



Governança democrática para o desenvolvimento humano

A boa governação é talvez o factor singular mais importante para a erradicação da pobreza e para a promoção do desenvolvimento.

– Kofi Annan, Secretário-Geral das Nações Unidas¹

Em todo o mundo, há mais gente a reconhecer que a governação conta para o desenvolvimento – que as instituições, regras e processos políticos desempenham um papel relevante, influenciando, por exemplo, o crescimento da economia, a frequência escolar, ou os progressos e retrocessos do desenvolvimento humano. Portanto, a promoção do desenvolvimento humano não é apenas um desafio social, económico e tecnológico: é também um desafio institucional e político.

Acompanhando este novo consenso, existe uma convicção crescente de que muitos dos problemas reflectem fracassos de governação. Estudos efectuados numa série de países e regiões consideram que a fraca governação é responsável pela pobreza persistente e pelo atraso no desenvolvimento. A crise da governação torna-se evidente, quando há corrupção generalizada, serviços públicos ineficientes e todo um lote de outros fracassos. Estes estudos também revelaram o que uma má governação representa para os cidadãos comuns: escolas sem professores, tribunais sem justiça, funcionários locais que se deixam subornar em qualquer ocasião².

Que significa promover a boa governação? Não há uma resposta única. Mas, uma grande parte do debate recente tem sido focalizada naquilo que torna as instituições e as normas mais eficazes, incluindo a transparência, participação, capacidade de resposta, responsabilidade e força da lei. Tudo isto é importante para o desenvolvimento humano – especialmente porque as instituições ineficazes causam, geralmente, o maior dos prejuízos aos pobres e às pessoas vulneráveis.

Todavia, tal como o desenvolvimento humano é muito mais do que o crescimento do rendimento nacional, a governação para o desenvolvimento hu-

mano é muito mais do que instituições e normas eficazes (caixa 2.1). Por três razões, temos de a relacionar também com o facto de as instituições e as normas serem justas – e o facto de toda a gente ter uma palavra quanto ao modo como funcionam:

- A participação nas normas e nas instituições que dão forma à nossa comunidade constitui um direito humano e faz parte do desenvolvimento humano.
- Uma governação mais inclusiva pode ser mais eficiente. Por exemplo, quando os habitantes locais são consultados acerca da localização de um novo centro de saúde, há mais probabilidades de ela ser constituída no lugar certo.
- Uma governação mais participativa também pode ser mais equitativa. Sabe-se muito acerca das políticas económicas e sociais que ajudam a erradicar a pobreza e a promover um crescimento mais inclusivo. Mas, poucos países perseguem essas políticas com firmeza, frequentemente porque os beneficiários potenciais não têm poder político e os seus interesses não estão inteiramente representados nas decisões de política.

A governação para o desenvolvimento humano tem a ver, em parte, com a existência de instituições

CAIXA 2.1

Boa governação – para quê?

Na perspectiva do desenvolvimento humano, a boa governação é governação democrática. E a governação é democrática quando:

- Os direitos humanos e as liberdades fundamentais das pessoas são respeitados, o que lhes permite viver com dignidade.
- As pessoas têm opiniões em relação às decisões que afectam as suas vidas.
- As pessoas podem responsabilizar quem decide.
- As interações sociais são governadas por normas, instituições e práticas inclusivas e justas.

- As mulheres e os homens são parceiros iguais nas esferas privada e pública da vida e da tomada de decisões.
- As pessoas não são discriminadas com base na raça, etnia, classe, género ou qualquer outro atributo.
- As necessidades das gerações futuras estão reflectidas nas políticas actuais.
- As políticas económicas e sociais correspondem às necessidades e aspirações das pessoas.
- As políticas económicas e sociais visam a erradicação da pobreza e o alargamento das escolhas que todas as pessoas têm na sua vida.

Fonte: Gabinete do Relatório do Desenvolvimento Humano.

Liberdade e a participação políticas fazem parte do desenvolvimento humano, quer como objectivos de desenvolvimento, por direito próprio, quer como meios de promover o desenvolvimento humano

eficientes e de normas que promovem o desenvolvimento, fazendo com que os mercados funcionem e assegurando que os serviços públicos correspondem às expectativas. Mas, também tem a ver com a protecção dos direitos humanos, com a promoção de ampla participação nas instituições e normas que afectam a vida das pessoas e com a obtenção de resultados económicos e sociais mais equitativos. Deste modo, a governação para o desenvolvimento humano está relacionada não apenas com resultados eficientes e equitativos, mas também com processos justos. A governação para o desenvolvimento humano tem de ser democrática na substância e na forma – pelo povo e a favor do povo (ver a contribuição especial de San Suu Kyi, Prémio Nobel da Paz).

O PAPEL DA LIBERDADE E DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICAS NO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Liberdade e a participação políticas fazem parte do desenvolvimento humano, quer como objectivos de

desenvolvimento, por direito próprio, quer como meios de promover o desenvolvimento humano.

A LIBERDADE E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICAS SÃO OBJECTIVOS ESSENCIAIS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

A liberdade política e a possibilidade de participar na vida da nossa comunidade são capacidades tão importantes para o desenvolvimento humano como saber ler e escrever e estar de boa saúde. As pessoas que não têm liberdade política – como a de poder aderir a associações e formar e exprimir opiniões – dispõem de muito menos opções na vida. É ter a possibilidade de participar na vida da nossa comunidade – exigindo o respeito dos outros e exprimindo uma opinião nas decisões comunitárias – é fundamental para a existência humana.

Que a liberdade e a participação políticas são cruciais para o desenvolvimento humano nem sempre foi bem compreendida. Na verdade, existe uma con-

COLABORAÇÃO ESPECIAL

Desenvolvimento humano e dignidade humana

O respeito pela dignidade humana implica o compromisso de criar as condições em que os indivíduos podem desenvolver um sentido de autovalorização e de segurança. A verdadeira dignidade surge com a confiança na nossa capacidade de estar à altura dos desafios postos pela situação humana. E uma tal confiança não tem grandes probabilidades de se desenvolver em pessoas que vivem sob a ameaça da violência e da injustiça, sujeitas à má governação e à instabilidade, ou à pobreza e às doenças. A erradicação destas ameaças deve ser o alvo daqueles que reconhecem o carácter inviolável da dignidade humana e daqueles que lutam pela promoção do desenvolvimento humano. O desenvolvimento como crescimento, progresso e realização de potencialidades depende dos recursos disponíveis – e nenhum recurso é mais forte do que as pessoas dotadas de confiança no seu próprio valor como seres humanos.

O conceito de desenvolvimento humano já não é novo. Mas alguns analistas ainda consideram audaciosas e temerárias as suas aspirações – alguns até diriam que são irresistíveis e imprudentes. São inúmeros os problemas, a mudar e sempre os mesmos – um espectro complexo e fluido de questões sociais, económicas e políticas, impossíveis de captar inteiramente. O que é um problema para a sua delimitação é o núcleo do desafio posto pela tarefa que o desenvolvimento humano representa. Exige um esforço constante e capacidade de reflexão, flexibilidade e reacções rápidas. O processo de desenvolvimento humano pede determinação humana e engenho. As pessoas desesperadas, indefesas e privadas da sua dignidade dificilmente são capazes de tais acções. E, deste modo, voltamos à conexão entre desenvolvimento humano e dignidade humana.

O desenvolvimento humano abrange todos os aspectos da existência humana. É geralmente aceite que o seu âm-

bito inclui os direitos políticos e sociais, assim como os direitos económicos – mas nem sempre é atribuído o mesmo peso aos diferentes direitos. Por exemplo, algumas pessoas ainda sustentam que a ajuda humanitária e a assistência económica não podem retardar o progresso político e social. Esta ideia insidiosa estabelece uma dissonância entre requisitos complementares. Se as pessoas que constituem o alvo da ajuda não estão habilitadas a agir por conta própria, não se pode alcançar mais do que um alívio – limitado, de muito curta duração – dos problemas enraizados em males sociais e políticas que existem de longa data. No fim de contas, o desenvolvimento humano não se destina a produzir objectos impotentes para a caridade.

Nesta época, quando o mundo está preocupado com a ameaça do terrorismo, vale a pena pensar que as pessoas que se sentem privadas de controlo sobre a sua própria vida – indispensável para uma vida digna – estão sujeitas a procurar a sua realização pela via da violência. Proporcionar-lhes apenas uma certa suficiência material não basta para as conquistar para a paz e a concórdia. O seu potencial em termos de desenvolvimento humano tem de converter-se em realidade e a sua dignidade humana tem de ser respeitada, para poderem alcançar as capacidades e a confiança indispensáveis à edificação de um mundo forte e próspero, numa harmónica diversidade.



Aung San Suu Kyi

Vencedor do Prémio Nobel da Paz, 1991

fusão largamente difundida, de que o desenvolvimento humano tem a ver apenas com resultados económicos e sociais, como a redução da privação de rendimento e a melhoria da saúde e da educação. Embora elas sejam importantes para o desenvolvimento humano, o objectivo é muito mais vasto – promover a liberdade, o bem-estar e a dignidade das pessoas em toda a parte. O crescimento económico é um meio para atingir estes fins mais amplos. O êxito do índice de desenvolvimento humano (IDH) – em si mesmo apenas uma medida parcial das dimensões económicas e sociais do desenvolvimento humano – tem contribuído para esta confusão, porque deixa de lado tantos aspectos do desenvolvimento humano (caixa 2.2).

TAMBÉM SÃO IMPORTANTES PARA GERAR O DESENVOLVIMENTO HUMANO

Como dizia o primeiro *Relatório do Desenvolvimento Humano*, em 1990, “As pessoas são a verdadeira riqueza de uma nação”³. As pessoas não são apenas os beneficiários do progresso económico e social, são também os seus agentes, quer individualmente, quer como participantes em causas comuns com outros. É por esta razão que as estratégias de promoção do desenvolvimento humano, tradicionalmente, têm enfatizado o investimento na educação e na saúde e a promoção do crescimento económico equitativo. Trata-se de dois pilares do desenvolvimento, porque mobilizam a actuação individual através do reforço das capacidades produtivas.

Mas, este Relatório destaca um terceiro pilar de uma estratégia para o desenvolvimento humano no século XXI: a promoção da participação através da governação democrática. A participação promove a actuação colectiva, assim como a actuação individual – importante porque a acção colectiva através dos movimentos sociais e políticos tem sido, frequentemente, um motor de progresso em questões centrais do desenvolvimento humano: protecção do ambiente, promoção da igualdade entre os sexos, encorajamento dos direitos humanos. Além disso, a participação e outros ganhos do desenvolvimento humano podem reforçar-se mutuamente. A liberdade política habilita as pessoas a reivindicarem os seus direitos económicos e sociais, ao passo que a educação faz aumentar a sua capacidade para reivindicar políticas económicas e sociais que respondam às suas prioridades (Figura 2.1)⁴.

ALARGAR O ÂMBITO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO: PORQUE PARTICIPAR E PORQUÊ AGORA?

Colocar a participação no centro das estratégias do desenvolvimento humano leva-nos a formular uma pergunta acerca do seu âmbito: quais são as capacidades que fazem parte do desenvolvimento humano? O desenvolvimento humano é, certamente, mais amplo que a educação e a saúde. Muitas outras capacidades também são importantes para alargar as escolhas humanas. Mas, a política pública têm a ver com o estabelecimento de prioridades. E a abordagem do desenvolvimento humano exige uma de-

CAIXA 2.2

Desenvolvimento Humano – o conceito é mais vasto do que o índice

Ironicamente, a abordagem desenvolvimento na perspectiva do desenvolvimento humano tornou-se vítima do êxito do seu IDH (índice de desenvolvimento humano). De facto, o IDH reforçou a interpretação estreita e ultra-simplificada do conceito de desenvolvimento humano, como sendo apenas algo que tem a ver com a expansão da educação, da saúde e de níveis de vida dignos. Isto obscureceu o conceito mais amplo e mais complexo de desenvolvimento humano, como expansão das capacidades que alargam as escolhas das pessoas quanto a disporem de uma vida digna de apreço.

Apesar de cuidadosos esforços para explicar que o conceito é mais vasto do que a me-

trada, o desenvolvimento humano continua a ser identificado com o IDH – enquanto as liberdades políticas, a participação na vida da comunidade e a segurança física são frequentemente negligenciados. Mas, tais capacidades são universais e fundamentais, na mesma medida em que o são o saber ler e o gozar de boa saúde. São coisas valorizadas por toda a gente – e, sem elas, há outras coisas que ficam excluídas. E não são incluídas no IDH porque são difíceis de medir adequadamente, não porque sejam de algum modo menos importantes para o desenvolvimento humano.

Fonte: Fukuda-Parr 2002.

FIGURA 2.1

Reforço mútuo de capacidades



A par com o espírito de empreendimento económico, que conduz os mercados, o espírito de empreendimento social conduz, agora, os debates de política sobre temas que interessam às pessoas

ção sobre que capacidades são mais importantes para a política pública⁵.

Não existe uma resposta única: as sociedades e as pessoas valorizam as capacidades de modo diferente, dependendo da sua situação. Os *Relatórios do Desenvolvimento Humano* têm aplicado dois critérios na identificação de uma capacidade importante. Em primeiro lugar, ela tem de ser valorizada universalmente pelas pessoas em todo o mundo. Em segundo lugar, ela tem de ser fundamental, no sentido em que a sua falta elimina muitas opções na vida. Diferentemente, o conceito básico de desenvolvimento humano tem-se mantido em aberto. Diversas capacidades podem ser consideradas importantes ao longo do tempo e em diferentes partes do mundo.

Na década posterior ao primeiro *Relatório do Desenvolvimento Humano*, a liberdade política e a participação tornaram-se muito mais proeminentes nos debates sobre políticas públicas. As mudanças políticas operadas nos anos 1990 construíram um maior consenso quanto ao valor da liberdade política e dos direitos humanos – consenso que está reflectido em decisões intergovernamentais recentes como a Declaração do Milénio da Assembleia Geral das Nações Unidas e o documento consensual da Conferência das Nações Unidas sobre o Financiamento do Desenvolvimento, de Março de 2002.

Numa era de globalização rápida, os mercados e a liberalização económica – não o planeamento governamental – são, frequentemente, os principais condutores das mudanças económicas e sociais. Mas, há uma década, com a herança da guerra-fria ainda viva, o mundo estava dividido quanto à importância da liberdade política e da participação. E 1990 foi a ponta final da era de planeamento do desenvolvimento, com o Estado como actor principal. Em resultado disso, as estratégias de desenvolvimento humano sublinhavam a necessidade de redistribuir os investimentos públicos em favor das prioridades do desenvolvimento humano, em especial os dois pilares da expansão dos cuidados de saúde primários e educação e da promoção do crescimento favorável aos pobres.

As mudanças no mundo alteraram as prioridades do desenvolvimento humano e tornaram a liberdade política, a participação e a acção colectiva muito mais importantes como temas de política pública. A par com o espírito de empreendimento

económico, que conduz os mercados, o espírito de empreendimento social conduz, agora, os debates de política sobre temas que interessam às pessoas. Adicionalmente, está a formar-se um consenso quanto à importância da acção colectiva de pessoas e grupos da sociedade civil, na concepção do curso do desenvolvimento humano.

Há outras capacidades que podem, hoje, ser consideradas importantes – como a segurança pessoal ou a capacidade de estar livre do perigo físico ou da violência. O capítulo 4 destaca a importância da governação democrática relativamente das forças de segurança.

DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO HUMANO

Os princípios democráticos decorrem natural e inevitavelmente desta visão do desenvolvimento humano. A palavra *democracia*, do grego, significa “regime do povo”. Resume bem a abordagem da governação pelo desenvolvimento humano, porque exprime a ideia de que as pessoas estão em primeiro lugar: a governação tem de se ajustar às necessidades do povo, não o contrário. Se pode haver uma coisa como “vontade do povo” num mundo com interesses desiguais e concorrenciais, o princípio democrático de base – de igual preocupação com todas as pessoas na formação das estruturas de governação – capta uma parte fundamental daquilo que deve ser o desenvolvimento humano.

O sistema democrático de votar em eleições acrescenta outro elemento crucial da governação, de um ponto de vista do desenvolvimento humano, porque as eleições são o paradigma da responsabilidade imposta. Quando um governo não é capaz de corresponder às necessidades e aos desejos do povo, o povo pode afastá-lo do poder. Nenhuma forma de responsabilidade é mais directa. Também não há nenhuma forma de participação mais igualitária. O princípio de “uma pessoa, um voto” dá a cada indivíduo uma intervenção igual na escolha do governo – em teoria, se não na prática. Outras formas de participação também podem ser importantes para assegurar a responsabilidade dos actores estatais ou não estatais quando, por uma razão ou outra, as urnas não conseguem cumprir a sua missão. Mas, há sempre o risco de grupos ou interesses particulares exercerem uma influência indevida e imporem os seus pontos de vista, como os que têm mais recursos, ou apenas mais determinação.

Seria errado igualar a democracia à realização de eleições livres e cair na falácia do “eleitoralismo”⁶. Alguns analistas consideram o simples facto de haver eleições como condição suficiente para a existência da democracia, assumindo que se houver eleições livres e justas com regularidade, todas as outras instituições e práticas democráticas surgirão naturalmente.

Mas, a democracia também exige instituições que funcionam. Exige um parlamento que represente o povo e não um que seja controlado pelo presidente, primeiro-ministro, burocratas ou militares. Exige um poder judicial que faça cumprir as regras legais com a mesma preocupação relativamente a todas as pessoas. Exige partidos políticos e sistemas eleitorais que funcionem bem. Exige forças de segurança que sejam profissional e politicamente neutras e que sirvam as necessidades das pessoas. Exige meios de comunicação acessíveis e livres, independentes e imparciais, em vez de meios de comunicação controlados pelo Estado ou por interesses empresariais. E exige, também, uma sociedade civil dinâmica, capaz de exercer um papel vigilante em relação ao governo e aos grupos de interesses – e de fornecer formas alternativas de participação política. Estas instituições, escoradas em valores democráticos e no respeito dos direitos humanos, fornecem os mecanismos de controlo contra os riscos de tirania – e de populismo porque, em democracia, os políticos populistas podem mobilizar apoios através da propaganda política e de apelos ao racismo e outras formas de intolerância.

Nas sociedades democráticas, as pessoas participam na esfera pública de muitas maneiras: debatendo questões com amigos e vizinhos, escrevendo aos jornais sobre as coisas boas e más das políticas governamentais, participando nas manifestações de protesto, tornando-se membros dos partidos políticos ou dos sindicatos – transmitindo-lhes a sua opinião sobre decisões que afectam as suas vidas. A participação implica envolvimento em processos deliberativos que podem colocar as preocupações das pessoas em primeiro plano. O espaço aberto para o debate político livre e os diferentes modos como as pessoas podem exprimir os seus pontos de vista são a essência da vida democrática e o que faz funcionar a tomada de decisões nas democracias. Nos sistemas representativos de governo, a tomada de decisões é delegada aos funcionários governamentais. Mas decisões informadas requerem o contributo das pessoas afectadas por elas e não podem assentar apenas no “conhecimento de especialistas”.

As democracias assumem modelos e formas diferentes – porque os sistemas políticos variam, podem ser “diferentemente democráticos” em muitas frentes. Para os parlamentares do mundo, a essência da democracia reside nos seus princípios básicos (caixa 2.3). É o único regime político compatível com o desenvolvimento humano no seu sentido mais profundo, porque em democracia o poder político é autorizado e controlado pelas pessoas sobre as quais ele é exercido. A mais benigna das ditaduras que possamos imaginar não seria compatível com o desenvolvimento humano, porque este tem de ser

CAIXA 2.3

Princípios fundamentais da democracia – a Declaração Universal sobre a Democracia, elaborada pela União Inter-Parlamentar

Em 1995, a União Inter-Parlamentar reuniu especialistas oriundos de várias regiões e de várias disciplinas do conhecimento para se desenvolver um padrão internacional de democracia. Com base nesse trabalho, foi adoptada, em 1997, a Declaração Universal sobre a Democracia.

A declaração começa com princípios básicos. A democracia é um ideal universalmente reconhecido, baseado em valores que são comuns às pessoas de todas as partes do mundo, independentemente das diferenças culturais, políticas, sociais ou económicas. Como ideal, a democracia visa proteger e promover a dignidade e os direitos fundamentais do indivíduo, inculcar a justiça social e incrementar o desenvolvimento económico e social. A democracia é um sistema político que habilita as pessoas a escolherem livremente um governo eficiente, honesto, transparente e responsável.

A democracia baseia-se em dois princípios nucleares: a participação e a responsabilidade. Toda a gente tem o direito de participar na gestão dos assuntos públicos. Do mesmo modo, toda a gente tem o direito de aceder às informações sobre as actividades do governo, o direito de apresentar petições ao governo e o direito à reparação legal, através de mecanismos administrativos e judiciais reconhecidamente imparciais.

A democracia genuína pressupõe uma parceria genuína entre homens e mulheres na condução dos assuntos da sociedade. A democracia é também inseparável dos direitos humanos e tem por fundamento o primado da lei, de que são garantes as instituições judiciais e os mecanismos de controlo – independentes, imparciais e eficientes.

A declaração enuncia os requisitos prévios para um governo democrático, sublinhando a necessidade de instituições devidamente estru-

turadas e com funcionamento correcto. Estas instituições têm de servir de mediadores nas tensões e de preservar o equilíbrio entre as reivindicações concorrenciais da sociedade.

É essencial a existência de um parlamento que represente todos os sectores da sociedade. Deverá estar dotado de poderes institucionais e de meios práticos para exprimir a vontade do povo, legislando e controlando a acção do governo. Uma característica fundamental do exercício da democracia é a realização de eleições livres e regulares, com base no sufrágio universal, igual e secreto.

Uma sociedade civil activa é também essencial. A capacidade e a vontade dos cidadãos de influenciarem a governação das nossas sociedades não devem ser consideradas como dados adquiridos; é necessário criar as condições que podem levar ao exercício genuíno dos direitos de participação.

A sociedade tem de assumir o compromisso de ir ao encontro das necessidades básicas dos grupos mais desfavorecidos, para assegurar a sua participação no funcionamento da democracia. É claro que as instituições e os processos essenciais a qualquer democracia têm de incluir a participação de todos os membros da sociedade. Devem defender a diversidade, o pluralismo e o direito à diferença no seio de uma sociedade tolerante.

A democracia deve também ser reconhecida como um princípio internacional, aplicável às organizações internacionais e aos estados nas suas relações internacionais.

A democracia é sempre um trabalho em evolução, um estado ou uma condição permanentemente perfectível. Apoiar a democracia significa alimentar e reforçar uma cultura democrática através dos meios que a educação tem ao seu alcance.

Fonte: Johnsson, IPU 2002.

plenamente assumido. Não pode ser oferecido de cima. Como explicou o *Relatório do Desenvolvi-*

mento Humano 2000, a democracia é, também, o único regime político que respeita a concorrência aberta pelo poder e é consistente com o respeito e a promoção de todos os direitos humanos – civil, cultural, económico, político e social.

CAIXA 2.4

Democracia e crescimento económico – uma revisão da literatura

Porque se espera uma relação positiva entre democracia e crescimento económico e porque devem ter os países mais ricos maior probabilidade de serem democráticos? Alguns investigadores argumentam que as democracias garantem melhor os direitos de propriedade do que as não-democracias (ver, por exemplo, Clague e outros 1996) e que a imposição dos direitos de propriedade e contratos é essencial para o investimento e o crescimento. As democracias também parecem ser melhores na gestão e consolidação de reformas económicas, porque são melhores a ganhar o apoio de grupos que perdem com as reformas (Haggard 1997).

Mas há pouco consenso nestes pontos – porque existem argumentos que defendem que a democracia é má para o crescimento. Veja-se o argumento de que os ditadores estão menos abertos à pressão de grupos de pressão com interesses próprios e, assim, são mais capazes, se o quiserem, de se concentrarem no bem-estar da nação.

Os estudos empíricos de democracia e crescimento são igualmente inconclusivos. Borner, Brunetti e Weder (1995) descobriram que 3 estudos empíricos identificavam uma associação positiva entre democracia e crescimento, 3 encontravam uma associação negativa e 10 não identificavam uma relação conclusiva. Num outro estudo influente, Barro (1996) testou uma relação não-linear e descobriu que em níveis baixos de democracia, mais democracia é melhor para o crescimento – mas, em níveis elevados, mais democracia é prejudicial para o crescimento.

Outra pesquisa também encontrou efeitos conflitantes. De acordo com Tavares e Wacziarg (2001), a democracia aumenta a acumulação de capital humano e diminui a desigualdade de rendimento, aumentando o crescimento – mas, também baixa a acumulação de capital físico e sobe o consumo público, diminuindo o crescimento. Uma descoberta espantosa: as taxas de fertilidade são significativamente mais baixas nas democracias, em todos os níveis de rendimento, e sobem e descem de acordo com a transição dos países entre ditaduras e democracias. Isto tem fortes implicações no bem-estar das mulheres. E, como Przeworski e outros (2000) descobriram, também significa que mesmo se a democracia não tem efeito no crescimento agregado do PIB, pode afectar o crescimento PIB per capita.

Outra conclusão forte indica que enquanto o desempenho económico das ditaduras varia de péssimo a excelente, as democracias tendem a

agrupar-se no meio. Os países com crescimento mais rápido têm sido ditaduras, mas nenhuma democracia teve alguma vez um desempenho tão mau como o das piores ditaduras (Przeworski e outros 2000). O mesmo é verdadeiro para a redução da pobreza (Varshney 2002). Assim, a democracia parece prevenir os piores resultados, mesmo que não garanta os melhores.

O desenvolvimento económico aumenta a possibilidade de um país ser democrático? A teoria da modernização defende que a conversão para a democracia é um resultado inevitável do desenvolvimento económico, o que faz os países mais ricos terem maior probabilidade de transitarem para a democracia. Mas, as evidências não são nesse sentido: os países de rendimento médio têm tido maior probabilidade de mudar de ditaduras para democracias, do que os países pobres ou ricos, de acordo com Przeworski e outros (2000). Na América Latina, Landman (1999) observou que o nível de desenvolvimento económico não tem um efeito significativo na taxa de mudança para a democracia, para nenhuma das sete medidas de democracia. A taxa de crescimento económico tem, também, pouco impacte: as ditaduras podem cair durante períodos de expansão ou de contracção.

Ainda assim, os países de rendimento elevado têm maior probabilidade de ser democráticos, quando outros factores são tomados em consideração (Londregan e Poole 1996; Barro 1997). A explicação é que os regimes democráticos têm maior probabilidade de sobreviver nos países de rendimento elevado, embora não tenham maior probabilidade de emergir. Entre 1951 e 1990, nenhum dos 31 regimes democráticos com rendimentos per capita acima de 6.055 dólares (dólares em paridade do poder de compra, de 1985) caiu, enquanto 38 democracias pobres entraram em colapso (Przeworski e outros 2000). Também há provas de que as reversões para o autoritarismo são prováveis em períodos de quebra da economia, mas não é claro, argumentam Londregan e Poole (1996), se o mau desempenho económico provoca a queda de democracias ou se as democracias que estão prestes a cair exibem um mau desempenho.

Vários estudos consideram a relação entre democracia e desigualdade do rendimento, mas a pobreza dos dados torna os resultados frágeis. A impossibilidade de comparar dados entre países e dentro dos países ao longo do tempo não permite conclusões claras.

EXISTIRÁ UM TRADE-OFF ENTRE DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO?

Em muitos países, permanecem as interrogações sobre compatibilidades e *trade-offs* entre democracia e desenvolvimento. Os golpes de Estado militares, na maior parte dos casos, são justificados com o fundamento de que os governos democraticamente eleitos são incompetentes para gerir a vida económica e social. Frequentemente, os regimes autoritários argumentam que têm vantagem na construção de estados fortes capazes de tomar decisões drásticas no interesse do povo. Também sustentam que os processos democráticos criam desordem e impedem uma gestão eficiente – que os países têm de escolher entre democracia e desenvolvimento, entre alargar a liberdade política e aumentar os rendimentos.

Estes argumentos não são apoiados em provas empíricas. E mais, existem boas razões para acreditarmos que democracia e desenvolvimento são compatíveis. Apenas com duas excepções, todos os países mais ricos do mundo – os que têm rendimentos per capita superiores a 20.000 dólares (em paridade do poder de compra de 2000) – têm os regimes mais democráticos do mundo (figura 2.2). Além disso, 42 dos 48 países com desenvolvimento humano elevado são democracias⁸. Estes resultados não querem dizer que existe uma relação causal – isto é, que a democracia leve ao crescimento económico ou rendimento elevado. Na verdade, a correlação entre democracia e rendimento enfraquece ou desaparece quanto consideramos apenas os países de rendimento baixo (figura 2.3). De facto, a literatura disponível não encontra nenhuma relação causal entre democracia e desempenho económico, em qualquer direcção. Um estudo sistemático de Adam Przeworski e outros, para 135 países entre 1950 e 1990, desacredita a noção de *trade-off* entre democracia e desenvolvimento⁹. De modo semelhante, os estudos sobre as fontes de crescimento económico não encontram nenhuma evidência forte de que a democracia seja um factor de explicação (caixa 2.10)¹⁰.

Fonte: Clague e outros 1996; Haggard 1997; Borner, Brunetti e Weder 1995; Barro 1996, 1997; Tavares e Wacziarg 2001; Przeworski e outros 2000; Landman 1999; Londregan e Poole 1996.

A democracia expande a liberdade política, um resultado desejável, em si mesmo. Mas, as instituições e os processos democráticos também podem contribuir para o desenvolvimento, em especial o desenvolvimento humano. A concorrência pelo poder político – através de eleições e outras características da democracia – dá mais possibilidades aos políticos de responderem às necessidades e aspirações das pessoas. Pode também ajudar a gerir os conflitos e a promover a estabilidade.

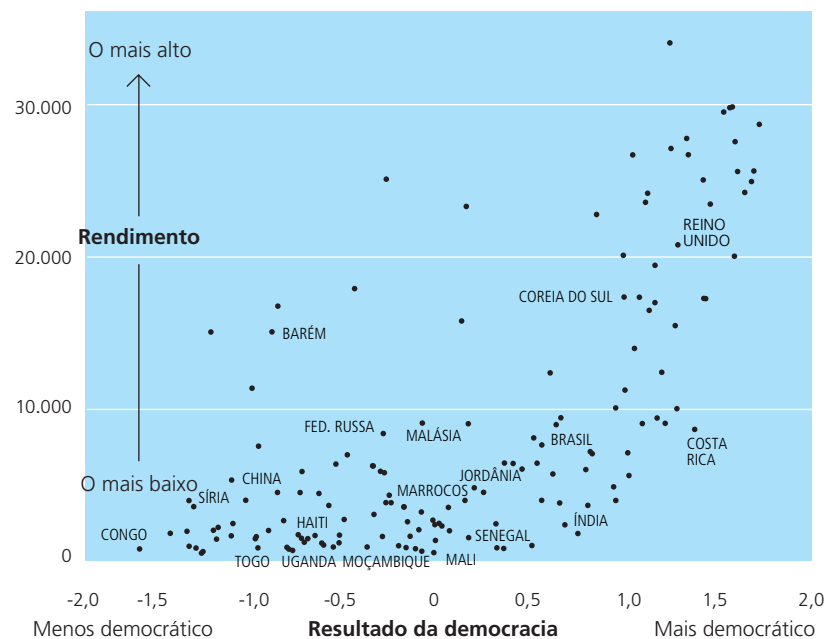
Nas democracias, as pessoas têm voz – apoiadas na liberdade de expressão e de pensamento, liberdade de informação, meios de comunicação social livres e independentes, e no debates político aberto – o que lhes permite ser ouvidas na tomada de decisão pública. A pressão pública pode influenciar as decisões e as acções dos funcionários públicos, assim como dos agentes privados, como na poluição ambiental ou práticas de trabalho abusivas. Estes processos democráticos estão claramente relacionados com três aspectos do desenvolvimento.

Em primeiro lugar, as democracias são melhores que os regimes autoritários na gestão conflitos, porque o espaço político e as instituições que fornece para a disputa aberta dão aos oponentes a esperança de que a mudança é possível sem a destruir o sistema. Alguns políticos sustentam que a democracia conduz à instabilidade política e mina o desenvolvimento. Mas, os estudos empíricos mostram que o inverso é verdadeiro. A agitação sociopolítica e a transmissão do poder ocorrem mais frequentemente nas democracias do que nas ditaduras, mas não quebram o desenvolvimento. Entre 1950 e 1990, as democracias suportaram duas vezes mais motins e manifestações e três vezes mais greves laborais. Todavia, estes acontecimentos – assim como as mudanças de governo – não travaram o crescimento económico nas democracias. Mas isso aconteceu nas ditaduras. Estas também se revelaram mais propensas a convulsões políticas violentas, suportando uma guerra, em média, cada 12 anos, em comparação com a média de cada 21 anos nas democracias. E as guerras causaram maiores dificuldades económicas nas ditaduras do que nas democracias¹¹. Estas conseguem mitigar os conflitos internos, de tal modo que não evoluem para crises políticas e perturbações económicas.

FIGURA 2.2

Democracia não é obstáculo ao rendimento elevado

PIB per capita, 2000 (dólares EUA em paridade de poder de compra)

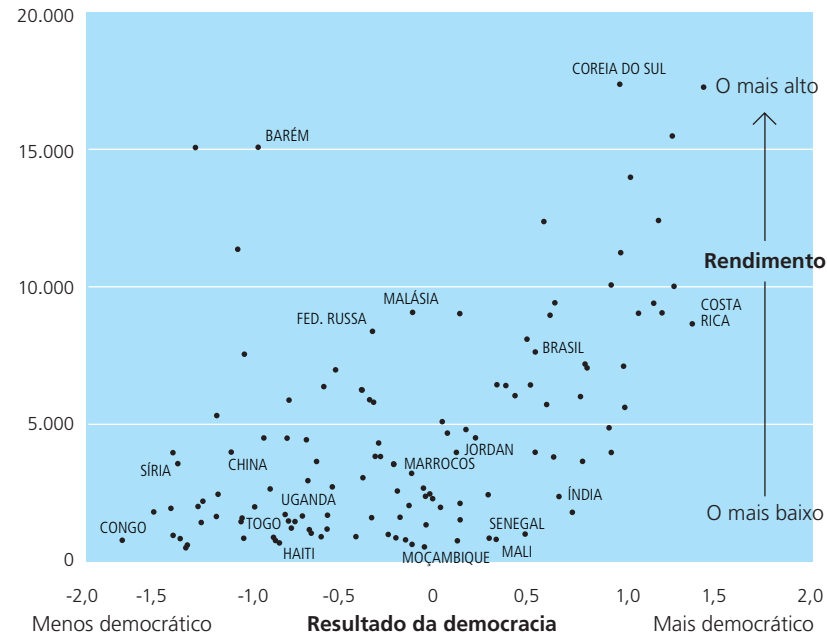


Nota: O resultado da democracia é o indicador de voz e responsabilidade, de World Bank 2001c.
Fonte: World Bank 2001c, 2002e.

FIGURA 2.3

Rendimento baixo não é obstáculo à democracia

PIB per capita, 2000 (dólares EUA em paridade de poder de compra)

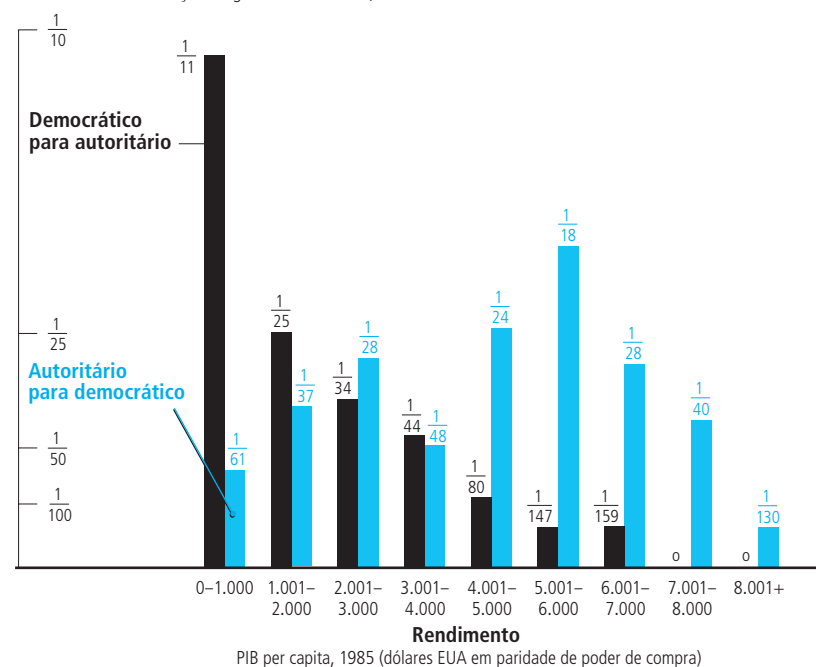


Nota: O resultado da democracia é o indicador de voz e responsabilidade, de World Bank 2001c.
Fonte: World Bank 2001c, 2002e.

FIGURA 2.4

Probabilidade de mudança de regime – rendimento mais alto significa maior estabilidade

Probabilidade de mudança de regime num dado ano, 1955-99



Fonte: Alvarez e outros 2002.

A mesma relação mantém-se na direcção oposta – isto é, rendimentos elevados ajudam as democracias a sobreviver, depois de terem emergido, e a probabilidade de regresso ao autoritarismo declina à medida que os rendimentos aumentam (figura 2.4)¹². Os rendimentos elevados também contribuem para a estabilidade política¹³.

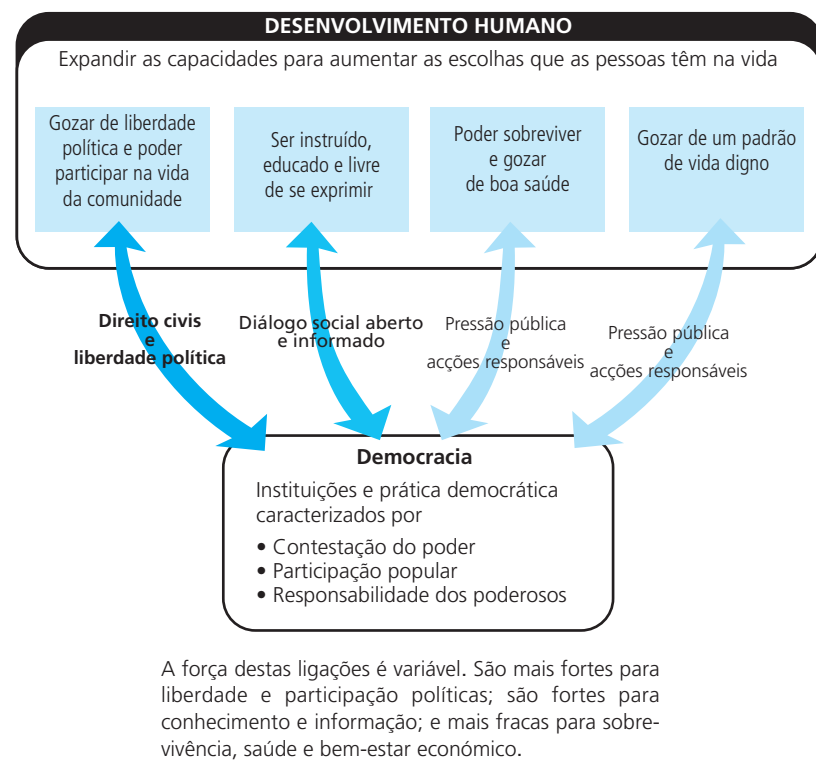
Em segundo lugar, as democracias são melhores a evitar catástrofes e a gerir quebras súbitas nas actividades económicas que ameaçam a sobrevivência humana. Como Amartya Sen tem sustentado, as instituições e os processos democráticos fornecem fortes incentivos aos governos para a prevenção da fome. Sem partidos da oposição, sem o exercício da liberdade de crítica e sem o risco de serem demitidos das respectivas funções oficiais, os governantes podem actuar na impunidade. Sem uma imprensa livre, os que sofrem de fome em áreas rurais isoladas podem ficar invisíveis para os governantes e o público. “As fomes matam milhões de pessoas em diversos países do mundo, mas não matam os governantes. Os reis e os presidentes, os burocratas e os patrões, os chefes e comandantes militares nunca são vítimas da fome.”¹⁴

Vejamos os casos da China, Índia e Coreia do Norte. Na Índia, as fomes eram vulgares sob o domínio colonial – por exemplo, cerca de dois a três milhões de pessoas morreram durante a vaga de fome na região de Bengala, em 1943. Mas, desde a independência e o estabelecimento do regime democrático, não houve recorrência da fome – não obstante graves fracassos de colheita e perdas pesadas de poder de compra para vastos segmentos da população, como aconteceu em 1968, 1973, 1979 e 1987. Em cada um dos casos, o governo actuou no sentido de evitar a fome. Por exemplo, a produção de alimentos caiu abruptamente durante a seca de 1973, em Madrastra, mas a fome foi evitada, em parte porque 5 milhões de pessoas foram postas rapidamente a trabalhar em projectos de obras públicas. Em contraste, durante o período de 1958-1961, as fomes na China mataram cerca de 30 milhões de pessoas. E uma das piores vagas de fome de toda a história continua a grassar na Coreia do Norte, tendo já matado cerca de um em cada dez cidadãos.

Os incentivos políticos nas democracias também parecem ajudar as sociedades a evitar outras catástrofes, especialmente a ruína económica e o colapso do desenvolvimento. Nas democracias, as piores crises económicas têm sido muito menos graves do que as piores que ocorreram em ditaduras. É certo que al-

FIGURA 2.5

Democracia e desenvolvimento humano – as ligações



gumas das mais altas taxas de crescimento económico têm sido alcançadas sob governos não democráticos, nomeadamente nos tigres Ásia Oriental, entre os anos 1960 e os anos 1990. Mas, os regimes autoritários também têm conduzido alguns países à ruína económica – como aconteceu no Congo de Mobutu Sese Seko, no Haiti de Papa e Bébé Doc e no Uganda de Idi Amin. Entre 1950 e 1990, apenas 1 dos 10 países com menos de 1% de crescimento anual, durante pelo menos 10 anos, era uma democracia.

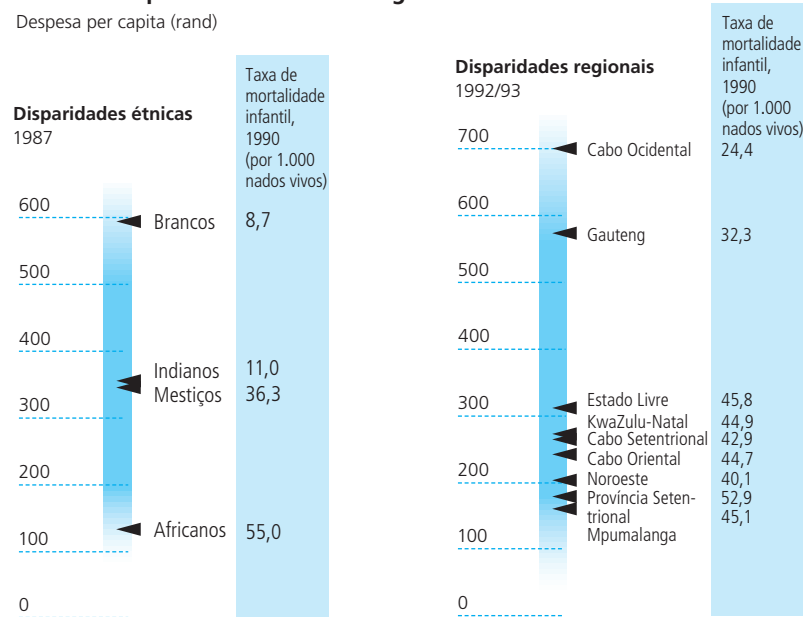
Em terceiro lugar, as democracias ajudam a divulgar ao mundo questões críticas da saúde, como as implicações negativas para as mulheres de um número elevado de partos, os benefícios da amamentação e os perigos do acto sexual desprotegido, no contexto do HIV/SIDA. Nestas áreas, o diálogo aberto e o debate público podem difundir a informação e influenciar o comportamento. As quebras abruptas de natalidade em estados indianos altamente alfabetizados, como o de Querala, devem-se não só ao nível elevado da alfabetização, mas também à sua interacção com debates públicos acerca dos benefícios das famílias pequenas¹⁵. Os debates públicos, livres e abertos, constituem a pedra angular do que Amartya Sen chama o “papel construtivo” que as democracias podem desempenhar na promoção do desenvolvimento. E, entre países com rendimentos semelhantes, nos regimes democráticos as pessoas vivem mais tempo, morrem menos crianças e as mulheres têm menos filhos¹⁶. Este resultado importante tem fortes implicações no desenvolvimento humano, dada a importância da fertilidade mais baixa para a vida e as escolhas das mulheres e para a saúde das futuras gerações. Compreender o que está por trás deste resultado e identificar as políticas que fizeram a diferença são prioridades da investigação.

AS LIGAÇÕES ENTRE DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO EQUITATIVO PRECISAM, AINDA, DE SER REFORÇADAS

Quando consideramos algo mais do que o crescimento, as instituições e os processos democráticos contribuem para o desenvolvimento humano (figura 2.5). Mas as ligações não são, de modo nenhum, automáticas. As injustiças sociais estão amplamente espalhadas nos regimes democráticos e autoritários, deliberadamente ou não, na afectação de serviços públicos ou na discriminação contra ocupantes de casas, crianças da rua, imigrantes e outros grupos so-

FIGURA 2.6

África do Sul: despesa pública de saúde utilizada para contrariar as enormes disparidades étnicas e regionais

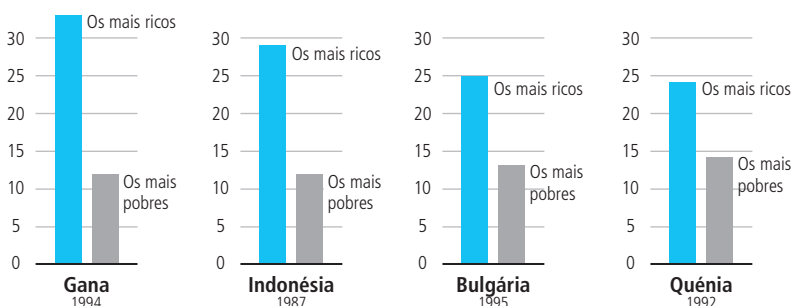


Fonte: Mehrotra e Delamonica 2002.

FIGURA 2.7

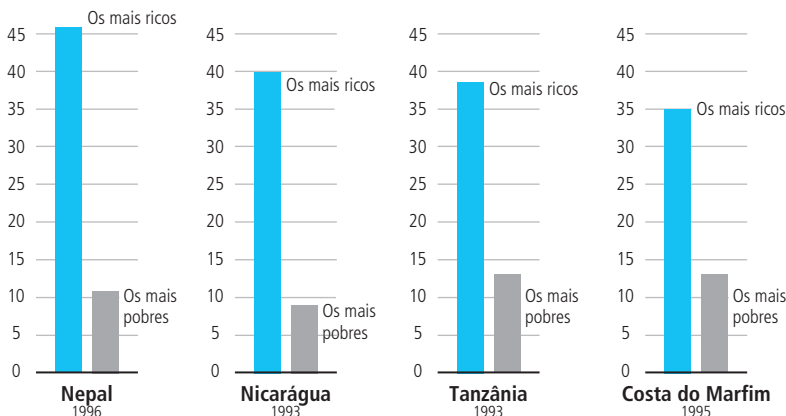
Despesa pública de saúde esquece os pobres e favorece os ricos...

Parcela da despesa pública em serviços de saúde (percentagem)



...enquanto as despesas de educação mostram disparidades ainda maiores

Parcela da despesa pública em educação (percentagem)

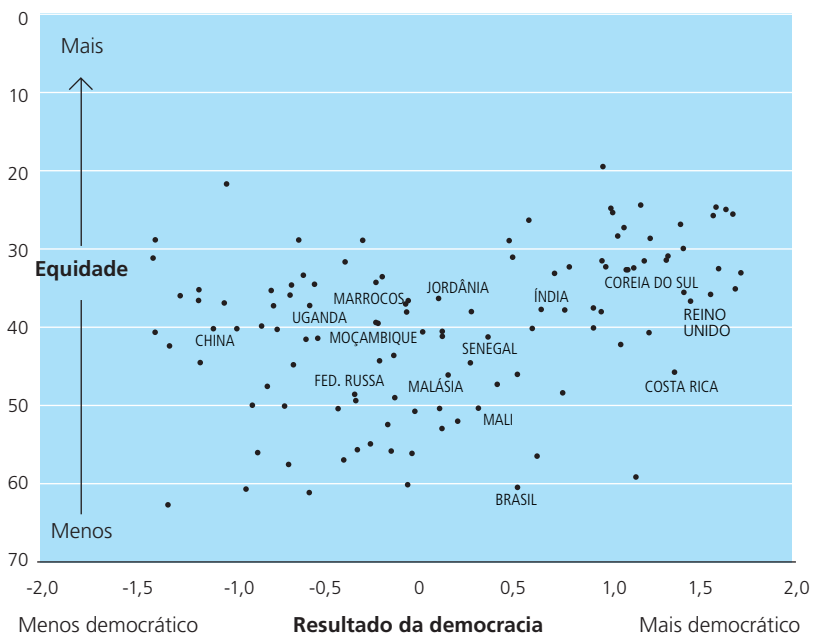


Fonte: World Bank 2001e, pp. 80-81.

FIGURA 2.8

Nenhuma ligação automática entre democracia e equidade

Gini coefficient of income distribution

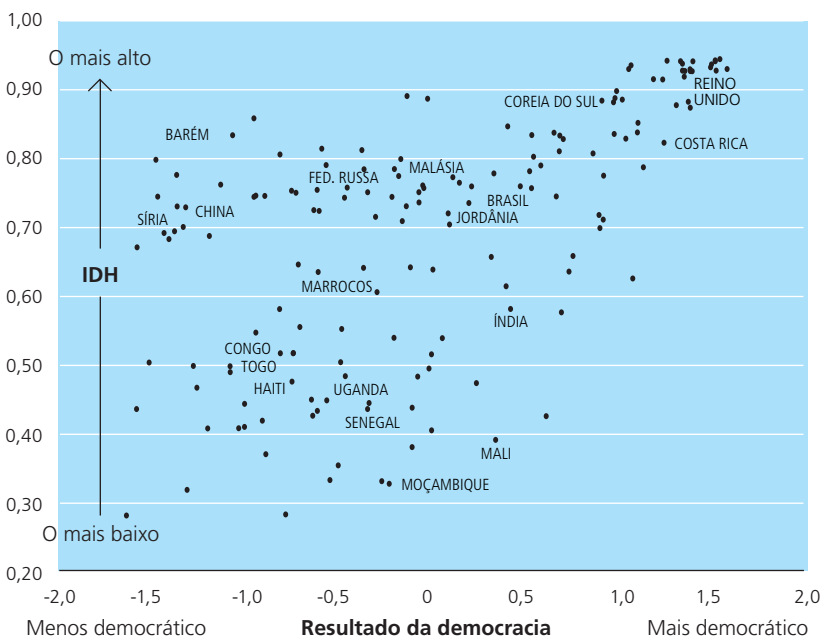


Nota: O resultado da democracia é o indicador de voz e responsabilidade, de World Bank 2001c.
 Fonte: World Bank 2001c, 2002e.

FIGURA 2.9

Nenhuma ligação automática entre democracia e desenvolvimento humano

Índice do desenvolvimento humano



Nota: O resultado da democracia é o indicador de voz e responsabilidade, de World Bank 2001c.
 Fonte: World Bank 2001c, quadro de indicadores 1.

cialmente marginalizados. A discriminação contra as minorias étnicas, mulheres, idosos e outros mantém-se, inclusive em democracias há muito estabelecidas, como foi relatado recentemente pela Comissão para a Igualdade Racial, no Reino Unido¹⁷. Os incentivos políticos para responder às necessidades das pessoas comuns podem ser ultrapassados pelos incentivos para responder às exigências dos ricos, ou dos poderosos.

Sabe-se muito sobre o modo de promover um desenvolvimento equitativo que beneficie os pobres: alargando o acesso ao crédito, reformando a propriedade da terra, investindo nos serviços sociais básicos para todos, promovendo o sector informal, seguindo saudáveis políticas macroeconómicas saudáveis. Mas, muito frequentemente, essas políticas não são adoptadas, devido aos enviesamentos sistemáticos que protegem os interesses das elites. Em todo o mundo, as despesas públicas são frequentemente desviadas em favor dos ricos, em áreas críticas como a saúde básica e a educação (figuras 2.6 e 2.7)¹⁸. Além disso, as políticas de tributação e de despesa não são mais progressivas nos países com desigualdades de rendimento mais elevadas. De acordo com um estudo que abrange mais de 50 países, os que têm mais altas disparidades de rendimento têm mais baixos impostos de rendimento e despesas públicas do que os países com rendimentos distribuídos de forma mais equilibrada¹⁹.

Estes enviesamentos ocorrem tanto nos regimes autoritários como nos democráticos. As democracias variam entre as que registam uma distribuição de rendimentos altamente desigual e as que são mais igualitárias. O mesmo é verdadeiro para regimes menos democráticos (figura 2.8). Do mesmo modo, há um conjunto de realizações em indicadores fundamentais do desenvolvimento humano, como a taxa de mortalidade de menores de 5 anos ou a taxa de escolarização líquida primária. O Mali progrediu mais depressa do que o Togo na estabilização das suas estruturas democráticas, mas não fez melhor na difusão da escolarização primária, no aumento da alfabetização ou na redução da mortalidade infantil. O Barém e a Síria têm feito tanto para difundir a instrução primária como a mais democrática Jordânia – e mais do que Marrocos (figura 2.9).

Algumas democracias revelam enormes desigualdades, muitas vezes crescentes, no rendimento, riqueza, vantagens sociais e poder. Vejamos os casos do Brasil e da Federação Russa, com algumas das

maiores disparidades a nível mundial. Em muitos países latino-americanos, as disparidades nos rendimentos e na educação cresceram nos anos de 1990, após a reposição da ordem democrática nos anos de 1980²⁰. As desigualdades de rendimentos também deram um salto na antiga União Soviética, na Europa Central e do Leste e nos Bálticos. Em contraste, a Indonésia, a Coreia do Sul e a Malásia alcançaram um crescimento económico sólido e uma redução das desigualdades de rendimentos nos anos 70, em regimes não democráticos²¹.

Assim, ainda que a democracia possa promover um desenvolvimento equitativo, os objectivos da democracia e da equidade devem ser considerados como largamente independentes – ambos exigindo esforço persistente e vontade política. A democracia pode não assegurar, automaticamente, o desenvolvimento económico e social equitativo, mas a pobreza não impede o enraizamento da democracia: Costa Rica, Jordânia, Moçambique e Senegal têm alargado as liberdades e a participação populares, muito mais do que os seus vizinhos menos democráticos com rendimentos semelhantes. A lição a colher é a que a democracia não é um luxo para os países em desenvolvimento. Pelo contrário, a democracia possui um valor intrínseco para o desenvolvimento humano, porque tem ligações fortes com as liberdades políticas e civis e porque pode contribuir para o desenvolvimento económico e social. Mas, estas ligações não são automáticas e reforçá-las é o desafio da governação democrática – fazendo com que as instituições democráticas sirvam o desenvolvimento humano.

O DESAFIO DA GOVERNAÇÃO, HOJE

A democracia e o desenvolvimento humano têm algo mais em comum. Ambos são mais uma viagem do que um destino – mais uma promessa do que uma competição. As sociedades podem ser mais ou menos democráticas, tal como as pessoas podem fazer opções mais amplas ou mais restritas para levarem a vida que apreciam. Mas não há um ponto final definido. Nenhuma sociedade jamais é completamente democrática ou plenamente desenvolvida. O que importa é caminhar em frente e não recuar.

As pessoas, em todo o lado, querem decidir o seu destino. O tipo de democracia que elas escolhem não tem de seguir um modelo particular – da América do Norte ou da Europa Ocidental, por exemplo. O modelo tem de ser adaptado às circunstâncias locais e à

história. Mas, em toda a parte, a democracia requer um longo processo de desenvolvimento político. Necesita de instituições de base, formais e informais, estatais e privadas. Não florescerá sem a difusão da cultura democrática – de valores e princípios que guiam o comportamento dos indivíduos e dos grupos. As ameaças à democracia vêm não só de partidos políticos, personalizados e incapazes de representar o povo, mas também da intolerância, extremismo e falta de respeito pelos direitos humanos e pela dignidade humana.

Por consequência, as prioridades para fazer progredir os princípios democráticos varia segundo o contexto social, tal como as prioridades do desenvolvimento humano variam através do tempo e no seio das comunidades. Promover a mesma preocupação com toda a gente na formação das estruturas da governação, significava algo de diferente na era da indústria estatal e do rádio de transístor, do que significa na era das empresas transnacionais e da Internet.

Resulta, então, que o cumprimento da promessa de uma governação democrática no mundo do século XXI depende, simplesmente, de se conseguir que as instituições do Estado funcionem melhor. Igualmente, deve-se ter em conta o facto de que a integração económica global e a liberalização política estão a dar uma nova configuração ao ambiente em que operam as instituições do Estado – muitas vezes, mudando fundamentalmente aquilo que para as pessoas significa ter uma opinião sobre o modo como estão a ser governadas.

Sem dúvida que o estado-nação é ainda uma força poderosa, moldando as vidas individuais e, na maior parte dos casos, é o mais importante. Mas há novos agentes que também estão a tornar-se importantes, desde a Organização Mundial do Comércio até às grandes empresas nacionais e internacionais, até aos novos grupos formados na sociedade civil e aos meios de comunicação social, Tanto a nível tanto local, como internacional. À medida que os agentes mudam, também mudam as regras: desde a preparação orçamental local participativa até às regras regionais de comércio a nível, até à protecção internacional dos direitos humanos. E à medida que as vidas das pessoas se tornam mais interdependentes, os princípios democráticos de participação e de igual preocupação com todos têm de reflectir-se no modo como estes novos agentes estruturam as suas instituições e no modo como as regras são elaboradas e aplicadas.

A governação democrática, neste ambiente em mudança rápida, é muito mais do que as pessoas terem

As pessoas, em todo o lado, querem decidir o seu destino. O tipo de democracia que elas escolhem não tem de seguir um modelo particular

direito de voto. Tem a ver com o reforço das instituições democráticas, para que caminhem a par com a mudança na distribuição do poder económico e político. E tem a ver com a promoção da política democrática, que torna possíveis a participação e a re-

sponsabilidade pública, mesmo quando o poder e os processos relevantes ficam de fora das instituições formais do estado. O que esta estratégia em duas partes implica para a governação constitui o tema do resto deste *Relatório*.