960s, Background Paper for World Economic and Social Survey*, Apud Di John, Jonathan (2010), *Conceptualización de las causas y consecuencias de los Estados falidos : una resenâ crítica de la literatura, in Fragilidad y fallas estatales : una perspectiva comparada*, dossier, DFID, London, pp. 46-86.

Kaldor, M. (2007), *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Second Edition, Stanford University Press, Palo Alto.

Kaldor, M. (1999), *New and Old Wars*, Policy Press, Cambridge.

Kaplan, Seth (2010), « Rethinking State-building in a Failed State », *The Washington Quarterly*, vol.33, No.1, Center for Strategic and International Studies, pp.81-97.

Kaplan, Seth (2009), « Identity in Fragile States: Social cohesion and state building », *Society for International Development*, 2009, vol. 52 n. 4, pp.466-472. Disponível em: [http://www.sethkaplan.org/onlinedoc/Development\\_Identity\\_Fragile\\_States\\_12.09.pdf](http://www.sethkaplan.org/onlinedoc/Development_Identity_Fragile_States_12.09.pdf), consultado em 20 janeiro 2020.

Kaplan, Seth (2008a), « The Remarkable Story of Somaliland », *Journal of Democracy* Vol. 19, Nº3, July 2008. Disponível em: <http://www.sdw.org/Somaliland.pdf>, consultado em 21 novembro 2019.

Kaplan, Seth. D. (2008b), *Fixing Fragile States. A New Paradigm for Development*, Westport (conn), London, Praeger, p.129.

Kaplan, Robert (1994), «The Coming Anarchy», *The Atlantic Magazine*. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/4670/>, consultado em 12 novembro 2019.

Keohane, Robert (2003), «Political Authority after Intervention: Gradations in Sovereignty» in Holzegrefe J.L. & Keohane R. (dir.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press.

Keohane, Robert (2002), *Political Authority after Intervention: Gradations in Sovereignty*, in Holzegrefe J. L. & Keohane R. (dir.,), *Humanitarian Intervention: Ethical, legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press.

Keohane, Robert O. e Nye, Joseph S. (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston Little, Brown and Company.

Kervran, David (2017), « Effets inégalitaires du mode d'action des ONG en Amérique latine », en « ONG, Dépolitisisation de la résistance au néolibéralisme ? Points de vue du Sud », *Alternatives Sud*, vol.24, pp.45-68, CETRI, Paris.

Keutcheu, Joseph (2014a), « L'ingérence démocratique en Afrique comme institution, dispositif et scène », *Revue Études internationales*, vol. 45, nº3, pp.355-492. Disponível em: [www.erudit.org/revues/ei/2014-v45-n3-ei01626/1027554ar/resume/](http://www.erudit.org/revues/ei/2014-v45-n3-ei01626/1027554ar/resume/). Consultado em 26 de agosto de 2020.

Keutcheu, Joseph (2014b), « Ingérence démocratique et state-building en Afrique : éléments de discussion de l'institutionnalisation de l'idéalisme étatique dans les relations internationales ». Disponível em : [www.academie.edu/4992460/\\_ingérence\\_démocratique\\_et\\_state\\_building\\_en\\_Afrique\\_éléments\\_de\\_discussion\\_de\\_l\\_institutionnalisation\\_de\\_l\\_idéalisme\\_étatique\\_dans\\_les\\_relations\\_internationales](http://www.academie.edu/4992460/_ingérence_démocratique_et_state_building_en_Afrique_éléments_de_discussion_de_l_institutionnalisation_de_l_idéalisme_étatique_dans_les_relations_internationales). Consultado em 26 de agosto de 2020.

Klaire, Michael T. (1994), *Peace and world Security Studies. A Curriculum Guide*, Boulder (col.), Lynne Rienner.

Kohli, Atul (2004), *State-directed Development : Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge : Cambridge University Press, Apud Di John, Jonathan (2010), *Conceptualización de las causas y consecuencias de los Estados falidos : una reseña crítica de la literatura*, in *Fragilidad y fallas estatales : una perspectiva comparada*, dossier, DFID, London, pp. 46-86.

Krasner, Stephen D. e Pascual C. (2005), « Addressing State Failure », in *Foreign Affairs*, vol. 84, nº4, pp153-163.

Krasner, Stephen D. (2004), « Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failed States », *International Security* Vol.29, No. 2, pp.85-120.

Krasner, Stephen D. (1999), *L'hypocrisie organisée par la Souveraineté*, Éditions Broché, 1999, pp.9-25.

Krasner, Stephen D. (1995), *Power politics, institutions and transnational relations*, in Thomas Risse-Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In : Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.257-279.

Krause, Keith e Michael Williams (1997), *Critical Security Studies. Concepts and Cases*, Minneapolis, Minneapolis University Press.

Krugman, P. (2008), *International Economics: Theory and Policy*, Mumbai: Pearson, Apud Lopes, Carlos (2020), *África em Transformação: Desenvolvimento Económico na Era da Dúvida*, Lisboa, Edições Tinta -da-China Lda, p.69.

Lange, Matthew K. (2004), « British Colonial Legacies and Political Development », *World Development* 32 (6), pp. 905 – 922.

Lara, António Sousa (2000), *Colonização Moderna e Descolonização*, Lisboa, ISCSP, Apud Mendes de Carvalho, Apolinário (2011), *Política Externa da Guiné-Bissau, Face aos Novos Paradigmas nas Relações Internacionais, Diplomacia e Cooperação Internacional*, Bissau, ENACEP, segunda edição 2015, pp.158-236.

Laval, Christian (2001), « Démocratie et néolibéralisme », en « Politiques Néolibérales et Alternatives Syndicales », Paris, Institut des Recherches de la FSU. Disponível em <https://institut.fsu.fr/democratie-et-neoliberalisme-par.html>. Acesso em dezembro 2018.

Legerê, Kathia (2008), «État Failli», Université Laval, publications, Apud Mendes de Carvalho, Apolinário (2011), *Política Externa da Guiné-Bissau, Face aos Novos Paradigmas nas Relações Internacionais, Diplomacia e Cooperação Internacional*, Bissau, 2015, ENACEP, segunda edição, p.173.

Lopes, Carlos (2020), *África em transformação: Desenvolvimento Económico na Era da Dúvida*, Lisboa, Tinta da China Lta, 1ª Edição, março de 2020.

Lopes, Carlos (2018), « La notion de codéveloppement, c'est du baratin », Jeune Afrique, Politique Économique. Disponível em : [www.jeuneafrique.com/549029/economie/grand-invite-de-leconomie-rfjeuneafrique-carlos-lopes-la-notion-de-codéveloppement-cest](http://www.jeuneafrique.com/549029/economie/grand-invite-de-leconomie-rfjeuneafrique-carlos-lopes-la-notion-de-codéveloppement-cest). Consultado em 25 de fevereiro de 2021.

Lopes, C., Dowbor, L., e Sachs, I. (2010), *Riscos e Oportunidades em Tempos de Mudanças*, São Paulo: Instituto Paulo freire.

Luling, Virginia (1997), «Come Back Somalia? Questioning a Collapsed State», *Third World Quarterly* 18, No.2, junho.

Lichtensjejn, Samuel e Mônica Baer (1987) *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro*, São Paulo: Brasiliense, 1ª Edição, pp.196-199, Apud Pereira, J.M. (2013) «O Banco Mundial e a Construção Política dos Programas de Ajustamento Estrutural nos anos 80», *Revista Brasileira de História*, vol.33, nº 65, pp.359-381.

Mafeje, Archie (1991), *The Theory and Ethnography of African Social Formations: The Case of Interlacustrine Kingdoms*, Dakar, CODESRIA.

Mafeje, Archie (1971), «The Ideology of Tribalism», *The Journal of Modern African Studies*, nº 9(2), pp.253-261.

Mamdani, Mahmood (1996), *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Nj, Princeton University Press.

Manuel, T.A. (2003), «Africa and the Washington Consensus: Finfing the Right Path. Finance & Development», 40 (3), pp.18-20, FMI, Apud Lopes, Carlos (2020), *África em Transformação: Desenvolvimento Económico na Era da Dúvida*, Lisboa, Edições Tinta -da-China, Lda, p.71.

Martin, H.-P e Schumann, H. (2008), *A Armadilha da Globalização – assalto à democracia e ao bem-estar social*, Editora Terramar (2008). (Online) Disponível em: <https://dissidentex.Wordpress.com/2008/06/09/a-armadilha-da-globalizacao-livro/>. Consultado em 12 de junho de 2020.

Mbeki, Moeletsi (2010), *Security and Development in Sub-Saharan Africa: Looking to the Future*, Allafrica.com, consultado em 02 novembro de 2019.

Médard, Jean-François, (1991), *États d'Afrique Noire : Formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala.

Medrano, S. F. R (2011), «De los Estados Fallidos, Failed States», *Boliv. De derecho nº11*, enero 2011, issn 2017-8157, pp.86-113.

Mendes de Carvalho, Apolinário (2011), *Política Externa da Guiné-Bissau, Face aos Novos Paradigmas nas Relações Internacionais, Diplomacia e Cooperação Internacional*, Bissau, ENACEP, segunda edição 2015, pp.158-236.

Mendes de Carvalho, Apolinário (2003), *ACP-União Europeia: Que Cooperação? Análise dos PIN no Quadro da Convenção de Lomé. O Caso da Guiné-Bissau*, Bissau, Editora Nova Gráfica, pp.14-53.

Mengisteab, K. (2008), « Globalisation and State-Society Relation in Africa », *Africa Development – Afrique et développement*, vol. XXXIII, nº 2.

Menkhaus, K. (2007), « Governance Without Government in Somalia: Spoilers, State Building, and the Politics of Coping », *International Security* nº 31 (3), p.87.

Merrien, F.-X. (2007), «Em direção a um novo consenso pós-Washington na América Latina?», *Política Social*, nº 3.

Merrien, F.-X. (2001) « Les nouvelles politiques sociales de la Banque mondiale : le cas des pensions », *Revue internationale des sciences sociales*, 4, nº 170.

Milando, João (2014), *Cooperação sem Desenvolvimento*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, Imprensa de Ciências Sociais, Estudos e Investigações 39, 2ª Edição, 1ª Edição em 2005.

Mkandawire, Thandika (2013), *Neo-patrimonialism and the Political Economy of Economic Performance*, Documento de trabalho (I), Estocolmo, Institute for Future Studies, p.5.

Mkandawire, Thandika (2007), *From the national Question to the Social question*, 5<sup>th</sup> Harold Wolpe Memorial Lecture. Disponível online em <https://www.wolpetrust.org.za/lectures/2007/National-question-social-question.pdf>

Mkandawire, Thandika (2005), «Targeting and Universalism in Developing Countries», *Unrisd, SocialPolicy and Development Paper*, nº 23, December.

MNECIC (2011), *Resumo dos Debates da Consulta Nacional sobre a Declaração de Paris e os Princípios para uma Intervenção eficaz em Estados Frágeis*, Bissau 7 e 8 abril, 2011, Arquivos do MNECIC, Bissau.

Moore, Barrington (1966), *The Social Origins of Democracy, State Capacity and Aide Dependence in the Fourth World in The Democratic Development State: Politics and Institutional Design*, Oxford Studies in Democratization, eds., Mark Robinson and Gordon White, Oxford : Oxford University Press, p.8., Apud Di John, Jonathan (2010), *Conceptualización de las causas y consecuencias de los Estados fallidos : una resenā crítica de la literatura, in Fragilidad y fallas estatales : una perspectiva comparada*, Dossier, DFID, London, pp. 46-86.

Myrdal, G. (1972), *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Allen Lane, London.

Mussi, C., Afonso, F. R. (2008), «Como conciliar desarrollo económico con bienestar social? Algunas reflexiones sobre los nuevos desafíos latino-americanos», *Nueva Sociedad*, 215, maio-jun.

Naim, M. (1999) *Fads and fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion*, Rascunho de um documento preparado para a Conferência sobre Reformas de Segunda Geração do FMI, Washington, DC, Apud Lopes, Carlos (2020), *África em Transformação: Desenvolvimento Económico na Era da Dúvida*, Lisboa, Edições Tinta -da-China Lda, p.68

Najam, A. (2005), *The view from the South: Developing Countries in Global Environment Politics*, in Axelrod et. al (dir.), *The Global Environment: Institutions, Law and Policy*, Washington DC, Congressional Quarterly Press.

N'Dimina-Mougala, Antoine-Denis (2009), « Les manifestations de la Guerre froide en Afrique Centrale (1961 – 1989) », en *Revue Guerres mondiales et conflits contemporains* N°233, pp.53 -65. (Online) Disponível em :<https://www.cairn.info/revue-guerres-mondiales-et-conflits-contemporains-2009-1-page-53.htm>, consultado em 14 de março de 2020.

NEPAD/AU (2005), *African Post-Conflict Reconstruction Policy Framework*, NEPAD Secretariat / African Union, Governance, Peace and Security Program, July 2005. (Online) Disponível em: <<http://www.africanreview.org/docs/conflict/PCR/Policy/Framework.pdf>>, consultado em 21 de abril 2020.

Newbury, C. (1998), « Ethnicity and the Politics of History in Rwanda », *Africa Today* 45 (1), pp.7-24.

Nicolau, Vítor Hugo (1999), «Estado e Poder em África, uma perspetiva histórica», Lisboa, *Revista de História e Teoria das Ideias, Relações Internacionais* vol. XI, IIª série, Centro de História da Cultura, Universidade Nova de Lisboa.

Nolan, Janne E. (1994), *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*, Washington, The Brookings Institution.

Norris, P. (2012), *Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare and Peace*, New York: Cambridge University Press (chapter 2).

Nunn, N. e Wantchekon, L. (2009), « The Slave Trade and the Origins of Mistrust in Africa », *National Bureau of Economic Research Working Paper* nº14918, Cambridge: *National Bureau of Economic Research*, p.43.

Nunn, N. (2008), « The Long-Term effects of Africa's Slave trades », *The Quarterly Journal of Economics* nº 123 (1), pp. 139-176.

Nunn, N. (2007), « Historical Legacies: A Model Linking Africa's Past to its Current Underdevelopment », *Journal of Development Economics* nº83, pp. 157-175.

Observatoire de L'Afrique (2008), *Les Etats fragiles en Afrique : Un paradigme utile pour l'action*? Rapport de conférence, Didimala Lodge, Afrique du Sud – 12 à 13 de maio 2008, pp.2-3, e 11-14. (Online) Disponível em [https://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2014/12/Fragile\\_statehood-french\\_version.pdf](https://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2014/12/Fragile_statehood-french_version.pdf), consultado em 15 de fevereiro de 2020.

Ocampo, J.A. (2008), «Las conceptiones de la política social: universalismo versus focalización», *Nueva Sociedad*, nº215, mai-juin.

OCDE (2012), *Pour un soutien international aux États en sortie de crise : Repenser les politiques, changer les pratiques*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Paris, Éditions OCDE.

OCDE (2010a), *Perspectives du développement mondial 2010. Le basculement de la richesse*, Paris, Éditions OCDE.

OCDE (2010b), *Le financement des États en transition : vers une meilleure réponse, Conflits et fragilité*, Éditions OCDE, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264084001-fr>. Consultado em 05 de setembro de 2020.

OCDE (2009), *Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States – Annual Report 2008*, Paris: OCDE.

OCDE (2009), *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*, Paris, Éditions OCDE.

OECD (2008), *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*, Paris, DAC/OECD. (Online) Disponível em <<http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>>, consultado 12 de fevereiro de 2020.

OECD (2010), *Peacebuilding and Statebuilding: Priorities and Challenges. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*, OECD, Paris. (Online) Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/34/45454619.pdf>, consultado em 12 de fevereiro de 2020.

OECD (2011), *A New Deal for Engagement in Fragile States. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*, Paris, OECD. (Online) Disponível em: <http://www.oecd.org/site/dacpbsdialogue/documentupload/49151944.pdf>, consultado 12 de fevereiro de 2020.

Ohlson Thomas e Söderberg, (2002), *From Intra-State War to Democratic Peace in Weak States*, Uppsala University Press, Apud Ferreira, Patrícia M. (2014), *Estados Frágeis em África: A Intervenção Externa nos Processos de Construção do Estado (statebuilding) e da Paz (peacebuilding)*.

Oliver de Sardan, J. (2004), « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique Africaine* 2004/04, Nº 96, pp.139 -162. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2004-04-page-139.htm>. Consultado em 03 de fevereiro 2019.

Olivier de Sardan, J.-P. (2000), « Dramatique déliquescence des États en Afrique » *le Monde diplomatique*, février.

Oliveira, Ricardo Soares de (2009), «África desde o fim da Guerra Fria», *Relações Internacionais* nº24, pp. 93-114.

Orléan, André (2013), « Le néolibéralisme entre Théorie et pratique », Entretien avec André Orléan, Dans *Cahiers Philosophiques* 2013/2, nº 133, pp.9-20.

Osaghae, Eghosa (2003), *Colonialism and Civil Society in Africa: The Perspectives of Ekeb's Two Publics*, Paper Delivered at the Symposium on Canonical Works and Continuing Innovation in African Arts and Humanities, Acra, Gana, p.3.

Ostri, J., Loungani, P. e Davide, F. (2016), *Neoliberalism Oversold? Finance&Development*, 52 (2), pp. 38-41, FMI, *Apud Lopes, Carlos (2020), África em Transformação:Desenvolvimento Económico na Era da Dúvida*, Lisboa, Edições Tinta -da-China Lda, p.80.

Ottaway, Marina (2003), « La démocratie en question : la montée du demi-autoritarisme », *Affaires étrangères (Council on Foreign Relations)*, 82 (3) : 147.

Otité, Onigu (1990), *Ethnic Pluralism and Ethnicity in Nigeria*, Ibadan: Shaneson Limited.

Palier, J., Prévost, B. (2006) *Le développement humain social. Nouveau discours et idéologie de la Banque mondiale*, Colloque international « État et régulation sociale. Comment penser la cohérence de l'intervention publique ? », Institut national d'histoire de l'art, Équipe Matisse, 11-13 septembre.

Paris, Roland, e Sisk, Timothy (2009), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, London, and New York: Routledge.

Paris, Roland (2004), *At war's end: building peace after civil conflict*, Cambridge University Press, New York, p.289.

Paris, Roland (2002), « International Peacebuilding and the “Mission Civilisatrice” », *Review of International Studies* n°28, pp.637-656.

Patrick, S. (2011), *Links fracos: Estados frágeis, ameaças globais e segurança internacional*, Nova Iorque: Oxford University Press, Sexta edição.

Pasquino, Gianfranco (1988), *Governabilidad. Diccionario de Política*, Madrid, Siglo XXI.

Pei, M. e Kasper, S. (2003), *Lessons from the Past: The American Record on Nation-Building*. Carnegie Endowment for International Peace Policy Brief.

Pereira, J.M. (2013) «O Banco Mundial e a Construção Política dos Programas de Ajustamento Estrutural nos anos 80», *Revista Brasileira de História*, vol.33, nº 65, pp.359-381.

Piketty, T. (2013), *Capital in the Twentieth First century*, Cambridge: Harvard University Press, *Apud Lopes, Carlos (2020), África em Transformação:Desenvolvimento Económico na Era da Dúvida*, Lisboa, Edições Tinta -da-China Lda, p.89.

Piveteau, Alain (2007), « Entre État et marché : les ONG face à la critique ». Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/278780099\\_Entre\\_Etat\\_et\\_marché\\_les\\_ONG\\_face\\_a\\_la\\_critique](https://www.researchgate.net/publication/278780099_Entre_Etat_et_marché_les_ONG_face_a_la_critique). Consultado em 12 de agosto de 2020.

PNUD (2013); *A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado*, Relatório do Desenvolvimento Humano 2013, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, pp.120-121. (Online) Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR2013/Report/Portuguese.pdf>. consultado 12 de fevereiro de 2020.

PNUD (2004), *Rapport mondial sur le développement humain : 2015, mobilisation de partenariats mondiaux*, New York, PNUD.

PNUD (2000), *Discours de Mark Malloch Brown, Administrateur do PNUD, lors de la troisième Session du Bureau exécutif du PNUD*, 27 septembre 2000. (Online) Disponível em: <http://www.undp.org/dpa/statements/administ/2000/september/27sep00.htm>. Consultado em 12 de março de 2020.

PNUD (1999), *Rapport mondial sur le développement humain 1999*, New York, PNUD.

PNUD (1994), *Redefining Security: The Human Dimension, Current History*, 94, May 1995, pp. 24; 229-236, New York, PNUD.

Polet, François (2016), Éditorial, « Réhabiliter une lecture Nord-Sud du monde », in « Obsolète, le clivage Nord-Sud. Points de vue du Sud », Paris, *Editions Centre Tricontinental*, Alternatives sud, vol. 23, pp. 7-25.

Pouliquen, Béatrice (2009), *State-society relations and intangible dimensions of state resilience and state building: a bottom-up perspective*, Background paper to the European Report on Development 2009, Florence, European University Institute. (Online) Disponível em: [http://erd.eui.eu/media/BackgroundPapers/ERD-Background\\_Paper-Pouliquen.pdf](http://erd.eui.eu/media/BackgroundPapers/ERD-Background_Paper-Pouliquen.pdf), consultado em outubro 2019.

Pureza, José Manuel et. al (2006), *Peacebuilding and Failed States: Some Theoretical Notes*, Oficina do CES nº 256, julho, Universidade de Coimbra. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/256/256.pdf>, consultado em 12 outubro de 2019.

Pureza, José Manuel et. al (2005), *Prevenção de Conflitos Armados, Cooperação para o Desenvolvimento e Integração Justa no Sistema Internacional*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, p.11. (online) Disponível em: [http://www.ces.uc.pt/nucleos/hep/media/pdfs/prevencao\\_conflitos.pdf](http://www.ces.uc.pt/nucleos/hep/media/pdfs/prevencao_conflitos.pdf), consultado em 12 outubro 2019.

Ramel, Frédéric (2003), « La sécurité humaine : Une valeur de rupture dans les cultures stratégiques au Nord ? », *Études internationales* 34 (1), pp.79-104. (Online) Disponível em: doi :10.7202/006932ar, consultado em 13 de março de 2020.

Ranger, T. (1983), *The Invention of Tradition in Colonial Africa. In the Invention of Tradition*, ed. E. Hobsbawm e T. Ranger, Cambridge: Cambridge University Press, p.248.

*Rapport (2008) de la Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey*, Doha, 29 novembro – 2 décembre de 2008, Arquivos do MNE, Bissau.

Reno, William (1998), *Warlord Politics and African States*, Boulder (CO), Lynne Rienner Publishers.

Reno, William (1995), *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.189-222.

Rice, Condoleezza (2008), « Rethinking the National Interest. American Realism for a New World», *Foreign Affairs*, vol.87, nº4, July-August.

Richmond, Oliver P. (2011) «The Rule of law in liberal peacebuilding», in «Peacebuilding and Rule of Law in Africa: Just Peace? » *Edition SRIRAM*, New York: Routledge.

Roberts, David P. (2011), *Liberal Peacebuilding and Global Governance: Beyond the Metropolis*, New York: Routledge.

Rocha, José Luís (2017), « ONG en Amérique centrale : charité institutionnalisée et globalisée », en « ONG, Dépolitisation de la résistance au néolibéralisme ? Points de vue du Sud », *Alternatives Sud*, vol.24, pp.107-129, CETRI, Paris.

Rocha-Menocal, A. (2009), *State-Building for Peace – A New Paradigm for International Engagement in Post-Conflict Fragile States?* Documento de apoio para o Relatório Europeu sobre o Desenvolvimento de 2009.

Rodrigues, Alexandre Reis (2005), «Estados Falhados», Lisboa, *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, (Online) Disponível em [https://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view\\_txt.asp?id=229](https://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=229), consultado em 14 de janeiro de 2019.

Rodrik, D. (2017), «Growth Without Industrialization? Project Syndicate». Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/poor-economies-growing-without-industrializing-by-dani-rodrik-2017-10>, consultado em 20 de julho de 2020.

Rodrik, D. (2011), *The Globalization Paradox*, Nova Iorque: WW Norton, Apud Lopes, Carlos (2020), *África em Transformação:Desenvolvimento Económico na Era da Dúvida*, Lisboa, Edições Tinta -da-China, Lda, p.88.

Rogalski, M. (2013), « Les rapports Nord-Sud à l'épreuve de la mondialisation », *Recherches internationales*, avril-juin, n° 95.

Rosenau, James (1995), «Governance in the Twenty-First Century», *Global Governance*, 1, pp. 13-43.

Rosenau, James (1992), « The Relocation of Authority in a Shrinking World », *Comparative Politics*, 24, Apud Baltodano, A.P. (2009), « Mondialisation, sécurité humaine et politiques sociales » en « Retour de l'État, pour Quelles Politiques sociales ? Points de vue du sud », Paris, Editions Centre Tricontinental, *Alternatives sud*, 2009, pp. 39-58.

Rosenau, James (1990), *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press.

Rotberg, Robert (2002), *Failed States in a World of Terror*, Foreign Affairs, New York, p.85.

Rotberg, Robert (2003), *When States Fail*, Princeton University Press.

Roy, Srila (2017), « Le Mouvement indien des femmes : comprendre et dépasser « l'ONGisation », en « ONG, Dépolitisation de la résistance au néolibéralisme ? Points de vue du Sud », *Alternatives Sud*, vol.24, pp.45-68, CETRI, Paris.

Rubio, F. (2002), *Les ONG acteurs de la mondialisation*, Paris, La Documentation française.

Ryfman, P. (2014) *Les ONG*, Paris, La Découverte, 3<sup>e</sup> édition.

Sakpane-Gbati, Biléou (2011), « La démocratie à l'africaine », *Revue Étique publique*, vol. 13. N°2/2011, « Dialogues pour réinventer la démocratie». Disponível em: <https://journals.openedition.org/ethiquepubliques/679>. Consultado em 03 de julho de 2020.

Santos Villareal, G., et. al (2009), *Estados Fallidos. Definiciones conceptuales*, México, Centro de Documentación, Información y análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior.

Sêrro, Lourenço, (1997), *A cooperação ACP-UE – O Papel do CDI no Tecido Empresarial*, Ed. Universidade Moderna, Lisboa, 1997, p.28, Apud EEC, Community Development Policy, 1992.

Sem autor (2006), *Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza – DENARP I*, Bissau, MPIR.

Sem autor (2011), *Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza – DENARP II*, Bissau, MPIR.

Shinoda, Hideaki (2018), « La consolidation de la paix et l'édification de l'État sous l'angle de l'évolution historique de la société internationale », *International Relations of the Asia-Pacific* vol. 18, nº1, 2018. pp.25-43. (Online) Disponível em <https://doi.org/10.1093/irap/lcx025>, consultado em 15 janeiro 2020.

Shivji, Issa (2016), « La démocratie : Instrument de domination ou d'émancipation du Sud ?» en « Obsolète le clivage Nord-Sud, Point de vue du Sud », *Alternatives Sud*, vol.23, 2016/2, pp101-117.

Slaughter, Anne-Marie (1997), «The Real New World Order», in *Foreign Affairs*, 76, September-October, pp.183-197.

Smouts, M.-C. (1998), « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale des sciences sociales*, nº155, pp.85-94.

Sogge, David (2012), « La gouvernance supranationale : un défi pour la construction de la paix et d'États forts », en « (Re-) construire les États, nouvelle frontière de l'ingérence. Points de vue du Sud », Paris, Editions Centre Tricontinentale, *Alternatives sud*, vol. 19, pp. 37-55.

South Centre (2008), *South Centre calls for Revamping the Global Financial Architecture*, Statement by Board Members of the South Centre. Disponível em: <http://www.south-centre.org>, consultado em 15 de julho de 2020.

Sperling, James (2010), *The Post-Westphalian State, National Security Cultures, and Global Security Governance*, EUGRASP Working Paper n.16/2010. (Online) Disponível em: [http://www.eugrasp.eu/wp-content/uploads/2011/11/WP15\\_final.pdf](http://www.eugrasp.eu/wp-content/uploads/2011/11/WP15_final.pdf), consultado em 02 outubro 2019.

Starquit, O. (2011), « De quoi la gouvernance est-elle le nom ?». Disponível em <https://www.barricade.be/publications/analyses-etudes/quoi-gouvernance-est-elle-nom>. Consultado em 15 de agosto de 2020.

Stewart, Patrick (2006), «Weak States and Global Threats: Facts of Fiction», *The Washington Quarterly*, 29-2, automne.

Stiglitz, Joseph E. (2013), *The Price of Inequality*, Nova Iorque, Londres: WW Norton, Apud Lopes, Carlos (2020), *África em Transformação: Desenvolvimento Económico na Era da Dúvida*, Lisboa, Edições Tinta -da-China, Lda, p.69 e 89.

Stiglitz, Joseph E. (2005), *Após o Consenso de Washington*, Conferência em Buenos Aires, 30 de 08 de 2005. Disponível em: <https://sinpermiso.info/printpdf/textos/despues-del-consenso-de-washington>, consultado em 30 de 07 de 2020.

Stiglitz, Joseph E. (2004) *Del Consenso de Washington a una nueva Gobernanza Global*, Intervenção na Conferência organizada pela Fundação CIDOB e Initiative for Policy Dialogue, Barcelona, setembro de 2004. Disponível em: <https://www.almendron.com/politica/pdf/2005/reflexion/reflexion-0764.pdf>, consultado em, 30 de 07 de 2020.

Stiglitz, Joseph E. (2003), *Globalization and its Discontents*, Nova Iorque, Londres: WW Norton, Apud Lopes, Carlos (2020), *Africa em Transformação: Desenvolvimento Económico na Era da Dúvida*, Lisboa, Edições Tinta -da-China, Lda, p.69.

Stiglitz, Joseph E. (2002), *Globalização – A Grande Desilusão*, Lisboa, Edição Terramar.

Straw, Jack (2002a), *Failed and Failing States*. (Online) Disponível em <https://www.erj.bham.ac.uk/events/jstraw060902.pdf>, consultado em 12 de janeiro de 2019.

Straw, Jack (2002b), «Order out of Chaos: The Challenge of Failed States», in Leonard M. (dir.) Reordering the World, London, Foreign Policy Centre, Apud Chandler, 2012, «Comment le statebuilding affaiblit les États», en «(Re-) construire les États, nouvelle frontière de l'ingérence», Points de vue du Sud », Paris, Editions Centre Tricontinental, Alternatives sud, vol. 19, pp. 23-35.

Stewart, P. (2007), « Failed States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas », *International Studies Review* n°9, pp.644-662.

Stewart, F. e Bronw, G (2009), *Fragile States*, Working Paper nº51, Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity.

Smouts, Marie-Claude (1998), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Press de Science Po Apud David, Charles-Philippe (2000), *A Guerra e a Paz. Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*, Instituto Piaget, 2001.

Suhrke, Astri (2012), « Afghanistan : Échecs du state building sous perfusion et coercition », en « (Re-) construire les États, nouvelle frontière de l'ingérence. Points de vue du Sud », Paris, Editions Centre Tricontinental, Alternatives sud, vol. 19, pp. 75-89).

Suhrke, Astri (2007), « Reconstruction as Modernisation: the « post-conflict, project in Afghanistan » , *Third World Quaterly*, vol. 28, nº7.

The White House (2012), *U.S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa*, Washington. (Online) Disponível em: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/africa\\_strategy\\_2.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/africa_strategy_2.pdf), consultado em 04 novembro 2019.

The White House (2010), *National Security Strategy*, Washington. (Online) Disponível em: <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)>, consultado em 12 outubro 2019.

The World Bank (2013), *Growing Africa: Unlocking the Potential of Agribusiness*, Washington, DC.

Tilly, Charles (1995), *The formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press.

Tilly, Charles (1992), *Coercion, Capital, and European States*, Blackwell, Cambridge/Oxford.

Tricarico, A. (2007), «El riesgo que corren los más pobres: El enfoque del banco Mundial sobre seguridad social», *Social Right Watch*, en «Dignidade y Derecho, cómo hacer realidad el derecho universal a la seguridad social», Montevideo, Instituto del Tercer Mundo.

Tull, Denis M. (2008), « Post conflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States », *International Security*, vol. 32, issues 4, pp.106-139. (Online) Disponível em: <https://doi.org/10.1162/isec.2008.32.4.106>, consultado em 14 de outubro de 2020.

UE (2009), *Ultrapassar a Fragilidade de África*, Relatório Europeu sobre Desenvolvimento de 2009, Centro de Estudos Avançados Robert Schuman do Instituto Europeu, San Domenico di Fiesole.

Ullman, Richard (1983), « Redefining Security », *International Security* nº8, pp.129-153.

UN (1992), *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, Report of the Secretary-General, A/47/277, New York. (Online) Disponível em: <https://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>, consultado em 05 novembro 2019.

UNICEF (1987), *Adjustement with a Human Face*, Oxford: Clarendon Press.

United States of America (1997), *United States participation in multilateral development banks*, Washington (DC): Department of the Treasury, 1982, pp. 48; 59, *Apud GWIN*, pp.230-231; 270-271.

UOL (2005), *Principais Pontos de Reforma da ONU, proposta por Kofi Annan*, UOL Últimas Notícias. (Online) Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2005/03/20/utl1808u36791.jhtm>

UNRISD (2007), *Le pouvoir transformateur de la politique sociale. Leçons des recherches de l'UNRISD*, Recherches et politiques – Synthèse 5.

Van de Walle, N. (2007), *Neopatrimonialism: Democracy and Clientelism in Africa Today*, Working Paper 3-07, Mario Einaudi Center for International Studies, University of Cornell.

Van de Walle, N. e Johnston, T.A. (1999), *Repenser l'aide à l'Afrique*, Paris, Éditions Karthala.

Vincent, R. J., (1986) *Human Rights and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press.

Waltz, Kenneth (1998), « Interview with Ken Waltz », Conducted by Fred Halliday and Justin Rosenberg, in *Review of International Studies*, vol.24, pp.371-386.

Waltz, Kenneth (1990), « Realist thought and neorealist theory », in *Journal of International Affairs*, vol. 44, nº1, pp.21-37, *Apud Cravinho, 2008, Visões do Mundo. As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*, ICS Lisboa, p.202.

Weber, Max (1991), *From Max Weber: Essays in Sociology*, London, edited, Routledge, p.78.

Weiss, L. (1998), *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*, Cambridge, Eng., Policy Press, *Apud Baltodano, A.P.* (2009), «Mondialisation, sécurité

humaine et politiques sociales» en «Retour de l'État, pour quelles Politiques sociales ?» *Alternatives sud*, 2009, pp. 39-58.

White House (2002), *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, White House.

Williamson, John (1990), « What Washington means by policy reform », In «Latin American adjustment: how much has happened», Washington, *Institute of International Economics*, pp.5-20, 1<sup>a</sup>.ed.

Wolfensohn, J. D. (1998), *Discours du président de la banque mondiale au Conseil des gouverneurs du Groupe Banque mondiale*, Board of Governors annual meeting.

Yeates, N. (2001), *Globalization and Social Policy*, London, Thousand Oaks ; New dehli, Sage Publications, Apud Baltodano, A.P. (2009), « Mondialisation, sécurité humaine et politiques sociales » en « Retour de l'État, pour quelles Politiques sociales ? Points de vue du sud » *Alternatives sud*, 2009, pp. 39-58.

Young, Marion (2004), « Responsabilité et justice social globale », *Journal de philosophie politique*, volume 12, nº 4. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2004.00205.x>, consultado em 12 de fevereiro de 2019.

Zartman, I. William (1995a), *Elusive Peace. Negotiating an End to Civil Wars*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Zartman, William (1995b), *Collapsed States*. Lynne Rienner, Boulder.

Zartman, William (1997), *L'Effondrement de l'Etat. Désintégration et restauration du pouvoir légitime*, Paris, Nouveaux horizons. Ed. Original (1995), *Collapsed States. The Disintegration and Restauration of Legitimate Authority*, Boulder (CO), Lynne Rienner Publishers.

Zartman, William (2005), *Early and « Early Late » Prevention*, in Chesterman, Simon et. al (2005), *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*, Tokyo, United Nations University Press, 44 pages, posted 29 May 2007.

Zoellick, R. B. (2008), *Fragile States: Securing Development*, Survival 50(6), pp.67-68, Apud Relatório europeu sobre o Desenvolvimento, União Europeia (2009), *Ultrapassar a Fragilidade de África*, Centro de Estudos avançados Robert Schuman do Instituto Universitário Europeu, San Domenico di Fiesole.

Zurbriggen, Cristina (2008), *La nueva agenda del desarrollo. Dónde queda el Estado?* Nueva Sociedad, Nuso-documentos, [www.nuso.org](http://www.nuso.org), consultado em 15 de março 2020.

**FRAGILIDADE DOS ESTADOS E OS DESAFIOS DA  
RECONSTRUÇÃO E DA COOPERAÇÃO  
o caso dos países africanos do g7+**

\

Dissertação de Doutoramento em Ciência Política/Relações Internacionais

**ADENDA À TESE**

**Inquérito por questionário a funcionários públicos de 10 dos 14 países  
africanos membros do g7+**

Apolinário Mendes de Carvalho

# **Inquérito por questionário a funcionários públicos de 10 dos 14 países africanos membros do g7+**

## **1. Metodologia**

A parte empírica resultou da realização de um inquérito por questionário feito a nacionais dos países do g7+, com base em questões relacionadas com a intervenção externa.

O questionário é composto por três questões, cada uma delas com duas perguntas e que são indicadas no ponto seguinte.

Os questionários foram enviados a membros dos 14 países africanos membros do g7+, todos eles funcionários públicos ligados aos departamentos ministeriais que tratam dos assuntos económicos, das relações internacionais e da cooperação internacional.

Dada a situação sanitária, os questionários foram enviados (e as respostas recebidas) com o apoio das Embaixadas em Bruxelas, dos países de origem dos entrevistados.

Dos quatorze questionários enviados foram recebidas dez respostas, correspondentes a inquiridos dos seguintes dez países: Burundi, Costa do Marfim, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Serra Leoa, Chade, S. Tomé e Príncipe e Togo.

As conclusões, seguem no ponto 3. A súmula das respostas recebidas, espelham as posições maioritárias expressas nas dez respostas recebidas. Em anexo a esta Adenda e dela fazendo parte, estão as respostas individuais dadas.

No ponto 4 é feita a análise das conclusões do inquérito para efeito de validação das hipótese e sub-hipóteses da dissertação.

No corpo da tese, sempre que adequado, são referenciadas respostas refletidas nos inquéritos realizados.

## **2. Questões do Inquérito**

1.1. Que balanço faz da forma e dos resultados da intervenção de atores externos (indique o período e quais atores) para o reforço da soberania do Estado e para o retomar do desenvolvimento?

1.2. Indique (de mais importante para menos importante) as 3 questões que considere terem sido mais positivas e as 3 questões que considere terem sido mais negativas dessa intervenção.

2.1. Que balanço faz dos resultados dos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) a que o seu país se sujeitou (indique o período)?

2.2. Indique (de mais importante para menos importante) as 3 questões que considere terem sido mais positivas e as 3 questões que considere terem sido mais negativas da implementação dos PAE.

3.1. Que análise faz das implicações para a preservação da soberania e o retomar do desenvolvimento da forma como se processou a transição de um regime autoritário (de partido único) para a liberalização política e um regime democrático?

3.2. Indique (de mais importante para menos importante) as 3 questões que considere terem sido mais positivas e as 3 questões que considere terem sido mais negativas na transição referida.

### **3. Súmula das respostas recebidas**

A súmula das 10 respostas recebidas é seguidamente apresentada.

#### Respostas à questão 1

1.1. As intervenções externas consideradas mais positivas pelos inquiridos são o processo de apoio à independência das ex-colónias, o fim de regimes de partido único e democratização, e a cooperação para o desenvolvimento.

i) A intervenção externa no apoio à descolonização e acesso à independência por parte das ex-colónias, foi considerada a mais importante para a soberania e o desenvolvimento. A nova ordem pós-Segunda Guerra Mundial e a criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, proclamou e promoveu o direito dos povos oprimidos e colonizados à autodeterminação e independência. As grandes potências emergentes da Segunda Guerra Mundial, EUA e URSS, e as Nações Unidas apoiaram os processos de autodeterminação dos povos, obrigando as potências coloniais a concederem as independências a partir do final dos anos 50.

Nota: Este aspecto positivo das intervenções externas foi colocado no primeiro lugar por sete inquiridos.

ii) O fim de regimes monolíticos de partido único, a realização de eleições pluralistas e a democratização foram apontados como aspecto positivo das intervenções externas. A democratização, na opinião dos mesmos, consubstanciou-se em liberdades de expressão, de imprensa e de ação política, organização de eleições multipartidárias e a emergência de novos atores tais como a sociedade civil e os agentes económicos privados. Os anos 1990 foram marcados pela imposição de condicionalidades políticas, colocando-se a pressão externa na democratização de África e no fim dos regimes de partido único que tinham contado com o apoio das superpotências no contexto da Guerra Fria. As condicionalidades foram

ordenadas e suportadas pelas instituições financeiras e económicas internacionais e pelos doadores bilaterais.

Nota: Este aspeto positivo das intervenções externas foi colocado no primeiro lugar por dois inquiridos e no segundo lugar por quatro inquiridos.

- iii) A cooperação para o desenvolvimento, através dos mecanismos da ajuda internacional, foi considerada como um dos aspetos mais positivos das intervenções externas, por ter contribuído para o desenvolvimento económico e social, a criação de infraestruturas e desenvolvimento humano.
- Nota: Este aspeto positivo das intervenções externas foi colocado no primeiro lugar por um inquirido e no segundo lugar por quatro inquiridos.

1.2. Sobre as intervenções externas consideradas como mais negativas foram apontadas a colonização, o apoio aos regimes não democráticos, violadores de direitos humanos, ditoriais e corruptos, e a elevada dependência económica e condicionalidades externas.

- i) O colonialismo pelas suas consequências negativas no processo de desenvolvimento económico e social do continente e pelas pesadas heranças que ainda se fazem sentir nas sociedades africanas.
- Nota: Este aspeto foi considerado como a intervenção externa mais negativa por 9 dos dez inquiridos.
- ii) O apoio aos regimes não democráticos, violadores de direitos humanos, ditoriais e corruptos foi considerado como um dos aspetos negativos das intervenções externas. Foram citados o exemplo de *françafrique* e as contradições da política externa dos EUA durante a Guerra Fria.
- Nota: Este aspeto negativo das intervenções externas foi colocado no segundo lugar por quatro inquiridos e no terceiro lugar por dois inquiridos.
- iii) A dependência económica externa foi considerada como uma das intervenções externas mais negativas. Os modelos de organização económica das então colónias, a persistente dependência da exportação de matérias-primas, dependência da ajuda e imposição de condicionalidades externas foram apontados como amarras que continuam a entravar os esforços para o desenvolvimento de África. Esta dependência tem anulado qualquer esforço para a construção da soberania económica e constituiu sério entrave para encontrar os caminhos para o desenvolvimento.
- Nota: Este aspeto negativo das intervenções externas foi colocado no segundo lugar por quatro inquiridos e no terceiro lugar por um inquirido

## Respostas à Questão 2

- 2.1. Sobre os aspetos mais positivos do ajustamento estrutural, os inquiridos apontaram os resultados alcançados nos domínios do comércio, da disciplina orçamental e da política monetária-cambial.
- i) O comércio foi o domínio que mereceu maior número de apreciações positivas, apesar dos seus efeitos terem sido, na maior parte dos casos, de curto prazo. A liberalização comercial, através da supressão de restrições ao comércio, da determinação dos preços de gêneros alimentícios de base e do controlo de preços de produtos agrícolas de exportação, bem como de restrições às importações, tiveram impactos positivos imediatos nos sectores formais e informais das economias dos países africanos. Os mercados liberalizados revelaram um grande dinamismo com o abandono de políticas desfavoráveis aos comerciantes e produtores agrícolas, e variação de preços. O aligeiramento da pressão fiscal no setor agrícola encorajou a produção e as exportações. O comércio informal registou um crescimento exponencial.  
Nota: Seis inquiridos colocaram o comércio em primeiro lugar e quatro em segundo lugar como aspeto mais positivo dos PAE.
  - ii) A disciplina orçamental foi considerada com um dos aspetos mais positivos das medidas de ajustamento estrutural, sendo uma medida macroeconómica progressivamente apropriada pelos Estados intervencionados. A disciplina orçamental tornou-se numa ferramenta importante das políticas do FMI, ocupando um espaço prioritário nos acordos com os países intervencionados.  
Nota: Dois inquiridos colocaram a disciplina orçamental no primeiro lugar como aspeto mais positivo dos PAE e dois outros colocaram ao mesmo tempo disciplina orçamental e política monetária e cambial no primeiro lugar. Igualmente, este aspeto considerado positivo foi colocado no segundo lugar por dois inquiridos e no terceiro lugar por três inquiridos.
  - iii) A política monetária e cambial foi citada também como um domínio que apresentou resultados positivos. As medidas para o controlo da inflação, a introdução de taxas de câmbio flutuantes e o maior acesso as divisas tiveram impactos positivos, beneficiando o dinamismo dos mercados.  
Nota: Este aspeto positivo dos PAE foi colocado no primeiro lugar conjuntamente com disciplina orçamental por dois inquiridos, em segundo lugar por quatro inquiridos e em terceiro lugar por um inquirido.
- 2.2. Em relação aos aspetos mais negativos dos Programas de Ajustamento Estrutural foram assinalados o seguinte: o aumento da fragilidade dos Estados,

os impactos gravosos nos setores sociais e os impactos negativos das privatizações.

- i) A fragilidade dos Estados intervencionados foi considerada como o aspeto mais negativo dos PAE. As restrições orçamentais aplicadas afetaram profundamente a capacidade dos Estados, com consequências para todos os sectores da governação, incluindo a de segurança e defesa. A baixa acentuada de salários dos agentes da função pública contribuíram não só para desmotivar os funcionários públicos, comprometendo as suas capacidades para agir em prol dos interesses públicos, como serviu para incrementar a corrupção. As políticas de “menos” Estado afetaram a capacidade dos governos como ordenadores da vida pública, fragilizando o Estado perante outros atores emergentes na sociedade liberalizada. O Estado perdeu legitimidade e autoridade, bem como diminuiu a sua presença e ação governativa em grande parte do território nacional.  
Nota: Este aspeto negativo dos PAE foi colocado no primeiro lugar por seis inquiridos, no segundo por três inquiridos e no terceiro por um inquirido.
- ii) As consequências gravosas dos PAE nos setores sociais foram consideradas como um dos aspetos mais negativos. A redução de recursos orçamentais para os setores sociais e a introdução de taxas moderadoras, e o licenciamento de funcionários públicos afetaram os setores sociais, particularmente a educação e a saúde. A degradação das infraestruturas sanitárias e de educação e o abandono de carreiras profissionais por parte de alguns agentes caracterizaram os impactos negativos dos PAE nestes setores.  
Nota: Este aspeto negativo dos PAE foi colocado no primeiro lugar por três inquiridos e no segundo lugar por seis inquiridos.
- iii) As privatizações foram citadas como um domínio com resultados muito negativos. As privatizações resultaram no aumento do desemprego e desapropriação do Estado, sem as contrapartidas económicas almejadas e sem encaixes financeiros significativos para o tesouro público. Elas traduziram-se na privatização dos bens do Estado em favor das elites que controlam o poder e, em alguns casos, num certo recuo nos esforços de industrialização, quando as unidades industriais privatizadas deixaram de funcionar devido a incapacidade de gestão por parte dos novos proprietários.  
Nota: Este aspeto negativo dos PAE foi colocado no primeiro lugar por um inquirido (juntamente com consequências sociais gravosas), no segundo lugar por um inquirido e no terceiro lugar por dois inquiridos.

### Respostas à questão 3

- 3.1. Em relação à forma como se processou a transição de um regime autoritário (de partido único) para a liberalização política e um regime democrático, os aspectos mais positivos apontados são a realização de eleições multipartidárias, o papel da sociedade civil emergente e das ONG e as liberdades de expressão, imprensa e sindical.
- i) O multipartidarismo e a realização de eleições pluripartidárias, e a alternância no poder, em alguns casos, foram considerados como os aspectos mais positivos para reforçar a legitimidade e o escrutínio do poder político.
- Nota: Todos os inquiridos consideraram a instauração do multipartidarismo, a realização de eleições pluralistas e alternância do poder político como aspeto mais positivo da transição política.
- ii) A criação de espaços para a emergência de atores privados tais como sociedade civil, agentes económicos e ONG foi assinalado como um dos aspectos importantes no processo de democratização, e defesa e promoção do bem comum.
- Nota: Este aspetto positivo da transição política foi colocado no segundo lugar por quatro inquiridos e no terceiro lugar por cinco inquiridos.
- iii) As condições de escrutínio configuradas pelas liberdades de imprensa e de expressão têm contribuído progressivamente para a melhoria da governança, para o debate sobre políticas públicas e para o respeito do ordenamento democrático. Apesar das dificuldades que o processo de consolidação da democracia conheceu, as liberdades de imprensa e de expressão têm-se afirmado como conquistas, num longo caminho a percorrer.
- Nota: Este aspetto positivo da transição política foi colocado no segundo lugar por quatro inquiridos e no terceiro lugar por dois inquiridos.
- 3.2. Tratando-se de aspectos mais negativos em relação a preservação da soberania e o retomar do desenvolvimento, foram apontados o seguinte: a forma como a democratização foi imposta e as consequências das políticas de liberalização como ameaça à coesão social e causa de instabilidade política, os paradoxos entre a imposição da democratização e a forma antidemocrática como os “parceiros” externos impõem as suas políticas, e os efeitos dos interesses políticos e ideológicos dos doadores na distorçam dos objetivos da cooperação para o desenvolvimento.

- i) Sem questionarem os valores da democracia, cuja importância foi consensualmente referidos por todos, os inquiridos apontaram a forma negativa como a democratização foi imposta, num tempo recorde, sem ter em conta as especificidades dos tecidos políticos e sociais, e as barreiras culturais, bem como acautelar eventuais efeitos perversos da liberalização política em sociedades com problemas de coesão social e nacional. A exacerbação de conflitos étnicos em contextos de liberalização política e fragilização dos Estados foram considerados aspectos perversos da democratização. O processo de democratização continua a ser visto como exógeno, carecendo de uma efetiva apropriação.
- Nota: Este aspeto da transição política foi considerado como o mais negativo por cinco inquiridos e colocado no segundo lugar por cinco inquiridos.
- ii) Existência de um paradoxo entre a democracia, imposta através das medidas de liberalização política para facilitar o ajustamento estrutural e as condicionalidades que as suportam, e as políticas macroeconómicas do FMI e BM, não sujeitas ao escrutínio das instituições de soberania local, como os parlamentos.
- Nota: Este aspeto da transição política foi considerado como mais negativo por um inquirido, colocado no segundo lugar por três inquiridos e no terceiro lugar por quatro inquiridos.
- iii) Os interesses políticos e estratégicos dos parceiros externos e a agenda de exportação/imposição do neoliberalismo apoiada pelos mesmos foram apontados como fatores que distorcem os objetivos da cooperação para o desenvolvimento. Estes aspectos da cooperação foram considerados negativos para a soberania dos Estados e ameaças para as identidades sociais e culturais africanas.
- Nota: Este aspeto negativo da transição política foi colocado no terceiro lugar por três inquiridos.
- Obs: A distorção dos objetivos da cooperação para o desenvolvimento e as consequências das políticas do FMI e BM foram referidas na mesma resposta por alguns inquiridos.



**FRAGILIDADE DOS ESTADOS E OS DESAFIOS DA  
RECONSTRUÇÃO E DA COOPERAÇÃO  
o caso dos países africanos do g7+**

Dissertação de Doutoramento em Ciência Política/Relações Internacionais

**ANEXO À ADENDA DA TESE**

**Respostas dos 10 inquiridos**

Apolinário Mendes de Carvalho

## **Respostas dos 10 inquiridos**

### **1. Nota introdutória**

Nos anos 1980 e 1990 muitos países africanos foram sujeitos a programas de ajustamento estrutural, entre os quais figuram os Estados com profundas fragilidades membros do grupo g7+, objeto deste inquérito. Doze dos catorze países africanos do g7+ figuram entre os 29 países de África subsaariana que implementaram os PAE entre 1986 e 1991. Embora as respostas ao questionário não tenham precisado a data de início de implementação dos PAE nesses países, através do relatório do Banco Mundial sobre Políticas de Desenvolvimento de 1994, pode-se constatar que os mesmos faziam parte do grupo de 29 países que implementaram os PAE na década de 1980, como se vê na Tabela seguinte.

**Tabela 1: Data do início dos PAE nos países africanos membros do g7+**

<b>Países africanos membros do g7+</b>	<b>Implementação dos PAE (Início)</b>
Burundi	1986
Costa do Marfim	1981
Guiné	1987
Guiné-Bissau	1987
Ilhas Comores	a)
Libéria	a)
Mali	1988
República Centro Africana	1987
Serra Leoa	1986
Chade	1987
S. Tomé e Príncipe	1987
Somália	a)
Sudão do Sul	b)
Togo	1988

Fonte : Rapport de la Banque Mondiale sur les politiques de développement (1994 :19)

Notas: a) reformas iniciadas nos anos 1980; b) o Sudão do Sul, que aderiu ao FMI em 2012, iniciou a implementação das reformas já neste século.

Segue-se a síntese das respostas dos inquiridos (respondentes), numerados de A – J.

### **2. Respostas dos 10 Inquiridos**

**Respondente A:**

## Respostas à questão 1

*Os três aspectos positivos das intervenções externas:*

- i) O apoio às independências das ex-colónias e à autodeterminação dos povos africanos constituiu a mais importante intervenção externa. A pressão internacional sobre os países colonizadores depois da Segunda Guerra Mundial e a criação das Nações Unidas permitiram o surgimento de Estados independentes e o fim da colonização em África.
- ii) A cooperação para o desenvolvimento, através dos mecanismos da ajuda, permitiu o desenvolvimento económico e social e a criação de infraestruturas inexistentes durante o período colonial, foi considerado como aspeto positivo.
- iii) As pressões externas para a instauração da democracia em África são consideradas intervenções positivas.

*Os três aspectos negativos das intervenções externas:*

- i) O comércio transatlântico de escravos e a dominação colonial foram considerados como os aspetos que produziram consequências mais negativas e duradouras para África subsaariana.
- ii) O apoio aos regimes ditatoriais e corruptos são considerados como aspetos negativos para a governação e o respeito pelos direitos humanos.
- iii) A preservação da dependência económica dos Estados africanos, através de mecanismos do neocolonialismo e de uma ordem económica internacional injusta, foi considerada como outro aspetto negativo.

## Respostas à questão 2

*Os três aspectos positivos da implementação dos PAE:*

- i) As políticas de ajustamento estrutural favoreceram a agricultura e o comércio, sobretudo a liberalização do comércio de produtos agrícolas, com impacto na melhoria do rendimento das populações nos Estados africanos intervencionados, maioritariamente ligadas à produção agrícola e ao pequeno comércio.
- ii) A diminuição da inflação e controlo da política monetária foram outro aspetto considerado positivo.
- iii) A melhoria dos indicadores na gestão das finanças públicas, designadamente da disciplina orçamental, foi considerada positiva.

*Os três aspectos negativos da implementação dos PAE:*

- i) O enfraquecimento da capacidade dos Estados nos países intervencionados é apresentado como a consequência mais gravosa da implementação dos

- PAE, consubstanciada na limitação da sua autoridade e incapacidade de controlar o espaço territorial.
- ii) A deterioração de condições nos setores sociais com a redução dos recursos orçamentais, a desvalorização da moeda nacional e o aumento galopante do desemprego, afetou gravemente a vida das populações.
  - iii) Aprofundamento da instabilidade social e exacerbão de conflitos na sociedade devido a crise

### Respostas à questão 3

*Os três aspectos positivos da transição política:*

- i) As condicionalidades políticas, que levaram ao fim do regime de partido único, tiveram impactos positivos na sociedade. A liberalização política, traduzida na liberdade de expressão e sindical, na realização de eleições multipartidárias, foi considerada como aspeto mais positivo.
- ii) O surgimento da sociedade civil e a sua participação no debate político e o papel crescente das ONG foram considerados como aspeto positivo.
- iii) O aumento do papel dos cidadãos na governação, através de maiores pressões sobre os governantes, mereceu também nota positiva.

*Os três aspectos negativos da transição política:*

- i) O aumento da instabilidade política e emergência de aspetos perversos da democratização, com impactos no aprofundamento da fragilidade do Estado, foi considerado aspeto mais negativo.
- ii) O incremento de ameaças à coesão nacional, com a instrumentalização de fatores étnicos e regionais na disputa política foi um dos aspetos considerados negativos da transição política.
- iii) A imposição do modelo de democracia liberal em tecidos sociais e contextos políticos diferentes revelou-se contraproducente e inadequada, produzindo vários efeitos perversos.

### **Respondente B:**

#### Respostas à questão 1

*Os três aspectos positivos das intervenções externas:*

- i) A ajuda internacional aos Estados africanos no pós-independência foi considerada como aspeto mais importante das intervenções externas.
- ii) A imposição de condicionalidades políticas externas que levaram ao fim de regimes monolíticos e à vaga de democratização, foi considerada parcialmente positiva.

- iii) O apoio à sociedade civil, para a emergência de novos atores na sociedade, e às ONG, como atores sociais e parceiros de desenvolvimento nas comunidades, foi considerado como aspeto positivo.

Os três aspetos negativos das intervenções externas:

- i) O colonialismo e suas consequências políticas, económicas e sociais nas sociedades africanas foram considerados como aspeto mais negativo.
- ii) A preservação de uma ordem económica internacional assente numa desigualdade nos termos de trocas comerciais e no aprofundamento continuo das assimetrias entre os países do Norte industrializado e países do Sul pobres e dependentes da exportação de matérias-primas, foi considerada como aspeto negativo.
- iii) A imposição de políticas públicas pelas ex-potências coloniais e pelas organizações económicas multilaterais, traduzindo os interesses das potências ocidentais, foi outro aspeto negativo assinalado.

## Respostas à questão 2

Os três aspetos positivos da implementação dos PAE:

- i) O comércio foi apontado como o sector onde as políticas de ajustamento estrutural tiveram maior impacto, sobretudo numa primeira fase. A liberalização dos preços de produtos agrícolas produziu grandes impactos, traduzindo-se na maior valorização e comercialização desses produtos. O comércio informal registou um crescimento exponencial com o fim da presença dominante do Estado na atividade económica.
- ii) A diminuição da inflação e a política monetária foram citadas como aspetos positivos que caracterizaram a implementação dos PAE.
- iii) A melhoria dos indicadores na gestão das finanças públicas, designadamente o maior rigor nas políticas orçamentais, foi outro aspeto positivo apontado.

Os três aspetos negativos da implementação dos PAE:

- i) Os impactos sociais das políticas de ajustamento estrutural, a degradação das infraestruturas de educação e saúde, o aumento da pobreza extrema e do desemprego, foram considerados como aspeto mais negativo.
- ii) O enfraquecimento do papel do Estado, e a deterioração da administração pública e situação de precariedade dos seus agentes foram considerados como aspeto negativo.
- iii) As condicionalidades económicas e o aumento da dependência externa em relação às políticas públicas.

### Respostas à questão 3

*Os três aspectos positivos da transição política:*

- i) A instauração do multipartidarismo e a realização de eleições pluripartidárias foram considerados como passos importantes da transição política.
- ii) A democratização configurou as liberdades e deu voz aos cidadãos e aumentou a possibilidade de exercer pressão sobre os governantes no sentido de melhorar a governação.
- iii) O papel da sociedade civil, dos sindicatos e dos órgãos de comunicação social na gestão da vida pública foi considerado aspecto positivo.

*Os três aspectos negativos da transição política:*

- (i) Os aspectos colaterais dos processos de democratização em contextos de ausência de coesão social e coesão nacional provocaram instabilidade política e a perversão dos propósitos da democracia.
- (ii) O processo de democratização imposta não foi devidamente apropriado devido a sua natureza exógena, e os contextos sociais e políticos revelaram-se inadequados para a implementação do modelo da democracia liberal.
- (iii) Os processos de liberalização, sobretudo os seus *timings*, foram apontados como aspectos negativos.

**Respondente C:**

### Respostas à questão 1

*Os três aspectos positivos das intervenções externas:*

- (i) As condicionalidades políticas que levaram ao fim dos regimes de partido único e a democratização foram consideradas intervenções externas positivas.
- (ii) Os apoios externos para o processo de independência dos Estados africanos nos anos 1950 a 1970 foram assinalados como apelo positivo.
- (iii) Os apoios internacionais na luta contra o Apartheid e regimes racistas na África austral, também mereceram apreço.

*Os três aspectos negativos das intervenções externas:*

- i) As intervenções externas nos períodos pré-colonial e colonial foram consideradas como as que produziram maiores e mais duradouras consequências negativas na África subsaariana.
- ii) A perversão dos objetivos da ajuda internacional que criaram distração em relação aos esforços de reajustamento nas economias dos Estados de África subsaariana.

- iii) A preservação da dependência das ex-colónias através do neocolonialismo, e apoio à golpes de Estado e imposição de regimes políticos “amigos” no contexto da Guerra Fria.

### Respostas à questão 2

*Os três aspectos positivos da implementação dos PAE:*

- (i) A implementação de reformas económicas que possibilitaram maior disciplina orçamental e controlo da inflação.
- (ii) O rápido crescimento do comércio com a liberalização dos preços de produtos agrícolas, produziu grandes impactos no aumento do rendimento dos agricultores e intermediários no comércio de produtos agrícolas.
- (iii) O crescimento significativo do comércio informal, revelando um grande dinamismo dos agentes privados na sociedade, foi considerado aspecto positivo.

*Os três aspectos negativos da implementação dos PAE:*

- (i) As consequências sociais das políticas de ajustamento estrutural foram apontadas como as mais gravosas. O aumento da pobreza extrema e do desemprego devido às privatizações, bem como a degradação dos setores de educação e saúde são aspectos que caracterizaram os impactos negativos da implementação dos PAE.
- (ii) A ausência de recursos para a implementação de políticas públicas levou a degradação das condições de segurança e do exercício da autoridade do Estado, e da sua capacidade de controlar o território nacional e implementar políticas públicas.
- (iii) A perda da soberania económica dos Estados intervencionados pelas instituições financeiras internacionais foi considerada aspecto negativo.

### Respostas à questão 3

*Os três aspectos positivos da transição política:*

- (i) O fim de regimes de partido único e as liberdades de expressão e de escolher os seus governantes foram considerados como aspecto mais positivo da transição política.
- (ii) O desenvolvimento da consciência de cidadania e a participação cada vez mais ativa dos cidadãos na vida política e social foram considerados aspectos positivos da transição política. O papel da sociedade civil, revelou-se importante no processo democrático e no escrutínio da governação.
- (iii) O crescente papel do sector privado na economia nacional foi considerado como um dos aspectos positivos da transição, permitindo a presença e ação de outros atores na atividade económica para além do Estado.

*Os três aspectos negativos da transição política:*

- (i) Maior instabilidade política e enfraquecimento da coesão nacional devido a instrumentalização de fatores de divisão social no jogo político e eleições multipartidárias.
- (ii) A adaptação das elites políticas e económicas no poder às condicionalidades externas, a legitimação dos seus poderes através de eleições multipartidárias, e a não melhoria das condições de vida das populações com a democratização foram consideradas aspecto negativo.
- (iii) (Sem resposta)

**Respondente D:**

Respostas à questão 1

*Os três aspectos positivos das intervenções externas:*

- (i) As intervenções externas pós-Segunda Guerra Mundial no apoio aos processos de autodeterminação dos povos africanos e que levaram ao fim do domínio colonial em África foram consideradas como o aspecto mais positivo. As pressões internacionais da OUA, do Movimento dos Não Alinhados, dos ex-países socialistas, e de alguns países e da opinião pública no ocidente e o papel das Nações Unidas foram considerados importantes na luta para a libertação e independência do país.
- (ii) O apoio internacional no combate ao *apartheid* e regimes racistas na África austral e para a conclusão do processo de autodeterminação de todos os povos e territórios em África foi outro aspecto positivo.
- (iii) A ajuda internacional para o desenvolvimento económico e social foi assinalado como aspecto positivo da intervenção externa.

*Os três aspectos negativos das intervenções externas:*

- (i) O colonialismo e o neocolonialismo foram considerados como os aspectos que produziram e continuam a produzir consequências negativas para as sociedades e os Estados na África subsaariana.
- (ii) A utilização da ajuda internacional para preservação da dependência externa dos países africanos foi considerada negativa.
- (iii) O apoio aos regimes não democráticos e violadores de direitos humanos devido aos interesses estratégicos nos anos 1960, 1970 e 1980, foi considerado como aspecto negativo.

Respostas à questão 2

*Os três aspectos positivos da implementação dos PAE:*

- (i) O comércio interno foi considerado como o sector da economia que mais beneficiou com as PAE. A liberalização da atividade económica e dos preços dos produtos agrícolas, foi o grande impulsionador do comércio, sobretudo na primeira fase de implementação dos PAE.
- (ii) As medidas de política macroeconómica que permitiram a diminuição da inflação, e melhoria da gestão orçamental e da política monetária foram consideradas como aspeto positivo.
- (iii) A emergência do sector privado na economia e os sinais de dinamismo do mesmo na economia foram considerados como aspeto positivo.

*Os três aspetos negativos da implementação dos PAE:*

- (i) As perdas da capacidade para implementar políticas públicas e da soberania económica, foram consideradas como aspeto que contribuiu para enfraquecer ainda mais os Estados intervencionados.
- (ii) Os custos sociais dos PAE com consequências gravosas para a sociedade foram considerados como uma das consequências mais sentidas das políticas de ajustamento estrutural.
- (iii) As privatizações tiveram como consequências o aumento do desemprego, a instabilidade social e o recuo da estratégia de desenvolvimento do sector industrial nacional. A política de liberalização do mercado favoreceu as importações, contribuindo para a desconstrução do sector industrial emergente no país.

### Respostas à questão 3

*Os três aspetos positivos da transição política:*

- (i) O fim dos regimes de partido único, as liberdades de expressão e sindical, e a realização de eleições multipartidárias foram considerados como aspeto mais positivo.
- (ii) A possibilidade de escrutínio da ação governativa e de defesa dos direitos humanos foram considerados aspeto positivo.
- (iii) O papel dos atores não estatais como a sociedade civil e o sector privado na promoção dos direitos de cidadania e das ações em prol do desenvolvimento económico e social, foi assinalado como positivo.

*Os três aspetos negativos da transição política:*

- (i) A liberalização política não contribuiu para o reforço da capacidade do Estado. A forma como se processou a democratização, em contexto de fragilidade do Estado, teve como consequência uma maior instabilidade política e a preservação do poder pelas elites dominantes.

- (ii) A instrumentalização de fatores étnicos e regionais na disputa política em contextos de multipartidarismo e eleições, acentuou a desconstrução da coesão nacional.
- (iii) O Estado fragilizado perdeu gradualmente a capacidade para propor e implementar políticas públicas, perdendo parte significativa do seu poder em favor de atores externos e internos. Aumento da corrupção e enfraquecimento da administração pública.

**Respondente E:**

Respostas à questão 1

Os três aspectos positivos das intervenções externas:

- (i) Os apoios externos para a luta armada de libertação nacional foram considerados como a intervenção externa mais positiva.
- (ii) A ajuda internacional no apoio ao desenvolvimento e na luta contra as vulnerabilidades das populações foi considerada outro aspeto positivo.
- (iii) As intervenções externas que contribuíram para o fim de regimes de partido único e para democratização foram assinaladas como aspeto positivo.

Os três aspectos negativos das intervenções externas:

- (i) A instauração do regime colonial em África e suas consequências para o futuro das sociedades africanas foram consideradas como aspetos mais negativos das intervenções externas.
- (ii) Apoio ao regime ditatorial e utilização da assistência internacional na defesa dos interesses estratégicos e na preservação da dependência económica e política dos Estados independentes em África, foram assinalados como aspetos negativos.
- (iii) A imposição externa de medidas de política económica inadequadas ao tecido produtivo do país, com impactos negativos na economia e vida das populações mais vulneráveis.

Respostas à questão 2

Os três aspectos positivos da implementação dos PAE:

- (i) A liberalização dos preços dos produtos agrícolas foi o grande impulsionador do comércio, da agricultura e do crescimento rápido do sector privado da economia.
- (ii) As medidas de política macroeconómica direcionadas para a gestão do orçamento e o combate à inflação foram consideradas como aspeto positivos dos PAE.

(iii) O crescimento do sector de serviços e dos agentes liberais, ocupando espaços até então reservados às instituições do Estado, foi outro aspeto positivo assinalado.

*Os três aspectos negativos da implementação dos PAE:*

- (i) A marginalização progressiva do papel do Estado, em contexto de ausência de atores devidamente capacitados para o substituir e sobreestimação da capacidade do mercado e do sector privado emergente, contribuíram negativamente para os resultados da implementação dos PAE.
- (ii) As consequências da implementação dos PAE no tecido social e nas infraestruturas de educação e saúde, devido aos cortes orçamentais e privatizações geradoras de desemprego em massa, foram aspectos negativos que caracterizaram os PAE.
- (iii) O desincentivo e a desmotivação dos agentes da administração pública devido a cortes e desvalorização das remunerações, e o aumento significativo da corrupção no aparelho do Estado foram aspectos negativos resultantes da implementação dos PAE.

Respostas à questão 3

*Os três aspectos positivos da transição política:*

- (i) A democratização, a realização de eleições multipartidárias e a possibilidade de escrutínio da governação foram consideradas como os aspectos mais positivos.
- (ii) A promoção e defesa dos direitos humanos e das liberdades fundamentais foram considerados aspectos positivos.
- (iii) O crescimento do papel e da influência da sociedade civil e as pressões para uma melhor governação foram consideradas aspectos positivos.

*Os três aspectos negativos da transição política:*

- (i) A liberalização política permitiu a instrumentalização de fatores étnicos e regionais na disputa política em contextos de multipartidarismo e eleições multipartidárias, tornando-se numa ameaça a frágil coesão nacional.
- (ii) A “legitimidade democrática” adquirida pelas elites no poder no regime anterior através de eleições e a não melhoria da vida das populações tornaram-se motivos de desilusão em relação a democratização.
- (iii) A transição política tornou o Estado mais frágil e menos soberano, sem capacidade para ser o ordenador da vida pública, e, particularmente, de políticas de segurança e desenvolvimento. A recuperação da soberania económica, sendo uma tarefa muito difícil num contexto de profunda fragilidade do Estado, não se afigura alcançável a curto prazo.

**Respondente F:**

Respostas à questão 1

*Os três aspectos positivos das intervenções externas:*

- (i) As pressões internacionais para o fim do domínio colonial e a independência dos povos em África, incluindo o combate contra o *apartheid*, foram considerados como intervenção externa mais positiva.
- (ii) A imposição da democratização através de condicionalidades políticas externas foi assinalada como aspeto positivo.
- (iii) A responsabilidade de intervir para a defesa dos direitos humanos e garantia da segurança humana foi considerada como outro aspeto positivo.

*Os três aspectos negativos das intervenções externas:*

- (i) O colonialismo e o comércio de escravos foram considerados como aspetos mais negativos das intervenções externas.
- (ii) O apoio à regimes não democráticos, violadores dos direitos humanos e corruptos, foi considerado como aspeto negativo.
- (iii) A imposição de modelos políticos e de governação, sem ter em conta os contextos políticos e sociais, e o tecido económico dos países foi considerado como um dos aspetos negativos.

Respostas à questão 2

*Os três aspectos positivos da implementação dos PAE:*

- (i) As medidas de reformas económicas direcionadas para a melhoria de política orçamental e monetária foram consideradas como aspetos mais positivos.
- (ii) A liberalização do comércio que permitiu um rápido desenvolvimento do sector, aumentando o seu impacto na economia, foi considerado como aspeto positivo dos PAE.
- (iii) A emergência do setor privado nacional, que revelou grande dinamismo sobretudo no que se refere aos pequenos empreendimentos, foi outro aspeto positivo dos PAE.

*Os três aspectos negativos da implementação dos PAE:*

- (i) As consequências sociais dos PAE foram consideradas como aspeto negativo.
- (ii) O crescimento rápido do sector informal da economia, aumentando significativamente a sua informalização, com consequência sobretudo para a política fiscal e redução dos recursos do Estado, bem como as privatizações foram considerados como aspeto negativo dos PAE.
- (iii) A redução do papel do Estado e o enfraquecimento da administração pública, contribuíram negativamente para a autoridade do Estado, implementação de

políticas públicas e substituição do governo por atores sem capacidade ou legitimidade para o efeito.

### Respostas à questão 3

*Os três aspectos positivos da transição política:*

- (i) O fim do regime de partido único, a democratização e a realização de eleições multipartidárias foram considerados como aspeto mais positivo.
- (ii) A ingerência democrática em favor da defesa dos direitos humanos e das liberdades fundamentais foi considerado como aspeto positivo.
- (iii) A promoção da consciência dos diretos e deveres da cidadania, que contribuíram para o desenvolvimento do papel da sociedade civil, foi considerada aspeto positivo.

*Os três aspectos negativos da transição política:*

- (i) O Estado perdeu autoridade, capacidade como agente económico e promotor de políticas públicas, e soberania face a agentes externos e internos, com cada vez maior ingerência externa, e instabilidade política, indefinições e incertezas criadas no âmbito da governação.
- (ii) A transição política assente na liberalização, em contexto de fragilidade do Estado, permitiu o surgimento de resultados colaterais que contribuíram para aprofundar ainda mais a fragilidade das instituições estatais. A democratização, neste contexto, tornou-se rapidamente parte do problema e não da solução, conforme a expectativa das populações.
- (iii) A capacidade de adaptação revelada pelas elites dominantes permitiu a sua “conversão democrática” e a utilização de eleições pluripartidárias para legitimar democraticamente o regime e conservar o poder político e económico.

### **Respondente G:**

#### Respostas à questão 1

*Os três aspectos positivos das intervenções externas:*

- (i) A intervenção externa no apoio aos processos de autodeterminação dos povos e independências das ex-colónias depois da Segunda Guerra Mundial foi considerada como a intervenção mais positiva, por permitir a autodeterminação dos povos africanos e o fim da dominação colonial, e consequentemente a independência do país.
- (ii) Os efeitos das condicionalidades políticas na democratização, realização de eleições multipartidárias e garantia das liberdades sindicais, de expressão e de imprensa.

- (iii) As intervenções humanitárias, e para a garantia da segurança humana e defesa dos direitos humanos.

*Os três aspectos negativos das intervenções externas:*

- (i) O domínio colonial e a preservação das suas consequências negativas em África foram considerados como aspectos mais negativos das intervenções externas.
- (ii) A cumplicidade das potências externas na manutenção de regimes políticos “amigos”, corruptos e ditatoriais.
- (iii) A utilização da ajuda para outros fins que não o desenvolvimento, foi considerada como um dos aspectos negativos das intervenções externas.

Respostas à questão 2

*Os três aspectos positivos da implementação dos PAE:*

- (i) Os impactos da implementação dos PAE nos setores do comércio e da agricultura, com resultados positivos na melhoria do acesso aos recursos por parte da população rural e parte da população urbana intermediária nas transações comerciais, foram considerados como aspecto mais positivo.
- (ii) O aumento das exportações de matérias-primas e o dinamismo do sector privado foram considerados como aspecto positivo dos PAE, contribuindo para o crescimento económico registado na primeira fase da implementação dos PAE.
- (iii) Algumas medidas de política macroeconómica para a gestão das finanças públicas, como por exemplo política monetária e política orçamental, tiveram impactos positivos na melhoria dos indicadores económicos.

*Os três aspectos negativos da implementação dos PAE:*

- (i) A redução do papel e do espaço do Estado na formulação e implementação de políticas económicas e inadequação das políticas económicas dos PAE ao contexto nacional foram consideradas como o aspecto mais negativo.
- (ii) As consequências sociais das políticas de ajustamento estrutural no aumento do desemprego, da pobreza e da vulnerabilidade das populações foram consideradas como aspecto negativo dos PAE.
- (iii) A implementação dos PAE contribuiu para fragilizar ainda mais o Estado, desincentivar financeiramente os seus agentes e criar as condições para o aumento da corrupção nas relações entre os corruptíveis da administração pública e os corruptores do sector privado.

Respostas à questão 3

*Os três aspectos positivos da transição política:*

- (i) A imposição de condicionalidades políticas que obrigaram as autoridades do país a enveredarem-se pela democratização e realização de eleições multipartidárias foi considerada como o aspeto mais positivo.
- (ii) A limitação do princípio de não ingerência nos assuntos internos dos Estados, permitindo intervir por razões humanitárias, sob a alcada das Nações Unidas e/ou de organizações regionais, foi considerada um aspeto positivo.
- (iii) O surgimento de novos atores nos espaços políticos, sociais e económicos, para além do governo, foi considerado um aspeto positivo que caraterizou a transição política.

*Os três aspetos negativos da transição política:*

- (i) A transição política contribuiu para o enfraquecimento da capacidade e autoridade dos governos. A liberalização política em que consistiu teve efeitos negativos na capacidade do Estado, devido a ausência de coesão social e coesão nacional, permitindo a exacerbação de conflitos e utilização das diferenças étnicas e regionais nas ações políticas multipartidárias e na disputa eleitoral.
- (ii) A frustração das populações face aos resultados da democratização, limitados a realização de eleições multipartidárias, sem a concretização das expectativas de desenvolvimento económico e social a ela ligadas, caraterizou negativamente a transição política.
- (iii) A substituição do Estado por atores como organizações financeiras multilaterais, doadores bilaterais, ONG e grupos organizados para a captura do poder tornou-se realidade face a fragilidade cada vez mais acentuada das suas instituições. O Estado perdeu a soberania económica, o controlo do território e das fronteiras, e o monopólio da violência, bem como a capacidade de promover políticas públicas e de ser o principal interlocutor junto das populações nas comunidades não urbanas.

**Respondente H:**

Respostas à questão 1

*Os três aspetos positivos das intervenções externas:*

- (i) O apoio às independências das ex-colónias por parte das superpotências que emergiram da Segunda Guerra Mundial e das Nações Unidas foi considerado como a mais importante intervenção externa.
- (ii) A ajuda internacional para a redução da pobreza e promoção do desenvolvimento económico e social.

- (iii) As intervenções humanitárias no apoio às populações sinistradas e nos teatros de conflitos, bem como os apoios para a consolidação da paz.

Os três aspectos negativos das intervenções externas:

- (i) A dominação colonial foi considerada como o aspeto mais negativo da intervenção externa.
- (ii) A imposição de políticas e de modelos de governação, sem ter em conta o contexto do país, foi considerado como aspeto negativo para consolidação do Estado e eficiência da governação. Os PAE e as condicionalidades económicas foram citados como exemplo negativo de intervenções externas.
- (iii) A defesa dos interesses estratégicos em detrimento dos direitos humanos e da segurança humana foi considerado como um dos aspetos negativos da intervenção externa em África. O apoio à golpes de Estado e regimes ditatoriais, no âmbito da aliança *Françafrique*, foi citado como exemplo.

#### Respostas à questão 2

Os três aspectos positivos da implementação dos PAE:

- (i) A melhoria na gestão das finanças públicas, nomeadamente a diminuição da inflação, estabilização da taxa de câmbio e disciplina orçamental foram considerados como resultados positivos da implementação dos PAE.
- (ii) As políticas de ajustamento estrutural favoreceram o comércio, sobretudo devido a liberalização dos preços de produtos agrícolas, permitindo melhorar o acesso aos recursos financeiros por parte dos agricultores e intermediários nas transações comerciais.
- (iii) O sector privado da economia, dominado pela sua vertente informal, registou um rápido crescimento.

Os três aspectos negativos da implementação dos PAE:

- (i) A captura da política macroeconómica por parte do FMI e BM e perda da soberania económica do Estado foi considerado como aspeto negativo. A fragilidade do Estado aprofundou-se como consequência da implementação dos PAE, com o governo a perder a capacidade para ser ordenador principal, de facto, da vida económica e da segurança nacionais.
- (ii) As consequências sociais da implementação dos PAE, com cortes orçamentais drásticas nos sectores sociais, aumento galopante do desemprego, baixa de rendimentos das famílias e aumento da pobreza, foram consideradas como muito negativas.
- (iii) As consequências da implementação dos PAE contribuíram para a exacerbação de conflitos sociais e para a instabilidade política.

### Respostas à questão 3

*Os três aspectos positivos da transição política:*

- (i) O fim dos regimes de partido único e a realização de eleições multipartidárias e alternância no poder político foi considerado como aspeto mais positivo.
- (ii) A liberalização política, traduzida na liberdade de expressão e sindical, no surgimento da sociedade civil e no papel do sector privado na economia, foi considerada como aspeto positivo.
- (iii) Melhoria na gestão da ajuda internacional e o papel cada vez mais relevante das ONG na cooperação para o desenvolvimento.

*Os três aspectos negativos da transição política:*

- (i) Maior instabilidade política e social, enfraquecimento da autoridade do Estado e tendência para a perda de controlo efetivo sobre algumas das suas instituições, designadamente as forças militares e paramilitares, devido a falta de recursos para sustentar o normal funcionamento das instituições e assegurar as suas presenças em todo o território nacional.
- (ii) Emergência de aspetos perversos da democratização, com impactos no aprofundamento da fragilidade do Estado. Incremento de ameaças à coesão nacional, com a instrumentalização de fatores étnicos e regionais na disputa política e nas eleições multipartidárias.
- (iii) A imposição de condicionalidades externas e o *timing* dos processos de liberalização política e económica que delas decorreram foram considerados como inadequados para os contextos sociais e económicos do país e inconvenientes para os propósitos de reforço da capacidade do Estado e da apropriação da democracia.

### **Respondente I:**

#### Respostas à questão 1

*Os três aspectos positivos das intervenções externas:*

- (i) As intervenções humanitárias e nos teatros de conflitos para a restauração e consolidação da paz foram consideradas como aspetos mais importantes da intervenção externa.
- (ii) A cooperação para o desenvolvimento direcionado para o combate à pobreza e apoio aos sectores sociais como educação e saúde, fortemente penalizadas pelas políticas de ajustamento estrutural, foi considerado positivo.
- (iii) Os apoios às populações sinistradas e para a melhoria da segurança humana foram considerados como outro aspeto positivo.

*Os três aspectos negativos das intervenções externas:*

- (i) A desconstrução dos Estados ou embriões do Estado e a desestruturação das sociedades em África durante o período colonial, e a imposição de políticas e modelos de governação no pós-independência dos países africanos foram consideradas como os aspetos mais negativos.
- (ii) A preservação da dependência económica dos Estados em África através de uma ordem económica internacional injusta foi considerada como aspeto negativo.
- (iii) A imposição de condicionalidades externas e utilização da ajuda internacional na defesa dos interesses estratégicos das potências doadoras foram consideradas como aspeto negativo.

### Respostas à questão 2

*Os três aspetos positivos da implementação dos PAE:*

Nota: Embora questionando a existência de aspetos positivos na implementação dos PAE, por considerar que foram resultados de curto prazo, o respondente apontou o seguinte:

- (i) A liberalização dos preços de produtos agrícolas que favoreceu o comércio, nos primeiros anos da implementação dos PAE.
- (ii) O aumento das exportações e significativo crescimento económico.
- (iii) Crescimento rápido do número e dos domínios de intervenção dos agentes do sector privado nacional com a liberalização da atividade económica, incluído a atividade industrial.

*Os três aspetos negativos da implementação dos PAE:*

- (i) Os impactos sociais negativos das políticas de ajustamento estrutural, o aumento da pobreza extrema e do desemprego, e as consequências das privatizações foram consideradas como aspeto mais negativo.
- (ii) A presença cada vez menor do Estado nas políticas públicas, a deterioração da capacidade e da imagem das instituições públicas, e a desmotivação dos agentes da função pública, devido aos baixos salários e más condições de trabalho, foram consideradas como aspeto negativo.
- (iii) O crescimento rápido da corrupção envolvendo os agentes do sector público e privado, foi outro aspeto negativo assinalado.

### Respostas à questão 3

*Os três aspetos positivos da transição política:*

- (i) O respondente afirmou que, apesar de não poder assinalar nenhum aspeto que tenha beneficiado a soberania dos Estados, a transição política, assente na

imposição de condicionalidades políticas externas, permitiu o fim de regimes ditatoriais e a realização de eleições multipartidárias.

- (ii) O papel crescente da sociedade civil, dos sindicatos e das ONG nacionais e internacionais contribuíram positivamente para mais liberdades e democracia, e maiores pressões sobre os governantes.
- (iii) O papel dos órgãos de comunicação social na conscientização das populações sobre os seus direitos e o escrutínio da governação.

Os três aspectos negativos da transição política:

- (i) A liberalização política rápida num Estado com fragilidades institucionais e com ausência de coesão nacional contribuiu para o enfraquecimento da sua autoridade, o aumento da instabilidade política e a perda da capacidade de controlar a gestão da vida pública e o território nacional.
- (ii) A instabilidade política e social, e a exacerbção de conflitos sociais e étnicos que caracterizaram o processo de democratização levaram ao descrédito progressivo das populações neste processo, que tem dado pouco mais que a realização de eleições multipartidárias, sem alternância de poder e regime político.
- (iii) Os processos de liberalização política, sobretudo os seus *timings*, visaram mais a criação de condições para a implementação dos PAE e não a sua devida apropriação interna.

**Respondente J:**

Respostas à questão 1

Os três aspectos positivos das intervenções externas:

- (i) Os apoios externos da URSS, dos EUA e do Movimento dos Países Não-Alinhados aos processos de autodeterminação e acesso à independência das ex-colónias a partir dos anos 1950 foram considerados como aspeto mais positivo. Os apoios internacionais na luta contra o *Apartheid* e regimes racistas na África austral foram igualmente configurados nestas intervenções externas.
- (ii) As condicionalidades políticas externas que levaram ao fim dos regimes de partido único, ao início do processo de democratização e à garantia de liberdades fundamentais foram consideradas igualmente positivas.
- (iii) As intervenções humanitárias, de manutenção e consolidação da paz e de assistência às populações vulneráveis são consideradas positivas. O país beneficiou destas intervenções que contribuíram para o processo de estabilização política e realização de eleições pluralistas e democráticas.

Os três aspectos negativos das intervenções externas:

- (i) As intervenções externas nos períodos pré-colonial e colonial, e a imposição de políticas e modelos de governação foram consideradas como as que produziram consequências mais negativas na África subsaariana.
- (ii) A preservação de uma ordem económica internacional desfavorável aos países em desenvolvimento dependentes da exportação de matérias-primas e imposição de condicionalidades externas económicas e políticas foram consideradas como aspeto negativo.
- (iii) A perversão dos objetivos da ajuda ao desenvolvimento e o seu alinhamento aos interesses estratégicos das potências doadoras, são outro aspetto considerado negativo.

### Respostas à questão 2

*Os três aspectos positivos da implementação dos PAE:*

- (i) Os resultados das políticas orçamental e monetária, e os seus impactos no longo prazo, são considerados como aspeto mais positivo.
- (ii) A liberalização dos preços de produtos agrícolas contribuiu para o desenvolvimento do comércio, com impactos no aumento da produção, abastecimento do mercado com produtos locais e aumento de rendimento dos agricultores e intermediários no comércio de produtos agrícolas.
- (iii) O crescimento do sector privado, particularmente do sector informal da economia, revelou um dinamismo significativo.

*Os três aspectos negativos da implementação dos PAE:*

- (i) A implementação dos PAE contribuíram para aumentar a fragilidade do Estado e exacerbação de conflitos. A degradação das condições de segurança e do exercício da autoridade do Estado, e da capacidade de controlar o território nacional e implementar políticas públicas, devido a redução do papel do Estado e ausência de recursos para a implementação de políticas públicas, configuraram ameaças persistentes à ordem pública, à segurança nacional e ao normal funcionamento das instituições.
- (ii) As consequências sociais das políticas de ajustamento estrutural, consubstanciadas na degradação dos setores de educação, saúde e apoio aos mais desfavorecidos, e no aumento da pobreza extrema e do desemprego, foram consideradas como muito graves.
- (iii) O aumento da dependência dos países intervencionados com os PAE, levando o Estado a perder completamente a soberania económica, passando, de facto, a definição e o controlo das políticas públicas para as instituições financeiras internacionais, foi considerado como outro aspetto negativo.

### Respostas à questão 3

*Os três aspectos positivos da transição política:*

- (i) O fim de regimes de partido único, a democratização e as liberdades de expressão, sindical e de escolher os seus governantes foram considerados como aspeto mais importante da transição política.
- (ii) O papel crescente dos agentes não estatais na sociedade foi considerado como um dos aspetos positivos da transição. A sociedade civil, os órgãos de comunicação social, o sector privado e as ONG passaram a exercer papéis importantes em vários domínios da vida pública.
- (iii) As liberdades democráticas fundamentais tornaram-se rapidamente parte do panorama político da sociedade, com pressões cada vez maiores sobre os governantes no sentido de uma melhor governação.

*Os três aspectos negativos da transição política:*

- (i) A liberalização política contribuiu para uma maior instabilidade política e instrumentalização de fatores étnicos e de divisão social no jogo político multipartidário, colocando em causa a frágil coesão nacional e coesão social.
- (ii) A realização de eleições multipartidárias não se traduziu na melhoria das condições de vida das populações, criando uma certa desilusão em relação à democracia e permitiu o alastramento da corrupção política.
- (iii) A democratização através de condicionalidades externas e imposição de modelo liberal como “via única” revelou-se contraproducente.