

# TRAGAM O ESTADO DE VOLTA

Luís Mah

FRANCIS FUKUYAMA

**A Construção  
de Estados:  
Governança  
e Ordem Mundial  
no Século XXI**

Lisboa,  
Gradiva,  
2006, 125 páginas

**D**urante os anos 80, o papel do Estado na economia deixou de estar na moda. Foi o período em que a ideologia do mercado livre marcou a agenda económica mundial. No entanto, com a proliferação de crises nos países emergentes sujeitos a liberalizações económico-financeiras, e o aparecimento de estados fracos ameaçadores da ordem internacional, o papel central do Estado começou a ser novamente enfatizado por inúmeros cientistas sociais.

Até aos anos 90, as políticas de reforma económica e de desenvolvimento favorecidas pelas instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, passavam pelo chamado «Consenso de Washington», que, no fundo, mais não era do que a apologia da redução do papel do Estado no funcionamento da economia. Assim, os países emergentes, dependentes do apoio destas instituições internacionais, foram pressionados através dos chamados programas de estabilização conjuntural e ajustamento estrutural a reduzir as suas taxas proteccionistas, a desregulamen-

tar/liberalizar os mercados, a privatizar e a diminuir os subsídios. Acreditava-se que só desta forma é que se poderia solucionar as ineficiências geradas durante as décadas de 1960 e 1970 pelas intervenções estatais na economia. Tal como diz Francis Fukuyama, «os responsáveis da altura tendiam geralmente a pensar que qualquer grau de liberalização era provavelmente melhor do que a total ausência de liberalização» (p. 31).

## **OS «TIGRES ASIÁTICOS» E O CONSENSO DE WASHINGTON**

No entanto, o comportamento de países como o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan, onde o papel do Estado (conhecido por «Estado desenvolvimentista») sempre foi forte, em conjunto com um rápido desenvolvimento e crescimento económico, veio desafiar o «Consenso de Washington». Os impactos negativos de medidas liberalizadoras que levaram à crise asiática de 1997-1998 e ao colapso dos mercados na Rússia e noutros países emergentes no mesmo período serviram para salientar a importância de um Estado

forte para alcançar um desenvolvimento sustentável.

O livro de Francis Fukuyama surge numa altura em que o papel do Estado no desenvolvimento económico (e na manutenção da segurança nacional) atinge um interesse renovado, quer por parte de governos (nomeadamente o do Reino Unido), quer por parte de conhecidos *think tanks*, como o Center for Global Development. Fukuyama explica como o Estado com capacidade (forte) surge como a solução para a luta contra a pobreza. E se o autor partilha desta preocupação com a necessidade de construir um Estado forte, não deixa de interrogar «até que ponto existe, ou pode existir, uma teoria das instituições (do Estado) que possa ser generalizada e venha a servir de base a uma orientação política para os países pobres?» (p. 35).

Para se compreender a questão da capacidade institucional (ou, se se preferir, do Estado), a análise tem de ser feita de duas formas: ao nível da oferta e procura de instituições. Assim, ao nível da oferta, a questão consiste em saber de que forma as instituições podem ser transferidas. Fukuyama apresenta quatro aspectos cruciais, relacionados entre si, que determinam a força/capacidade de acção do Estado: 1) concepção e gestão organizacional (relacionado com o domínio da administração pública); 2) concepção do sistema político; 3) base de legitimação, e 4) factores culturais e estruturais. À excepção do primeiro aspecto que considera ter alta transferibilidade, os outros têm uma transferibilidade média ou baixa (principalmente os factores culturais e estruturais).

Quanto ao segundo nível, o seu desenvolvimento e crescimento só poderá acontecer se se gerar procura interna de boas instituições e de reformas políticas. No entanto, é aqui, argumenta Fukuyama, que reside o maior obstáculo ao desenvolvimento de capacidade institucional nos países pobres ou em desenvolvimento, isto é, a insuficiente procura interna de reforma institucional. E quando tal procura emerge, diz o autor, acaba por ser fruto ou de crises ou outras circunstâncias excepcionais ou de pressões externas. Neste último caso, estas podem ser resultado de condições impostas por doadores, quer se trate de agências para o desenvolvimento de países ricos ou instituições financeiras multilaterais como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional. Ou então do exercício do poder por parte de autoridades estrangeiras face a situações de estados falhados, falidos ou ocupados.

O problema, afirma Fukuyama, é que as pressões externas têm surtido pouco efeito devido à falta de incentivos por parte dos doadores e das instituições financeiras internacionais: «Os doadores e as instituições financeiras afirmam querer ajudar os países pobres a sair da pobreza, mas os países com pior desempenho são muito provavelmente aqueles que fracassam na aplicação das reformas institucionais e económicas, por isso a imposição de condições significa recompensar os países em melhor situação que tiveram sucesso nas reformas. Impor condições a países com mau desempenho significa eliminar os mais pobres entre os pobres da ajuda ou financiamentos externos» (p. 49).

Pior ainda, continua Fukuyama, é que não só a comunidade internacional tem falhado em ajudar à criação de capacidade institucional como tem sido «cúmplice» na destruição da capacidade institucional de muitos países pobres ou em desenvolvimento: «A contradição da política de donativos é que os doadores externos querem simultaneamente aumentar a capacidade do governo local para fornecer serviços como a irrigação, a saúde pública, ou ensino primário, e fornecerem eles mesmos esses serviços aos destinatários finais. Este último objectivo acaba quase sempre por vencer devido aos incentivos dos próprios doadores» (p. 52).

Estes incentivos podem passar, por exemplo, por aquilo a que se chama «ligação da ajuda» (*tied aid*), ou seja, a ajuda para o desenvolvimento fica condicionada aos interesses políticos ou económicos dos países doadores em detrimento das prioridades de desenvolvimento dos países beneficiários.

### **OS EFEITOS PERVERSOS DA AJUDA**

A tendência de os doadores insistirem em apoiarem unicamente projectos de terreno acaba por reduzir as capacidades locais e a possibilidade de alcançar um desenvolvimento sustentável. A implementação de projectos por entidades estrangeiras acaba, frequentemente, por criar estruturas paralelas e até roubar os melhores e mais talentosos empregados dos ministérios governamentais. Um conjunto de projectos pequenos implementados por doadores diferentes com diferentes formas de trabalhar, procedimentos administrativos, financeiros e de reporting, com uma série

de reuniões de controlo e monitorização, dá lugar a uma sobrecarga de trabalho por parte dos países beneficiários, já por si com uma capacidade institucional limitada e frágil. Em consequência, os governos dos países beneficiários ficam sem tempo ou capacidade para gerir o país e implementar as políticas, programas e orçamentos necessários ao real desenvolvimento do país.

A verdade é que o financiamento de projectos no terreno é a modalidade preferida pelos doadores pois permite-lhes prestar contas da forma como é gasto o dinheiro público na ajuda para o desenvolvimento aos seus parlamentos e cidadãos. O resultado tem sido o de oferecer um falso sentido de segurança, ao mesmo tempo que se põe em causa algo mais relevante, como a necessidade de os governos dos países beneficiários serem mais transparentes perante os seus cidadãos e parlamentos. Contudo, e tal como Fukuyama nota recorrendo ao debate teórico em torno da questão, nem a suposta alta transferibilidade do primeiro aspecto definidor da força do Estado – concepção e gestão organizacional no campo da administração pública – é fácil. Em termos conceptuais, a grande questão por detrás da capacidade de acção das organizações, e consequentemente da administração pública é o da delegação de poder. Se a eficiência requer a delegação de poder no processo de tomada de decisões tal como postulado nas teorias organizacionais, o próprio acto de delegação gera problemas de controlo e supervisão (p. 56). Contudo, tal como diz o autor, «o problema conceptual é, no entanto, a pura e simples inexistência de uma teoria que

forneça as linhas gerais de orientação para a determinação do nível adequado de delegação de poder na administração pública» (p. 85). Em última análise, os direitos de decisão no seio de uma organização dependerão de questões idiossincráticas e não sujeitas a generalizações como o contexto, história, identidade dos agentes da organização e outras variáveis. Isto serve, segundo Fukuyama, para dizer que dificilmente estrangeiros que queiram criar capacidade administrativa nos países em desenvolvimento o conseguirão fazer sem apoiar financeiramente a administração pública dos países beneficiários, precisamente, para a criação dessa capacidade. E isto é, precisamente, uma política que tem vindo a acontecer nos últimos tempos, e que Fukuyama passa ao lado no seu livro, através do chamado «apoio ao orçamento» (*budget support*) dos países em desenvolvimento, e que ao contrário dos projectos no terreno, pode ajudar a garantir a transferência da responsabilidade dos doadores para os cidadãos dos países em desenvolvimento: permite maior controlo sobre o orçamento e promove um governo transparente perante os seus parlamentos e sociedade civil. Um recente relatório encomendado pela OCDE que analisa o desempenho do «apoio ao orçamento» (*Multi Donor Evaluation on General Budget Support*, 2006) revelou que não havia evidência de que era mais afectado por corrupção do que outras formas de ajuda. Pelo contrário, o «apoio ao orçamento» é um meio eficaz para limitar o âmbito da corrupção dado o seu contributo para o fortalecimento da gestão das finanças públicas. De facto, o «apoio ao orçamento» parece ser o

primeiro instrumento de ajuda (desenhado a partir do programa de redução da dívida dos países altamente endividados cuja aplicação ficou condicionada às estratégias de redução da pobreza, disciplina fiscal básica e a melhorias nas despesas públicas com a gestão). Esta nova política cria incentivos genuínos para ambos os lados – os doadores sentem que têm mais controlo sobre o destino final da ajuda e os países beneficiários querem-se qualificar para o «apoio ao orçamento» – se se preocuparem e investirem em gestão de finanças públicas, incluindo compras públicas, transparência e *accountability* doméstica. Finalmente, Fukuyama questiona o direito ou legitimidade de violação da soberania de um Estado fraco para ser reconstruído como um Estado capaz (forte). A questão põe-se com a emergência no fim da Guerra Fria de um conjunto de estados falhados e problemáticos desde a Europa do Sul até à Ásia e à África, e que pela sua condição têm-se manifestado como verdadeiras ameaças à ordem internacional. Não só são fontes de conflitos e violações sérias dos direitos humanos como se tornaram bases ideais para grupos terroristas. No entanto, o fortalecimento destes estados como forma de reduzir o seu perigo para a ordem internacional é uma tarefa para a qual poucos países parecem ter resposta. Para Fukuyama: «Os países têm de ser capazes de construir instituições do Estado não apenas dentro das suas próprias fronteiras mas também noutros países mais desorganizados e perigosos. Antigamente, teriam feito isto de forma simples, invadindo o país e adicionando-o administrativamente ao seu

império. Actualmente, insistimos na promoção da democracia, da governação autónoma e dos direitos humanos, e consideramos que qualquer esforço para governar os outros povos é meramente transitório e não imperial nas suas ambições. Se os europeus sabem ou não mais do que os americanos sobre a forma de fazer a quadratura deste círculo é algo que está por provar» (p. 129).

Em conclusão, o livro de Fukuyama serve mais como obra de reflexões sobre a cons-

trução de estados do que como manual de instruções de como criar um Estado forte e capaz de implementar políticas de desenvolvimento e crescimento económico. Numa altura em que a visão estratégica para a cooperação portuguesa assume pela primeira vez que irá lidar com estados frágeis, esta é uma contribuição positiva para o debate sobre o papel que Portugal poderá desempenhar num processo em que um número crescente de países ocidentais se tem vindo a empenhar nos últimos anos. **RI**