

# Em busca do Estado ideal: um estudo sobre Cabo Verde, um ‘pequeno’ Estado africano

João Paulo M. Peixoto

## Sumário

1. Introdução. 2. Dois paradigmas: o *Welfare State* e o Conselho de Washington. 3. Pequenos Estados, grandes realizações. 4. Sobre as condições para a reforma do Estado em Cabo Verde. 5. Considerações finais.

*“Não é o mais forte da espécie que sobrevive, nem o mais inteligente; é o que melhor se adapta à mudança”.*

*Charles Darwin*

## 1. Introdução

No período que se seguiu à queda do comunismo soviético e ao surgimento do Consenso de Washington, vários países africanos experimentaram uma década de reformas estruturais. No entanto, sem que tenham completado suas agendas de reformas, esses países vêm enfrentando um intenso debate político, centrado nas preocupações relativas ao futuro das reformas e das adequadas funções do Estado.

A definição do papel do Estado foi sempre objeto de muito debate. Independentemente de regime político ou ideologia, a busca por um Estado eficiente sempre esteve no topo da lista de prioridades de governantes de quase todos os países. Desde 1990, a grande e imemorial divisão existente entre esquerda e direita relativamente a questões econômicas (*capitalismo versus* socialismo, *monetarismo versus* estruturalismo, *libera-*

João Paulo M. Peixoto é Professor de Política e Administração Pública da Universidade de Brasília.

lismo ortodoxo *versus* ‘keynesianismo’ e/ou mercado livre *versus* intervencionismo econômico do Estado) foi aspecto-chave no debate em torno da reforma do Estado e da modernização do setor público.

A despeito do arcabouço político ou econômico que se escolha, os governos de fato fazem diferença na vida dos cidadãos. Contudo, quanto maior o papel do governo, menor capacidade de autogoverno parece haver na sociedade. A razão para um governo ‘grande’ condicionar sempre uma ‘pequena’ sociedade se deve ao fato de um Estado intrusivo impedir o desenvolvimento da cidadania plena.

O colapso do socialismo real sinalizou o fim da noção de que um Estado diretivo, centralizador e auto-suficiente poderia ser o caminho para a justiça social e o desenvolvimento econômico de países em desenvolvimento.

No começo da década de 90 do século passado, uma nova onda de democratização se espalhou pelo mundo, alcançando o Leste Europeu, a antiga União Soviética, a Ásia e a África. Junto com a democracia, vieram as reformas centradas no mercado, fato em quase todos os países desses continentes, impulsionadas pelas forças contemporâneas da globalização. O rápido surgimento, notadamente a partir de 1990, de democracias liberais mundo afora foi tão impressionante que incitou Francis FUKUYAMA (1992) a publicar um livro bastante provocativo defendendo a tese de que o “fim da História” havia chegado. Essa idéia foi entendida como a vitória da democracia liberal e do neoliberalismo como forma acabada de organização política e econômica para todas as nações.

Hoje, a situação parece ter-se invertido, pois a reforma do Estado agora é vista como uma nova iniciativa estratégica para o desenvolvimento, muito menos alicerçada no Estado e muito mais dependente das forças do livre mercado. De qualquer modo, essa mudança de paradigma para o desenvolvimento ocorreu sem que se perdesse de

vista o adequado papel do governo no provimento de ‘bens públicos’ fundamentais, como a educação, a saúde e a segurança públicas.

## 2. *Dois paradigmas: o Welfare State e o Consenso de Washington*

As discussões em torno da reforma do Estado carregam como herança recente o conjunto das políticas anticíclicas de base keynesiana – *Welfare State* – e as reformas de primeira geração do Consenso de Washington.

O *Welfare State* implementado nos últimos cinquenta anos surge no contexto da reconstrução européia do pós-Segunda Guerra, a partir da prosperidade econômica fundada na iniciativa americana de prover liquidez ao sistema internacional por meio da criação de instrumentos multilaterais (FMI e BIRD) e, especialmente, do Plano Marshall.

Caracterizava-se, segundo OLIVEIRA (1998), pela “(...) medicina socializada, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os subsídios para transporte, os benefícios familiares (quotas para auxílio-habitação, salário família) e, no extremo desse espectro, subsídios para o lazer”. Ou ainda, segundo Hobsbawm, “(...) pelo emprego e uma sociedade de consumo orientada para um verdadeiro mercado de massa”. Além desses benefícios, setores considerados estratégicos do Estado ainda seriam contemplados, como: ciência e tecnologia, indústria civil e militar, agricultura, e mercado financeiro.

Essa ideologia de governo foi indispensável para a acumulação de capital, pilar do capitalismo, mas também foi responsável pelo aumento astronômico da dívida pública nos países que adotaram essas políticas. O quadro abaixo compara a evolução da despesa pública em relação ao PIB nos países listados entre 1969 e 1981.

Países	1969	1981
Alemanha	19%	26%
França	16%	25%
Itália	16%	23%
Holanda	16%	30%
Bélgica	16%	28%
Inglaterra	15%	22%
Dinamarca	16%	27%

Fonte: OLIVEIRA (1998, p. 21-22).

As causas desse déficit público podem ser também imputadas ao envelhecimento da população, à corrida armamentista e, notadamente, à crise do petróleo a partir de 1973. Outro fator importante, no âmbito das relações internacionais, é o desmoronamento do bloco soviético, com a ascendência de Mikail Gorbachev e a implantação da *Glasnost* e da *Perestroika*. Dessa forma, não fazia mais sentido a manutenção do auxílio norte-americano ao *Welfare State*, como mecanismo de contenção do socialismo.

É nesse contexto que surgem as reações conservadoras ao Estado do Bem-Estar, iniciadas no período Thatcher–Reagan. A de maior abrangência e aceitabilidade foi sem dúvida o Consenso de Washington. Calçado na estabilização macroeconômica, na liberação financeira e comercial, desregulação dos mercados, e privatização de empresas estatais, o plano foi adotado, embora com intensidade e abrangência variadas, de norte a sul e de leste a oeste. Só para se ter uma idéia do alcance do plano, tomando como referência um item cerne do Consenso – as privatizações –, de acordo com o relatório do DEPARTAMENTO NORTE-AMERICANO DE ENERGIA (1996, p. 4), entre 1988 e 1993, mais de 2.700 empresas estatais em cerca de 95 países foram transferidas para a iniciativa privada, totalizando um montante de 270 bilhões de dólares em investimentos.

Assim, nos debates promovidos pelo Institute for International Economics, ocorridos em novembro de 1989, cujo tema foi “Latin American Adjustment: How much has happened?”, dá-se a origem do chamado *Washington consensus*, inspirador de políticas ‘neoliberais’ praticadas pelos governos na

década de 90. Posteriormente, os debates centraram-se na discussão de “circunstâncias favoráveis e nas regras de ação que poderiam ajudar um *tecnopol*’ (países com corpos burocráticos mais estruturados) a obter o apoio político que lhe permitisse levar a cabo com sucesso”<sup>2</sup> o programa de estabilização e reforma econômica denominado Consenso de Washington. Esse programa, um plano único de ajustamento das economias periféricas, chancelado, novamente, pelo FMI, pelo BIRD e por outras agências internacionais, em mais de setenta países em todo o mundo, seria uma estratégia de homogeneização das políticas econômicas nacionais, operada ou diretamente por técnicos próprios daqueles Bancos (Somália, início dos anos 80), ou com a ajuda de economistas universitários norte-americanos (Bolívia, Polônia, Rússia), ou ainda por *tecnopols*, que poderiam utilizar-se do perfeito manejo do seu *mainstream*, somado à capacidade e força política, para implementar em seus países a mesma agenda do Consenso.

O programa se desenrolaria em três fases:

- 1<sup>a</sup> – Estabilização macroeconômica – superávit fiscal primário, revisão das relações fiscais intergovernamentais e reestruturação dos sistemas de previdência pública;
- 2<sup>a</sup> – Reformas estruturais – liberação financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatização de empresas estatais;
- 3<sup>a</sup> – Retomada dos investimentos e crescimento econômico.

Os insucessos das políticas monetaristas de estabilização nos países foram justificados, nos anos 80, pela falta do “fator-credibilidade” (tentativas de re-regulação do câmbio e dolarização) e, nos anos 90, pela falta do “fator-político” no sucesso ou no fracasso dos programas econômicos.

O “fator político” estaria intrinsecamente conectado às condições favoráveis à implementação do programa como: países em situação pós-catástrofe (guerra ou hiperinflação); falta de resistência oposicionista; liderança forte e capaz de ‘insularizar’ a oposição com relação às demandas sociais;

formação prévia de uma coalizão de poder suficientemente forte para controlar governos sustentados por maiorias parlamentares; situação que transmita credibilidade aos analistas de risco das grandes empresas de consultoria financeira.

FIORI (1997, p. 14) classifica o Plano Real brasileiro como integrante da “grande família dos planos de estabilização discutidos na reunião de Washington”, correlacionando os pontos do programa e suas condições favoráveis de implementação à realidade dos fatos ocorridos no Brasil: histórico de hiperinflação que desestruturou a oposição; eleição de liderança forte – o sociólogo Fernando Henrique Cardoso; formação de uma coalizão de poder em torno da liderança; permanência do plano de estabilização do FMI e das reformas preconizadas pelo Banco Mundial, transmitindo credibilidade aos atores. Assim as três fases do programa de estabilização e reforma econômica poderiam ser concretizadas.

A fase final de implementação do programa passa necessariamente por uma internacionalização do mercado interno, que deverá estar devidamente apoiada no ‘tripé’ de sustentação econômica de qualquer país *tecnopol* – associação econômica e política do empresariado nacional com os capitais internacionais e o Estado. Isso se dá porque a globalização não é um processo completamente apolítico, como vem sendo verificado desde os anos 80. Os ajustes nacionais necessariamente têm de levar em conta não tão-somente questões econômicas, mas também políticas, como as pressões de governos e organismos multilaterais sobre as economias periféricas.

Esse último ponto é central para o entendimento das tendências da aplicação dessas políticas nos Estados. O que se verifica hoje, à exceção de algumas experiências profícuas, é que há desilusão contagiante. Na América Latina – o caso da Argentina é paradigmático –, observa-se outra década de crescimento lento permeada por crises frequentes originadas na constatação de que não houve redução significativa da pobre-

za e aumento do nível de empregos; questões essas que colocam em cheque a legitimidade dos líderes políticos e a própria democracia. Não colabora para alterar essa situação um contexto de recessão mundial originada na desaceleração da economia americana (escândalos de contabilidade de grandes empresas, queda das bolsas e adoção de políticas unilaterais).

A despeito dessas constatações, o fato concreto é que as reformas foram implementadas praticamente em todas as economias em transição do mundo. Em maior ou menor grau, os países se viram estrangulados por uma crise fiscal sem precedentes e déficits de *performance* que alavancaram a necessidade de ajuste no papel do Estado. Ainda, as pressões advindas da consolidação da posição dos países em relação à globalização e a defesa da democracia direcionaram os países ao que Flávio da Cunha REZENDE (2002) chama de Agenda ‘Convergente’, o próprio Consenso de Washington.

As reformas nos anos 80, chamadas de primeira geração, centraram seu foco na resolução da crise econômica e no ajuste fiscal, por meio de cortes nos gastos públicos, reformas tributárias, liberalização econômica e comercial, desregulação e privatizações. As de segunda geração, por sua vez, anos 90, tinham o objetivo de promover a estabilidade macroeconômica, o que envolveria também a reforma das instituições públicas: mudanças nas relações trabalhistas, no Judiciário, no Legislativo, nos mecanismos regulatórios, no aparato fiscal e nas relações entre governos centrais e subnacionais.

Segundo Elaine KAMARCK (2001), no escopo de 123 países, entre 1980 e 90, 31% destes haviam experimentado reformas administrativas. Apesar do percentual considerável de adesão e da ajuda externa substancial (mais de 1.600 projetos – 5 a 7 bilhões de dólares por ano – do BIRD e BID em todo o mundo, entre 1997–2000, para reforma do Estado e *governance*), os resultados têm sido apontados como tímidos. Em 60% desses casos, utilizou-se de mecanismos inovadores

como a privatização e, em 40%, a descentralização. Onze por cento dos governos reduziram mais de um quarto dos empregos no setor público, o que é contrabalançado por outros 10% que aumentaram a quantidade de servidores. Apenas 6% criaram mecanismos de mercado na administração pública.

O resultado do estudo indica dois desafios para os países em desenvolvimento na implementação das reformas: primeiro, transformarem-se em organizações baseadas no modelo de *performance* e, segundo, distinguir mais adequadamente a formulação e a implementação de políticas públicas. John WILLIAMSON (2002), em Seminário realizado na Universidade de Brasília, lembra que o capitalismo é um sistema baseado na utilização da ganância para gerar benefícios sociais, apesar de, algumas vezes, falhar. Por isso, faz-se necessário fortalecer os mecanismos de regulação da atividade econômica. Ademais, reforça a idéia que depois de recessões sempre há recuperação.

A despeito dos problemas enfrentados hoje, ressalta a conquista da estabilidade econômica em muitos países, a razoável recuperação do crescimento e o progresso social, especialmente nas áreas de saúde e educação, apesar da continuação dos problemas de qualidade, como fatores positivos da implementação das reformas.

Isso posto, segundo WILLIAMSON (2002), o que os países subdesenvolvidos necessitam fazer é aprofundar ou completar as reformas de primeira geração supracitadas, pragmaticamente e não dogmáticamente, o que tornaria os países menos vulneráveis às crises. A flexibilização do mercado de trabalho é, indubitavelmente, o foco desse aprofundamento, segundo o professor. O desenho dessa flexibilização não poderia envolver, no entanto, um assalto aos direitos de propriedade. A via a ser seguida seria: a substituição das garantias trabalhistas pelo seguro desemprego; a mudança do sistema previdenciário para a definição de contribuições e não de

Quadro 1 – Reforma do Estado nos países em desenvolvimento por categoria de projeto financiado pelo Banco Mundial – 1997–2000

<i>Categoria do Projeto</i>	<i>Projetos</i>	<i>%</i>
<i>Reforma Institucional</i>	654	40,6%
<i>Sistema Legal e Judicial</i>	220	13,7%
<i>Descentralização</i>	182	11,3%
<i>Gestão Financeira</i>	156	9,7%
<i>Regulação de Mercados</i>	88	5,5%
<i>Multipropósitos</i>	85	5,3%
<i>Reforma do Funcionalismo Público</i>	83	5,2%
<i>Reforma de Empresas Públicas</i>	74	4,6%
<i>Reforma Tributária</i>	67	4,2%
<i>Total</i>	1609	100%

Fonte: KAMARCK (2001).

benefícios; e a flexibilização dos contratos de trabalho, entre outras medidas liberalizantes.

A implementação das reformas de segunda geração para a manutenção da estabilidade seria o objetivo central a ser amplamente proposto. Isso envolveria, primeira-

mente, o aprimoramento e fortalecimento da capacidade institucional, principalmente do Judiciário, e do setor financeiro, por meio da criação e manutenção da infra-estrutura institucional da economia de mercado, da provisão de bens públicos e da internaliza-

ção de externalidades. Outro ponto importante é a distribuição da renda. Ainda salienta outras formas de distribuir a renda que têm raiz em uma reforma ampla do sistema tributário, no incentivo à educação, na reforma agrária eficiente e no estímulo ao microcrédito. “O desafio hoje é aprender a dirigir uma economia de mercado para beneficiar a todos e não a somente uma minoria”.

Considerando esse *vade mecum*, o Governo da REPÚBLICA DE CABO VERDE (2001) elaborou uma estratégia nacional de desenvolvimento. Essa estratégia baseia-se em três elementos permanentes e estruturadores do desenvolvimento pretendido pela sociedade: (i) a inserção na economia internacional; (ii) o setor privado como motor do desenvolvimento; (iii) o desenvolvimento e afirmação da cultura nacional.

Essas diretrizes, por si mesmas, sinalizam o comprometimento político da nação com os pilares das reformas destinadas a redimensionar o papel do Estado em Cabo Verde.

### 3. Pequenos Estados, grandes realizações

O artigo *Ten lessons for economic development in small jurisdictions: the european perspective*<sup>3</sup>, produzido pelo *Institute of Island Studies*, vinculado à Universidade da Ilha do Príncipe Edward, Canadá, conclui que o desenvolvimento considerável de pequenos Estados, iniciado no período pós-Segunda Guerra, teve seu foco em quatro pontos principais: aproveitamento inteligente dos recursos primários; turismo; exportação de *know-how* e manufaturas de pequena escala.

A partir do estudo comparado de pequenos Estados como Luxemburgo, Isle of Man, Lichenstein, San Marino, Malta, Ilhas Maurício, Islândia, Ilhas Faroe, Ilhas Aland, Groelândia e a própria Ilha do Príncipe Edward, especialistas do Instituto apontam dez lições para pequenos Estados.

A primeira lição se relaciona com a mudança de uma cultura de dependência para outra voltada para a economia nacional. Para tanto, é necessário que esses Estados ga-

rantam, sob os olhos da comunidade internacional, um certo grau de confiabilidade *per se*. Isso perpassa a assunção de um princípio mor: a grandeza de escala não é garantia para a prosperidade. Somente dois dos dez maiores Estados do mundo são prósperos; o país de maior PIB *per capita* do mundo – Luxemburgo – tem uma população de 400.000 residentes; e, quando da análise reunida dos outros Estados pequenos, constata-se que o sucesso para esses países é uma tendência.

A segunda lição é que não necessariamente a transição para o desenvolvimento leva muito tempo. A maioria desses países vitoriosos começou sua transição somente vinte ou trinta anos atrás, a partir do período Pós-guerra. O que é importante constatar, portanto, é que não há impedimento estrutural para o desenvolvimento de pequenos Estados, como muitas vezes se observa nos grandes.

A terceira lição fundamenta-se em um plano estratégico de desenvolvimento, que envolva os conceitos de responsabilidade administrativa e ação local. Ressalta-se aqui a necessidade de afirmação *per se*. Tome-se como exemplo Malta, que sofria com a dependência britânica, mas, após a independência, em apenas quinze anos conseguiu, por meio de uma gestão eficiente baseada em um plano estratégico, negociar até mesmo auxílio do seu ex-colonizador.

*Empowerment* é o conceito-chave da quarta lição. Porém, mais do que apoiado em fórmulas macroeconômicas, o *empowerment* de países pequenos estaria associado ao lado psicológico da nação. O fomento ou o resgate da tradição, cultura e história do país seria elemento importante para o estímulo da confiança na comunidade.

A partir deste ponto, o que ensina a quinta lição é que se pode habilmente reverter o quadro do imperialismo de forma positiva. O que se observa nos países contemplados pelo estudo é que ocorre uma assimetria nas negociações bilaterais entre os estados pequenos e grandes. Muito disso se dá pela assimetria que provém dos custos e benefícios relativos da negociação entre esses países. O que pode ser considerado um custo



muito pequeno para um grande Estado traduz-se, muitas vezes, em benefícios consideráveis para os pequenos. Um exemplo disso é a forma praticamente sem custos como alguns países de pequeno porte têm garantido acesso ao mercado comum europeu e às concessões a produtos sensíveis.

Como esses países obtiveram o grau necessário de autonomia e confiança da comunidade internacional começa a ser explicado na lição seis: construção de um espaço econômico próprio. Os analistas insistem na necessidade de assegurar o acesso a mercados e investimentos externos e de fomentar um ambiente competitivo dentro das fronteiras nacionais. O objetivo é a inserção estruturada na economia global.

Outro recurso é o objeto da lição sete: paraísos fiscais. Com a minoração das taxas, esses países podem-se transformar em refúgios fiscais para investidores que desejam reduzir seus custos transacionais. Ademais dos aspectos negativos como a exposição excessiva a grandes agentes externos e ao ‘dinheiro duvidoso’, os *experts* atestam que, com a adoção desse direcionamento, mediante excelência constitucional e administrativa, pode-se atrair capital com uma certa margem de segurança.

Um ponto importante é ressaltado na lição oito. Nem sempre experiências de sucesso de outros países, ou modelos preconcebidos, aplicam-se paulatinamente a um país. O segredo está na adaptação dos recursos políticos, administrativos e empre-

sariais próprios para fazer o plano econômico transitório funcionar. Adicionalmente, é necessário que o setor privado nacional se sensibilize às demandas dos padrões internacionais de excelência para o sucesso da aplicação do modelo adotado.

O arremate está na lição nove que salienta a geografia e a ocorrência histórica de diásporas como um atributo econômico. A geografia estratégica pode fomentar, por meio da especialização da tecnologia de transportes e comunicação, a transformação das nações em importantes entrepostos comerciais, como é o caso de Malta (entre a Europa e o norte africano) ou de Luxemburgo (entre Alemanha e França). Além disso, o contato natural com cidadãos nacionais residentes em outros países, causa de diásporas freqüentes no passado, é indispensável para o desenvolvimento dessa interação. Ainda, esses não-residentes representam fonte de *expertise*, quando estimulados a voltar à sua terra natal, e ocasionalmente de renda, quando remetem proventos.

A lição dez reafirma que a produção nos micro-Estados não só é possível como de muito provável sucesso. Limitações de ordem de grandeza, recursos, força de trabalho, tecnologia e capital não representam tantos óbices quanto se imagina. Os quadros (2 e 3) abaixo demonstram sumariamente o sucesso das nações. As palavras-chave para esses Estados são: especialização; manufaturas; abertura comercial e fiscal; integração nacional e instituições sólidas.

Quadro 2 – Dados estatísticos comparados

País	Área (Km <sup>2</sup> )	Pop.	Densidade (por Km <sup>2</sup> )	PIB Agricultura/ Pesca ou Part. do Merc. de Trab.	PIB/ Indústria (incluindo Mineração)	PIB/ Serviços	Turismo	PIB per capita US\$
Islândia	103.000	267.727	2,6	30,2%	30,2%	57,8%	200.835	\$24.950
Andorra	467,7	64.479	--	21,3%	21,3%	77,9%	2.000.000	\$15.805
Luxemburgo	2.586	418.000	161,8	21,8%	21,8%	77,1%	484.000	\$41.210
Liechtenstein	160	31.143	194,6	46%	46%	52,5%	56.700	\$42.210
Malta	316	373.900	1.183	27,3%	27,3%	69,8%	1.000.000	\$7.970
Mônaco	1,95	29.972	15.370	27%	27%	73%	232.000	\$24.693
San Marino	60,5	25.058	414	43%	43%	55,4%	3.400.000	\$24.620

Fonte: SMALL (1998).

### Quadro 3 – Nações e prosperidade

10 Maiores	População Mil	PIB per capita \$
<i>China</i>	1.220	620
<i>Índia</i>	929	340
<i>Estados Unidos</i>	267	26.980
<i>Indonésia</i>	197	980
<i>Brasil</i>	159	3.640
<i>Rússia</i>	148	2.240
<i>Paquistão</i>	136	460
<i>Japão</i>	125	39.640
<i>Bangladesh</i>	118	240
<i>Nigéria</i>	112	260

Fonte: SMALL (1998).

10 Menores	População Mil	PIB per capita \$
<i>St Vicent</i>	112	2.280
<i>Tonga</i>	98	1.630
<i>Grenada</i>	92	2.980
<i>Kiribati</i>	78	920
<i>Seychelles</i>	73	6.620
<i>Dominica</i>	71	2.990
<i>Antigua &amp; Barbuda</i>	64	6.970
<i>St. Kitts &amp; Nevis</i>	41	5.170
<i>Tuvalu</i>	11	330
<i>Nauru</i>	8	8.070

Na América Latina, segundo relatório do BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (2002), os progressos nas reformas e democratização do Estado foram significativos nas últimas décadas. No entanto, é apontada a fraqueza das instituições, especialmente das políticas, como um *downside* preocupante em termos de eficácia, *performance* e credibilidade. Essa fraqueza no âmbito institucional, político e normativo limita a participação dos cidadãos e desestimula a poupança, o investimento, o crescimento e a equidade.

Os sintomas da fraqueza são: a estrutura tradicional que ainda permeia as instituições governamentais; a precariedade no gerenciamento do setor público; a inadequação de políticas públicas; a obsolescência do sistema legal; e a deterioração dos sistemas de participação política.

O BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (2002) aponta, ainda, outras lições que poderiam ser incorporadas ao corolário de ajuda aos países periféricos. A primeira é que a modernização dos Estados deveria ser conceituada como um processo de reforma política orientada para a consolidação do sistema democrático. Segundo, a legitimidade do corpo de leis como um fator essencial para o funcionamento eficiente de uma economia de merca-

do. Terceiro, a reforma do Estado não deveria ser limitada ao Executivo, cobrindo toda a estrutura institucional e normativa, nas esferas social, política e econômica. Quarto, o desenvolvimento da capacidade institucional deveria ser objeto principal da reforma do Estado e da formulação de políticas sociais. Quinto, a necessidade de se obter o consenso da sociedade em geral, com suporte político, em torno da reforma do Estado. Sexto, a complementaridade entre a reforma do Estado e o fortalecimento da sociedade civil<sup>4</sup> e a expansão do mercado. Sétimo, a ênfase no processo de descentralização das atividades do Estado. Oitavo, a importância da participação de instituições multilaterais durante todo o processo de implementação das reformas. E, finalmente, nono, a particularidade de algumas instituições, como as de gerenciamento monetário e fiscal, as legislativas e judiciárias, e, ainda, de autoridades eleitorais, regulatórias, supervisoras, de controle e de proteção ambiental, para o desenvolvimento sustentável da democracia.

A avaliação criteriosa de todas as lições apresentadas neste trabalho indica para uma visão pragmática, seletiva, gradual e adaptativa acerca da implementação de reformas de Estado.

No que diz respeito ao continente africano em geral, documento de 1999 do Banco



Mundial (MADAVO, 1999) estabelecia o seguinte: primeiramente, uma nova abordagem se faz necessária, pois ninguém está satisfeito com os resultados na África nem, de maneira geral, com o desempenho das instituições de auxílio, como o próprio Banco Mundial. Em segundo lugar, essas instituições necessitariam fortalecer sua missão de reduzir a pobreza, a qual foi enfraquecida durante os anos 80 e começo dos 90, quando se expandiu a agenda, particularmente do Banco Mundial. Terceiro, essas instituições tinham que passar a liderança aos governos, tendendo mais à posição de apoiadores e criando espaços para a atuação de outras agências, ONGs e do setor privado.

Resumidamente, é preciso soltar as amarras e permitir aos africanos cometer seus próprios erros. A nova maneira de pensar, pós-ajuste, levou diretamente às mudanças implementadas na região africana, nos últimos três anos<sup>5</sup>.

#### *4. Sobre as condições para a reforma do Estado em Cabo Verde*

Onde houver vontade política e determinação governamental para a implementação de reformas, a assistência técnica para o desenvolvimento resultará em crescimento, sustenta o Banco Mundial. Cabo Verde apresenta ambas condições para a continuação de um processo de reforma do Estado; para não mencionar claro e forte comprometimento das autoridades governamentais e altos dirigentes do setor público com a modernização do Estado. Ao lado dessas condições políticas, deve-se ressaltar outras igualmente importantes. Cabo Verde foi o único país africano onde houve alternância de poder entre situação e oposição, por duas vezes, sem ruptura política. Mesmo a transição do colonialismo para a independência ocorreu pacificamente. Sem dúvida esse aspecto da cultura política cabo-verdiana constitui fator altamente propício à implementação de mudanças que favoreçam o desenvolvimento e a democracia.

Segundo enquete anual realizada sobre a liberdade no mundo, somente oito nações da África sub-Sahariana foram consideradas 'livres'. Cabo Verde é uma delas. As outras sete são: Benin, Botswana, Ghana, Mali, Mauritius, Namíbia e África do Sul<sup>6</sup>.

Em geral, a democracia e a economia de mercado se adaptam muito bem aos países. Além do mais, as condições políticas estão a favor da institucionalização desses modelos políticos e econômicos.

A opinião pública por toda a África parece preferir a democracia ao invés de alternativas autoritárias. Pesquisas realizadas pelo projeto Afrobarometer em doze países africanos entre 1999 e 2001 revelaram que 69% dos entrevistados em todos esses países “preferem a democracia a qualquer outro regime político”. Enquanto 12% concordam com a proposição de que “em certas situações um governo não-democrático pode ser preferível”. Ademais, 58% de todos os entrevistados declararam estar “razoavelmente satisfeitos” ou “muito satisfeitos” com “a maneira como a democracia funciona no seu país”<sup>7</sup>.

Um alvo importante para as reformas estruturais deve ser a desintervenção governamental na economia, na extensão possível e desejada. O estágio atual em que o Estado se encontra pode constituir, algumas vezes, um obstáculo para o desenvolvimento do setor privado. Controle burocrático excessivo e burocracia estão entre os fatores que barram o crescimento econômico.

Em Cabo Verde, a reforma do setor público é um projeto de Governo, com um alto grau de comprometimento da coletividade governamental. A estratégia para a implementação deve contemplar medidas ortodoxas e heterodoxas, a adaptação da reforma do Estado às peculiaridades de cada país e não o contrário, um amplo debate nacional acerca do novo papel do Estado e das funções e instituições do Governo, e uma idéia clara sobre a reforma do Estado, no sentido da reforma fiscal, da reforma política, da reforma legislativa e da reforma do Judiciário, e não só uma reforma administrativa.

De maneira geral, democracia e economia de mercado são bem aceitas em Cabo Verde. Por sua vez, as condições políticas do país são favoráveis à institucionalização e ao aprofundamento desses modelos políticos e econômicos; sendo que uma importante meta no processo de reformas estruturais deve ser a busca de mecanismos políticos e institucionais que contenham a excessiva intervenção do governo na economia.

### 5. Considerações finais

Ao contrário do que alguns afirmam, a reforma do Estado não tem como foco o enfraquecimento do Estado, mas sim o fortalecimento seletivo do Estado. As mudanças, por sua vez, são desafios de longa duração concebidos para melhorar a capacidade do Estado de promover a democracia, o desenvolvimento econômico, a justiça social e a redução da pobreza.

Examinando diferentes situações, não se pode apontar a culpa pelos fracassos ou sucessos das reformas numa só direção. Nem o êxito do caso chileno nem o fracasso do modelo argentino têm, no 'receituário' do Consenso de Washington, a razão isolada para o resultado positivo ou negativo, embora contribuisse tanto para um como para outro.

Quanto ao papel do Estado, a situação não é diferente. Há um consenso cada vez mais forte em torno de algumas atribuições monopolísticas a serem desempenhadas pelo Estado nacional, independentemente da matriz ideológico-partidária de um governo transitório.

Hoje, tanto os governos liberais como os social-democratas reconhecem a importância do mercado, até mesmo para a realização de suas metas sociais e de redistribuição de renda.

Por outro lado, as reformas estruturais vêm acontecendo em países de regimes políticos e culturas políticas tão diferentes como China e Brasil, por exemplo; o primeiro praticando o fechamento político simultaneamente à abertura econômica e o segun-

do implementando as mudanças ao sabor das pressões típicas da democracia e dos interesses político-partidários, dificultadas pela prática de um presidencialismo de coalizão.

A tendência política em relação ao papel do Estado parece ser a de acompanhar o movimento pendular de retorno ao Estado necessário; longe tanto do coletivismo soviético, como do fundamentalismo de mercado. Essa busca da racionalidade quanto à adequada dimensão do Estado encontrará em políticas públicas pragmáticas uma âncora segura para o desempenho eficiente de sua tarefa precípua, e razão de sua existência, que é a promoção do bem comum.

O 'retorno do *pendulum*' parece cada vez mais evidente para contrabalançar os exageros, às vezes indiscriminado, na adoção de modelos de reforma que muitas vezes não levaram em conta os aspectos culturais, históricos e políticos de diferentes pólis. Não que se vá retornar ao dirigismo estatal na política ou na economia. Mas também que não adote indiscriminadamente regimes políticos e econômicos sem que se faça, obviamente, a necessária redução sociológica, no dizer de Guerreiro Ramos. A adoção precoce de determinadas fórmulas administrativas para o setor público ou para a economia tem sido um mal a trabalhar contra o próprio modelo, muitas vezes positivos em si mesmos, quando adotados no tempo certo.

Pelo que se avizinha politicamente para esta década, é de se supor uma 'meia-volta' no sentido da retomada do papel do Estado, e do seu fortalecimento, naquelas atribuições que sempre foram suas funções clássicas. A idéia do Estado mínimo está em declínio, embora isso não signifique o retorno do Estado máximo. Novamente, a discussão em torno do papel e do tamanho do Estado não deve obedecer a rigorosos dogmas ou ideologias políticas, devendo girar, portanto, ao redor de questões mais pragmáticas, voltadas para o desenho de um arcabouço institucional e para o estabelecimento de um aparato estatal capazes de fazer valer o que realmente interessa: o adequado funci-

onamento do Estado Democrático de Direito; a promoção da justiça social; a estabilidade macro-econômica e o desenvolvimento.

Cada vez mais prevalece, no entanto, a necessidade de implementação de políticas públicas baseadas no pragmatismo, esquivando-se do debate ideológico e das tentações dogmáticas. Ao menos nestes tempos de crise das ideologias.

### Notas

<sup>1</sup> Nota do autor que o processo de globalização e seu impacto sobre a redemocratização, revitalizou a importância da sociedade civil no contexto da redefinição do papel do Estado. Peter Evans sustenta que as novas perspectivas de governança que realçaram o papel potencial da sociedade civil, propiciaram um bom complemento ao aspecto econômico da ideologia anglo-americana. Mesmo que não fosse uma perspectiva global por si mesma, se encaixaram adequadamente na nova ordem global. O triunfo político de uma nova ordem anglo-americana, centrada no princípio do *stateless*, da forma como se refletiu na implosão das sociedades socialistas, foi um importante impulso para o carisma da sociedade civil. Diz ainda Evans que a revitalização da sociedade civil foi caracterizada, ao menos pelos conservadores, como a solução dos aspectos políticos e sociais do bem-estar público, o que poderia tornar o Estado antiquado, da mesma forma que os mercados tornaram o Estado economicamente obsoleto. Assim como a economia política neoclássica negou o papel do Estado no desenvolvimento de uma sociedade mais produtiva e eficiente, o crescente carisma da sociedade civil (...) negou a habilidade do Estado em dirigir-se para necessidades não-mercadoológicas.

<sup>2</sup> Os vice-presidentes dessa região africana (Subsahariana), Callisto Mandavo e Jean-Louis Sarbib, foram indicados em 1996 com uma extensa agenda para reformular o trabalho feito na África e como essas instituições se relacionam com os africanos.

<sup>3</sup> Freedom House 2002 (BARKAN, 2002, p. 72-77).

<sup>4</sup> Afrobarometer 2001 (BARKAN, 2002).

### Bibliografia

BARKAN, Joel D. *Democracy in Africa: what future?* *Harvard International Review*, Cambridge, v. 24, n. 2, p. 72-77, Summer 2002.

CALDAS, Ricardo W.; PEIXOTO, João Paulo M. *Regimes políticos, eleições e reformas econômicas: de João Figueiredo a Fernando Henrique Cardoso*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

EVANS, Peter. *The Eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization*. Berkeley: University of California, 1997. Paper

FIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*. New York: The Free Press, 1992.

GIDDENS, Anthony. *Third way politics*. London: [s. n.], 1999.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO= INTER AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Profile for sector strategy: modernization of State*. [S. l.: s. n.], 2002.

KAMARCK, Elaine. *Report*. Washington D.C.: World Bank, 2001. Não publicado.

KRUEGER, O. Anne (Ed.). *Economic policy reform: the second stage*. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.

MADAVO, Callisto. *Renewing the role of the World Bank in Africa: the crisis of development in Africa*. Notre Dame: BID, 1999. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20059875~menuPK:34475~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>>. Acesso em: [200\_?].

MILNE, David. *Ten lessons for economic development in small jurisdictions: the european perspective*. [S. l.]: University of Prince Edward Island: Institute of Island Studies, 2000. Lessons from the Edge. Disponível em: <[http://www.upei.ca/~iis/rep\\_dm\\_1.htm](http://www.upei.ca/~iis/rep_dm_1.htm)>. Acesso em: [200\_?].

NONNEMAN, Gerd (Ed.). *Political and economic liberalization: dynamics and linkages in comparative perspective*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1996.

OLIVEIRA, Francisco. *Os direitos do anti-valor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

PEIXOTO, João Paulo M. (Ed.). *Reforma e modernização do Estado no Brasil*. Sobral, CE: Edições UVA, 2000.

REPÚBLICA DE CABO VERDE. Ministério das Finanças e Planeamento. *As grandes opções do plano: uma proposta para o futuro*. Mensagem da Sua

Excelência, o Senhor Primeiro Ministro, Dr. José Maria Neves. Out. 2001.

REZENDE, Flávio da Cunha. A reforma do estado em perspectiva comparada. In: SEMINÁRIO BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: A NOVA GESTÃO PÚBLICA, 2002, Brasília. [Anais...] Brasília: [s. n.], 2002.

SMALL but perfectly formed. *The Economist*, London, 3 Jan. 1998.

VELLINGA, Meno (Ed.). *The changing role of the State in Latin America*. Boulder, Co: Westview Press, 1998.

WILLIAMSON, John. In: SEMINÁRIO MUDANÇAS POLÍTICAS E ECONÔMICAS NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA: BALANÇO E PERSPECTIVAS (1990-2002), 2002, Brasília. [Anais...] [Brasília: s. n.], 2002.

\_\_\_\_\_. (Ed.). *The political economy of policy reform*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994.

\_\_\_\_\_. (Ed.). *The progress of policy reform in Latin America in Latin American Adjustment: how much has happened?* Washington: Institute of International Economics, 1990.