



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Desenvolvimento, liderança e gestão pública

Katya Samuel de Sousa Filipe

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Professor José Fernandes Farinha Tavares

Professor auxiliar convidado (ISCTE-IUL)

Setembro, 2018

ISCTE **IUL**
Instituto Universitário de Lisboa

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Desenvolvimento, liderança e gestão pública

Katya Samuel de Sousa Filipe

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Professor José Fernandes Farinha Tavares

Professor auxiliar convidado (ISCTE-IUL)

Setembro, 2018

Agradecimentos

Aos meus pais Alberto Samuel de Sousa, Berta Vicente Quitumba e Irmãos pela educação e apoio que me deram em todas às fases da minha vida que se revelou crucial não só para a elaboração desta dissertação como durante todo o período académico.

Ao meu esposo Vasco de Freitas Filipe pelo apoio incondicional e compreensão e, habitual motivação com que pude contar ao longo deste trabalho.

Ao meu Orientador, Professor José Fernandes Farinha Tavares por todo apoio incansável, compreensão, total disponibilidade, pelo grande exemplo de disciplina e profissionalismo durante esse processo de aprendizagem.

A todos os Amigos, Professores e colegas que de uma forma direta ou indireta contribuíram para o trabalho desenvolvido.

A todos, Muito Obrigada!

Resumo e Palavras-chave

Resumo

Na tese de mestrado em questão abordar-se-á as temáticas do Desenvolvimento, Liderança e Gestão Pública, sendo que se procura compreender as perspectivas de cada uma destas.

Desde os modelos de gestão e a relação destes com a Administração Pública, passando pelo Desenvolvimento enquanto um assunto internacional, até ao papel da Liderança na nova Gestão Pública. Procurar-se-á ainda demonstrar que estas matérias não são meramente académicas, pois detêm uma ligação intrínseca na sociedade contemporânea.

Palavras-chave: Administração Pública, Boa governação, Liderança, Gestão pública, Desenvolvimento, Responsabilidade e Transparência.

Abstract

In the master's thesis in question, the themes of Development, Leadership and Public Management will be addressed, with an attempt to understand the perspectives of each one of them.

Since management models and their relationship with Public Administration, passing through Development as an international issue, to the role of Leadership in the new Public Management. It will also be tried to demonstrate that these subjects are not merely academic, because they have an intrinsic connection in the contemporary society.

Keywords: Public Administration, Good governance, Leadership, Public management, Development, Accountability and Transparency.

Índice

Agradecimentos	iii
Resumo e Palavras-chave	v
INTRODUÇÃO	3
CAPÍTULO I - A ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO	5
1. Transformações no papel do Estado e da Administração Pública	6
2. Interesse público e funções do Estado	8
3. Interesse público no contexto da Gestão Pública contemporânea	9
4. Bem comum, interesse público e modernidade	10
CAPÍTULO II - A LIDERANÇA	11
1. Liderar organizações de elevado desempenho	13
2. Liderança na Administração Pública	15
3. Liderança pelo exemplo e mobilização das pessoas	16
4. Necessidades individuais e desempenho organizacional	18
CAPÍTULO III – ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO PENSAMENTO ECONÓMICO EM MATÉRIA DE DESENVOLVIMENTO	29
1. Nota preliminar	29
2. Reflexo e renascimento do pensamento económico em matéria de desenvolvimento	31
CAPÍTULO IV – ORIGENS DA MODERNA ECONOMIA DE DESENVOLVIMENTO	33
1. Nota preliminar	33
2. Características da moderna economia do desenvolvimento	38
CAPÍTULO V – A REVISÃO DAS CONCEÇÕES DE DESENVOLVIMENTO	44
1. As novas preocupações e inquietações dos estudos de desenvolvimento económico	46
2. Sínteses e perspetivas de futuro	48
3. O desenvolvimento como qualidade de vida global	50
CAPÍTULO VI – A AJUDA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO	60
1. A ajuda pública. Problemas e evolução	61
2. O financiamento da ajuda pública	62
CAPÍTULO VII – A POLÍTICA COMUNITÁRIA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	63

1. A condicionalidade política.....	65
2.A Boa Governação	66
3. A coerência das políticas, a complementaridade e a cooperação	66
CAPÍTULO VIII – OUTRAS VERTENTES DA POLÍTICA COMUNITÁRIA DE COOPERAÇÃO E APOIO AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	67
1. As soluções universalistas	67
2. Uma política na encruzilhada	68
Conclusão	69
Bibliografia	71

INTRODUÇÃO

Quando se procede a um estudo sobre a administração pública sobressai com relevância a existência e a coexistência de diversos modelos de administração pública o que se refletirá no decorrer do presente trabalho. Iremos também perceber que por outro lado, há uma certa correlação entre o modelo de administração pública e os modelos de gestão.

A modernidade ou a globalização de uma instituição, como de uma sociedade, implica atualizar a instituição no tempo e no espaço em que se desenvolve e consolidar a autonomia das diferentes esferas, isto é profissional, legal, organizacional, financeira e cultural em que a administração se decompõe, sem o conflito ou justa posição pré moderna das suas diferentes esferas. Entende-se, porém, que a modernização da administração pública também é uma questão política, no sentido amplo, ou seja, de orientação programática e de legitimidade e, no sentido distrito, de possibilidades práticas e de estratégias prioritárias. Sendo que veremos que a modernização de uma organização, dos procedimentos, das competências profissionais e cognitivas, das responsabilidades, das estruturas e dos poderes da administração no sentido de autonomia face aos grupos de influência e de pressão, também são elementos de relevo.

A adoção de uma filosofia de qualidade numa organização começa com a definição da visão, da missão e dos valores da organização. É neste triângulo que reside boa parte do futuro sucesso das práticas de qualidade. Isto porque a qualidade depende unicamente de fatores técnicos e de características organizacionais, antes depende, sobretudo, das pessoas. A qualidade é uma construção social, reside na mente das pessoas, resulta da negociação de resultados e varia de acordo com fatores como os grupos sociais e as representações sociais do que é bom e mau. Assim, uma vez que a organização é, sobretudo, uma organização social, a adoção de política de qualidade começa com a visão, a imagem do futuro da organização, construída, difundida apreendida e aplicada no trabalho diário por todos os operadores na organização.

Neste contexto este trabalho pretende definir o papel da liderança na nova gestão pública, sendo que nos dias de hoje o que determina o sucesso de uma organização, tanto pública como privada, além da importante missão e valores, é a sua capacidade de

conceber uma visão e fazer dela uma fonte de inspiração para as pessoas que nela trabalham.

Na administração pública, a formulação da visão suscita dificuldades específicas, por um lado cabe aos líderes/dirigentes de topo promover a elaboração da visão da sua organização, para que seja aprovada por todos e comunicada de forma a suscitar o interesse e a adesão de todas as pessoas que nela trabalham. No entanto, apesar de ser elaborada dentro da organização, dado o particular contexto em que vivem as organizações públicas, é importante que a visão seja aprovada pela liderança política que tutela a organização, fator de confiança e legitimidade.

O processo de liderança é crucial no trabalho da equipa, pois poderá evitar disfuncionalidades. Como tal, é bastante importante atentar à seleção de um líder para a equipa.

Esta poderá ser muito autónoma, contudo, os seus elementos necessitam sempre de um chefe para efetuar a ligação ao sistema global da organização, otimizar as relações de interdependência, receber auxílio da hierarquia, etc.

No decurso dos anos o papel do líder modificou-se bastante, sendo que presentemente é insuficiente saber somente gerir. No trabalho em questão, é abordado esta nova perspetiva, ou seja, a sua grande evolução, como por exemplo, os modelos de liderança, as capacidades básicas de liderança, entre outros assuntos. Importa ainda referir que, também se pretendeu relacionar esta temática com a administração pública, isto é, contextualiza-la nesta realidade muito específica.

CAPÍTULO I - A ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento é um conceito relativo, na medida em que parte sempre do cotejo com a situação de outros países ou com um padrão ideal e histórico, por implicar a comparação d situação económica em diferentes períodos de tempo.

Mas, se a própria noção de desenvolvimento não é consensual, também não o são s razoes que levaram à existência de sociedades em que, com poucas exceções, praticamente toda a população se encontra em situação de grande pobreza, apesar da multiplicidade de explicações que têm sido formuladas e que se pode considerar genericamente insatisfatória.

Algumas das causas muitas vezes apontadas para o problema do desenvolvimento são particularmente inadequadas e podem ser liminarmente afastadas, como sucede com aquelas que procuram reconduzir o problema às características de insalubridade que caracterizariam os países tropicais e também os atuais países ricos, antes de terem experimentado processos de demovimento.

Num certo sentido, pode, aliás, dizer-se que o desenvolvimento económico só recentemente foi objeto de teorização e que a passagem da fase em que se o encarava como um problema que apenas se colocava no interior dos Estados para o plano internacional só ocorreu após 2ª Guerra Mundial, pelo que desporíamos de pouco mais de 50 anos de teoria e experiências neste domínio.

Continuaram, todavia, a subsistir e a desenvolver-se, em paralelo duas importantes correntes: uma primeira, caracterizada pelo estudo dos problemas internos dos países ricos e a que, mais frequentemente, andou ligada à expressão crescimento económico; e uma segunda, orientada para o processo de desenvolvimento nos países pobres, já que apenas recentemente se tende a considerar o desenvolvimento com um problema genérico de todas as sociedades, conceção crescentemente espalhada nos principais documentos internacionais consagrados a esta problemática.

Ainda que se queira sublinhar o carácter recente das preocupações com o desenvolvimento à escala mundial, e do aparecimento de uma disciplina específica de economia do desenvolvimento, não se pode deixar de sentir uma certa frustração pelos resultados no terreno, resultados que foram, seguramente, influenciados pelas profundas

alterações na teoria económica e na prática que lhe andam associada, em termos que provocaram, em muitos países menos desenvolvidos, ou pelo menos, nalgumas das suas elites, a sensação de terem servido de cobaias de experiências comandadas do exterior.

A economia do desenvolvimento não poderia, aliás, ficar imune à intensa polémica económica que marcou a segunda metade do Século XX, tanto mais quanto uma das questões centrais dessa polémica (o papel do estado e dos mercados) que é fundamental do ponto de vista daquela disciplina.

Esta circunstância não terá sido a única determinante das alterações nas principais concepções sobre o desenvolvimento. Irma Adelman, explica esse desenvolvimento pelas seguintes causas:

- Aprendizagem: resultante de um melhor conhecimento das respostas determinadas por cada experiência de política económica;
- Mudanças ideológicas: determinadas pelas alterações das classes dirigentes e dos seus valores e prioridades;
- Mudanças no ambiente internacional: especificamente evidentes nas inovações tecnológicas e no domínio das comunicações;
- Mudanças nas instituições, constrangimentos e aspirações nacionais: fruto da própria dinâmica do desenvolvimento, que veio trazer para a ribalta novas aspirações e apagar anteriores constrangimentos;
- Cultura d disciplina: correspondentes à forma como as modificações anteriormente assinaladas foram incorporadas no método e no discurso económico.

1. Transformações no papel do Estado e da Administração Pública

A reforma da administração pública tem partido frequentemente de diagnósticos que apresentam o problema da sua (falta de) eficiência como uma questão de excesso de funcionários públicos. Este argumento, que tem justificado muitos programas de reforma da administração pública e sido apontado como uma das causas da burocracia paralisante desta última, é na realidade secundária. A principal questão tem a ver com o papel do Estado na sociedade atual e com as suas metas e finalidades, na medida em que

o perfil e a dimensão da administração pública dependerão, basicamente, das funções que se atribuem ao estado.

Tem sido recorrente a ideia que, no início do século XXI, o papel do estado nação, emblema da história política do século XX, foi posto em causa. Este fato terá como causa principal (embora não única), o processo conhecido por globalização, que teve como principais motores a mundialização da economia (incluindo a internacionalização dos objetivos e das políticas do setor público que outrora pertenciam em exclusivo ao Estado), o desenvolvimento das novas tecnologias da informação e da comunicação (TIC), que garantem o estabelecimento de redes gerais de produção e a funcionalidade dos mercados financeiros internacionais, bem como uma autêntica revolução da comunicação, sendo que, esta revolução da comunicação, contribui para a transição da sociedade industrial para a transição da sociedade industrial para a sociedade da informação e do conhecimento e conduziu à mobilidade global dos fatores de produção decisivos no século XX, que são a informação e o *know-how* (Messner, 1999). Conjugados, estes fenómenos desencadearam, nas sociedades de capitalismo avançado, profundas transformações no poder do Estado, em termos de funções, arranjos institucionais, base social, soberania, autonomia e legitimidade política (Gómez, 2000).

No cenário globalizado que assim emergiu, os Estados contemporâneos são confrontados com uma multiplicidade complexa de exigências, o que lhes tem provocado uma quebra da capacidade governativa, bem como a fragilização das instruções e a deslegitimação da respetiva autoridade. Neste contexto, que continua a evoluir, o principal desafio que se coloca aos Estados é descobrir novas formas, de conciliar as conquistas históricas do Estado democrático, designadamente o princípio do Estado de direito (fundado em princípios como a separação de poderes, a legalidade, a proporcionalidade, a segurança jurídica, a responsabilidade dos titulares de cargos públicos e o controlo judicial), com as abordagens à modernização da administração pública concebidas a partir do chamado «modelo de mercado», voltadas sobre tudo para os cidadãos enquanto clientes e para a economia.

O crescimento da administração pública do Estado providência, destinada a garantir a garantir o bem-estar social, originou inúmeros fenómenos de ineficiência, pelo que o Estado (para alguns, já um Estado pós social) procura, atualmente, num movimento a que se chamou de «desintervenção», prescindir da maioria das tarefas tipicamente cometidas ao Estado social e dedicar-se a um número cada vez mais

reduzido de tarefas, que se reduzem maioritariamente a atividades de gestão, de controlo e de incentivos (Estorninho, 1996), no que Majone (1997) designa por mudança de paradigma entre o Estado positivo intervencionista e o Estado regulador. Majone (1997), afirma que, o declínio do Estado «keynesiano», intervencionista e redistribuidor, fez surgir um novo Estado regulador cujo principal instrumento é o fabrico de regras, ou seja, outrora produtor de bens e serviços, tornou-se regulador imparcial dos processos de mercado, intervindo pelas mesmas razões que fundamentam a intervenção do Estado na economia de mercado, isto é, principalmente pelas falhas de mercado ao nível das infraestruturas e serviços públicos.

Efetivamente, as necessidades operacionais da sociedade moderna, altamente fragmentada e diferenciada, têm vindo a determinar a deslocação do modelo do Estado providência, no sentido tradicional, para uma conceção do Estado como catalisador-dinamizador. O que não significa necessariamente a defesa de uma conceção minimalista do Estado, mas do predomínio das funções de financiamento, de promoção e de regulação, sobre as tradicionais funções de produção e distribuição de bens e prestação de serviços à comunidade (Mozzicafredo, 1992). Segundo Rosanvallon (1995), podemos afirmar que esta mudança significa, sobretudo, que se ultrapassa o binómio, algo simplista, estatização *versus* privatização e se redefinem as fronteiras e as relações entre o Estado e a sociedade, dando a oportunidade ao Estado providência para se reinventar, de forma plural, adaptando-se a cada contexto particular. Esta reinvenção processa-se, ainda segundo o mesmo autor, através de três vias fundamentais: a descentralização de competências para as coletividades locais; a transferência de tarefas de serviço coletivo para coletividades não públicas; e a desburocratização e a racionalização da gestão dos grandes serviços públicos.

2. Interesse público e funções do Estado

É importante referir que a modernização e a reforma da administração pública, mesmo que *step by step*, é necessária, tanto pela importância que assume o custo da despesa pública que não se limita, longe disso, aos custos dos recursos humanos da função pública como, como pelas pelas questões da equidade, envolvidas nas funções que a administração desempenha numa sociedade democrática e nos benefícios (ou não) aos contribuintes, bem como pela necessidade de melhorar os indicadores de produção da organização pública.

Em segundo lugar, segundo Juan Mozzicafreddo, 2007 uma modernidade das funções do Estado e de reforma da administração, necessita de uma forte legitimação e de um reconhecimento público da sua razão. Isto sobretudo numa sociedade onde a importância e o peso da administração do Estado está muito presente e onde é complexa e conflitual a modernização. A conflitualidade não depende apenas do desempenho dos agentes, mas sobretudo da característica de acomodação dos interesses particulares (clientes, assistentes, de determinadas políticas e funções do Estado), que se prolongam na administração pública. Nesse sentido, o reconhecimento da justiça da reforma assenta sobretudo no reconhecimento da justiça das políticas públicas, no sentido de serem percebidas como imparciais e equitativas, relativamente às situações de vida, de trabalho, do mérito e da produtividade, ou seja, como fatores que potenciam a criação de riqueza e de bem-estar.

3. Interesse público no contexto da Gestão Pública contemporânea

Segundo João Salis Gomes, numa primeira aproximação ao conceito de interesse público é fácil verificar que frequentemente ele nos surge relacionado, quando não identificado, com noções como as de bem comum, interesse de todos, interesse comum, interesse coletivo, ou interesse global. Esta constatação ilustra bem o facto de estarmos perante um conceito que, por um lado, não suscita aparentemente grandes dificuldades de interpretação quanto ao seu sentido essencial e, por outro lado, não se afigura apresentar contornos rigorosos, antes evoca uma certa indeterminação propícia a ilustrações mais ou menos sugestivas mas nem sempre rigorosas.

O conceito de interesse público tem a complexidade que lhe advém duma história particularmente rica em contradições na determinação da sua essência, pelo que só uma análise cuidada do modo como surgiu e se desenvolveu, no tempo e no espaço, pode permitir retirar algumas conclusões válidas para o que aqui nos move: tentar entender em que medida lidamos hoje com um novo conceito de interesse público e quais as repercussões que o mesmo conceito tem na gestão pública.

A ideia de interesse surge na história do pensamento político europeu apenas no início do século XVI. O primeiro texto em que se utiliza o conceito de interesse numa conceção política, em sentido estrito, parece ser o *Tratado de República*, de Alonso de Castrillo, surgido em 1521. Nele o autor lamenta o facto de que a crescente importância dada ao interesse, seja uma das causas principais da erosão visível na ordem social da

época, fundada sobre a tripartição dos estados. (Orbaghi e Cotelessa, 2000). Esta ideia de interesse, cuja evolução levará, com aparecimento do Estado moderno, ao conceito de interesse geral, rompe com um elemento central da filosofia antiga, a noção de bem comum enquanto repositório de valores que existem em si, transcendentais e incontestáveis, por natureza acessíveis ao homem. Para o homem da modernidade, que cedo se assume como cidadão, nada se pode fazer na sociedade se as pessoas não se encontrarem no comportamento assumindo satisfação pessoal.

O grande problema do pensamento político da modernidade consiste desse modo em saber como podem os indivíduos, divididos pelos seus interesses respetivos, consentir em associar-se. A política define-se como a arte de governar os indivíduos em função dos seus interesses, cumprindo ao Estado harmonizar interesses fundamentalmente antagónicos. Esta harmonização será feita em função do interesse geral, conceito que se torna estruturante da ação pública, à qual confere legitimidade e determina os fins. A noção de interesse público reflete a oposição entre interesse geral e interesse particular característica da modernidade para identificar interesse público com interesse particular.

4. Bem comum, interesse público e modernidade

Para compreendermos a ideia de interesse comum e interesse geral, importa ter em conta o pensamento da antiguidade, ou seja, para os gregos, o bem é aquilo que todo homem deseja, o fim para o qual se dirige. O mal é a ignorância do bem, que consiste em viver em harmonia com os outros homens. Assim, o indivíduo é visto sempre como membro de uma comunidade: família, corporação, cidade. Sendo que, o homem define-se como animal político e os seus fins não são radicalmente destintos dos que visa enquanto cidadão.

Na sequência das revoluções liberais, com o fim da ideia de comum enquanto vetor chave da organização política, afirma-se a convicção de que o poder e os valores morais não se baseiam em princípios exteriores à sociedade. A lei perde o seu carácter sagrado, ligado a crença na origem divina do poder, e torna-se uma simples convenção acordada entre os homens em nome do interesse geral. A diferença entre o direito e a força ganha solidez, conferindo-se nova legitimidade aos poderes público.

Como expressão dos valores da modernidade, o Estado cria fórmulas próprias de institucionalização do poder, produz um novo quadro de subordinação onde a cidadania

aparece como laço exclusivo, estabelece em se favor o monopólio da coercividade na ordem jurídica e consagra em princípio fundamental de unidade, traduzido na unidade dos valores do espaço público, visto como distinto do resto da sociedade, unidade de direito estadual e unidade do aparelho encarregado de levar à prática as orientações estabelecidas.

E assim surge com muita clareza a diferença entre uma esfera privada e uma esfera pública, submetidas, submetidas cada uma delas a sistemas de valores e dispositivos normativos diferentes. As diferenças entre a esfera privada e pública têm como modelo de referência uma representação bipolar da vida social em que existem, dum lado, relações de interação que ligam indivíduos e grupos com fundamento na livre iniciativa individual e, do outro lado, relações de autoridade e de constrangimento, integrando o conjunto das funções de direção e gestão da coletividade. Esta representação bipolar em termos de valores e normas leva, inevitavelmente, a princípios de gestão diferentes.

Quanto aos sistemas de valores, a esfera privada é dominada pelo interesse particular, ou seja, cada um prossegue a realização dos próprios fins, garantindo a sua autonomia e protegendo a sua intimidade, por outro lado, a esfera pública é dominada pelo interesse geral, agora também interesse público, entendido como interesse da sociedade e vetor da sua entidade. Respetivamente aos quadros normativos diferente, a administração pública fica submetida a um regime jurídico globalmente derogatório do direito comum vigente no sector privado ou, pelo menos, as regras parcialmente específicas.

Neste contexto surge a questão de saber se o interesse geral se deduz da procura por cada um do seu interesse pessoal ou se, evitando a confusão entre ambos, deve ser assumida a existência de uma contradição de fundo, cabendo ao interesse geral resistir e impor-se aos interesses particulares.

CAPÍTULO II - A LIDERANÇA

Desde há muito que a liderança nas organizações concita grande interesse entre os cientistas. Todavia, no início dos anos 80, o tema liderança sofreu alguma desvitalização. Um século de investigação originou um património de resultados triviais ou contraditórios, então emergindo a ideia de que o campo carecia de um paradigma sob o qual as investigações pudessem realizar-se. Houve mesmo quem preconizasse que o conceito fosse abandonado, mas a proposta foi inconsequente devido ao entusiasmo que

o tema sempre suscitou e à concepção generalizada de que a liderança é uma condição de sucesso das organizações.

Em geral, as definições concebem a liderança como sendo um papel no qual alguém dentro do grupo se especializa. Mas a tese colide com as aceções segundo as quais ela é um processo de influência que ocorre num sistema social e é partilhado entre os seus membros. Deste ponto de vista, qualquer membro do grupo ou organização pode liderar em determinado momento e/ou em certas matérias, não havendo clara distinção entre líderes e seguidores. Esta controvérsia tem a capacidade de outros debates. Um dos mais marcantes projeta-se sobre o binómio liderança-gestão. Outra arena de confronto teórico decorre no quadro dos processos de influência.

Alguns teóricos limitam a liderança às tentativas de influência que suscitam o empenhamento entusiástico dos alvos, eliminando as que resultam em obediência passiva ou aberta. Dessa perspetiva, quando um chefe manipula ou coage os seus subordinados, não há liderança. Por exemplo, Pelieter aduz que a liderança é a “capacidade de suscitar a participação voluntária das pessoas ou grupos na prossecução de objetivos definidos. Lourenço enuncia uma tese similar: “para que a liderança se exerça, o grupo, explicita ou implicitamente, precisa de consentir a influência do líder, de admitir (a si mesmo) ser influenciado. Exercer influência é, assim, exercer autoridade, influência feita de aceitação voluntária”.

Os opositores afirmam que esta tese é restritiva, pois exclui processos de influência importantes para compreender porque um gestor é eficaz numa dada situação. Uma mesma tentativa de influência pode engenhar o empenhamento entusiástico de algumas pessoas em determinada situação, mas suscitar a resistência noutras pessoas ou situações. No limite, é plausível que as pessoas resistam a uma ordem num dado momento mas que, no futuro, se empenham ativamente no seu cumprimento.

Outra zona de debate situa-se no propósito das tentativas de influência. Há quem advogue que a liderança ocorre apenas se as pessoas são influenciadas para fazerem o que é ético e benéfico para a organização e alas próprias. Excluem-se, então, as estratégias alheias ou prejudiciais ao grupo, designadamente as destinadas a beneficiar o líder a expensas dos seguidores. A oposição alega que a liderança inclui todas as tentativas de influência, independentemente do propósito que move o influenciador e do beneficiário da sua conduta. Radica esta concepção na ideia de que os atos de liderança

podem conter múltiplos motivos, sendo geralmente impossível descortinar as reais intenções do líder e o beneficiário das suas ações.

1. Liderar organizações de elevado desempenho

Não há conceito único de liderança. Contudo, embora o termo possua diversas aceções, os autores são unânimes em reconhecer que a liderança envolve um processo de influência social (sobre um grupo de pessoas). As principais diferenças entre os teóricos nesta matéria centram-se em torno da forma como é exercida a liderança, ou seja, se a liderança pode ou não ser exercida de forma coerciva e quais são os principais meios utilizados para exercer essa influência os seguidores do líder.

As pessoas tendem, muitas vezes, a confundir liderança e gestão ou, utilizando a terminologia da administração pública, liderança e direção. Acompanhado a síntese de Dulue (2001), poderíamos afirmar que gerir é a arte ou a ciência de fazer trabalhar os outros, de os fazer cooperar em conjunto e de trabalhar com eles. Contudo, é ponto de assente que nem todos os gestores são líderes. A distinção entre esses dois conceitos surge na sequência da necessidade de liderar com a gestão da mudança. Recorrendo a Kotter (1998), podemos afirmar que, enquanto a gestão é, antes de mais, um processo cuja finalidade é produzir resultados relevantes, mantendo o sistema existente, a liderança é sobre tudo um processo cuja função é mudar as coisas, isto é, os sistemas, as estruturas e os métodos de trabalho. A liderança é o processo de influenciar os outros de modo a conseguir que estes façam aquilo que o líder pretende (Teixeira, 1998: 139): prosseguir e obter objetivos previamente definidos, obtendo um elevado desempenho tendo em conta os recursos disponíveis. Para que isso suceda, o líder deve criar uma linha de ação e procurar concretizá-la. O líder antecipa o futuro, cria uma imagem do resultado a alcançar e, para ser seguido, partilha a sua visão com os colaboradores e motiva-os para a alcançar. Se os outros não o seguirem não existe líder (Duluc, 2001: 80).

Há, nos interstícios da discussão, dois temas de indiscutível valor. o primeiro respeita à relevância da liderança e da gestão para a eficácia das organizações. Parece indubitável que, apesar das diferenças, ambas são necessárias e prosperidade das organizações atuais. Mas também é presumível que a liderança seja especialmente pertinente em ambientes/tempos mais turbulentos, e a gestão em ambientes/momentos

de maior estabilidade. Ton Peters gracejou a propósito: “Os grandes gestores são a pedra basilar das grandes organizações. No entanto, a liderança tornou-se moda durante os anos 90. E prepararam-se (...) os líderes estão no comando. Gestores?! Já não são importantes! Bom, tenciono corrigir essa frase um pouco mais à frente. Ter visão é ótimo, mas a estabilidade das grandes organizações advém de um número significativo de gestores capazes. Não se iludam com a ideia de que os líderes são formidáveis e os gestores nem por isso. Sigam o princípio de Peters: “líderes são formidáveis. Gestores também”.

A partir da perspectiva de vários autores que escreveram sobre o tema da liderança, chegou-se a conclusão que a diferença entre gestores e líderes reflete-se em:

Gestores

- Fazem as coisas da forma correta;
- Interessam-se pela eficiência;
- Administram;
- Mantém;
- Focalizam nos sistemas e estrutura;
- Baseiam-se no controlo;
- Organizam e formam equipas;
- Enfatizam táticas, estruturas e sistemas;
- Têm uma visão de curto prazo;
- Perguntam como e quando;
- Aceitam *status quo*;
- Orientam-se para o presente;
- Centram-se nos resultados finais;
- Desenvolvem etapas e horários detalhados;
- Buscam previsibilidade e orientam;
- Evitam riscos;
- Motivam as pessoas a cumprir os padrões;
- Usam a influência posição a posição (superior ao subordinado);
- Operam dentro das regras, regulamentos, políticas e procedimentos organizacionais;

- Recebem um cargo.

Líderes

- Fazem as coisas certas;
- Interessam-se pela eficácia;
- Inovam;
- Desenvolvem;
- Focalizam nas pessoas;
- Baseiam-se na confiança;
- Alinham pessoas com uma direção;
- Enfatizam a filosofia, valores essenciais e metas partilhadas;
- Têm uma visão de longo prazo;
- Perguntam o quê e porquê;
- Desafiam o *statu quo*;
- Orientam-se para o futuro;
- Centram-se no horizonte;
- Desenvolvem visões e estratégias;
- Buscam a mudança;
- Correm riscos;
- Inspiram as pessoas a mudar;
- Usam a Influencia pessoa a pessoa;
- Inspiram os outros a seguir;
- Operam fora das regras, regulamentos, políticas e procedimentos da empresa;
- Tomam a iniciativa para liderar.

2. Liderança na Administração Pública

O modo de liderar é crucial na equipa, isto é, nas suas funções, detendo o intuito de evitar disfuncionalidades. Independentemente da autonomia desta, os seus elementos necessitam de um chefe que efetue a ligação com o sistema global da organização, que optimize as relação de interdependência, etc. O papel do líder não é só gerir, mas também influenciar outros elementos da equipa. A adoção de um estilo de liderança participativo é insuficiente, é preciso que o mesmo atue enquanto elemento dinamizador da equipa.

Deverá ser flexível, ajustando o seu estilo de liderança às competências e à personalidade de cada elemento da equipa, de forma a motivar e maximizar o desempenho de todos. As capacidades de gestão variam consoante o tipo de equipa em questão. Os esforços de coordenação oscilam de acordo com a complexidade das equipas, ou seja, nas equipas de trabalho simples estes serão menores, ao invés, nas equipas de trabalho multidisciplinares integradas serão maiores. No entanto, em geral, deverão encontrar-se as capacidades básicas de liderança mencionadas em baixo:

- Coordenação das funções da equipa;
- Recetividade, no que é respeitante às ideias, competências e interesses diferenciados e, conceção de um ambiente laboral saudável;
- Partilha da liderança e incitação dos elementos da equipa a complementarem-se mutuamente;
- Aconselhamento na resolução de problemas;
- Deter um comportamento exemplar;
- Fornecimento dos recursos precisos;
- Responsabilização da equipa e confiança na capacidade da mesma na resolução de problemas;
- Auxílio na implementação de projetos;
- Reconhecimento formal e informal;
- Consciência dos pontos fortes e fracos da equipa.

3. Liderança pelo exemplo e mobilização das pessoas

De acordo com Duluc (2000: 82), o nível hierárquico do gestor dá autoridade, o comportamento do líder inspira respeito. As mudanças requerem líderes e não gestores, pois os mesmos conseguem o empenhamento e a motivação dos seus colaboradores. Tal, é reconhecido pelas modernas teorias de gestão, que defendem a mudança de rumo das organizações para um modelo menos hierárquico e mais participativo, deverá estar alicerçado em quadros superiores que possuam capacidades de liderança.

O líder atua num contexto de confiança mútua, assente na partilha de valores e uma visão comum, permitindo que os trabalhadores sejam mais devotados à organização. Para tal, é preciso envolver os mesmos, por via da orientação, aconselhamento e apoio, criando um ambiente de trabalho inspirador e motivador. Posto

isto, é possível verificar que a liderança é um processo de influência interpessoal e supõe uma colaboração voluntária no relacionamento entre os líderes e os seus colaboradores. Como tal, é necessário adotar um modelo participativo de tomada da decisão, e, conseqüentemente, investir na formação dos trabalhadores, nas funções qualificantes e motivantes, e numa cultura de partilha de informação (através da criação de um sistema de gestão do conhecimento).

Este género de modelo é bastante importante porque, a mudança organizacional para além de incidir numa mudança tecnológica, de estrutura e processos, recai, principalmente, numa mudança de valores.

A fala de confiança apresenta-se enquanto uma das causas do insucesso das iniciativas e programas de qualidade. Esta é uma noção muito complexa e que acarreta diversas dimensões e, não subsiste uma receita única para a sua construção, sendo bastante difícil de construir, contudo, muito fácil de destruir. O comportamento ético ao longo do tempo ajuda a elevar a confiança e aplica-se à administração pública na sua relação com os cidadãos, e no relacionamento entre os colaboradores e as chefias das organizações públicas.

Este tipo de confiança é observável na atitude perante a organização, os colegas e as chefias. Esta é fruto de fatores como o carácter, os comportamentos, os motivos e as intenções das outras pessoas, assim como do ambiente geral que existe na organização.

Caso exista confiança, os trabalhadores estabelecem uma relação social com a organização, em vez de uma relação meramente contratual. Deste modo, predispõem-se a realizar outras funções para além daquelas que estão contratualmente acordadas.

A comunicação contribui bastante para a conceção da confiança. No entanto, a deficiência desta origina as seguintes consequências: a falta de compreensão dos objetivos; a incapacidade de execução das tarefas com qualidade; a falta de perceção das exigências dos clientes, a quebra da produtividade; relações deficientes com os superiores hierárquicos; a ausência de credibilidade dos dirigentes enquanto líderes; as críticas e mal-entendidos entre departamentos; a falta de diálogo esclarecedor que conduza a soluções harmoniosas; e a quebra do moral e, os conflitos.

Importa ainda referir que, os elementos que constituem o processo de comunicação são, essencialmente, os mencionados em seguida: emissor; recetor; mensagem; canal; e feedback.

Os líderes deverão saber utilizar a comunicação como um instrumento de realização dos objetivos da organização. Se usarem eficazmente os meios de comunicação que têm à sua disposição, como por exemplo, os boletins de informação, as ferramentas audiovisuais ou as apresentações públicas, poderão conseguir prevenir problemas ou resolvê-los antecipadamente. Também é fundamental dar feedback regular aos trabalhadores sobre assuntos que os preocupam. Tal, pode ser feito, por exemplo, através de um “dia da qualidade” ou fazendo apresentações acerca dos assuntos-chave, nas quais os trabalhadores poderão comunicar diretamente com os líderes.

4. Necessidades individuais e desempenho organizacional

A liderança detém um forte impacto no aumento da produtividade e motivação dos colaboradores na organização. Posto isto, o líder deverá desenvolver relações positivas entre os trabalhadores, e caso surjam possíveis conflitos, agir proactivamente para não se concretizarem ou não se tornarem problemáticas. Também deverá desenvolver a empatia com os trabalhadores e compreender as suas preocupações e problemas. Importa ainda referir que, o líder é responsável pelo grau em que os trabalhadores percebem que a organização os valoriza e cuida do seu bem-estar, porque quando estas entendem que a organização oferece benefícios que extravasam os limites das suas responsabilidades formais, sentem que têm a obrigação de agir reciprocamente. Assim sendo, a organização terá mais probabilidades de diminuir o absentismo, aumentar o empenhamento, o desempenho e os comportamentos de cidadania.

O desenvolvimento profissional dos trabalhadores com vista à obtenção das competências adequadas à prestação de serviços de qualidade, não está desassociada do desenvolvimento pessoal dos mesmos. Este tipo de desenvolvimento poderá ser dado através de uma política de apoio pessoal aos trabalhadores, ajudando-os a ultrapassar problemas profissionais ou pessoais, por exemplo, por via do apoio aos filhos, aos trabalhadores-estudantes, entre outros, ou pelo fomento de atividades sociais entre os

trabalhadores, como por exemplo, apoio da prática desportiva, atividades lúdicas, entre outras, ou ainda através de projetos-piloto de teletrabalho.

Posto isto, é possível observar que o papel do líder também passa pelo apoio dos trabalhadores no desenvolvimento profissional e pessoal relacionado com os objetivos organizacionais.

Para tal, é necessário que os líderes apostem no desenvolvimento de relações “personalizadas” com os colaboradores. Como tal, é preciso capacidade para valorizar as diferenças individuais e a diversidade, e a capacidade de orientar, assumir-se como mentor e ajudar no desenvolvimento dos trabalhadores.

A criatividade e inovação são cruciais para a dinâmica das organizações públicas e para a sua adaptação às rápidas mudanças no seu ambiente. Uma gestão criativa favorece a comunicação, resolução de problemas, trabalho em equipa e tomada de riscos na prossecução dos objetivos. Apresenta-se enquanto um fator crítico de sucesso, o estímulo dos trabalhadores de modo constante, incitando a procura de formas inovadoras para alcançar os objetivos organizacionais.

O setor público também necessita de procurar novas gamas de “produtos”, sob o modo de novas políticas e programas, e na prestação de serviços sucede-se, por exemplo, na administração pública eletrónica. Ainda assim, na administração pública a inovação é travada bastantes vezes por estruturas e métodos de trabalho que incitam os trabalhadores a trabalharem sozinhos e sem aproveitarem outras perspetivas.

É importante não olvidar que, apesar da liderança ser uma via para a inovação, também é preciso que esta não iniba o desenvolvimento das funções quotidianas da organização.

É importante o líder saber delegar responsabilidades nos colaboradores e incentivar essa delegação, por parte das chefias intermédias. Nesse caso, deverá ser dada autonomia e responsabilidade aos colaboradores na tomada de decisões e nas suas atuações.

Na administração pública é um desafio delegar responsabilidades aos trabalhadores porque, existe uma regulamentação apertada das competências. Isto é, os cargos dirigentes encontram-se tipificados na lei e os seus poderes e competências estão

descritos detalhadamente nos textos legais que os regulamentam. Neste caso, a entrega de maiores responsabilidades aos colaboradores requer um bom conhecimento da lei. No entanto, desta forma é possível contribuir para a renovação da cultura organizacional da administração pública, ainda pautada pelo autoritarismo e centralismo na gestão das pessoas.

A delegação de responsabilidades também tem como objetivo motivar os colaboradores no que toca à melhoria contínua da organização, concebendo um ambiente de confiança no qual os colaboradores estão à vontade para tomar decisões. É também um processo de envolvimento dos mesmos no que é respeitante ao planeamento e melhoria da organização para atingir os objetivos organizacionais. Para que tal seja exequível, os colaboradores deverão ter o poder e as ferramentas para tomarem decisões que afetem o seu desempenho. Para este efeito, é uma boa solução o estabelecimento de sistemas de reconhecimento que encorajem a participação referente ao desencadear da mudança e à construção de equipas, por exemplo, aceitando e implementados as sugestões dos colaboradores que representem melhorias reais.

Atualmente, a liderança é considerada uma qualidade que se aprende e desenvolve. Inclui um conjunto dinâmico de capacidades que, combinadas, potenciam os recursos humanos, gerando a criatividade e a inovação de forma a levar a organização rumo ao sucesso num ambiente instável e que requer rápidas mudanças de estratégia para satisfazer as necessidades dos indivíduos. Como expressão desta nova forma de orientação para os funcionários, a nova liderança utiliza, inclusivamente, uma terminologia diferente para se referir aos antigos subordinados, designando-os por colaboradores. Em suma, as análises mais recentes permitem concluir que qualquer pessoa pode ser um líder, visto que:

- A liderança é uma atividade ou um processo e não propriamente uma característica da personalidade;
- Sendo uma atividade ou um processo, a liderança é algo observável que pode ser descrito e adquirido;
- A liderança é, em grande parte, um processo de influência centrado sobre as relações humanas, o que supõe uma colaboração voluntária no seio da relação entre os líderes e os seus seguidores;

- A liderança cria a coesão e ajuda um grupo a seguir em frente para atingir um objetivo ou implementar uma visão partilhada.

Neste contexto, as grandes funções que, hoje em dia, são atribuídas à liderança na nova gestão pública são o planeamento do trabalho, a promoção da mudança, o controlo que assegure os padrões de qualidade, o apoio ao desenvolvimento dos funcionários, a informação permanente do grupo e a avaliação dos resultados.

Na nova gestão pública, a liderança, é considerada um fator crucial nos esforços de modernização. Mas, face aos enormes desafios de mudança que se colocam às organizações públicas, qual será o papel de um líder eficaz? De que forma poderão os líderes públicos inovar na gestão e imobilizar as pessoas para a mudança? Para responder a essas questões é importante perceber o que está a mudar no contexto em que a liderança é exercida.

Nos últimos anos os líderes das organizações públicas viram os seus papéis sofrerem mudanças aceleradas, em virtude dos contextos em que as instituições vivem e operam se terem tornado substancialmente mais complexos. Estas complexidades determinam que um grande número de postulados sobre os quais assentam os modos mais tradicionais de liderança esteja a desintegrar-se. É o que sucede com as fronteiras organizacionais rígidas, a organização hierárquica, a obediência inquestionável à autoridade, o segredo como fonte de poder e o número limitado de partes interessadas na atividade das organizações.

A multiplicidade de papéis que o líder moderno deve assumir, exige que ele desenvolva algumas competências que revelam não apenas inteligência no sentido tradicional, isto é, qualidades técnicas ou profissionais, mas também um outro tipo de inteligência, que engloba a capacidade de estabelecer e manter relações interpessoais saudáveis. Nos últimos anos, o enfoque dado às relações interpessoais no seio das organizações tem tornado muito popular a teoria da inteligência emocional. Essa teoria defende que os indivíduos que possuem inteligência emocional estão particularmente bem posicionados para liderar e trabalhar em equipa, na medida em que possuem um conjunto de competências que lhes permitem relacionar-se consigo próprios e com os outros de forma construtiva. Porque a qualidade de uma equipa e do trabalho que esta

produz depende tanto das competências profissionais dos seus membros como da sua competência social, ou seja, da sua capacidade para operar com os outros.

No caso da administração pública, a ideia do dirigente como empreendedor e orientador desafia todas as ideias tradicionais. No entanto, cada vez mais, a liderança não se limita à manutenção do *status quo*, pelo que, hoje em dia no setor público, a liderança requer o cultivo, em simultâneo, de três fontes de legitimidade: (Terry, 1995).

- Legitimidade legal – Proveniente dos princípios do Estado de direito, permite conservar a missão da organização em face da ambiguidade, incerteza e conflito público;
- Legitimidade gestonária – Reportada à gestão eficiente e eficaz da organização, assenta no uso de instrumentos de controlo de gestão na formação, *design* organizacional e implementação de políticas;
- Legitimidade sociológica – Refere-se à criação e manutenção de valores que vão ao encontro das necessidades e expectativas das pessoas, o que é fundamental para a integridade institucional da organização.

Ainda segundo (Terry, 1995), apenas quando estas três fontes de legitimidade são cultivadas pelo líder, existe realmente uma liderança administrativa, um tipo especial de liderança aplicável às organizações públicas. Esse tipo de liderança requer *expertise* profissional, habilidade política e compreensão do que significa ser um participante ativo na governação. Isto para que o líder, agindo num quadro legal que lhe é estabelecido exteriormente, consiga gerir a organização a seu cargo com eficiência, eficácia e receptividade às necessidades e expectativas dos diferentes *stakeholders*, no interior e no exterior da organização.

O facto de um líder de uma organização pública ter de conseguir equilibrar estas três fontes de legitimidade revela que os desafios que se colocam à liderança na administração pública não serão exatamente iguais aos do setor privado. As características específicas das organizações públicas, nomeadamente a responsabilidade perante os líderes políticos e os cidadãos, o seu modo de financiamento público, a falta de concorrência de mercado, a necessidade de colaborar horizontalmente com outras organizações e a cultura e a ética próprias do sector público moldam-na com traços distintivos que há que saber reconhecer e gerir, num equilíbrio cuidadoso.

Segundo Eduardo Paz Ferreira, a sua percepção do mundo, passa por aquilo que crê ser uma boa sociedade, assente na cidadania e na solidariedade e pelo entendimento de que a história da humanidade tem de ter tradução numa tentativa de encontrar soluções que viabilizem um crescente bem-estar das populações.

A afirmação dos direitos dos cidadãos foi ainda segundo o autor um passo importante nessa via da criação de sociedades mais justas, mas o crescente processo de mundialização da economia veio tornar impossível restringir as preocupações com a justiça social ao espaço das fronteiras nacionais.

É hoje em diante evidente que, para além de todas as diferenças que separam os diversos povos e continentes, existem problemas comuns que só podem ser resolvidos através da cooperação da sociedade internacional.

O esbatimento das soberanias nacionais, tantas vezes apontado como aspeto negativo da globalização, pelo que implica de homogeneização da cultura e de pensamento, traz consigo, como aspeto positivo, a inevitabilidade de compreensão dos problemas à luz desse processo de transformação da sociedade em que as fronteiras perderam muito da sua importância ou significado.

Segundo um estudo da OCDE, a crescente integração económica entre Estados Nações determinou a internacionalização de toda uma série de domínios anteriormente negligenciados ou objeto de jurisdição interna ou, quando muito, de acordos bilaterais.

Esta percepção está longe de ser nova. Recorde-se que, já em 1993, na encíclica *Pacem in Terris*, se afirmava que “nenhuma comunidade política se encontra hoje em condições de zelar convenientemente os seus próprios interesses e de se desenvolver satisfatoriamente, fechando-se em si mesma. Porquanto, o nível da sua prosperidade e do seu desenvolvimento é um reflexo e uma componente do nível de prosperidade e desenvolvimento de outras comunidades políticas.

A aceleração deste processo, nos últimos anos, levou a que alguns autores viessem sustentar a ocorrência de um avanço qualitativo, que imporá que se deixe de falar em sociedades interdependentes, para se passar a falar numa era de mundialidade da condição humana.

O aspecto central desse tempo novo, a grande revelação da era da mundialidade é, como defende Ricardo Petrella, que “ que a sociedade humana tomou consciência da sua existência enquanto comunidade mundial e já não enquanto conjuntos múltiplos, justapostos ou interdependentes, de agrupamentos humanos, povos, nações, únicos e independentes, a quem a história recente teria intensificado e aprofundado as relações de dominação-dependência e de cooperação.

A tomada de consciência dessa problemática é, de resto, fortemente acentuada pela velocidade de transmissão da informação, que nos permite ter, em tempo real, imagens impressionantes do sofrimento humano e o que ultrapassa em muito a versão que o próprio Marshall McLuhan formulou da ideia global.

Desse modo, é importante referir, sobre a imagens de fome e miséria de tantas crianças, em especial no continente africano e, contrariamente aos que partem da consideração de que o aspecto positivo da situação atual seria o de já não se viver em situação de pobreza generalizada, visto que, a riqueza acumulada, deve ser utilizada por forma a pôr cobro às situações de pobreza, objetivo crescentemente assumido não só pelas organizações não-governamentais de características caritativas, como pelas principais instituições financeiras, que tendem a estruturar os seus programas de apoio ao desenvolvimento em torno do objetivo de erradicação da pobreza.

Esta evolução será tributária da tentação, identificada por Henry Shue, para distinguir entre os direitos básicos relacionados com a liberdade e os relacionados com a subsistência, desvalorizando estes últimos de uma forma inaceitável.

Dir-se-ia, aliás, numa primeira aproximação, que a tendência para desvalorizar esses direitos vai claramente contra a afirmação da Declaração dos Direitos do Homem de 1948, que diz que “todos têm direito a um padrão de vida adequada à saúde e bem-estar dos próprio e de toda a família”.

O entendimento que existe um dever de ação da comunidade internacional no sentido de favorecer o desenvolvimento económico, não significa que não se atribua um papel central ao esforço das próprias comunidades em situação de atraso económico.

Pensa-se, no entanto, não ser defensável que o nível de acomodação de certas sociedades a situação de extrema pobreza ao longo dos tempos continua um argumento

no sentido de dissuadir os esforços para combate essas situações, uma vez que a ausência de reação terá sido, provavelmente, a única e sábia resposta a um problema que atingiu múltiplas gerações, que só assim se puderam defender e sobreviver.

As formas como as sociedades menos desenvolvidas foram tentando responder às situações de privação não podem ser ignoradas quando se reflete sobre as políticas de desenvolvimento, sob pena de estas redundarem em exercícios de paternalismo ou apontarem caminhos que os destinatários terão dificuldades em aceitar.

O mimetismo que em determinadas elites das sociedades em questão se vê em relação aos padrões de consumo e comportamento dos países mais desenvolvidos apresenta-se como um dos aspetos mais criticados nos processos de desenvolvimento, e talvez como um dos constrangimentos à obtenção de resultados efetivos.

A imposição de processos de desenvolvimento que não considerem a cultura das populações destinatárias é impossível de realizar.

A economia de desenvolvimento e a economia em geral, ou a filosofia política, não são apenas matérias académicas, mas também uma ligação intrínseca com a forma como as pessoas nascem, podem viver e morrem.

O desenvolvimento económico é algo inadiável e central para a nossa geração, no entanto, é preciso que este seja feito de forma consciente, justa e sustentável, por exemplo, impedindo mortes por fome.

O desenvolvimento acarreta várias dificuldades e a análise realista deste com a verificação de que os resultados alcançados encontram-se distantes da satisfação. Como tal, urge continuar a trabalhar pelo desenvolvimento e pelo melhoramento das condições de vida para toda a humanidade, sendo que as dificuldades serão bastantes, mas que a causa justifica a persistência.

Enquanto cidadãos das sociedades mais desenvolvidas, as nossas decisões influenciam direta ou indiretamente, e decisivamente, a vida das pessoas que vivem em sociedades menos desenvolvidas. Atualmente, existe um consenso alargado de que a necessidade de desenvolvimento não passa apenas pelas metodologias a seguir ou ritmos desejados. Cada vez mais os valores e interesses se alinham atrás desse consenso,

sublinhado, aliás, pela OCDE, por via de três ordens de razões para justificar o esforço de desenvolvimento.

A primeira prende-se com motivações humanitárias; a segunda apela ao próprio interesse dos países desenvolvidos; e a terceira está ligada ao interesse em assegurar uma mais ativa cooperação internacional em diversos domínios.

Posto isto, importa conjugar as mais-valias dos diversos setores do saber com as características interdisciplinares, de forma a dar resposta aos povos mais desfavorecidos.

A importância atribuída à União Europeia e à sua política de cooperação para o desenvolvimento une-se com razões que se prendem com a convicção de que, sendo preciso agir para pôr cobro a uma política comunitária de cooperação para o desenvolvimento podendo ser uma alavanca crucial dessa ação.

A política de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia é muito antiga, e traduz-se num significativo apoio dado a países terceiros, de modo constante, ao longo do tempo.

A característica mais marcante da problemática do desenvolvimento será, talvez, a existência de situações com uma profunda desigualdade. Esta desigualdade é entre os diversos Estados ou grupos de Estados, e de igual forma, um problema de desigualdade interna.

O dualismo das estruturas sociais destes países é muitas vezes considerado como uma das piores consequências do colonialismo, que resultou de um confronto entre dois modelos de vida totalmente opostos e que conviveram praticamente sem intercomunicação.

Limitar a análise para o desenvolvimento como um problema internacional e não ter em consideração a forma como foi minimizada a criação de condições para um processo de desenvolvimento económico na generalidade dos países mais pobres ficaria, aliás, manifestamente incompleta e ignorar-se-ia um aspeto cuja importância tem vindo a ser crescentemente acentuada.

De acordo com Jacinto Nunes, não é preciso afirmar que a fome é um flagelo criado pelo homem, sendo que basta afirmar que a fome é um flagelo consentido pelo homem, para que se tenha de considerar como um dos objetivos fundamentais da humanidade e extinção desse flagelo.

Segundo Rui Conceição Nune, o desenvolvimento assenta num conceito relativo, na medida em que parte sempre do cortejo com a situação de outros países ou com um padrão ideal e histórico, por implicar a comparação da situação económica em diferentes períodos de tempo.

O desenvolvimento não é consensual e as razões que levaram à existência da de sociedades de grande pobreza também não, embora existam multiplicidade de explicações que têm sido formuladas.

Algumas das causas que são várias vezes apontadas para o problema do desenvolvimento são particularmente inadequadas e podem ser afastadas, como poderá acontecer com aquelas que procuram reconduzir o problema às características de insalubridade que caracterizavam os países ricos, antes destes terem passado pelos processos de desenvolvimento.

Galbraith afirmou que se recorre para recordar, muitas vezes, a propósito de discutir as causas, se está verdadeiramente a debater consequências, razão pela qual o autor aconselha a que se não tente a autonomização deste estudo, como ponto prévio à questão do desenvolvimento.

Num certo sentido pode dizer-se que o desenvolvimento económico foi recentemente objeto de teorização e que a passagem da fase em que se o encarava como um problema que apenas se colocava no interior dos Estados para o plano internacional só ocorreu após a segunda guerra mundial, pelo que dispomos de pouco mais que cinquenta anos de teoria e experiência nesta área.

No entanto, continuam a criar-se em paralelo duas correntes importantes: uma primeira que, caracteriza o estudo dos problemas internos dos países ricos e a que, mais frequentemente, andou ligada à expressão crescimento económico; e uma segunda, orientada para o processo de desenvolvimento dos países pobres, já que apenas recentemente se tende a considerar o desenvolvimento com um problema genérico de

todas as sociedades, concebida crescentemente espelhada nos principais documentos internacionais consagradas a esta problemática.

Embora se pretenda enaltecer o caráter recente das preocupações com o desenvolvimento à escala mundial e do surgimento de uma disciplina própria obre economia do desenvolvimento, subsiste ainda uma certa frustração pelos resultados no terreno, sendo possível que estes tenham sido influenciados pelas alterações na teoria económica e na prática que lhe está associada, no que tocam a muitos países menos desenvolvidos ou pelo menos nalgumas das suas elites, a sensação de ter sido servido de cobaias de experiências mandada do exterior.

A economia do desenvolvimento não poderia ficar imune à intensa polémica económica que pautou a segunda metade do século XX, sendo que uma das questões centrais dessa – o papel do Estado e dos mercados – é essencial do ponto de vista daquela disciplina.

- Esta circunstância não deverá ter sido a única determinante das alterações nas principais conceções acerca do desenvolvimento. De acordo com Irma Adelman explica esse movimento pelas seguintes causas:
- Aprendizagem: melhor conhecimento sobre respostas determinadas por cada experiência de política económica;
- Mudanças ideológicas: determinadas pelas alterações das classes dirigentes e dos seus valores e, prioridades;
- Mudanças no ambiente internacional: particularmente evidentes nas inovações tecnológicas e no domínio das comunicações;
- Mudanças nas instituições, constrangimentos e aspirações nacionais: fruto da própria dinâmica do desenvolvimento, que traz para a ribalta novas aspirações e apagar anteriores constrangimentos;
- Cultura da disciplina: correspondente à forma como as modificações assinaladas que no passado foram incorporadas no método e no discurso económico.

CAPÍTULO III – ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO PENSAMENTO ECONÓMICO EM MATÉRIA DE DESENVOLVIMENTO

1. Nota preliminar

A afirmação do caráter recente das preocupações com o desenvolvimento dever ser atenuada, pois em contextos históricos muito variados e com perspectivas diversificadas, o pensamento económico dedicara já alguma atenção.

No ponto de vista do das políticas económicas, existirá, provavelmente, que remontar ao mercantilismo e ao século XVII, para se verificar as primeiras experiências coerentes norteadas por preocupações de desenvolvimento.

Nesta perspetiva seria um erro desvalorizar o mercantilismo considerando-o como uma mera prática, sem qualquer teoria subjacente. Independentemente da contestação de lhe foi movida num determinado período histórico, o mercantilismo te subjacente uma forte componente teórica, orientada para a defesa das posições dos Estados, fechados sobre si próprios, em resultado do ceticismo quanto à hipótese de um desenvolvimento humano global.

O tema do desenvolvimento esteve também já presente na obra dos grandes economistas clássicos, sendo possível afirmar-se que o desenvolvimento do sistema capitalista e os constrangimentos que lhe colocavam ocuparam uma parte significativa do seu trabalho.

Tratam-se, evidentemente, de estudos que foram feitos numa fase em que o desenvolvimento económico somente começava a despontar e em que não havia referências de comparação, contudo, não afastou esses autores da perceção dos obstáculos que se poderiam colocar aos processos de desenvolvimento.

Quando hoje se procura perguntar sobre as causas do desenvolvimento de certos países, em contraste com o atraso económico de outros, está-se bem próximo das preocupações que motivaram Adam Smith, embora o otimismo do autor sobre o processo natural a caminho da abundância não possa deixar de ser contrastado pelo profundo conhecimento que temos hoje das situações de privação.

Atualmente não se pensa que todos os países caminhem automaticamente na via do progresso, revelando-se essencial à compreensão das perspectivas de desenvolvimento a contraposição das situações de bem-estar e de privação.

Segundo Adam Smith, convém não olvidar que a possibilidade de desenvolvimento económico resultaria da capacidade de acumulação de capital, o que permitiria a utilização da mão-de-obra de um modo mais produtivo, mas que pressuporia a formação de mercados livres da intervenção governamental e a organização de formas de tributação que não inviabilizassem a constituição de capital.

Foi também crucial a contribuição de Malthus que, sob a forma de uma teoria da população, veio pôr em evidência alguns constrangimentos do processo de desenvolvimento económico, ao prever a impossibilidade de alimentar a população futura, devido à escassez da produção e tendência para aumento demográfico.

Apesar de não se terem verificado as previsões catastrofistas de Malthus – em lugar medida em resultado das evoluções tecnológicas – com razão Yujiro Hayami pode defender a raiz neo-malthusianados estudos surgidos na década 70 do século passado, sob a égide do clube de Roma, que vieram colocar os limites ao crescimento não no plano das crises alimentares, mas no da exaustão dos recursos naturais e da degradação do ambiente, em consequência de uma sobre-exploração – lançando assim as bases das modernas preocupações com o desenvolvimento sustentável.

De acordo com Marx, dinamismo e inovação são características do capitalismo que permitiram a eliminação dos anteriores modos de produção, sustentando, contudo, que a competição essencial ao sistema acabaria por gerir situações de dificuldade que seriam aproveitadas pelos trabalhadores.

Com a reserva de que se trata de um conjunto de autores que trabalharam sobre a realidade de Inglaterra dos séculos XVIII e XIX, não deve ser esquecida a importância desses trabalhos, que seria depois obscurecida, a partir do século XIX, pelas análises marginalistas, com a valorização dos equilíbrios parciais e o afastamento prolongado pelas escolas neoclássicas.

Decisiva para a economia do desenvolvimento foi, ainda, a inovadora contribuição de Schumpeter, cujo, pensamento são muito tributários muitos dos desenvolvimentos mais recentes.

Para este autor o fundamental é a análise dinâmica da atividade económica entendida como resultado das ruturas anteriormente existentes através de uma nova combinação de fatores de produção derivada do aparecimento de produtos que no passado não existiam, ou de novos processos de fabrico ou da abertura de um novo mercado, ou de uma nova forma de organização.

Decisivo para essa dinâmica económica é a figura do empresário que Schumpeter distingue quer do capitalista, que se limita a investir dinheiro, quer do inventor.

Schumpeter viria a atribuir ainda maior importância à capacidade do empresário para trabalhar nos domínios da investigação e da criação de *know how*.

Visto que, a questão central do desenvolvimento económico é a de lograr e quebrar os equilíbrios estabelecidos por baixo, avançando para patamares económicos mais satisfatórios que permitam um maior bem-estar das comunidades, é fácil perceber a sedução das conceções Schumpeterianas, para quem se preocupa com a definição de estratégias de combate às situações de subdesenvolvimento.

2. Reflexo e renascimento do pensamento económico em matéria de desenvolvimento

Uma justificação para a longa hibernação do tema do desenvolvimento económico pode, também, encontrar-se no final do debate entre a livre troca e a autarcia económica, que levou ao encerramento dos mercados através de medidas protecionistas, fazendo crescer a ideia de sistema económico nacional, sendo que muitas vezes assente na existência de impérios coloniais, cuja lógica passava obviamente pelo sacrifício dos territórios colonizados, abastecedores por excelência de matérias-primas e mercado seguros para a colocação dos produtos manufaturados.

Dessa ordem económica estabelecida resultou a existência de países com graus de desenvolvimento muito diversos, podendo, com Clive Bell, distinguir-se entre os

pioneiros onde foram já alcançados de riqueza e bem-estar e os retardatários, que partem de uma situação de pobreza extrema.

É certo que entre os retardatários se encontram graus de desenvolvimento muito variados, como tem vindo a ser sublinhado quer por autores especialmente críticos dos termos em que se tem processado a ajuda aos países menos desenvolvidos, quer pelas diferentes organizações económicas internacionais que procuram definir prioridades para a utilização dos recursos disponíveis, mas nada disso leva a ignorar a grande linha divisória entre os países que entraram no mercado da prosperidade e aqueles que se mantêm fora do mesmo.

A tentativa de alterar essa situação é de fazer com que seja assegurada a todos os Estados a possibilidade de alcançar níveis aceitáveis de riqueza está na origem do aparecimento da economia do desenvolvimento e a sua íntima ligação à realidade concreta permite perceber porque encontramos, a volta da problemática do desenvolvimento económico, períodos de profundo entusiasmo e empenhamento, a par com outros caracterizados pelo desânimo e ceticismo em face dos resultados alcançados.

Em 1982, Abert Hirschmann, recordava que a economia do desenvolvimento nasceu como uma subdisciplina da economia, nos anos quarenta e especialmente cinquenta e que foi, nessa era objeto de um florescimento que criou mesmo algum ceticismo e rivalidade por parte de outras ciências. A multiplicação de estudos entrou, porém, em claro contraste com os reduzidos resultados das experiências de desenvolvimento, acabando por determinar um progressivo desinteresse dos estudiosos.

É importante referir que, mesmo nessa fase, o pessimismo de Abert Hirschmann, esteve longe de ser totalmente acompanhado.

Assistiu-se, de facto a um rápido reforço do interesse pela disciplina, quer como forma de procurar dar resposta a problemas relevantes nas relações internacionais, tornados mais visíveis pelo processo de mundialização das trocas económicas, quer em resultado de uma crescente interpenetração entre os temas de economia do desenvolvimento e os de sociologia ou filosofia política, graças ao trabalho de vários autores, tais como, Amartya Sen.

A percepção que se tem hoje da problemática do desenvolvimento, muito afastada das puras questões quantitativas, torna ainda mais violentas situações como a grande desigualdade na distribuição da riqueza, a da sujeição a situações de opressão e violação dos direitos humanos e da permanência de situações de extrema fome e subnutrição que não foram ainda erradicadas e que criam um quadro que envergonham a humanidade.

A dinâmica dos debates sobre esta matéria é irrecusável, sendo que é importante referir a forma como a mesma se tem enriquecido nos últimos tempos, graças sobre tudo à contribuição de outras disciplinas, como a ciência política e a sociologia, que vieram viabilizar novas abordagens, mesmo no campo económico.

CAPÍTULO IV – ORIGENS DA MODERNA ECONOMIA DE DESENVOLVIMENTO

1. Nota preliminar

Segundo Eduardo Paz Ferreira, a problemática do desenvolvimento económico foi inicialmente pensada como um problema de cada sociedade isoladamente, ainda que a sua discussão fosse feita, em regra, com o recurso à comparação com a situação de países que tinham atingido níveis superiores de prosperidade.

A ideia de desenvolvimento económico surge profundamente ligada ao triunfo do pensamento económico Keynesiano que, num primeiro momento se vai orientar no sentido da resolução dos problemas conjunturais, acabará por evoluir no sentido de se preocupar com os aspetos estruturais da economia.

A passagem da problemática do desenvolvimento para as relações económicas internacionais é, inicialmente, fruto da segunda guerra mundial, só num segundo momento, com o acesso generalizado às independências de Estados, se assistindo ao prolongamento dessa problemática em relação aos novos Estados, que apresentavam indicadores de desenvolvimento muito baixos.

As origens da economia do desenvolvimento influenciaram as suas prioridades, que se viraram inicialmente para as questões colocadas por países que tinham sofrido profundos danos na estrutura produtivo pré existente e que importava recuperar.

O facto de os primeiros estudos terem nascido sob a pressão de exigências políticas levou a que assumissem muitas vezes a forma de relatório, enquanto se assistia

a um profundo empenhamento de economistas em funções de decisão ou de preparação da decisão política.

Rapidamente se irá, no entanto, verificar que os problemas do desenvolvimento se colocariam com especial premência em relação aos países que iriam ascender à independência das décadas seguintes, em especial no continente africano e que apresentavam características económicas totalmente distintas daquelas que marcavam os países atingidos pelo segundo conflito mundial.

O conceito de desenvolvimento económico aparece muito ligado ao pensamento económico Keynesiano que, num primeiro momento se vai orientar no sentido da resolução dos problemas conjunturais, acabará por evoluir no sentido de se preocupar com os aspetos estruturais da economia.

A passagem da problemática do desenvolvimento para as relações económicas internacionais, resulta da segunda guerra mundial e do plano Marshall, contudo, só num segundo momento com o acesso generalizado às independências de Estados, assistindo-se ao prolongamento dessa problemática em relação aos novos Estados, que apresentavam indicadores de desenvolvimento muito baixos.

As origens da economia do desenvolvimento influenciaram as suas propriedades, que apontaram para as questões colocadas por países que tinham sofrido profundos danos na estrutura produtiva pré-existente e que importava recuperar.

Os primeiros estudos nasceram sob pressão de exigências políticas levou a que assumissem várias vezes a forma de relatórios, enquanto se assistia a um profundo empenhamento de economistas em funções de decisão ou de preparação da decisão política.

No entanto, verificar-se-ia que os problemas do desenvolvimento se colocariam com particular premência no que toca aos países que iriam ascender à independência nas décadas seguintes, em especial no continente africano e que apresentavam características económicas totalmente diversificadas daquelas que marcavam os países atingidos pelo segundo conflito mundial.

A que resposta a dar à situação desses novos países era especialmente condicionada pela circunstância que foi assinalada por Gunnar Myrdall, de a “teoria

colonialista” se apresentar normalmente apologética desse período, absolvendo as metrópoles de quaisquer responsabilidades na criação das condições de subdesenvolvimento, atribuídas a razões climatéricas, características das populações ou escassez de recursos.

A Comunidade Internacional deparava-se deste modo com um problema para ela novo e que estava escondido atrás do manto colonial, mas correspondia à necessidade de dar resposta com realismo às exigências de desenvolvimento desses territórios.

É importante não olvidar que, ao longo da guerra, Roosevelt proclamara um programa político para o pós-guerra que deveria orientar os aliados ocidentais e que incluía a defesa de quatro liberdades essenciais, entre as quais, a da necessidade, em qualquer lugar do Mundo onde fosse sentida, enquanto a Carta das Nações Unidas abraçaria uma forte inspiração desenvolvimentista, a que seria imune a conferência de Bretton Woods.

A ideia de Roosevelt só viria a ser retomada, em 1949, quando o presidente norte-americano prometeu um programa ativo para colocar os recursos técnicos e financeiros dos Estados Unidos ao serviço dos países mais pobres, dando origem a um movimento de grande impacto, não só nos meios políticos e diplomáticos, mas também nos académicos.

O ponto quatro da mensagem de era expresso em que os Estados Unidos pretendiam constituir-se com a força capaz de dinamizar as populações mundiais para uma luta com êxito contra a miséria, a fome e o abandono, não considerando nessa tarefa a ajuda pública e o investimento, mas sim a existência de um interesse mútuo na tarefa de desenvolvimento.

De acordo com John Kenneth Galbrath, o entusiasmo que problemática suscitou nesses meios foi arrefecendo, devido a várias razões, e como esse entusiasmo foi arrefecendo, até se chegar a uma situação de acomodação e de fatalismo, de que não se isenta de culpas os economistas.

No entanto, importa reter que as origens do desenvolvimento se vão encontrar nos países desenvolvidos, o que não deixará de marcar a evolução dessa matéria, ainda

que tal teorização correspondesse à reivindicação que se ia disseminando entre os países que lutavam pela independência.

Segundo Renato Cardoso, a propósito de África, o desenvolvimento económico “é o anseio fundamental dos povos do continente. Em boa verdade, é a razão e legitimação dos próprios processos de independência.”

Não é possível ignorar que nem sempre os programas dos movimentos de libertação refletiram essa preocupação, mas essa omissão tanto pode constituir a expressão de um otimismo algo ingénuo em que a pura supressão das estruturas de denominação colonial resolveria os problemas de atraso económico, como resultar de um situação que exigia a concentração de esforços na questão política.

Contudo, há que reconhecer a Renato Cardoso a razão, quando dava a indicação de que o debate sobre o desenvolvimento por parte dos povos saídos de situações coloniais só poderia ter lugar depois, afirmando: “hoje a África fala de desenvolvimento com tanta insistência, em parte porque já resolveu na sua maioria problemas que de facto são prévios. Resolveu a questão do “ser”. Ser entidade, ser país, ser parte na história.”

Esta ideia também seria expressa no Relatório da Comissão Sul, em que se escreveu que “... o desenvolvimento implica, necessariamente, a liberdade política tanto para os indivíduos como para as nações. Os interesses e desejos do Sul não podiam ser expressos – ou conhecidos – enquanto os antigos territórios coloniais não alcançaram a interdependência.”

De facto, esta interdependência, ainda quando antecedita de longas guerras contra as antigas potências coloniais, resolve-se por via de um ato legislativo consensual ou unilateral, o que manifestamente não ocorre com o desenvolvimento económico, o que pode ser ajudado pela existência de instrumentos jurídicos eficientes, mas nunca é o resultado automático desses instrumentos.

Na generalidade destes Estados, nos períodos de pós-independência com violentas guerras civis que atrasaram o processo de desenvolvimento e influenciaram negativamente a própria reflexão acerca dos objetivos económicos e sociais dos novos países.

Tais guerras refletiram várias vezes profundos conflitos étnicos, cuja atribuição para dificultar os processos de desenvolvimento económico não deverá ser ignorada.

No que diz respeito às antigas colónias portuguesas a situação foi agravada porque, a circunstância de a interdependência muito tardiamente, o que originou os movimentos de libertação e os governos desses países novos Estados a manterem-se muito próximos de experiências económicas que, noutros países africanos, começavam a ser questionadas, em face da ausência de resultados.

A emergência das novas nações, numa conjuntura política caracterizada pela divisão do mundo em dois blocos – capitalista e socialista – iria politizar de modo acentuado o debate deste tema, efeito que seria reforçado pelo movimento dos países do Sul, questionando sobre a ordem económica internacional originária do período colonial, para tanto utilizando as organizações internacionais.

A tentativa de definição de uma via autónoma por parte dos países menos desenvolvidos seria, contudo, prejudicada pela tentativa dos países socialistas de expandirem a sua influência junto das novas nações e ao mesmo tempo pela emergência de uma resposta ocidental, procurando contrariar tal influência através da concessão de ajuda económica, que assim ficou bastante marcado por objetivos estratégicos.

Apesar da politização desta problemática, fica associado a esse período um conjunto significativo de estudos acerca da possibilidade de melhorar as políticas de desenvolvimento, feitos sob a égide da ONU do Clube de Roma, a que estão ligados os nomes de Leontieff e Tinbergen e que representam um esforço sério para definir os meios e estratégias para conseguir uma redistribuição da riqueza no longo prazo.

A estratégia dos novos Estados passou de forma geral pela tentativa de defesa conjunto dos seus pontos de vista, através da conceção de estruturas como o Movimento dos Não Alinhados, ou o Grupo do 77 e da afirmação de uma uniformidade de pontos de vista daquilo que se passou a designar correntemente por “Terceiro Mundo” ou “Sul”, embora seja patente a variedade das situações e dos próprios projetos políticas de muitos destes Estados.

Essa estratégia esteve subjacente após a Conferência de Bandung efetuada em 1955, que reuniu trinta países de África e Ásia, que demonstraram a sua oposição do

colonialismo e defenderem uma política de neutralidade em relação aos dois blocos, assente na afirmação de interesses próprios diferenciados, que conduziu à aprovação de uma declaração em 10 pontos.

2. Características da moderna economia do desenvolvimento

Já foi referido que a economia do desenvolvimento surgiu na sequência de um impulso político ocidental, apesar de a voz dos países menos desenvolvidos se ter feito ouvir a nível da reivindicação política e de alguns dos mais importantes líderes dos movimentos nacionalistas africanos terem desenvolvido reflexões sobre estas matérias.

As questões colocadas e as soluções preconizadas no domínio da economia e do desenvolvimento resultam de forma marcada do pensamento económico anglo-saxónico, em resultado da ausência de elaboração teórica independente dos quadros dos países menos desenvolvidos.

Esse ponto de partida, embora inevitável, não deixava de ser largamente indesejável como, de resto, de acordo com Gunar Myrdall, ao formular o voto de que os economistas dos países subdesenvolvidos tenham a força de libertar-se de esquemas conceptuais e abordagem teóricas inadequadas e irrelevantes, analisado com a maior amplitude a verdadeira natureza dos problemas e das necessidades as suas sociedades.

A primeira expressão significativa desse esforço de reflexão por parte dos economistas saídos de países menos desenvolvidos fica a dever-se ao trabalho da Comissão Económica para a América Latina, criada no âmbito das Nações Unidas.

No essencial, os estruturalistas sul-americanos defendem que os obstáculos fundamentais ao desenvolvimento daquele subcontinente resultam da existência da inflação devida à insuficiente produção agrícola e a apetência pelas exportações de certos sectores, pelo que se impunha um processo de industrialização e substituição das importações, assente na adoção de vigorosas medidas de proteção.

Seguindo no entanto uma linha independente de pensamento, os estruturalistas latino-americanos aproximam-se em diversos aspetos das posições neomarxistas, que aprofundaram as explicações do subdesenvolvimento através da ideia da dependência a periferia em relação ao centro.

De facto, de acordo com Raul Prebisch o sistema de divisão internacional do trabalho conduziu à concentração dos rendimentos no centro industrializado, criando uma evolução das relações de troca desfavorável aos países da periferia.

Entre as contribuições dessa escola também não pode ser minimizada a chamada de atenção para a importância da análise histórica das condições de desenvolvimento, que a leva a considerar que, na atual fase, são muito maiores as exigências de capital por trabalhador do que na fase de crescimento dos países desenvolvidos.

Coerentemente, com as premissas de que partem, os estruturalistas vão defender um papel especialmente ativo dos Estados que se não devem limitar a criar um ambiente favorável, mas antes avançar no sentido da orientação da economia e da atuação económica direta, recorrendo técnicas de planificação. A forma como esta é concebida no seio desta escola não é, contudo, uniforme, porque se a corrente maioritária tendia a aproximá-la do modelo soviético, autores como Celso Furtado vieram acentuar sobretudo a necessidade de aumentar o mercado e apontar para formas de planeamento mais próximas das francesas.

Essa necessidade de aumento do mercado é, aliás, expressamente associada pelo autor ao desenvolvimento de formas de integração económica regional consideradas como requisito prévio à formulação de uma política eficaz de desenvolvimento.

Reconhecida a importância histórica do estruturalismo e da riqueza e, originalidade de alguns autores, não poderemos esquecer que as contribuições mais importantes para a economia do desenvolvimento vieram de economistas dos países desenvolvidos e raras vezes foram coincidentes ou, pelo menos, aproximadamente das escolas estruturalistas.

Foram tantos os economistas a tratar dessas matérias e tão diversos os seus ângulos de análise que não é fácil tratar conjuntamente as respetivas obras, nem atribuir-lhes uma igual importância, uma vez que, se alguns deles marcaram profundamente trabalhos subsequentes, outros ficaram-se por meras incursões sem especiais sequências.

Nos últimos anos tem-se assistido, aliás, à proliferação de estudos sobre esses primeiros tempos da economia do desenvolvimento, procurando-se, muitas vezes, perceber a sua reavaliação ou ao confronto com as novas tendências na matéria.

Se olharmos para a generalidade dos estudos produzidos na época fundadora, verificamos, aliás, que quase todos apontam para o diagnóstico das causas que estão na base do atraso no desenvolvimento e que mantêm uma certa atualidade, sendo alguns erros de perspetiva amplamente explicáveis pelo ambiente económico dominante da época, como reconheceu a Amartya Sen, numa reavaliação do trabalho efetuado pelos primeiros economistas que se ocuparam da problemática do desenvolvimento. Deve-se a Albert Hirschman uma tentativa de arrumação das teorias do desenvolvimento nessa primeira fase, que o próprio autor considera simplificadora, mas que constituiu ainda assim, um quadro interessante de aproximação.

Partindo de duas questões fundamentais que são a aceitação de regras económicas universais e da existência de um interesse recíproco entre países mais e menos desenvolvidos na tarefa de desenvolvimento, o autor referido precedentemente identifica quatro tipos de teoria:

- Economia ortodoxa – defenderia regras válidas universalmente e beneficiária de um reconhecimento mútuo no relacionamento económico;
- Neomarxistas – colocar-se-iam na posição inversa rejeitando essas duas asserções;
- A de Marx – já nesta, seria, em princípio, aceitável a existência de regras idênticas, mas não a ideia de um benefício comum;
- Economia do desenvolvimento – recusavam as regras comuns, aceita a o princípio do benefício comum.

Sublinha, sumariamente embora, a diversidade das posições e matéria de desenvolvimento económica, é possível identificar algumas características essenciais das políticas de desenvolvimento postas em prática nesses primeiros tempos e das orientações económicas que estiveram subjacentes.

Um dos aspetos mais relevantes das análises da época fundadora, em que se pode ver a clara influência do pensamento Keynesiano, é a ênfase posta na questão do desemprego ou do subemprego sobretudo na área rural e na possibilidade de absorção

deste desemprego através de um processo de industrialização que tendeu a privilegiar a indústria pesada.

Trata-se de uma linha que remonta especialmente ao estudo de Kurt Mandelbaum, que partia do princípio de que as zonas económicas deprimidas o eram sobretudo pela ausência de industrialização, o que aconselhava a induzir um processo rápido nesse sentido como forma de absorver o desemprego. Paralelamente, a atuação económica pública deveria orientar-se num sentido redistributivo de modo a reforçar a procura e contrariar a debilidade do mercado.

Ouros economistas, concretamente, Maurice Dobb ou Nurske, iram igualmente acentuar a importância da industrialização para absorver a mão-de-obra desempregada enquanto era dada uma especial atenção à análise de experiências concretas, com relevo para a levada acabo na Índia na década de 50, o chamado, “modelo Mahanobolis”, que privilegiou o investimento em indústria produtiva de bens de investimento, em detrimento da indústria ligeira, produtora de bens finais, considerando que assim se induziria um mais elevado nível de procura.

Em paralelo, foi generalizadamente acentuada a necessidade de formação de capital considerando-se acumulação capital como aspeto central do processo de desenvolvimento.

A importância da formação de capital a partir do setor público foi especialmente acentuada por Ragnar Nurske, que afastou a possibilidade do crescimento ser induzido do exterior através de um aumento da procura, inserindo-se, assim, numa corrente de influência estruturalista, que veio questionar as posições neoclássicas.

De alguma forma, estes modelos apontavam para uma repetição do que teria sido o processo de desenvolvimento dos países ricos, tendencial que foi levada ao extremo por Rostow, ao apresentar uma teoria das diversas etapas do crescimento marcada por uma grande falta de atenção às condições concretas das economias menos desenvolvidas.

Na base do pensamento deste autor, está a ideia de que todas as sociedades conhecem um desenvolvimento em 5 etapas:

- A sociedade tradicional;
- A sociedade de transição;

- O *take-off*;
- O caminho para a maturidade;
- Era do consumo de massas.

A afirmação implícita da identificação substancial de condições de partida entre as diferentes economias e a definição de um padrão de desenvolvimento elevado assente no consumo de tipo ocidental tem dado origem a críticas muito violentas.

Outro e decisivo aspeto é que, de resto, convergiram teóricos e práticos do desenvolvimento económico é o que se prende com a defesa da planificação económica, então experimentada com aparente sucesso nas economias socialistas e correntemente utilizada, ainda que com diferentes características, nas economias da Europa Ocidental.

Num ambiente intelectual em que a planificação ganhara uma especial importância, não se pode esquecer que as próprias Nações Unidas recomendavam, em 1951, os países menos desenvolvidos, que criassem organismos centralizados para controlarem a situação económica e elaborarem planos de desenvolvimento e que a estratégia definida nas décadas para o desenvolvimento arrancava igualmente em larga medida, dessa inspiração.

A ligação entre o planeamento e o desenvolvimento económico viria a ser um dos aspetos mais contestados na revisão a que se assistiu nesta matéria, ainda que se possa pensar que o problema não estava no planeamento em si, mas nos termos rígidos e quantitativos em que foi formulado, à semelhança, aliás, de que sucedeu nos países da Europa Oriental.

Sukhamoy Chakravarty, apontava, início dos anos 90, um conjunto de explicações que teriam levado a esta contestação, tais como a falta de clareza dos objetivos definidos pelos planeadores, a inadequação dos instrumentos à disposição das autoridades planificadores e a comparação entre o sucesso de economias onde não existia qualquer forma de planeamento e o fracasso das economias socialistas.

Quando se evoluiu no sentido de ligar de modo especial as questões de desenvolvimento aos aspetos institucionais, teria no entanto sido possível inverter a técnica de planificação, orientando-a no sentido da atribuição de uma maior importância a esses aspetos.

Não se poderá esquecer, por outro lado, que o planeamento económico surge associado a outra ideia dominante no primeiro período da economia do desenvolvimento à do crescimento equilibrado.

De harmonia com essa conceção, torna-se necessário assegurar um desenvolvimento simultâneo da procura e da oferta e o aparecimento simultâneo de diversas indústrias, dentro de um processo de forte intervencionismo estatal, o que levou, por vezes mesmo, à defesa, de um desenvolvimento equilibrado dentro de uma economia fechada ou dentro de grupos de Estados.

Para o autor em questão, o desenvolvimento deste processo com resultados totalmente satisfatórios implicaria, aliás, um grande impulso, para segurar a continuidade e complementaridade das decisões de investimento.

Tal ideia não foi, no entanto, totalmente consensual, tendo merecido a oposição de outros autores que vieram defender a necessidade de existência de polos de crescimento que expressamente avançassem mais do que a restante economia, funcionando como motores de processo de transformação.

Deverá, no entanto, notar-se que estas conceções em larga medida não põem em causa a necessidade de um crescimento final equilibrado, apenas entendendo que a existência de setores de ponta é fundamental para ultrapassar a incapacidade de organização e coordenação pública e privada.

Subjacente às análises dos dois autores está a noção de que, nem os países mais prósperos, nem nos menos prósperos, é possível uma repartição uniforme do desenvolvimento, que antes resulta de determinados pontos, a partir dos quais é possível propagar efeitos expansivos.

Na base de praticamente todas essas análises e sugestões encontrava-se a convicção de que para o desenvolvimento económico seria necessária a obtenção de recursos externos que contrariassem a escassez de recursos próprios sendo, este o ponto que vai constituir o objeto central da discussão travada durante décadas entre economistas de países ricos e pobres em especial no seio das principais instituições internacionais.

Estas posições são, também, fortemente influenciadas pela convicção de que o mercado nesses países ou não funcionam ou funcionam com falhas tão graves que justificam uma intervenção mais decidida dos governos.

CAPÍTULO V – A REVISÃO DAS CONCEÇÕES DE DESENVOLVIMENTO

A tendência para repetir experiências e paradigmas estranhos aos países em desenvolvimento apresenta-se enquanto uma das características mais negativas desta primeira fase dos estudos do desenvolvimento económico.

A ideia do desenvolvimento é questionada pela corrente iconoclasta, sendo que os países que se esforçam por alcançar patamares mais elevados de riqueza para repetir os processos em muitas situações já alcançados pelos países ricos, está na origem da corrente mencionada anteriormente.

É nesta linha que Serge Latoushe questiona a necessidade de recusar o desenvolvimento, concluindo que é necessário romper com o paradigma do desenvolvimento, abandonar a economia-mundo, inventar uma forma social original reapropriando-se dos problemas reais e trazendo-lhes soluções apropriadas.

O pensamento crítico alternativo ao desenvolvimento económico passará, em grande parte, pela afirmação de que as consequências práticas das políticas realizadas foram a destruição das formas de vida de muitos povos, da sua própria autoestima e a sua submissão ou uma legião de burocratas incapazes de compreenderem os problemas reais.

De acordo com a análise marxista, nunca será possível atingir o desenvolvimento em todos os países, pois o processo de produção capitalista pressupõe sempre a existência de zonas não desenvolvidas.

No entanto, este tipo de análise é facilitada pela circunstância de os primeiros estudos de desenvolvimento terem sido inspirados por uma concessão homogeneizadora, que partia do pressuposto que o desenvolvimento correspondia a fazer os Estados menos desenvolvidos partilharem dos valores da modernidade, tal como eram entendidos nos países ocidentais, repondo, no fundo, a perspectiva do mundo colonizador.

No início da década de sessenta, passa a sentir-se a necessidade de diversificar esses modelos, devido aos sinais de desapontamento com as teorias e políticas de desenvolvimento.

Segundo Alfredo de Sousa, que depois de assinalar o desenvolvimento de uma mentalidade crítica da civilização europeia entre as elites africanas, apontava vias do que poderia ter sido a evolução no continente contemplando a hipótese de vir a ser constituída uma União Africana.

Diferentemente verificou-se com outro tipo de críticas que vieram de encontro ao ceticismo demonstrado pelos autores de formação clássica e que vieram a ganhar importância com a evolução da ciência económica num sentido marcadamente liberal.

Estas críticas têm como ponto de partida as regras económicas definidas genericamente e que seriam suficientes para lidar com o problema do desenvolvimento, assentando basicamente na contestação ao peso da planificação e do sector público.

Importa ainda referir que, Peter Bauer defendeu que o mercado sempre fora o responsável pelo aumento do bem-estar dos países nos quais se verificou, um fenómeno de enriquecimento, contestando igualmente a ajuda externa, considerada contra procedente e apenas suscetível de gerar um aumento do aparelho burocrático e da apetência pela corrupção.

Estas críticas foram formuladas em larga medida para dar resposta às primeiras concessões e experiências de desenvolvimento, que não deixaram de contribuir para essa ultrapassagem e de ter eco em algumas preocupações modernas com o desenvolvimento.

Com a reabilitação quase absoluta do mercado procurou-se a produção políticas meramente sobre o funcionamento do mercado.

Este teria uma expressão estremada na obra de outros autores que vieram reabilitar o papel dos mercados informais, considerados como uma verdadeira “revolução invisível”, através da qual os empresários respondiam aos problemas burocráticos, e simultaneamente defendiam que o Estado se deveria retirar totalmente, deixando apenas funcionar estes mercados “desregulados”, que conduziriam a um crescimento económico da sociedade.

É importante referir que, o crescimento de algumas economias menos desenvolvidas desencadeou junto dos países mais prósperos, que se sentiram ameaçados por esse movimento, que representa a insensibilidade em relação a situação nesses países e de infundado de um ponto de vista económico.

Esse receio justificou a adoção de regras no contexto da Organização Mundial do Comércio que representam a criação de dificuldades objetivas ao desenvolvimento nas das nações mais atrasadas.

1. As novas preocupações e inquietações dos estudos de desenvolvimento económico

Os estudos de desenvolvimento que surgiram nos anos cinquenta e sessenta, não tiveram uma continuidade nos anos seguintes, só vindo a reanimar-se no final da década de oitenta, com o ressurgimento de interessantes análises e debates.

De acordo com Paul Krugman a hipótese de esta perda de importância derivar do facto de que os primeiros especialistas de economia do desenvolvimento só muito escassamente terem recorrido a formalizações matemáticas para a demonstração dos seus pontos de vista, num mundo em que a economia se afastaria cada vez mais das explicações literárias.

Segundo Stiglitz pode contradizê-lo recordando não só a existência de vários modelos matemáticos nesses primeiros estudos, mas também salientando que os modelos mais não fazem do que possibilitar o teste de ideias e, eventualmente, a sua exposição mais simples e sintética.

Independentemente deste debate verificou-se que quando reacendeu o interesse pela matéria, o ambiente económico tinha-se alterado significativamente, com a afirmação crescente da contra revolução conservadora.

Esta evolução representou a vitória daquilo que Hirschman qualificava com a *monoeconomic claim* que teve como consequência a tendência para abandonar estudos específicos a cerca dos problemas dos países menos desenvolvidos, porque se aceitavam regras universalmente validas.

Ao longo desse período não faltaram declarações de óbito da economia de desenvolvimento, não devidas a solução do problema dos países mais pobres, mas sim ao desinteresse pela continuidade desses estudos ou, no mínimo, na sua autonomização.

Para Bauer, não há qualquer razão para manter a identificação de um grupo de países como países do terceiro mundo, ou países em via de desenvolvimento, pois para si, “o Terceiro Mundo é uma criação da ajuda financeira externa, sem ajuda externa não há Terceiro Mundo”, pelo que não se justificaria nenhuma tentativa de estudar a problemática desses países através de métodos diferentes dos utilizados para os restantes Estados.

Na decadência dos estudos da economia do desenvolvimento foi perceptível a observação de mais um sinal de recuo das concepções Keynesianas e da recuperação da economia clássica, com a sua confiança sega nos automatismos do mercado para lidarem com todos os problemas económicos.

No essencial este género de aproximação nega a admissão da pobreza enquanto resultado de condições de condições de base, defendendo que ela é precisamente consequência de más políticas postas em execução. Através do sucesso de algumas economias asiáticas fortemente liberalizadas e expostas às trocas comerciais com o exterior foi, então, teorizada a ideia de que as políticas corretas eram aquelas que se deixassem de preocupar com a substituição de importações, favorecendo amplamente o comércio externo, desenvolvendo um diversificado programa de privatizações e sujeitando-se a programas de estabilização.

As diferenças significativas entre os vários países, denominados por países do terceiro mundo e as dificuldades que colocam as políticas de desenvolvimento estão de qualquer modo, longe de permitir pensar que a abordagem da problemática económica desses Estados se possa fazer nos precisos termos utilizados para as economias desenvolvidas, o que foi tornado ainda mais evidente pelo processo de globalização, julgado em termos muito contraditórios quanto aos seus efeitos sobre o desenvolvimento dos países mais pobres.

2. Sínteses e perspectivas de futuro

Os primeiros estudos de desenvolvimento foram exageradamente marcados por um excesso de confiança na intervenção estatal, sendo que esta nova onda de análises parte também de um preconceito excessivamente vincado contra a intervenção pública.

Não é exequível deixar de pensar que estas contantes flutuações tiveram consequências marcadamente negativas acerca das experiencias postas em pratica.

Como aspeto positivo desse movimento existirá, um intenso desafio intelectual que algumas dessas posições representaram, originando, nos últimos tempos uma síntese que procura compatibilizar a necessidade de desenvolvimento dos mercados com uma intervenção estatal que, assegure o correto funcionamento do mercado e assuma a correção de algumas deficiências ou o suprimento de insuficiências particularmente graves em países de economia débil.

Esta é respeitante a uma orientação que prolonga aquilo que, por vezes, se designa por *market friendly approach*, contudo, preocupa-se com a correção de alguns aspetos mas rígidos ou mais marcados por ideologias conservadoras.

Deste longo debate o mais significativo é o facto de terem emergido ou ganho especial importância temas novos estimulantes para quantos se ocupam das questões de desenvolvimento, como é o caso da relevância dada às análises micro económicas, da análise institucional e do enfase posto na necessidade de investimento na educação e formação profissional, da importância dos mercados financeiros, do conhecimento dos riscos de um Estado Leviatã, da necessidade de uma melhor proteção dos direitos de propriedade e dos contratos, do apelo ao estudo da problemática empresarial e da busca de novas formas de organização politica.

A educação, compreendida enquanto modo de aprendizagem ou como aquela que decorre em instituições especializadas, concretamente, escolas, tem vindo nos últimos anos a ganhar uma posição central na atuação das organizações internacionais e, particularmente, do Banco Mundial e determinado o aparecimento de interessantes estudos, com enfase para o Paulo Freire.

O desenvolvimento dos níveis de escolaridade e aprendizagem justifica-se por si próprio, como aspeto fundamental de todos os modelos de desenvolvimento económico e não apenas em função dessa instrumentalidade.

Aliada a este ponto está naturalmente a questão das transferências de tecnologias e da obtenção de conhecimentos avançados na área científica, que os trabalhos de Abramovitz e Solow, numa perspetiva empírica.

Um dos percursos mais interessantes na matéria em questão é aquele que retoma o principal da análise de um dos primeiros de Schumpeter, dando uma particular importância à inovação tecnológica e ao progresso do conhecimento como forma de garantir o desenvolvimento económico e sobrelevando a figura do empresário.

A grande dificuldade que aqui se coloca está relacionada com a criação de condições para possibilitar o efetivo desenvolvimento do empresariado em sociedades onde não existia tradição nem experiência, sendo esta contrariada pela possibilidade de desenvolvimento de programas de formação que, permitem facilitar o desenvolvimento de características empresariais.

Os agentes financeiros têm-se orientado maioritariamente no sentido de garantir a liberdade de funcionamento do sector privado, embora persistam dúvidas em relação à utilidade de bancos de desenvolvimento público que, em vários casos vieram a ser desmantelados devido a pressão das organizações financeiras internacionais, alicerçadas num conjunto de estudo de autores habitualmente conhecidos pela designação de “Escola de Ohio”.

De um outro ponto de vista, a importância atribuída à adesão das elites locais a qualquer processo de reforma tem vindo a ser acentuada, aspeto especialmente sublinhado no contexto das políticas de ajustamento estrutural levadas a cabo nas últimas décadas do séc. XX.

De uma forma mais genérica, vários economistas têm acentuado a importância das “capacidades sociais”, que consiste em expressar a resposta dada pelas diferentes sociedades às oportunidades económicas, no processo de desenvolvimento, em contraste com os obstáculos criados nas sociedades com atitudes conservadoras.

As atenções voltam-se também para as capacidades dos governos em atuarem como agentes positivos de processos de desenvolvimento, exercendo grande influência nas organizações económicas internacionais.

Nesta ideia não existem políticas económicas de qualidade se não existirem entidades capazes de permitirem a sua execução de qualidade. Já para a escola institucionalista, as instituições são definidas como os constrangimentos determinados socialmente à ação individual, que representam um conjunto de regras que irão sempre alterar o que seria o comportamento espontâneo.

Também a temática da defesa dos direitos de propriedades intelectual tem vindo a ser cada vez mais importante na literatura económica, afirmando-se maioritariamente uma corrente no sentido de que uma proteção efetiva desses direitos é fortemente instrumental do desenvolvimento económico.

Das várias análises existentes parece surgir a necessidade de um bom funcionamento das instituições, tendo como meta a redução das práticas de concessão de licenças administrativas e a institucionalização dos necessários mecanismos de controlo.

3. O desenvolvimento como qualidade de vida global

Presentemente a globalização nos termos em que se tem desenvolvido visa, sobretudo, a ausência de barreiras ou regras nacionais que lhe criem dificuldade de expansão. Ao invés do que pensaria a maioria dos economistas liberais, a globalização, da forma em que se veio a concretizar, não parece ter dado uma contribuição significativa, para melhorar a sua situação, sendo que alguns países se puderam aproveitar dessa liberalização, a grande maioria acabou por ser prejudicada.

Os anos setenta e oitenta são marcados por uma profunda revisão das ideias fundadoras da economia de desenvolvimento e pela auto-crítica de alguns dos seus expoentes sendo este processo crítico vincado pela incapacidade revelada na inversão da tendência negativista e, para evitar a afirmação dos teóricos designados por uma nova ortodoxia.

O pressuposto do desenvolvimento implica a remoção de todas as formas que impedem a liberdade, concretamente, a pobreza, a tirania política, a ausência de

oportunidades económicas e a privação dos direitos sociais, levando a um mundo no qual a liberdade é negada a um vasto número de seres humanos e de povos.

Posto isto, a concretização do desenvolvimento requer, então, aspetos como liberdades políticas, facilidades económicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e de segurança.

Como tal o papel dos Estados e das organizações internacionais ou da comunidade internacional é fulcral, pois é decisivo no que diz respeito à criação das condições básicas com vista à correção da situação. No entanto, após asseguradas as mesmas, os agentes fundamentais do desenvolvimento serão os indivíduos, que podem desenhar efetivamente o seu destino e ajudarem-se mutuamente.

Após cinquenta anos sobre a emergência do desenvolvimento económico enquanto um problema central na agenda económica internacional, as questões que se põem são praticamente as mesmas, nomeadamente, como ultrapassar a situação do atraso económico, que modelos privilegiar nesses caminhos, com que agentes envolver nesses processos e com que meios.

Entretanto ficaram pelo caminho várias tentativas de resposta e resultados julgados contraditoriamente, contudo, sobressaíram as apreciações negativas. No entanto, realizar o ponto da situação em matéria de desenvolvimento económico nos dias de hoje, significa, por um lado, lamentar o tempo e os recursos perdidos, procurando retirar lições para o futuro e, por outro, observar a profunda permeabilidade da economia do desenvolvimento.

A forma como as organizações internacionais mais importantes têm alterado as suas conceções sobre o desenvolvimento revelam fatores positivos, podendo esta alteração ajudar na criação de um novo ambiente em torno do esforço de desenvolvimento que deverá orientar-se gradualmente para uma preocupação de transferir os objetivos do plano quantitativo para o da qualidade de vida das pessoas e para a obtenção de metas e, procedimentos consensuais.

Nesse caminho para um novo desenvolvimento será sempre necessário que não se imponha do exterior as orientações aceites noutros contextos, mas sim dar um papel essencial às populações como agentes de desenvolvimento.

No que concerne à erradicação da pobreza é assegurar a alimentação, o vestuário e habitação, contudo, não deverá ser olvidado o acesso à educação, à saúde, a condições sanitárias aceitáveis e à hipótese de gozo dos bens público.

É também importante acrescente atenção atribuída a um conjunto de problemas respeitantes a pobreza, concretamente as taxas de natalidade excessiva, a degradação ambiental, o ambiente de confronto político e cívico, o que gerou uma maior preocupação na conjugação de medidas de estímulo ao investimento com outras relacionadas com o combate à pobreza e à criação de estruturas políticas mais capazes a dar resposta às necessidades das populações locais.

Não obstante as dificuldades sentidas ao longo dos anos, o desenvolvimento económico impôs-se e teve várias versões quantitativas e globais, passando para outras mais atentas à realidade dos povos e mais orientada por uma preocupação de reconhecimento de direitos.

Atualmente existem razões para acreditar que o desenvolvimento económico será cada vez mais entendido como um processo qualitativo, no qual as variáveis quantitativas serão meramente instrumentais e em que aquilo que está em causa, não só nos países em desenvolvimento, como nos países ricos, é garantir a qualidade do crescimento.

Os esforços que têm sido feitos para clarificar todos os conceitos de desenvolvimento económico ou definir um conjunto de princípios que devem servir de roteiro a essa função, não deverão condenar nada daquilo do que foi dito, mas sim possibilitar evitar o erro de pensar que as questões estão resolvidas. As múltiplas mudanças que se registaram nas últimas décadas só podem contribuir para nos fazer suspeitar que as verdades absolutas de hoje poderão, amanhã, ser apresentadas como erros do passado.

A importância da componente ecológica do desenvolvimento tem-se imposto e condicionando gradualmente o debate acerca do desenvolvimento económico que, às vezes, passa definitivamente para um segundo plano.

Crescentemente, também se assiste a uma tendência para o recurso à ideia de desenvolvimento sustentável ou duradouro ao invés da ideia de desenvolvimento

económico, não só nos textos constitucionais, como no Tratado da Comunidade Europeia, nas proclamações e declarações internacionais sobre esta problemática, na própria produção doutrinária ou na prática das organizações internacionais.

Importa ainda reconhecer que, a utilização crescente da noção de desenvolvimento sustentável ou duradouro não assenta numa definição clara do conceito, ainda assim constitui fonte de alguma ambiguidade.

A harmonização entre ecologia e desenvolvimento foi muito complexa, particularmente, no que toca às políticas de desenvolvimento económico, na medida em que tinham já algumas décadas quando as preocupações ecologistas conseguiram-se afirmar-se definitivamente.

Estas dificuldades de conciliação derivaram também da precessão entre os países em desenvolvimento, de que a introdução da componente ecológica na agenda do desenvolvimento, constituiria uma tentativa para aumentar o grau de dificuldades, impossibilitando o seguimento de uma via que tinha sido feita pelos países ricos.

A proteção do ambiente torna dispendiosa a industrialização e os métodos de extração de minerais, dificulta a construção de barragens, coloca em causa a produtividade da agricultura e a construção de grandes infra estruturas, acabando por limitar os meios de ação dos países em desenvolvimento.

A noção de responsabilidade comum da humanidade e de existência de interesses recíprocos dos países desenvolvidos e em via de desenvolvimento estão na raiz da ideia de desenvolvimento sustentável, contudo, perdera muita da sua força em alguns de países.

A tentativa de harmonizar o desenvolvimento económico com a proteção do meio ambiente começou a sentir-se na década de setenta e teve a sua primeira expressão na Conferencia das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano realizada em Estocolmo, em 1972, que evidenciaria a contradição entre o direito dos Estados a disporem livremente dos seus recursos e a possibilidade de proteção desses recursos e de garantia da sua manutenção.

Importa ainda referir que, a Conferencia em questão ficou assinalada pela aprovação de uma Declaração sobre o Ambiente Humano, contendo um conjunto de

princípios, realçando o primeiro, com o seguinte conteúdo: “os seres humanos têm um direito fundamental à liberdade, igualdade e condições adequadas de vida, num ambiente de qualidade que permita uma vida de dignidade e bem-estar e sobre eles recai uma responsabilidade solene de proteger e melhorar o ambiente para as gerações presentes e futuras”.

O desenvolvimento sustentável ou desenvolvimento duradouro, relaciona-se na sua génese com um modelo de desenvolvimento que engloba a proteção do ambiente, garantindo um modo de equidade intergeracional.

Este conceito detém na sua origem a percepção da impossibilidade de um crescimento sem limites, assim como da compreensão de que certas formas de utilização dos recursos naturais levariam à sua exaustão, envolvendo a impossibilidade de as gerações futuras deles poderem usufruir.

A par da ideia de desenvolvimento sustentável encontra-se a noção de que existe um património comum da humanidade, sendo esta uma tarefa comum. É ainda essencial nessa conceção de desenvolvimento sustentável, a ideia de que se trata de uma forma de desenvolvimento que diz respeito às exigências da atualidade, mas sem comprometer a capacidade de resposta das gerações futuras às necessidades que, serão precisas de satisfazer.

A ideia de solidariedade internacional está assente em três grandes princípios:

- A conservação dos recursos com o objetivo de possibilitar às gerações futuras a garantia de satisfação das suas necessidades;
- A conservação da qualidade que devera ser passada às gerações futuras um planeta com qualidade igual à aquela que as gerações presentes herdaram das anteriores;
- A conservação dos acessos de harmonia com o qual é garantida igual possibilidade acesso aos recursos naturais às várias gerações.

A perspetiva de que o desenvolvimento sustentável é uma tarefa comum da humanidade não levou, contudo, à afirmação de estruturas supranacionais que garantam o empenho de zelar por essa causa ao nível internacional, antes sendo verificável a preocupação em salvaguardar a posição e responsabilidade nacional de cada Estado.

Paralelamente impõe-se o alargamento do conceito de desenvolvimento sustentável, em conformidade com a precessão que as situações de miséria requerem um maior desgaste dos recursos naturais, o que tem levado à criação de laços gradualmente mais fortes entre a problemática ecológica e a erradicação da miséria.

Esta perspetiva conduz também a que crescentemente se apele para um conceito amplo de desenvolvimento sustentável que englobaria ainda a proteção dos direitos civis e políticos.

Analisando exclusivamente o desenvolvimento económico na sua componente ecológica, esta requer a opção por modelos que necessitam, de custos mais elevados para os países em desenvolvimento, o que envolve a necessidade de compensar esses países.

É cada vez mais claro que as ameaças ao meio ambiente incidem, particularmente, com especial gravidade nos países mais pobres, pois por um lado, as suas populações dependem ao nível alimentar, de uma exploração direta dos recursos naturais e, por outro, estes países têm menores recursos para se conseguirem adaptar às modificações.

Apesar do desenvolvimento sustentável ter bastantes dificuldades em afirmar-se num plano jurídico, tem aumentado significativamente o número de convenções internacionais dedicadas à proteção do ambiente, nas suas diversas vertentes, embora muitas vezes estejam acompanhadas de reservas de fundo, emitidas por alguns dos países mais desenvolvidos, numa atitude que reduz o impacto que poderia ter a ideia de um mundo auto limitado por preocupações ambientais.

Independentemente das dificuldades de concretização jurídicas, da exigência de um mundo de desenvolvimento sustentável, o surgimento da ideia e a força com que a mesma se afirmou é um passo decisivo no sentido do afastamento de uma ideia de desenvolvimento como crescimento económico medido por meras variáveis quantitativas.

A crescente afirmação do crescimento sustentável enquanto valor essencial orientador de todos os esforços em matéria de desenvolvimento, tem sido observada como uma forma de dar um rosto humano ao direito económico internacional, superando conflitos entre países desenvolvidos e em via de desenvolvimento.

A importância do desenvolvimento sustentável enquanto paradigma de referência encontra-se dependente da sua consideração como um processo integral englobando elementos económicos sociais e ambientais para otimizar o bem-estar social na atualidade sem comprometer a capacidade de resposta das necessidades das gerações futuras, mas respondendo aos objetivos de redução da pobreza.

A problemática do desenvolvimento económico, aquando, do seu nascimento, foi bastante influenciada pela resposta a situações concretas e expostas a uma politização muito fortes, derivada da luta pela obtenção de espaços de influência geoestratégica.

Esta origem assinalou de um modo bastante claro a discussão acerca dos fundamentos que auxiliam no desenvolvimento, possibilitando o aparecimento de posições que visam a limitação da atuação dos países desenvolvidos no cumprimento de uma obrigação caritativa, sendo que na base desta política estava a afirmação dos seus próprios interesses.

Paralelamente foram se afirmando importantes correntes do pensamento a favor do apoio ao desenvolvimento mas não representava do que a realização de um imperativo ético que incide nos Estados que estejam em posição comparativamente mais favoráveis.

Posto isto, é possível afirmar-se que se observa nesta matéria a um debate sobre a ajuda ao desenvolvimento, no sentido de perceber se é uma tarefa que deverá ficar dependente das variações de humor e sentimentos por parte das opiniões públicas ou se é respeitante a um imperativo comum a todos os povos da terra, quaisquer que sejam as suas próprias convicções ou crenças.

A defesa de que a cooperação para o desenvolvimento demonstra o cumprimento de um imperativo moral encontra as suas raízes alicerçadas no apoio aos estudos de ciências e filosofia políticas e, em particular, nos autores de raiz kantiana e na doutrina social da Igreja.

A existência de um direito ao desenvolvimento ou a afirmação de uma obrigação de cooperação ao desenvolvimento, consistiu, de forma particular na tentativa de consagração dessa obrigação num conjunto de instrumentos internacionais.

A admissão da existência de um direito ao desenvolvimento, com condicionantes na ordem económica internacional, traduziu-se essencialmente na emergência de um dever de auxílio, vinculando os países mais ricos de atuar em situações de carência, podendo este auxílio ser efetuado de diferenciadas formas.

A exigência de integrar o apoio ao desenvolvimento económico no quadro das relações económicas internacionais tem duas respostas cruciais:

- A sustentação de que estamos num domínio no qual prevalecem somente considerações humanitárias e se afirmam interesses recíprocos, que fundamentam certas formas de cooperação;
- A consideração que estamos em presença de verdadeiros direitos, assentes em construções de justiça, validas para toda sociedade internacional.

Deste modo, pode referir-se que a primeira conceção é corrente entre os autores que se dedicaram a esta problemática e relativa a ideias dominantes no período fundador dos estudos sobre desenvolvimento.

Mas recentemente, outros economistas procuraram encontrar justificação para a ajuda ao desenvolvimento, não só no sentimento de compaixão, mas na necessidade de colocar um fim a uma situação que se encontra na base de potenciais conflitos, sendo estes prejudiciais para a comunidade mundial no seu todo.

Alguns autores que costumam aceitar a existência de uma obrigação moral de ajuda ao desenvolvimento, acabam por considerar preferível fundamentar essa ajuda na existência de interesses recíprocos ou até de interesses dos próprios países doadores.

A resposta para o problema do desenvolvimento económico é providenciada pela contestação da existência de um dever de ajuda, sendo que a saída da situação de atraso só pode resultar do aumento do comércio internacional, particularmente favorecido pelo processo de globalização.

A globalização económica foi acompanhada por um conhecimento bastante amplo da realidade das diferenciadas sociedades e dos dramas com que são confrontados os países menos desenvolvidos. Este aspeto levou à averiguação de uma necessidade de uma maior intensidade, no que toca à tentativa de fundamentar ajuda ao desenvolvimento em conceções da justiça, trazendo para o centro das atenções o

problema das disparidades no nível de desenvolvimento económico, resultando num novo vigor do debate junto das opiniões públicas e no acompanhamento de expressões particularmente violentas de contestação, simultaneamente foram criadas condições para a transferência da discussão acerca da problemática da justiça social do plano nacional para o internacional e para a necessidade de criação de uma resposta supranacional para estas questões.

No entanto é mistificador defender que o processo de globalização se tenha traduzido numa preocupação de desenvolvimento de afirmação de direitos universais, sendo que este processo teria de aguardar alguns séculos. Na colonização evidenciou-se a potência colonial estava especialmente interessada na afirmação dos seus próprios interesses e na criação de zonas de influências exclusivas.

Ainda assim é importante, referir que as relações internacionais são por tradição dominadas por considerações pragmáticas, relacionadas com a ideia de afirmação do poder e do interesse próprio de cada Estado.

Não sendo possível encontrar na comunidade internacional uma sociedade politicamente organizada e dotada do necessário poder coação para impor as suas decisões, foi fácil o desenvolvimento de uma linha de orientação que contestava a existência de quaisquer direitos ou deveres entre os autores dessa comunidade internacional.

Essas concepções têm vindo a ser cada vez mais postas em crise com a afirmação de um direito de ingerência que, num primeiro momento orientou-se sobre tudo para a proteção dos direitos individuais, compreendidos pelo sentido internacional, contudo, a lógica determina a sua extensão ao campo dos direitos económicos e sociais.

Na prática das relações internacionais é difícil encontrar uma expressão que aponte no sentido de definir uma prioridade relativa ao desenvolvimento económico, não podendo ignorar as dificuldades da reflexão teórica sobre esta matéria. No entanto, os estudos de relações internacionais permanece largamente dominados pela problemática das grandes potências, esquecendo dois terços da humanidade e a temática do desenvolvimento tende a perder o espaço que havia ganho no domínio do direito internacional económico.

A procura de novas concepções de justiça no plano das relações internacionais correspondeu, à transposição das discussões a que assistiu nas últimas décadas do século passado, sobretudo devido à moderna filosofia e ciência política anglo-saxónica sobre os conceitos de justiça nos quais assentam as sociedades, bem como pelo peso da influência da doutrina social da Igreja e de economistas e filósofos de raiz personalistas.

No decurso das últimas décadas ocorreram diversas criações de concepções que procuraram dar resposta à interrogação a cerca da existência de uma obrigação moral de auxílio ao desenvolvimento.

A diversidade das aproximações teóricas à matéria do desenvolvimento económico é exposta pela circunstância de reivindicação das modernas concepções de liberalismo política, sendo exequível fazer a distinção entre os autores que adotam uma visão de “liberalismo cosmopolita”, e aqueles que mantêm uma posição “liberalismo social”.

No geral, a separação entre estas duas grandes correntes de pensamento encontra-se assente na circunstância de a primeira a partir da ideia de que é possível um contrato real universal regido por valores de justiça, no qual se comungam todos os intervenientes, ao invés, a segunda considera que a justiça é um problema debatido nas fronteiras de cada Estado, e que apenas num segundo momento e por via da intervenção dos poderes políticos organizados, pode ser transposta para o plano internacional.

Importa ainda referir que, é preciso considerar que as posições fundamentais que se confrontam em aspetos de fundamentação da exigência de justiça começam por iniciar num ponto comum, designado por “liberalismo cosmopolita”, englobando a grelha fundamental de trabalho para e extensão desse trabalho no plano internacional.

É também preciso mencionar a passagem gradual desta problemática para o plano internacional, sendo esta evidenciada no aumento dos mecanismos de cooperação entre os Estados, com relevo para os processos de integração económica, para a tentativa de revisão das regras de funcionamento das instituições económicas internacionais e até a imergência de atores não estatais, como por exemplo, as Organizações Não Governamentais ou as empresas multinacionais.

De qualquer modo, são visíveis as dificuldades na transformação da atuação desse conjunto de agentes, numa ação articulada com vista à promoção do desenvolvimento e no alcance de objetivos de justiça redistributiva.

CAPÍTULO VI – A AJUDA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

A ajuda financeira perdeu o papel central que precedentemente havia ocupado, quando era maioritariamente criada como o único instrumento das transformações económicas que se pretendia induzir. Tal, deveu-se à análise da evolução do pensamento económico no que é respeitante ao desenvolvimento e à apreciação das políticas concretas.

Ainda assim, essa modificação não significa o término desse modo de auxílio, continuando este a assumir uma real importância, dada escassez de meios colocados ao serviço do desenvolvimento nos Estados mais pobres e as dificuldades na criação de formas alternativas.

Segundo Louis Emerij o paradoxo observável, num momento em que os países menos desenvolvidos mostram sinais de realização de um esforço maior visando a criação das condições necessárias ao desenvolvimento, assistindo-se à renovação dos sinais de cansaço em relação à ajuda pública.

A ajuda consiste num instrumento por excelência da redistribuição no quadro de uma conceção que configura a questão do desenvolvimento, primordialmente, como o resultado de uma situação de desigualdade entre Estados.

Presentemente é consensual que a transferência de recursos financeiros é insuficiente para iniciar um processo de financiamento, sendo este recurso mas do que questionável, pois correspondeu a um desperdício de oportunidades.

Como tal, tem-se privilegiado formas de ajuda que possibilitem contribuir realmente para uma otimização do bem-estar das sociedades economicamente menos favorecidas, requerendo um esforço articulado em diversos domínios.

O papel das transferências de tecnologias e de *know how* é cada vez mais importante, suscitando um debate de enorme riqueza, sendo estes também um dos

constrangimentos a ter em consideração no que toca ao desenvolvimento, para além da escassez de recursos financeiros.

1. A ajuda pública. Problemas e evolução

A ajuda pública iniciou-se nos primórdios da economia do desenvolvimento e teve como primeiros destinatários os países da Europa, a seguir ao pós-guerra, em harmonia com as orientações do Plano Marshall. Só posteriormente a ajuda pública se veio a orientar os países menos desenvolvidos.

A forma como outros países geriram a sua política de ajuda, preferenciando as ex-colónias e consolidando regimes que lhes era particularmente favoráveis, desfavoreceu a imagem da ajuda pública internacional, que veio a ser sucessiva e fortemente atacada.

A necessidade de ajuda foi constantemente defendida e fundamentada na redistribuição de riqueza à escala mundial. A preocupação na racionalização e disciplina pautou a intervenção das organizações económicas internacionais, apesar dos erros práticos de gestão que possam ter cometido.

A designação ajuda pública não é consensual porque, parece sugerir uma forma de caridade não compatível com o direito ao desenvolvimento, para além de pressupor um carácter desinteressado por parte de quem a proporciona. No entanto, ainda não apareceu outra noção satisfatória ao ponto de ter condições para tomar o seu lugar.

Teoricamente, a ajuda multilateral apresenta-se enquanto a modalidade preferível, pois garante uma maior racionalidade e evita a duplicação de esforços bem como possibilita uma maior imunidade às motivações políticas. No entanto, na realidade a maioria dos países continua a direccionar a parcela mais significativa de ajuda por via dos seus próprios organismos.

Importa ainda referenciar que existem certas formas de ajuda em espécie, com efeitos equiparáveis à ajuda financeira com a ajuda de emergência ou a ajuda alimentar, sendo estas formas importantes de apoio ao desenvolvimento, e para os doadores é bastante mais interessante, porque permite o aproveitamento de excedente que não encontrariam colocação de outro modo.

A noção de ajuda financeira também é muito ampla, pois abrange realidades diferenciadas, num processo de paralelismo com o conceito de ajuda pública para efeitos internos ou comunitários, apesar de se ter vindo a assistir a um acentuado esforço de precisão conceptual, pretendendo-se a delimitação desta de conceitos afins.

Pode-se, ainda, distinguir-se a ajuda consoante a origem, isto é, se ela prover do Estado ou de qualquer outro organismo público, considerando que esta tem ganho cada vez mais importância.

A concessão demoratórias ou o aligeiramento da dívida pública dos países menos desenvolvidos, deverão ser também compreendidos enquanto formas de ajuda, tendo em conta os seus efeitos sobre o desenvolvimento, assim como a hipótese de influenciar as verbas libertas a despesas na área económica e social.

No entanto, é importante que os empréstimos contribuíssem várias vezes para a criação de situações de dificuldade da balança de pagamentos, com consequências particularmente nefastas para o desenvolvimento destes países.

Não obstante, tem vindo a ser observável um esforço para criar uma disciplina da ajuda pública, muitas vezes ligada à ideia de condicionalidade, através da qual se submeteria a concretização do auxílio à verificação de determinadas condições por parte dos países beneficiários.

2. O financiamento da ajuda pública

No que é referente à ajuda financeira pública, é a respetiva fonte de financiamento que na maior parte dos Estados se apresenta sob a forma de Orçamento Geral, sendo importante a sua análise. A ausência de receitas para este efeito reforça a debilidade do sistema, no momento de crise económica.

Ao longo dos anos apareceram várias propostas, como por exemplo as seguintes: tributação de rendimentos provenientes da exploração de certos domínios, nomeadamente, o fundo dos oceanos, o consumo de certos produtos de luxo, e a venda de armamento.

A importância de criar uma entidade responsável pela gestão da totalidade dos rendimentos, ou apenas de uma parte caso se possibilite aos Estados manterem outra,

teve uma primeira resposta na ideia de concentração nas organizações financeiras internacionais, concretamente, O Banco Mundial ou O Fundo Monetário Internacional, mas estas evoluíram no sentido da criação de fundos administrados democraticamente, que seriam afetos a um conjunto de objetivos, no plano sanitário, alimentar ou de apoio a catástrofes ecológicas.

CAPÍTULO VII – A POLÍTICA COMUNITÁRIA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

As políticas de desenvolvimento foram consideradas significativamente positivas, juntamente com outros aspetos capazes de suscitar as maiores perplexidades. No que toca à política de cooperação para o desenvolvimento, é importante atentar os traços mais significativos de uma política sem igual ao longo de décadas, assim como a forma que as novas orientações se projetaram sobre as opções da União europeia, após a aquisição de um estatuto dominante.

Tem sido à União Europeia o papel enquanto agente de desenvolvimento, e o relevo dado a estes e às suas políticas explica-se através de várias razões, nomeadamente, a enorme importância prática dessa política ao longo dos anos, bem como da especialidade das regras jurídicas tecidas a partir dessa experiência.

É ainda de enaltecer o caráter precursor do tratamento dado às questões de desenvolvimento no quadro da Comunidades Europeia, criando várias formas de apoio unilateral aos países menos desenvolvidos, simultaneamente aceitando vincular-se no âmbito de tratados celebrados com um conjunto alargado de países, à realização de um elenco de prestações concretas em matéria de ajuda ao desenvolvimento. Importa ainda referir que, tal aconteceu apesar do direito internacional não ter dado passos que permitissem sustentar solidamente a existência de um direito internacional do desenvolvimento económico.

No que concerne a comunidade europeia, esta foi pioneira na cooperação para o desenvolvimento, isto é, na tentativa de criar regras de jogo económicas mais favoráveis aos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo, o maior mercado exportador para os países em via de desenvolvimento e a principal fonte de assistência técnica e financeira.

É no domínio convencional que está o aspeto mais inovador dessa política, porque através desta a Comunidade negociou e fixou muitas das obrigações que lhe

deram corpo. Essa opção é relevante historicamente, pois o apoio ao desenvolvimento caracterizou-se pela recusa de aceitação de um direito ao desenvolvimento por parte dos países mais desenvolvidos e pela falta de compromissos formais, ficando-se sistematicamente numa área de juridicidade duvidosa.

Apesar de tudo, o instrumento de cooperação para o desenvolvimento mais abrangente foi aquele que uniu a um conjunto de países menos desenvolvidos, África, Caraíbas e Pacífico.

É também de realçar a procura da Comunidade para manter a autonomia de procedimento definindo seus próprios regulamentos para a cooperação e mantendo áreas distintas de atuação, geralmente pautadas por uma maior sensibilidade aos aspetos sociais.

Tal, não foi entendimento para a perda de generosidade por parte da política comunitária de cooperação, ou, ao invés, o ganho em realismo e busca de eficácia, ou ainda a percepção de que a Comunidade tem aceitado uma certa banalização do seu estatuto, apesar do seu pape histórico e com o esforço financeiro que desenvolveu e continua a desenvolver.

Na ajuda pública é patente que também a Comunidade, perdeu muito do seu entusiasmo inicial e que alguns dos caminhos percorridos podem levar a um desaparecimento a prazo, dos traços mas originais dessa política.

A política comunitária de cooperação para o desenvolvimento tem implícita a consideração de que a reflexão a cerca do seu estado atual e perspetiva futuras, é, especialmente, ilustrativa dos problemas e caminhos do direito do desenvolvimento na sua generalidade.

Esta compreensão dos problemas atuais da política de cooperação devera ser feita sem que se faça uma rápida análise histórica porque não há a intenção de envolver uma avaliação dos impactos económicos dos vários instrumentos comunitários, mas antes proporcionar uma panorâmica da evolução vivida e das principais realizações e dificuldades com vista à identificação das primeiras ações de cooperação e que lições poderão ser retiradas.

Posto isto, é necessário procurar a compreensão da medida em que a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento poderá auxiliar a conceção de um mundo mais justo e pôr cobro à situação inaceitável em que vive uma percentagem bastante significativa da humanidade.

1. A condicionalidade política

O conceito de condicionalidade política é respeitante ao reverso da apropriação nacional das políticas de desenvolvimento, muitas vezes de difícil compatibilização. Como tal, é necessário compreender em que medida a emergência da condicionalidade política se elevou sobre a política de cooperação para o desenvolvimento, perceber os seus principais reflexos e identificar os problemas que suscita.

No que é referente à Comunidade Europeia é relevante assinalar que foram as sanções económicas que começaram esta prática. Importa também sublinhar que a condicionalidade política iniciou-se de forma informal e sem apoio de qualquer disposição de Tratados ou precedência de cláusula contratual.

Esta nem sempre tem levado a resultados efetivos, contudo, conduz a uma pergunta séria acerca do que poderia ter sido feito para tornar mais efetiva a proteção dos direitos do homem, proteção essa a efetivar, às vezes, em contextos em que os potenciais beneficiários nela não acreditam ou dela não têm consciência.

A preocupação de tornar efetiva a proteção dos direitos do homem tem tido ainda um outro desenvolvimento que se prende com a sua ligação à garantia de funcionamento de economia de mercado, tema que começou a ser desenvolvido com especial relação aos países do antigo bloco soviético.

As dificuldades passadas por esta deram a ideia que a condicionalidade política só poderia ter resultados positivos se complementada com formas de acompanhamento da atividade dos governos no domínio da boa governação e da economia do mercado, percebidas como pressuposto necessário de uma efetiva salvaguarda dos direitos humanos.

É neste âmbito que alguns autores tendem a representar a boa-governação como um instrumento fundamental ao objetivo de promoção do desenvolvimento económico,

num quadro de preservação de regras democráticas e de respeito pelos direitos humanos que, consequentemente, dever ser objeto do mesmo tipo de condicionalidade.

2. A Boa Governação

A boa-governação encontra-se associada não só à dimensão económica, mas também à dimensão política da governação. A primeira diz respeito às questões de liberalização dos mercados, de política de preços e de câmbios, de subsídios e de protecionismos e, no global, do papel do Estado enquanto ator económico, englobando a segunda o sistema político, a estrutura de governo, o sistema eleitoral, as disposições constitucionais e as relações com a sociedade civil.

Esta é afetada pela imprecisão dos seus contornos, que faz com que seja inoperacional para fundamentar opções de política de cooperação. Nos últimos anos assistiu-se a um intenso labor das instâncias internacionais em volta da boa-governação, que lentamente vai precisando de melhorar os componentes que a integram. No entanto, está-se longe de um consenso com amplitude suficiente para dar suporte a escolhas a nível regional, o que faz com que tenha um valor pouco exportável, na presente fase das relações internacionais.

A boa governação requer processos de decisão claros a nível das autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis, o primado do direito na gestão e na distribuição dos recursos e o esforço das capacidades no que respeita à elaboração e aplicação de medidas especificamente destinadas a prevenir e a combater a corrupção.

A vertente positiva da condicionalidade política atribuiu uma importância mais decisiva à boa-governação, sendo que esta foi posta de pé pela Comunidade Europeia. Paralelamente tem-se registado uma atividade significativa no sentido de reforçar as capacidades técnicas do aparelho político e administrativo destes Estados, em consonância com as ideias de boa-governação.

3. A coerência das políticas, a complementaridade e a cooperação

Não obstante a passagem para o plano da cooperação de um conjunto de objetivos de ordem política, passagem que foi particularmente legitimada pelo Tratado de Maastricht, que adquiriu uma especial importância a procura da racionalidade e da eficácia das políticas.

Neste contexto, uma das vertentes que tem vindo a assumir maior relevo na discussão acerca dos cominhos futuros d política de desenvolvimento é a sua articulação com as outras políticas comunitárias, bem como as políticas levadas a cabo pelos Estados membros, em termos de garantir um quadro de coerência.

CAPÍTULO VIII – OUTRAS VERTENTES DA POLÍTICA COMUNITÁRIA DE COOPERAÇÃO E APOIO AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

A comunidade desenvolveu outras formas de cooperação de base geográfica limitada, tais como aquelas que foram criadas para os países do Mediterrâneo ou para os próprios países europeus candidatos ao alargamento.

A extensão do âmbito das políticas comunitárias teve como consequência um considerável reforço das estruturas organizativas, um aumento substancial das verbas afetas e algum acréscimo de criatividade na interpretação das normas do Tratado de Maastricht.

Nas formas de cooperação com base regional, tem especial importância a política mediterrânica da Comunidade, assim como as aproximações à América Latina e a Ásia. Encontra-se fora de questão a análise pormenorizada da forma como se organizou e evoluiu essa cooperação, bastante menos estruturada do que aquela que une a União Europeia aos países de África, Caraíbas e Pacífico e, requerendo várias vezes complexas considerações geoestratégicas.

1. As soluções universalistas

A Comunidade criou um conjunto de medidas principalmente de carácter universal, com o objetivo de reforçar a sua imagem como ator decisivo no que toca as relações económicas internacionais, porque esta esteve longe de ficar fechada sobre as formas de aproximação regionalista.

As alterações feitas nas últimas revisões do Tratado da comunidade demonstram confirmar uma tendência para inferiorizar as soluções de base regional em benefício de uma política de cooperação para o desenvolvimento nos quais os seus destinatários são todos os países, necessitados de integração nesse esquema de cooperação.

No seio destas medidas, esta a expressão da política comunitária de cooperação para o desenvolvimento com uma dimensão mundial, expondo-se como Particularmente

relevantes as que reportam ao Sistema Comunitário de Preferências Generalizadas, as ajudas técnicas e financeiras aos países em desenvolvimento não associados, a ajuda alimentar, a ajuda humanitária e a ajuda no combate a doenças.

Estas são vinculações unilaterais da comunidade que, procuram acompanhar o desenvolvimento da problemática em causa no plano das Nações unidas, bem como corresponder a determinados aspetos das políticas comunitárias internas.

A variedade dos sistemas de cooperação deve-se à grande heterogeneidade dos países envolvidos, não só pela diversidade das preocupações a que a Comunidade procura dar resposta, mas também pelas questões diversas relacionadas com os acordos comerciais, a ajuda financeira ou a promoção dos direitos humanos e da boa governação.

2. Uma política na encruzilhada

A política de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia teve profundos desenvolvimentos com a expansão sensível do conjunto dos países abrangidos, a diversificação dos instrumentos e a integração das novas orientações sobre desenvolvimento, dominantes nas organizações internacionais. O desenvolvimento mais significativo foi a mudança radical da posição da Comunidade em relação as reivindicações formuladas pelos países menos desenvolvidos, com o abandono de uma atitude de aproximação às posições dos países do Terceiro Mundo e a correlativa aproximação à ideologia dominante nas organizações financeiras internacionais.

No processo evolutivo houve uma alteração que surgiu como resultado direto da influência da Organização Mundial do Comércio e da adesão da Comunidade aos princípios do liberalismo económico no que diz respeito à matéria de trocas comerciais sendo que esta alteração consistiu no término do princípio da não reciprocidade e a fragmentação do atual quadro em múltiplos acordos comerciais.

É também especialmente importante o modo como a Comunidade abre as portas à vulgarização do seu estatuto, tendo um papel nas organizações internacionais onde terá de ter perspectiva e coragem. Em relação aos países menos desenvolvidos, é visível a dificuldade em encontrar projetos alternativos, devido aos escassos resultados obtidos pelas suas reivindicações no plano externo e da instauração de uma Nova Ordem Económica Internacional.

Conclusão

A temática do desenvolvimento encontra-se presente desde a obra dos grandes economistas clássicos, sendo que é possível verificar que o desenvolvimento do sistema capitalista e os constrangimentos intrínsecos a este ocuparam uma parte significativa do seu trabalho, embora nesta fase o desenvolvimento económico ainda estivesse a despontar, observando-se uma ausência de referências de comparação. No entanto, os autores conseguiram perceber obstáculos que poderiam surgir nos processos de desenvolvimento, considerando, enquanto fator crucial para a compreensão das perspetivas deste, a contraposição das situações de bem-estar e privação. Neste seguimento, apresenta-se como questão central do desenvolvimento o avanço para patamares económicos mais satisfatórios que possibilitem um maior bem-estar das comunidades, estando subjacente a preocupação com a definição de estratégias que permitam dar resposta às situações de subdesenvolvimento.

Para tal, é necessário, entre outros aspetos, o desenvolvimento de uma cultura assente nos pressupostos mencionados precedentemente, na qual a liderança detém um papel essencial. Não existe um conceito único de liderança, contudo, os autores são unânimes no reconhecimento da liderança enquanto um processo de influência social num grupo de pessoas, isto é, influenciar os outros de modo a conseguir que os mesmos efetuem aquilo que o líder pretende. No contexto da administração pública, o mesmo deverá procurar novas políticas e programas, de modo a revitalizá-la e dinamizá-la, atendendo às alterações que ocorrem no seu ambiente.

Dado o crescimento da administração pública, o Estado procura, presentemente, prescindir da maioria das funções tipicamente realizadas pelo Estado social e concentrar-se maioritariamente em tarefas de gestão, controlo e incentivos, posicionando-se como Estado regulador. Na sociedade contemporânea, o perfil e a dimensão da administração pública encontram-se dependentes das atividades que sejam atribuídas ao Estado, predominando as funções de financiamento, promoção e regulação, redefinindo-se as fronteiras entre o Estado e a sociedade e permitindo uma adaptação deste ao contexto atual.

Posto isto, a liderança poderá conduzir, sustentadamente, ao sucesso, ao desenvolvimento e à gestão pública num ambiente instável, que requer rápidas mudanças para satisfazer as diferentes necessidades. De forma criativa e inovadora,

providenciando a dinâmica precisa e envolvendo os trabalhadores constantemente e promovendo a procura de ações inovadoras para alcançar os objetivos, pois este tipo de liderança favorece a comunicação, a resolução de problemas, o trabalho em equipa e a tomada de riscos na prossecução dos objetivos. Como tal são aspetos essenciais, o planeamento do trabalho, a promoção da mudança, o controlo dos padrões de qualidade, o apoio ao desenvolvimento, a informação constante e a avaliação dos resultados.

Bibliografia

Abramovitz, (1986), «Catching Up, Forging Ahead and Falling Behind», *Journal of Economic Story*.

Adelman, Irma, (2001), «Fallacies in Development Theory and their Implications for Policy» in Gerald Meier and Joseph Stiglitz (Orgs.), *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*, World Bank, Oxford University Press.

Bauer, Peter, (1972), *Dissent on Development*, Harvard University Press.

Bell Clive, (1989), «Development Economics» in John Eatwell, Murray Milgatte e Peter Newmanm (orgs.), *The New Palgrave*, Volume *Economic Development*, London, Mcmillan Press, Pp. 2-17.

Cardoso, Renato, (1986), *Desenvolvimento e Cooperação*, A Perspetiva Africana, Democracia e Liberdade.

Carapeto, Carlos; Fonseca, Fátima; (2005) *Administração Publica, Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa, Edições Silabo.

Chakravaraty, Sukhamoy, (1991), *Development Planning: A Reappraisal*, Cambridge Journal of Economics.

Cunha, Miguel; Pina, Rego; Arménio, Cunha; Rita, Cabral-Cardoso; Carlos, (2007), *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão*, 6ª Edição, Lisboa, Revista e Atualizada.

Dobb, Maurice, (1951), *Some Aspects of Economic The Development*, Delhi.

Duluc, A. (2001). *Liderança e Confiança: Desenvolver o Capital Humano para Organizações Competitivas*. Lisboa: Instituto Piaget.

Emerij, Louis, (Org.), (1997), *Economic and Social Development into The XXI Century*, Washington D.C., John Hopkins, University Press.

Ferreira, Eduardo Paz, (2004), *Valores e Interesses. Desenvolvimento Economico e Politica Comunitária de Cooperação*, Coimbra, Almedina.

Furtado, Celso, (1976), *Teoria e Política do Desenvolvimento Económico*, Lisboa, 2ª Edição, Dom Quixote.

Furtado, Celso, (2000), *Introdução ao Desenvolvimento*, São Paulo, 3ª Edição, Paz e Terra.

Freire, Paulo, (1997), *Pedagogia da Autonomia*, Rio De Janeiro, Terra e Paz

Galbraith, John Kenneth, (1996), *The Good Society. The Humane Agenda*, London, Siclair Stevenson.

Hayami, Yujiro, (1997), *Development Economics. From The Poverty to the Wealth of The Nations*, Oxford, Clarendon Press.

Hirschmann, Abert, (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press.

Krugman, Paul, (1992), «Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory», Proceedings of the World Bank Annual Conference on the Development Economics.

Latoushe, Serge, (1986), *Faut-Il Refuser Le Développement*. Paris, PUF.

Malthus, (1836), *Principles of Political Economy*, New York, August Kelly, 1951, Edição Original.

Marx, Karl, (1906), *The Capital*, New York, Modern Library.

Mclhuan, Maeshall, (1962), *The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man*, Toronto, Toronto University Press.

Mozzicafreddo, Juan; Gomes, Salis, (Organizadores), (2011), *Projetos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Mundos Sociais.

Mozzicafreddo, Juan; Gomes, Salis, João; Batista; S. João, (2003), *Ética e Administração*, Oeiras, Celta.

Mozzicafreddo; Juan, Gomes; Salis, João; Batista; S. João, (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.

Myrdall, Gunnar; (1973), «Equity and Growth», *World Development*, Vol. 1, Nº 11, Novembro, Pp. 43-47.

Nurske, Ragnar, (1953), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford.

Petrella, Ricardo, (2002), *O Bem Comum. Elogio da Solidariedade*, Porto, Campo das Letras.

Prebisch, Raul, (1970), *Transformacion y Desarrollo, la Grande Tarea de la America Latina*, México, Fondo de Coltura Economica.

Rostow, (1960), *The Stages of Economic Growth*, Cambrige University Press.

Schumpeter, (1934), *The Theory of Economic Development. an Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interst and Business Cycle*, Harvard Economic Studies, Vol. XLVI.

Shue, Henry, (1999), *Basic Rights, Subsistence, Affluence, and U.S Foreign*, 2ª Edição, Princeton and New Jersey, Princeton University Press.

Sousa, Alfredo De, (1965), *Economia e Sociedade em África*, Lisboa, Moraes Editora.

Stiglitz, Peter, (2002), (Org.), *Caminhos da Justiça e da Paz*, Lisboa, 4ª Edição, Rei dos Livros.

Tavares, Luís; Valadares, Rato; Helena, Martins; Orlando, (2006), *Avaliação Prospetiva de Competências para Quadros e Dirigentes da Administração Publica Portuguesa*, Oeiras, INA-Instituto Nacional de Administração.

Teixeira, S. (1998), *Gestão das Organizações*. Lisboa: Macgraw-Hill.

Terry, L.D. (1995), *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*. [S.1.]: M.E. Sharpe.