
MANUEL COURET PEREIRA BRANCO

Departamento de Economia da Universidade de Évora

Da democracia e do desenvolvimento: quatro teses e uma síntese

53

Depois de constatar o relativo fracasso da maioria das políticas de desenvolvimento nos mais variados cenários, muitos especialistas apontaram a ausência de democracia como a principal causa deste insucesso. No entanto, será assim tão simples explicar o subdesenvolvimento persistente? Uma revisão da principal literatura sobre a questão permite-nos pôr em evidência quatro teses sobre a relação entre a democracia e o desenvolvimento: a democracia favorece o desenvolvimento; a democracia consti-

tui um obstáculo ao desenvolvimento; o desenvolvimento é necessário para a consolidação de um processo democrático; uma excessiva preocupação com a obtenção de riqueza contribui para erosão da ideia democrática. Esta revisão de literatura leva, finalmente, a uma síntese na qual pretende evidenciar-se que este debate está viciado tanto por uma razão instrumental como por uma razão científica alheadas do objectivo central do processo de desenvolvimento que é o ser humano, todos os seres humanos.

Em 1835, num dos capítulos da sua obra *Democracia na América*, Alexis de Tocqueville afirma a dado passo: «Não sei se podemos citar uma só nação industrial e comercial (...) que não fosse também uma nação livre. Donde há uma forte e necessária relação entre estas duas coisas: liberdade e indústria» (*apud* Hirschman, 1997: 146). Esta afirmação, alvo de citação frequente, constitui talvez uma das primeiras relações de causalidade estabelecidas entre a liberdade e o progresso económico e que aponta claramente para a importância do aprofundamento da democracia para a obtenção de índices de desenvolvimento mais elevados. A posição de Tocqueville é, no entanto, ambígua, pois em outras páginas da referida obra o autor propõe uma leitura diferente desta relação, ou seja, que o progresso é prejudicial à liberdade do indivíduo porque exige a submissão a interesses considerados menores e a consequente distração em relação ao que é fundamental, ou seja, nas palavras de Tocqueville, «ao pro-

curarem o melhor possível para aquilo que designam como os seus negócios descuram o principal que é permanecerem senhores de si próprios» (*apud* Hirschman, 1997: 147). Em virtude desta posição dupla de Tocqueville, a *Democracia na América* seria, então, uma demonstração quase paradigmática da dificuldade em analisar a relação entre a liberdade e o progresso económico estabelecendo causalidades claras e definitivas.

Algum tempo antes Montesquieu tinha, por seu lado, defendido que o progresso económico, consubstanciado no aumento da riqueza imaterial, isto é, na acumulação de capital não físico, do qual a letra de câmbio constituía o exemplo mais requintado, tornava inviáveis o que chamava de grandes golpes de autoridade do governo despótico (Hirschman, 1997: 148). Em defesa da sua tese Montesquieu sustentava que a dita riqueza imaterial, traduzida em termos actuais pelas contas bancárias, não era apropriável pelo tirano desejoso de fazer prova da sua força, constituindo por esse motivo um contrapoder dissuasor de tentações totalitaristas, ou seja, um exemplo de como o *poder trava o poder* (Pérenès e Puel, 1991), abrindo o caminho para uma relação política mais sensata e mais pacífica. O desenvolvimento económico contribuiria, assim, para a edificação de uma sociedade mais livre porque menos submetida ao arbítrio do poder.

Na mesma altura tinha fácil curso a ideia, de inspiração mercantilista, segundo a qual a lei e a ordem eram propícias ao florescimento dos negócios e que, por conseguinte, ao príncipe deveria ser facultada a capacidade de as fazer cumprir sem contemplações e de modo durável, muito embora, para James Steuart, este poder acrescido do príncipe pudesse igualmente abrir as portas ao despotismo (Hirschman, 1997). Deste modo, o progresso económico não só se acomodaria bastante bem da ausência de liberdade como poderia, inclusive, estar na sua origem.

Assim, muito antes da consolidação dos primeiros regimes democráticos, eram já encaradas todas as relações possíveis entre a liberdade e o progresso económico. Este último tanto permitiria um maior grau de liberdade como contibuiria para a sua limitação e, por sua vez, a liberdade tanto fomentaria o progresso económico como lhe seria prejudicial. Será, possível, hoje, esclarecer estas dúvidas? Dito de outro modo, o que as fortes convicções e a especulação metafísica não conseguiram resolver poderá o rigor dos instrumentos ao serviço da ciência económica contemporânea conseguir-lo?

O objectivo deste trabalho consiste, então, na análise dos argumentos avançados actualmente para sustentar estas quatro teses, defendendo a primeira que a democracia promove o desenvolvimento, a segunda que a democracia não favorece o desenvolvimento e que por conseguinte um regime autoritário seria mais eficaz, a terceira que o desenvolvimento é uma condição necessária da implantação de um regime democrático, obrigando qualquer tentativa de democratização a ser precedida de uma melhoria nos índices de desenvolvimento e a quarta, e última, que o modo de desenvolvimento dominante enfraquece a democracia.

Na análise da relação entre democracia e desenvolvimento é notória a variedade de interpretações dos dois conceitos. No primeiro caso, alguns autores optam por uma versão minimalista em que a democracia é caracterizada pela realização regular de eleições multipartidárias assentes no sufrágio universal (Alessina e Perotti, 1994). Outros, por definições mais exaustivas das quais cumpre destacar uma na qual, para além da realização de eleições, é ainda considerada a responsabilidade e a imputabilidade dos órgãos eleitos, assim como a liberdade de associação e de expressão, incluindo-se aqui a liberdade de imprensa (Huber *et al.*, 1993). Do mesmo modo, o desenvolvimento umas vezes é traduzido pelo simples crescimento económico, assente na acumulação de capital, e outras vezes é acrescido do grau de satisfação das necessidades básicas da população e da atenuação das desigualdades económicas. Sendo assim, ao longo do texto, os conceitos de democracia e de desenvolvimento não terão, obrigatoriamente, sempre o mesmo significado. A opção de manter esta diversidade conceptual pode reduzir o alcance de uma análise comparativa, mas reivindica o mérito da defesa intransigente do pluralismo, o que num trabalho versando sobre a democracia não poderá ser subestimado.

No início da década de oitenta, aproximadamente, as principais teorias e políticas de desenvolvimento começaram a cair em relativo descrédito muito por culpa do impasse em que se encontrava o progresso económico e social em grande parte dos países subdesenvolvidos, e ao qual se deve acrescentar a falta de solvabilidade resultante do excessivo endividamento que havia ocorrido durante toda a década anterior. Em paralelo, confirmava-se a ascensão e a consoli-

1ª Tese: A democracia promove o desenvolvimento

dação das teorias explicativas do desenvolvimento e do subdesenvolvimento de inspiração neo-clássica que viriam a provocar uma pequena revolução que, do círculo académico, rapidamente alastraria à maioria das instâncias de decisão nacional e internacional.

O novo diagnóstico destacava dois elementos essenciais na raiz do insucesso dos processos de desenvolvimento. Em primeiro lugar, os Estados estariam a ser governados por executivos corruptos e incapazes de tomar as decisões correctas em matéria de política económica e, em segundo lugar, não estavam reunidas as condições para que os agentes económicos tomassem por si próprios as boas decisões (Lal, 1992; Toye, 1993). Como se poderia esperar desta escola de pensamento, a interferência negativa do Estado na economia desempenhou um papel fulcral na argumentação da nova economia política do desenvolvimento e encontrou até um bom acolhimento em sectores ideológicos diametralmente opostos, mas preocupados com o constante desrespeito dos direitos humanos e com a prepotência de muitos governantes no terceiro mundo. Expressões como *cleptocracia* ou *vampirismo* passaram, inclusivamente, a constar do léxico de todas as escolas da economia do desenvolvimento.

Não estranha, pois, que a ausência de democracia como explicação do subdesenvolvimento tenha sido bem aceite por um grande leque de especialistas, a começar pelas ONG's, cujo número e importância no terreno crescia rapidamente, vindo, ainda, a merecer um lugar de destaque no diagnóstico avançado pelo Banco Mundial sobre o atraso do continente africano em 1990 (World Bank, 1990). O facto de um país africano como o Botswana apresentar, simultaneamente, um dos melhores registos no capítulo dos direitos humanos e a mais elevada taxa de crescimento do mundo entre 1965 e 1985 (Stedman, 1993: 1) contribui, também, para alimentar a ideia de que a democratização constituía, efectivamente, uma nova e possante arma para relançar o processo de desenvolvimento.

Sem intenção de estabelecer qualquer hierarquia entre os argumentos que sustentam esta ideia, defende-se, em primeiro lugar, que a autonomia dos governantes, o mesmo é dizer o não respeito de outra lei que não a sua própria (Castoriadis, 1998), constitui uma predação da economia (Przeworski e Limongi, 1993). Com efeito, esta autonomia, característica de uma governação autoritária, e contrária ao princípio de um Estado de Direito, conduziria o executivo a perse-

guir mais consistentemente os seus objectivos particulares em detrimento das aspirações da população em geral. Um executivo democrático, pelo contrário, estaria mais vocacionado para procurar o bem comum dado que a pressão exercida pelos eleitores em cada escrutínio obriga-o a agir em conformidade não com o seu próprio interesse, a sua lei, mas com a vontade expressa pela maioria da população. Assim, sob pena de não reeleição, mais tarde ou mais cedo, uma parte, pelo menos, das usuais promessas respeitantes à melhoria do nível de vida das camadas mais pobres deverá ser cumprida por um governo democrático (Streeten, 1995: 257) através, por exemplo, de uma distribuição mais equitativa do rendimento ou de um mais amplo acesso a equipamentos e serviços destinados a satisfazer as necessidades básicas.

O pensamento estruturante que serve de sustentação a este argumento poderia ser ilustrado por uma expressão de inspiração proverbial do género, em democracia o Estado serve enquanto que em ditadura o Estado se serve. O nepotismo que larvava em regimes totalitários como o da Indonésia ou do ex-Zaire permitem aos defensores da democracia desenvolvimentista fornecer um exemplo esclarecedor de desvio de riquezas em proveito próprio dos governantes, da sua família e dos seus amigos e demonstrar as responsabilidades desta apropriação ilegítima de recursos na ineficiente afectação dos investimentos. Pelo contrário, países como a Costa Rica, o Botswana ou o Sri Lanka, onde os direitos humanos coincidem com índices de desenvolvimento relativamente bons, tendo em conta o rendimento médio *per capita*, contribuiriam para demonstrar as virtudes da democracia, argumento que ganha peso pelo facto de na grande maioria dos países desenvolvidos vigorarem regimes democráticos, como Tocqueville havia sublinhado há mais de século e meio.

O segundo grande argumento diz respeito ao aumento das capacidades humanas que só a democracia poderia suscitar. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento sustenta que a repressão aniquila a criatividade e a produtividade dos indivíduos (PNUD, 1990: 16), uma ideia que está também presente nos argumentos dos apologistas do modelo de desenvolvimento capitalista, cuja profissão de fé assenta justamente no espírito empreendedor do indivíduo. Ao invés, o sistema democrático estimularia este espírito empreendedor, libertando a criatividade das pessoas (Goldsmith, 1995: 159).

Muito conhecida é também a posição de Amartya Sen respeitante ao papel do sistema democrático na prevenção da fome. O prémio Nobel da Economia de 1998 sustenta que, no quadro do sistema democrático indiano, o surgimento de uma situação de fome generalizada no seio da população é praticamente impossível pois seria objecto de forte denúncia por parte da oposição parlamentar e dos jornais, que obrigariam o governo a intervir rapidamente (Sen, 1992: 17). Na China, pelo contrário, não existe controlo da actuação do governo por parte de qualquer oposição e não existe liberdade de imprensa. Assim, quando nos anos cinquenta se teriam tomado decisões erradas de política económica ninguém as teria podido contestar. Estas decisões teriam culminado na pior fome da história deste país, entre os anos de 1959 e 1961, e na altura ninguém soube de nada. Com efeito, só após a reorientação do regime chinês foi possível levantar o manto sobre estes acontecimentos suscitados pelo *grande salto em frente*. Stephen Lewis defende uma posição semelhante quando compara os efeitos da seca prolongada no Botswana e na Etiópia. Assim, enquanto no primeiro destes países não houve vítimas a lamentar em consequência das más colheitas que resultaram da falta de água, o número de vítimas no segundo cifrou-se em muitos milhares (Lewis, 1993: 23).

O quarto argumento diz respeito aos direitos de propriedade e à sua influência, a vários títulos, sobre o processo de desenvolvimento. Neste caso, curiosamente, a democracia desempenharia dois papéis contraditórios. Em primeiro lugar, na teoria liberal, os direitos de propriedade são considerados como um pilar do sistema e a sua defesa constitui um elemento preponderante de qualquer acção em favor do desenvolvimento. Em causa está a salvaguarda da legítima expectativa do benefício dos proveitos dos investimentos realizados, sem a qual nenhum investidor colocaria em risco os seus capitais, com o conseqüente prejuízo para o crescimento económico da nação. Ora, a democracia seria justamente o sistema político que melhor garantiria os direitos de propriedade (Olson, 1993; Goldsmith, 1995). Mancur Olson acrescenta, ainda, que para além de garantir a propriedade e a execução dos contratos, o sistema democrático obrigaria os governantes a não tributar exageradamente o rendimento das famílias e das empresas, sob pena de não serem reeleitos. Ao invés, o ditador, à imagem do *tirano* de Montesquieu, não encontra qualquer obstáculo à cobrança arbitrária de

imposto, desde que não ataque a sua própria base social de apoio.

Pelo contrário, Robert Ayres (1984) sustenta que a democracia pode favorecer a realização de reformas estruturais fundamentais que ponham em causa certos direitos de propriedade. Com efeito, quando se fala de direitos de propriedade não se trata para os proprietários de dispor a seu belo prazer dos recursos de que são donos (Heilbroner, 1988: 38), nomeadamente de recursos naturais como a terra. Assim, uma das primeiras intervenções efectuadas no âmbito de políticas de desenvolvimento, mas de cariz liberal como no Japão, na Coreia do Sul ou em Taiwan, consiste precisamente num sério questionamento dos direitos de propriedade através da realização de reformas agrárias (Griffin, 1989). Ora, para Robert Ayres a ditadura no Brasil foi desde sempre um obstáculo à realização da tão necessária reforma agrária (Ayres, 1984: 212), ainda hoje prioritária no programa do governo democrático que evidencia, no entanto, uma notória incapacidade em a levar a cabo.

A capacidade de resolução pacífica de conflitos representaria, na nossa listagem, a quinta contribuição da democracia para a promoção do desenvolvimento, podendo ser ilustrada por intermédio de duas relações de causa efeito. A primeira sustenta que a ausência de democracia transporta os conflitos inerentes a uma sociedade em movimento da arena política para o terreno da violência, e a segunda que a democracia assegura melhor do que qualquer outro sistema político a estabilidade e a durabilidade do regime, exercendo por essa via um efeito calmante sobre a volatilidade dos investimentos e de outros movimentos de capitais.

No que diz respeito à primeira destas relações, alguns autores entendem que a ausência de democracia é frequentemente sinónima de falta de representatividade de largas camadas da população, sejam minorias étnicas, classes sociais desfavorecidas ou ideologias censuradas, que, não podendo fazer ouvir a sua voz por via pacífica, transferem a sua frustração para formas de comunicação mais violentas. A guerra, ou a guerrilha, para além da destruição de vidas humanas preciosas e de infra-estruturas vitais para o desenrolar do processo de desenvolvimento exacerba, ainda, as insuficiências económicas típicas do subdesenvolvimento, tais como a fraca e caprichosa produtividade agrícola ou os baixos níveis de poupança e de investimento, o que contribui para favorecer o curto prazo em detrimento do longo prazo e para

atribuir um protagonismo deplorável à especulação. Howard Wiarda sustenta a este propósito que a violência é, assim, a maneira africana de fazer a modernização (Wiarda, 1992), uma opção que poderia ser explicada tanto por razões históricas relacionadas com a construção dos Estados-nação como pela ausência de um quadro democrático através do qual os conflitos poderiam ser canalizados e a sua virulência mitigada.

A capacidade de resolução pacífica dos conflitos evidenciada pela democracia permite-lhe ainda assegurar uma estabilidade e uma durabilidade propiciadoras do investimento e logo do crescimento económico (Pastor e Hilt, 1993: 502). O argumento avançado para sustentar esta ideia radica na crença de que a força suscita a força e que, por conseguinte, um regime político imposto pela força e governado pela repressão manterá latentes as fontes de conflito e terá, desde logo, mais probabilidades de, por seu turno, ser destituído pela força, gerando em consequência um círculo vicioso de incerteza, desestabilizador e repulsivo do investimento de longo prazo.

Albert Hirschman, numa análise retrospectiva da sua obra principal *Estratégias de Desenvolvimento* (Hirschman, 1988: 116-117), sem verdadeiramente o desejar à partida, como o próprio faz questão de sublinhar, revela uma nova contribuição da democracia para o processo de desenvolvimento, e que decorre da lógica inerente à teoria do crescimento desequilibrado, que o havia tornado famoso a partir do final dos anos 50. Este autor sustenta que cada um dos objectivos dum processo de desenvolvimento é tão difícil de realizar que para progredir no sentido de um só destes objectivos seria necessário mobilizar todas as energias intelectuais e todos os recursos políticos da nação. Assim sendo, serão inevitavelmente negligenciados outros objectivos tão primordiais quanto o anterior e esta negligência, mais tarde ou mais cedo, captará a atenção do público. As críticas que se farão, então, ouvir obrigarão o governo a mudar de rumo e a concentrar os recursos num novo objectivo, negligenciando, de novo, outros objectivos.

Este modo de seleccionar os objectivos e esta forma de progredir na sua realização pode parecer perversa e perigosa à primeira vista, pois é possível que num tal esquema de governação, um determinado grupo social venha a ser constantemente preterido, mas para Hirschman o sistema democrático pode, justamente, dar uma resposta satisfatória a este conflito de objectivos. Assim, num sistema de governo demo-

crático, suponhamos bipartidário, conservando cada uma das partes uma fisionomia e uma coerência ideológica próprias, caberá a cada objectivo, como por exemplo o crescimento, a equidade ou a estabilidade, uma prioridade diferente consoante o partido que estiver no governo. No quadro da concorrência política, os objectivos competirão do mesmo modo que as forças políticas e serão negligenciados ou prioritários conforme ditar a alternância natural das forças no poder, que só a democracia autoriza.

Para Hirschman é esta a arte de fazer avançar um país, mesmo que este tipo de procedimento gere justificável descontentamento em certas camadas da população, dado que, apesar de poder admitir-se que algum do terreno ganho por um governo, na perseguição de determinado objectivo, venha a ser perdido em virtude da sua substituição por outro no quadro da referida alternância, a sucessão no tempo deste processo, num esquema de recuos e avanços, permite benefícios reais e, no final, o progresso global far-se-ia, por assim dizer, nas costas das partes em conflito, acabando todos por ficar a ganhar.

Os argumentos avançados até ao momento fundamentam-se sobretudo em convicções, mais do que em demonstrações cabais da justeza das posições assumidas, o que se explica, em parte, pela tradicional dificuldade da economia em seguir uma via experimental. Os estudos econométricos geralmente utilizados para suprir este tipo de dificuldades, enfrentam também, no entanto, obstáculos diversos para medir e estabelecer o sentido da causalidade na relação entre democracia e desenvolvimento. Vale a pena referir, contudo, um estudo realizado por um ex-funcionário do Banco Mundial, Surgit Bhalla (1994), citado em artigo não assinado publicado no *The Economist* de 29 de Agosto de 1994, que analisou 90 países no período de 1973 a 1990, e lhe permitiu estabelecer que as liberdades civis e políticas favorecem o crescimento económico. Arrumando os países em sete grupos correspondentes a sete graus de respeito pelas liberdades, um espectro cujo ponto de partida se situa no grupo onde se concentram os países nos quais a liberdade é total, como por exemplo os Estados Unidos da América, e a chegada no grupo de países onde a ausência de liberdade é mais dramática e do qual o Iraque, por exemplo, faz parte, o autor determina que uma melhoria da liberdade em 1 grau corresponderia a um aumento do crescimento anual do PIB *per capita* em 1 ponto percentual.

Em jeito de conclusão, a esta tese não podemos deixar de constatar que a maioria dos argumentos avançados sublinha, como vantagem principal da democracia, a pressão que no seu seio é exercida pela população sobre os governos de modo a convidá-los a preocuparem-se com o interesse geral e a discuti-lo de uma forma pacífica e construtiva. Ora, haverá no quadro de uma democracia competitiva algo que se possa, justamente, apelar de interesse geral, ou social, ou ainda bem comum? Para Diana Hunt a resposta é negativa. O que a sociedade apresenta é uma sobreposição de interesses particulares (Hunt, 1989: 323), não se caracterizando, então, a acção do governo pela procura do interesse comum mas sim pelo estabelecimento de um compromisso entre os vários interesses particulares, podendo estes, inclusive, ser contraditórios com os objectivos geralmente associados às políticas de desenvolvimento. Não é de espantar, pois, que esta pressão exercida por certos grupos de cidadãos, analisada exaustivamente por Mancur Olson (cf. Olson, 1965), seja recuperada pelos defensores da próxima tese, a de que uma ditadura esclarecida, imune a pressões que possam distrair o governo da busca do bem comum, é mais favorável ao processo de desenvolvimento do que um sistema democrático.

2ª Tese: A democracia é prejudicial ao desenvolvi- mento

Em 1992, de passagem pelas Filipinas, Lee Kuan Yew, primeiro ministro de Singapura de 1959 a 1990, e um dos maiores obreiros da prosperidade deste pequeno país, afirmou o seguinte:

Não acredito que a democracia conduza necessariamente ao desenvolvimento. Creio que aquilo de que um país necessita para se desenvolver é de disciplina mais do que de democracia. A democracia quando levada demasiado longe, conduz à indisciplina e à desordem, que não são bons factores de desenvolvimento (*The Economist*, 1994).

Este dirigente mais do que a apologia da ditadura fazia o elogio de um sistema que ele próprio personificou, melhor do que ninguém, o de democracia autoritária ou musculada. Com efeito, apesar de viver sob um regime democrático registando eleições multipartidárias regulares, Singapura viu a oposição parlamentar ser habilmente secundarizada (Lacoste *et al.*, 1993) desde a independência, a tal ponto que este regime poderia ser apelidado de democracia de partido único.

Este discurso, que no fim de contas defende a condução

enérgica da nação pelo *príncipe*, encontra a sua justificação na prática de países onde o autoritarismo, e mesmo a ditadura, coincidiu com a obtenção de brilhantes resultados económicos, como Hong Kong, Taiwan ou a Coreia do Sul. Adrian Leftwich sublinha que existem, aliás, desde meados do século XIX, vários exemplos históricos de desenvolvimento tardio bem sucedido que não tiveram lugar sob regimes de democracia competitiva, para não dizer mesmo ditaduras, como são os casos da Alemanha ou do Japão (Leftwich, 1994: 364). O principal argumento avançado para justificar os benefícios económicos da supressão de liberdade sustenta que um governo autoritário, ao invés de um executivo legitimado democraticamente, não está submetido a pressões eleitorais que o podem coagir a não tomar as decisões mais correctas para o desenrolar do processo de desenvolvimento. Para mais comodidade abordaremos separadamente as duas questões, a da autonomia governativa e a das decisões mais adequadas ao crescimento económico.

Para Adam Przeworski e Fernando Limongi, um governo autónomo, não democrático por definição, favorece o crescimento económico porque o Estado para conduzir a economia do modo mais eficiente possível tem de ser imune a pressões particulares (Przeworski e Limongi, 1993: 56). Uma democracia, partindo do princípio que os governantes pretendem sempre prolongar a sua estadia no poder, teria, pelo contrário, o grande inconveniente de obrigar o executivo a satisfazer os interesses de grupos sociais particulares, inclusive em detrimento do interesse da nação. Não dependendo do *comércio* eleitoral, o governo autoritário possuiria, assim, mais espaço de manobra para se dedicar ao bem comum.

Peter Bauer (1981), comentando os arranjos políticos apropriados para o sucesso económico, afirmou que em Hong Kong, onde as eleições desempenhavam (e continuam a desempenhar) um papel secundário, «a ausência de promessas eleitorais conjugada com uma economia aberta e com um governo limitado contribuiu para reduzir os prémios da actividade política e logo o interesse em organizar grupos de pressão» (*apud* Manor, 1991: 314). Aliás, não se trata, somente, de resistir à pressão de grupos de interesses particulares, mas também de evitar que uma opinião pública pouco esclarecida possa interferir na tomada de decisões para as quais não está habilitada. Dito de outro modo, num mundo em que é frequentemente necessário reagir com celeridade a choques externos de maior ou menor importância,

não só não é conveniente submeter as decisões ao sufrágio de uma população sem formação, como não se pode permitir o luxo de esperar que esta adquira a capacidade de julgar da bondade de decisões urgentes. Robert Wade (1990), do Institute of Development Studies, pretende mostrar, a propósito de Taiwan, que se o governo pôde intervir inteligentemente na gestão da sua economia isso deve-se ao facto de não ter sido obrigado pela opinião pública a intervir desinteligentemente (*The Economist*, 1994).

O que significa, então, intervir inteligentemente na economia? As decisões em causa dizem, geralmente, respeito à melhor afectação possível dos recursos entre o consumo presente e o consumo futuro, ou seja, no imediato, entre o consumo e o investimento. Um sistema de governo democrático, num país em que a maioria da população é muito pobre, seria pressionado para favorecer o consumo das famílias e a despesa pública no alívio à pobreza que, por sua vez, implicariam uma diminuição da poupança global e da acumulação de capital que teriam, finalmente, como consequência uma redução do crescimento económico (Przeworski e Limongi, 1993: 54). Em idênticas circunstâncias, uma moderação salarial, tida como indispensável para sustentar um crescimento económico não inflacionista, terá fortes hipóteses de alienar uma vasta camada de eleitores, concorrendo para que, em democracia, possa não ser adoptada (Leftwich, 1994: 364). Para Adrian Leftwich, ainda, acontece algo semelhante com uma reforma agrária, cuja realização considera incompatível com um regime democrático, contrariando, aliás, a opinião, já referida, de Robert Ayres, que sustentava ser a ditadura militar o maior obstáculo à reforma agrária no Brasil.

Para terminar, não seria honesto passar em claro que, apesar de sublinharem inúmeros inconvenientes da democracia para o processo de desenvolvimento, a maior parte dos autores citados, pertencentes, diga-se, a várias escolas de pensamento, não procede de modo algum a uma defesa sistemática da ditadura. Ao evidenciarem os inconvenientes da democracia parece ser mais consensual a intenção de transmitir a ideia de que a necessidade de um regime autoritário se faz sobretudo sentir nos primeiros estádios do processo de desenvolvimento, e que à medida que progride o rendimento médio *per capita*, e que são satisfeitas algumas das necessidades mais prementes da população, sem prejuízo da sustentabilidade do processo, torna-se possível abrir os regimes políticos à democracia. A existência de um patamar de rendimento

médio *per capita* a partir do qual a democracia passaria a ser favorável ao desenvolvimento sugere, então, que a relação entre a maturação do processo de desenvolvimento e a consolidação de um regime democrático é tão ou mais importante do que a relação causal sobre a qual temos vindo a discorrer.

Em meados do nosso século, reflectindo sobre a pobreza e as suas consequências para a maioria da população da Índia, e a propósito da terrível pressão demográfica exercida sobre os seus poucos recursos, o etnólogo Claude Lévi-Strauss exprimia todo o seu cepticismo quanto à possibilidade de, em tais condições, se poder alcançar a liberdade tal como a entendia o pensamento e a cultura ocidentais. Algo de tão singelo como uma existência material digna representaria para o indiano uma libertação bem mais significativa do que aquela que lhe poderia proporcionar a miragem das instituições da democracia formal, uma vez que para Lévi-Strauss

a liberdade não é nem uma invenção jurídica nem uma jóia filosófica propriedade de civilizações mais dignas do que outras, pois só elas saberiam produzi-la e preservá-la. Ela resulta de uma relação objectiva entre o indivíduo e o espaço que ele ocupa, entre o consumidor e os recursos de que ele dispõe. [...] seria necessária muita ingenuidade ou má fé para pensar que os homens escolhem as suas crenças independentemente da sua condição. Os sistemas políticos estão longe de determinar as formas de existência social, são as formas de existência que dão um sentido às ideologias que as exprimem [...] (Lévi-Strauss, 1984: 169).

Lévi-Strauss sustenta, assim, que a liberdade constitui um dos produtos do desenvolvimento económico e é fundamentalmente neste sentido que deve ser procurada a causalidade na relação entre democracia e desenvolvimento. No final dos mesmos anos cinquenta, Seymour Lipset (1959), recorrendo a uma grande variedade de indicadores de desenvolvimento e de democracia e comparando vários países, estabelecia uma correlação positiva entre o nível de desenvolvimento e o grau de liberdade (Huber *et al*, 1993: 71). Os argumentos utilizados por Lipset para justificar esta correlação ainda hoje são bem aceites e assentam essencialmente na possibilidade do desenvolvimento, por um lado, estimular a educação e, por outro, operar uma redistribuição da riqueza e do poder no seio da população.

Com efeito, o aumento do nível do rendimento conjugado

3ª Tese: O desenvolvimento é condição necessária da democracia

com uma maior igualdade na sua repartição contribui para diminuir a intensidade dos conflitos distributivos, abrindo o caminho para uma resolução pacífica dos mesmos, ou seja através do direito em detrimento da força, o que constitui um elemento fundamental de qualquer sistema democrático (Przeworski e Limongi, 1993: 62; Griffin, 1989: 335). Esta sociedade mais afluente, a seu tempo, permitirá um aumento do nível de educação da população e estimulará a constituição de uma rede de meios de comunicação, indispensáveis, ambos, à formação da opinião (Przeworski e Limongi, 1993: 62), pilar da livre escolha e desde logo elemento também fundamental da vivência democrática.

Robin Archer sugere algo de semelhante quando coloca a existência de meios como condição para o pleno exercício da liberdade a par da ausência de constrangimento e da possibilidade de livre escolha (Archer, 1995). Os meios de que fala Archer podem ser de carácter financeiro, dando como exemplo o facto de ser mais difícil, na prática, o acesso aos tribunais por parte de indivíduos menos afortunados, mas podem também incluir os benefícios distribuídos habitualmente pelo Estado-providência, como a educação, e ainda os meios de comunicação (Archer, 1995: 19). Ao clamar que em África não pode haver democracia verdadeira com a quase escravidão dos camponeses, com a explosão demográfica, sem o respeito pelo ambiente, sem a redução das desigualdades e sem um maior acesso à saúde e à educação é, justamente, uma concepção alargada do desenvolvimento que o agrónomo René Dumont (1991) coloca como condição, senão prévia, pelo menos simultânea, da instauração da democracia.

O processo de desenvolvimento, particularmente quando de tipo capitalista, operaria ainda uma deslocação do equilíbrio de forças entre as diferentes classes sociais, que permitiria, por sua vez, diluir o poder no seio da sociedade civil. A redistribuição de riqueza daria origem à constituição de uma classe média que, numa primeira fase, e tendo em conta que a terra constitui a fonte tradicional de poder, desempenharia o papel de contrapeso face aos proprietários fundiários. Numa fase ulterior, ajudaria a travar qualquer tentação do Estado em se autonomizar excessivamente e em governar de forma irresponsável. Ora, a constituição desta classe média trabalhadora resultaria, justamente, da urbanização, da industrialização e do progresso verificado nos transportes e nas comunicações, componentes históricas, como se sabe, dum processo tradicional de desenvolvimento (Huber *et al.*, 1993: 74).

Esta interpretação do desenvolvimento como uma etapa no processo de democratização não deveria, contudo, ser mal interpretada, isto é, não deveria significar que a ditadura fosse uma condição prévia da democracia. Albert Hirschman relata como, numa viagem à Argentina em 1968, pouco depois de um golpe de Estado militar ter posto fim ao regime civil de Illia e colocado no seu lugar o general Onganía, um alto funcionário lhe disse que

Tudo o que fazemos é aplicar as suas ideias sobre o crescimento desequilibrado. Na Argentina não podemos alcançar simultaneamente todos os nossos objectivos políticos, económicos e sociais. Decidimos então proceder por etapas como numa sequência de crescimento desequilibrado. Antes do mais devemos resolver os nossos problemas económicos, ou seja restabelecer a estabilidade económica e estimular o crescimento, em seguida procuraremos uma maior equidade social e só então o país estará maduro para o restabelecimento das liberdades civis e para outros progressos políticos. (Hirschman, 1988: 112)

67

Este tipo de raciocínio deixou Hirschman atónito, não pelo seu absurdo mas pela sua assustadora coerência e pela facilidade com que certos conceitos conseguem ser pervertidos. Com efeito, aquilo que constitui, aqui, um claro alibi para a ditadura não seria, afinal, nem mais nem menos do que a ideia de que o desenvolvimento económico deve preceder a democratização. Samir Amin avisa que este tipo de raciocínio é, inclusivamente, falacioso, pois o *desarrollismo* latino americano dos anos cinquenta, que pressupunha, justamente, a democracia como consequência natural do processo de desenvolvimento, contribuiu sobretudo para a modernização da ditadura (Amin, 1989: 303) e logo para a eternização da opressão. A subalternização dos progressos políticos, e portanto da política em geral, em relação ao económico, que decorre deste sentido da causalidade na relação entre democracia e desenvolvimento pode estar, aliás, na origem de significativos retrocessos na participação democrática, mesmo onde este sistema revele já alguma maturidade, como se verá na próxima tese.

Sublinhe-se desde já que, neste ponto, ao falarmos de desenvolvimento como sendo potencialmente prejudicial para a democracia estamos-nos a referir ao modo de desenvolvimento de tipo capitalista. De facto, nenhum outro tipo de experiência parece ter vingado, e por essa razão não pode-

4ª Tese: O desenvolvimento é prejudicial à democracia

mos falar em termos históricos gerais de processos de desenvolvimento que não tenham sido de tipo capitalista. Por outro lado, os dois paradigmas de desenvolvimento actualmente mais importantes, o neo-clássico e o neo-keynesiano, também chamado, justamente, de expansão do núcleo capitalista por Diana Hunt (1989), dizem ambos respeito a modelos de desenvolvimento de tipo capitalista.

Para melhor entendimento desta última relação causal entre desenvolvimento e democracia, importa ainda referir, em linhas gerais, o momento histórico que lhe serve de enquadramento. No final do século XX, o processo de desenvolvimento de tipo capitalista evidencia duas tendências fundamentais que lhe são inerentes, a crescente mercantilização das relações no seio da sociedade, isto é a hegemonia da lógica do mercado, e a crescente mobilidade das mercadorias e dos factores de produção, dos quais se deve ressaltar o capital, isto é, a progressão notável do fenómeno da globalização ou da mundialização da economia (Heilbroner, 1988).

Com estas considerações prévias não se pretende condicionar o leitor para considerar que o mercado e o sistema capitalista são intrinsecamente contra a democracia. A maioria dos regimes democráticos do planeta encontra-se, pelo contrário, em sistemas de tipo capitalista. Pretende-se tão somente mostrar como o aprofundamento da lógica capitalista, consubstanciado nas duas tendências referidas acima, põe em causa, não os direitos políticos e os mecanismos de participação, mas o sentido profundo da democracia. Dito de um outro modo, pouco mercado é mau para a democracia, porque aprisiona as liberdades e a criatividade. Demasiado mercado esvazia o conteúdo da democracia ao contribuir para a erosão dos seus alicerces fundamentais, que são a responsabilidade e a imputabilidade do executivo e também a possibilidade de escolha do cidadão.

A mundialização, ou globalização, no que nos interessa aqui, caracteriza-se pela desterritorialização, ou multiterritorialização, dos mecanismos de criação, de produção e de distribuição de bens e serviços, o mesmo é dizer que o quadro nacional que tinha vindo a pautar estes mecanismos foi, hoje, largamente ultrapassado (Groupe de Lisbonne, 1995: 55). Face a este pressuposto é legítimo interrogarmo-nos sobre a competência que o Estado ainda detém para, entalado nos limites obsoletos das fronteiras nacionais, agir em prol do bem comum, e sobre o poder concreto que permanece nas mãos do cidadão para forçá-lo a agir nesse sentido. No limite

muito pouco. A crescente separação física entre os centros de decisão e as pessoas afectadas por essas decisões bloqueia o exercício democrático no actual quadro institucional (Cassen, 1997). Com efeito, a legitimidade democrática das decisões verifica-se quando é dada a possibilidade às pessoas afectadas particularmente por essas decisões, de nelas participarem (Archer, 1995: 34). Ora, dado que o essencial das decisões que afectam determinado grupo social são tomadas num quadro desterritorializado enquanto que os mecanismos de participação e as instituições da democracia estão, pelo contrário, confinados à Nação, essa possibilidade, na realidade, não é facultada ao cidadão.

Michel Beaud acrescenta que a democracia do sufrágio universal da era do capitalismo industrial, a democracia moderna, tem, justamente, como ponto de coesão o Estado-nação, em contraste com as outras formas históricas de democracia como a grega, a aldeã ou ainda a democracia censitária das cidades-estado dos primórdios da era capitalista, que teriam, segundo Beaud, respectivamente a cidade, a aldeia e a intersecção dos interesses dos banqueiros e dos negociantes como pontos de coesão (Beaud, 1997: 233). No Estado-nação esta coesão teria sido construída graças à protecção social e à aprendizagem do direito e das liberdades e, em alguns países, graças também à negociação de compromissos sociais duradouros (Beaud, 1997: 234). A ultrapassagem do quadro nacional pelos centros de decisão, na ausência de outro ponto de coesão, contribui, então, para esvaziar o processo democrático.

Não possuindo instrumentos para agir *desterritorializada-mente*, aos quais se deve ainda subtrair aqueles de que os executivos prescindiram voluntariamente, alienando a política monetária e reduzindo o alcance da política orçamental, em sintonia com a lógica de mercantilização das relações sociais, o Estado transforma-se numa entidade inimputável. Assim, mais do que de falta de democracia, a sociedade teria, então, nas palavras de Michel Beaud, passado a sofrer de acracia, ou seja de impotência do poder, de perda de vontade política (Beaud, 1997: 237).

O direito comunitário da concorrência constitui um excelente exemplo desta desresponsabilização do Estado, com consequências negativas sobre os direitos individuais. O direito comunitário da concorrência deriva dos tratados e existe para a sua aplicação em concreto, não é um direito debatido em parlamento (Gauron, 1998). Assim sendo, este

direito não emana do cidadão no sentido em que os seus representantes não só não participaram na sua discussão como não o podem alterar. O direito comunitário da concorrência não nega as liberdades civis e o direito das pessoas mas, segundo André Gauron, subordina-os ao mercado. A fonte e o sujeito do direito não seria já o indivíduo, ou o Estado, mas o mercado. Se acrescentarmos a este facto a ausência de controlo político do Banco Central Europeu, os estados membros da União Europeia estariam, então, claramente em vias de se tornarem territórios de democracia restrita (Cassen, 1998).

Na Argentina, a conquista pelo mercado da hegemonia sobre o indivíduo seguiu um processo sensivelmente diferente, mas igualmente com consequências negativas para o sistema democrático. A política amigável em relação ao mercado conduzida pelos últimos executivos argentinos tem sido, com efeito, posta em prática à custa de vários atropelos à democracia. Em primeiro lugar, convém não esquecer que as reformas tiveram o seu início durante a ditadura militar dos anos setenta e oitenta, tal como acontecera em países vizinhos no mesmo período e, em segundo lugar, que os governos eleitos desde então, sobretudo na era Menem, têm sistematicamente alienado, não só prerrogativas do Estado, como na União Europeia, mas também instituições típicas do controlo democrático do Estado. Assim, segundo Miguel Teubal, o governo de Carlos Menem teria emitido mais Decretos de Necessidad y Urgência (que não requerem aprovação pelo parlamento) do que todos os governos argentinos reunidos, governamentalizado o Supremo Tribunal e dissolvido uma série de instituições que caracterizam as modernas democracias capitalistas, como o Tribunal de Cuentas e a Inspeccion General de Justicia (Teubal, 1996: 212). Para Teubal, estas medidas excepcionais foram justificadas pelos seus responsáveis pela necessidade de proceder ao ajustamento estrutural, o que o leva a afirmar que este seria, então, incompatível com a extensão dos procedimentos democráticos (Teubal, 1996: 202).

No seio deste processo, o cidadão é duplamente expropriado da participação democrática. Por um lado, os mecanismos que produzem a política económica e o direito no domínio económico escapam ao controlo democrático exercido por órgãos eleitos pelo sufrágio universal e, por outro lado, tendo alienado uma parte significativa das suas competências e logo das suas responsabilidades, o Estado exime-se

da obrigação de prestar contas aos cidadãos. A democracia ganharia, decerto, se esta inimputabilidade do Estado decorresse, como pretende a teoria neo-liberal, de um aumento da responsabilidade dos indivíduos resultante da redução da omnipresença do Estado, tida como a maior responsável da ausência de liberdade nas sociedades modernas. Mas não é esse o caso. Não se trata aqui de descentralização do controlo democrático através da diluição do poder pelos cidadãos, mas antes de uma transferência do poder de órgãos eleitos, imputáveis, porque conhecidos, para o mercado, inimputável, porque anónimo.

Nos domínios em que o Estado ainda detém algum poder de decisão e o cidadão, desde logo, um direito teórico de controlo democrático, a globalização da economia, tal como ela foi caracterizada, procede a uma nova expropriação. Com efeito, o Estado teme mais as sanções que lhe possam vir do mercado do que aquelas que resultem dos processos de consulta popular. É assim que, hoje em dia, a determinação das orientações fundamentais do país e o controlo das decisões do Estado já não é exercido pelos cidadãos, via parlamento, mas sim pelos mercados. Longe de tentar escamotear este facto, a escola de pensamento dominante apresenta-a até como um indicador de uma nova forma de democracia. Em entrevista concedida à revista *Wired* em Outubro de 1996, o antigo dirigente da *Citicorp*, à pergunta sobre quem decide numa altura em que o Estado perde poder, responde: «Ninguém (...) se as políticas escolhidas não forem boas, o mercado sancionará imediatamente; sou totalmente favorável a uma tal democracia económica» (*apud* Schiller, 1996). Em Fevereiro do mesmo ano, o presidente do Bundesbank afirmou durante o World Economic Forum em Davos, na Suíça, que «os dirigentes políticos devem saber que doravante estarão submetidos ao controlo dos mercados financeiros» (*apud* Petrella, 1997). Nestas circunstâncias, não só o cidadão é expropriado, como o poder de estabelecer as prioridades passará a ser determinado pela dimensão financeira das instituições, instaurando uma desigualdade contrária a quaisquer princípios de participação democrática.

A primeira etapa deste processo de expropriação consiste no esvaziamento do própria possibilidade de escolha por parte do cidadão. Com efeito, numa economia aberta caracterizada por uma elevada mobilidade do capital é muito difícil implementar reformas contrárias à lógica dominante a nível internacional. Qualquer política que venha a ser considerada

inamigável em relação ao mercado será sancionada mais rapidamente por esses mesmos mercados do que pelos cidadãos, o que significa que para estes últimos não existe possibilidade de escolha entre estratégias alternativas, para além de opções de importância secundária que não interferem com as estruturas fundamentais da sociedade. Neste sentido, não existe verdadeira possibilidade de escolha. Na primeira parte deste trabalho evocou-se o sentimento de Albert Hirschman que considerava que a alternância democrática seria favorável ao desenvolvimento global, pois implicava também a alternância de prioridades e logo de projectos de sociedade. Ora não podendo o cidadão decidir sobre esses projectos, pois o mercado já terá tomado a decisão, a alternância democrática deixa de existir e o efeito positivo da democracia desaparece com ela.

Esta impossibilidade de participar nas opções de política profunda retira significado aos actos eleitorais e o cidadão nestas circunstâncias não vê qualquer interesse em se deslocar às urnas, já que o sentido do seu voto não fará qualquer diferença. Este alheamento do cidadão em relação aos actos eleitorais, abre cada vez mais as portas para as decisões tecnocráticas (Norgaard, 1994: 145), em oposição a decisões debatidas e tomadas democraticamente. O ajustamento estrutural que afecta a maioria das economias em desenvolvimento do globo constitui um exemplo paradigmático da ausência de escolha. De facto, a economia global obriga todos os países a adaptar-se aos choques externos, que significa também optar por estruturas económicas semelhantes, como aliás decorre do próprio nome do processo. Ernâni Lopes, que se dedica há muito às questões de ajustamento estrutural não só em Portugal mas também em África, afirma que a característica dominante da política de estabilização é que não há por onde escolher grandes variantes (Lopes, 1998: 27). Osvaldo Sunkel, a propósito da América Latina, sustenta, por sua vez, que existe uma única proposta disponível para combater a crise do continente e que é encorajada pelas agências internacionais responsáveis pelos programas de ajustamento estrutural, ou seja, o programa neo-liberal (Sunkel, 1993: 44).

Ora, se apenas existe uma alternativa para os governos resolverem os seus problemas de desenvolvimento, fica claro que essa opção não é submetida a sufrágio. De que significado se reveste a escolha quando de facto ela não existe senão em relação a matérias menores? Se pouco importa

quem assume os destinos do Estado pois, inevitavelmente, a política a seguir será sempre aquela que for ditada pelas exigências do ajustamento estrutural, isto é pelos caprichos dos mercados, a própria essência da participação democrática é seriamente posta em cheque e logo o próprio sistema democrático. *Ao procurarem o melhor possível para aquilo que designam como os seus negócios descuram o principal que é permanecer senhores de si próprios*, avisava Tocqueville. Ao subalternizar, assim, o político face ao económico a teoria dominante neo-liberal provoca um verdadeiro *buying out democracy*, isto é uma evacuação da democracia como contrapartida de alguma prosperidade económica, tese defendida por C. Kortzen no seu livro *When Corporations Rule the World* (apud Petrella, 1997: 14). Sem mesmo ver posto em causa o exercício das liberdades, a democracia é, então, enfraquecida porque lhe é retirado o seu sentido.

As duas primeiras teses abordadas neste texto consideravam respectivamente a democracia como um acelerador e como um travão do processo de desenvolvimento. Os argumentos avançados para sustentar estas teses assentam em intuições e deduções, algumas vezes confirmadas pelos factos e outras não, mas na totalidade dos casos envoltas num espesso manto de inconclusões. Como diz Keith Griffin, tudo seria muito mais simples se se pudesse estabelecer uma relação estreita entre a estratégia de desenvolvimento e o grau de democracia e de liberdade gozado pelo cidadão, mas no mundo nada é simples (Griffin, 1989: 333).

Gostaríamos, inclusivamente, de poder confirmar que a democracia é o melhor instrumento para alcançar maiores níveis de bem-estar para a população em geral, pois tanto a democracia como o desenvolvimento constituem valores positivos do nosso esquema de pensamento humanista. É, com efeito, bastante mais agradável imaginar que o primeiro é favorável ao segundo do que ter de admitir que devemos renunciar a um para obter o outro. Infelizmente, as observações que sustentam o papel positivo da democracia para o desenvolvimento podem ser facilmente rebatidas.

Assim, apesar de considerar o Botswana uma excepção louvável e exemplar de democracia e de desenvolvimento num mar de miséria e de opressão como é o continente africano, Stephen Lewis não deixa de sublinhar que este país também foi bafejado por alguma dose de sorte. O seu territó-

Síntese: Contra a democracia utilitária ou uma crítica da razão instrumental e da razão científica

rio é pouco povoado, rico em minério, sendo hoje um dos dois maiores produtores de diamantes no mundo. Beneficia de um clima que permite conciliar a agricultura e a pecuária e, ao invés da maioria dos seus vizinhos, não é dilacerado por diferenças tribais muito acentuadas (Lewis, 1993: 14). Por outro lado, Adrian Leftwich (1994) acrescenta que o regime democrático do Botswana, tal como o de Singapura, é muito particular. A quase ausência de oposição partidária permitiu, com efeito, que a mesma força política tenha assumido os destinos da nação desde a sua independência, dando origem, assim, a uma espécie híbrida de democracia que já anteriormente apelidámos de democracia de partido único.

A relativização da relação entre democracia e o processo de desenvolvimento é ainda operada por Amartya Sen quando sublinha que, apesar do sistema democrático vigente na Índia ter contribuído para evitar grandes surtos de fome, ao contrário do que se teria passado na China no período do grande salto em frente, não conseguiu impedir que o cidadão médio indiano nos anos oitenta estivesse significativamente mais mal nutrido do que o seu congénere chinês, que a sua esperança de vida fosse inferior em cerca de quinze anos e que o rendimento nacional continuasse distribuído de uma forma mais desigual (Sen, 1992: 18), no que é, aliás, confirmado uma década mais tarde por Ashutosh Varshney (1993).

As principais revisões de literatura sobre a relação entre democracia e desenvolvimento, de que destacamos aqui as de A. Alessina e R. Perotti (1994) e de A. Przeworski e F. Limongi (1993), permitem concluir que existem praticamente tantos estudos que estabelecem uma relação positiva quanto aqueles que, pelo contrário, detectam uma relação negativa, o que conduz estes autores a afirmar que, globalmente, a democracia não favorece nem desfavorece o processo de desenvolvimento, como aliás o ilustra o quadro 1.

Assim, para os resultados verificados, parece mais determinante a capacidade do governo para governar (Przeworski e Limongi, 1993; Stedman, 1993) e o desejo de o fazer no sentido do bem comum (Leftwich, 1994), do que a natureza do sistema político. O mesmo é dizer que o elemento vital para o processo de desenvolvimento seria a existência de um governo competente e comprometido em promover o desenvolvimento, independentemente da natureza democrática ou autoritária do regime.

Quadro 1. Taxas de Crescimento Anuais Médias *per capita* entre 1965 e 1990 (%)

Regimes democráticos	Regimes não democráticos
Jamaica -1,3	Zaire -2,2
Trinidad e Tobago 0,0	Nigéria -0,1
Venezuela -1,0	Zambia -1,9
Senegal -0,6	Libia -3,0
Índia 1,9	Coreia do Sul 7,1
Sri Lanka 2,9	Taiwan 7,0
Malásia 4,0	Indonésia 4,5
Costa Rica 1,4	Brasil 3,3
Botswana 8,4	China 5,8
Ilha Maurícia 3,2	Argélia 2,4
Singapura 6,5	Tailândia 4,4

Fonte: Leftwich (1994).

De igual modo, a tese da democracia desfavorável ao desenvolvimento não resiste a uma avaliação mais sistemática dos seus argumentos. Assim, a ideia de que um sistema democrático constituiria um travão à boa governação, porque o governo seria, nesse caso, mais vulnerável a grupos de pressão pouco preocupados em promover o interesse comum, deve ser severamente questionada. De facto, o clientelismo político predador do desenvolvimento não é apanágio de sistemas eleitorais competitivos, a sua nefasta presença é sensível tanto em democracia como em ditadura (Kurer, 1996: 655) e, portanto, a tese de que um governo liberto da restrição cíclica do sufrágio poderia mais facilmente concentrar-se na tomada das boas decisões, não revela qualquer consistência.

No conjunto, o que é aqui posto em causa, afinal, é a própria razão instrumental, herdada da teoria clássica, que se obstina em avaliar a democracia, entre outros fenómenos, não pelo seu valor intrínseco mas pela sua capacidade enquanto mecanismo conducente a um fim produtivo (Sen, 1993: 58). Esta visão da democracia é, inclusive, contraditória com o significado profundo da democracia participativa, segundo o qual mais do que o resultado é o próprio processo que importa (Boswell, 1994) ou, dito de outro modo, a essência da democracia não reside no que ela produz mas na sua própria vivência.

No que diz respeito à terceira tese, que defende ser o desenvolvimento uma condição necessária da instauração de um regime democrático, a fundamentação dos argumentos, à luz da razão instrumental, não suscita tantas objecções como as teses anteriores. De todas as que aqui foram analisadas esta é, porventura, aquela que os factos históricos terão melhor confirmado, não tanto porque se tenha inequivocamente demonstrado a obrigatoriedade de avanços prévios no domínio do desenvolvimento para a consolidação da democracia, mas porque não existe nenhum país democrático onde não se tenham verificado progressos duráveis nos indicadores de desenvolvimento, independentemente do nível de riqueza em absoluto.

Esta visão sequencial permite, ainda, realizar uma síntese das teses da democracia-travão e da democracia-motor-do-desenvolvimento. Com efeito, parece existir alguma concordância em torno da ideia de que abaixo de um determinado patamar de desenvolvimento a democracia dificulta o processo de desenvolvimento porque exacerba os efeitos negativos dos conflitos sobre a partilha do escasso rendimento nacional (Przeworski e Limongi, 1993: 55), enquanto que, para além desse mesmo patamar, a democracia passaria a poder promover o desenvolvimento, porque os referidos conflitos, não desaparecendo, seriam, porém, consideravelmente mitigados pela dimensão do *bolo* a distribuir.

De acordo com esta síntese, a democracia seria, então, favorável ou desfavorável ao desenvolvimento consoante o grau de desenvolvimento de uma nação. Nenhuma das teses é, assim, negada em absoluto, e o confortável compromisso que advém da menorização das suas contradições está, lamentavelmente, na origem de raciocínios tão coerentes como eticamente inaceitáveis. É, com efeito, frequente o recurso a este argumento para sustentar a tese de que grande parte do terceiro-mundo, e nomeadamente o continente africano, não estaria maduro para encetar um processo de democratização e que, portanto, seria perfeitamente ilusória qualquer tentativa de introduzir reformas nos seus sistemas de governo enquanto não fosse dada uma resposta às questões mais prementes do subdesenvolvimento.

Esta argumentação merece, de facto, duas críticas severas. Em primeiro lugar, na linha da crítica da razão instrumental, podemos questionar a qualidade do desenvolvimento económico como mecanismo conducente a algo mais do que o bem-estar das populações, isto é o determinismo econó-

mico de um processo fundamentalmente político, quanto mais não seja porque, como se pode ler no quadro 1, o regime democrático já demonstrou ser compatível com uma estagnação e mesmo com uma queda do rendimento *per capita*. Em segundo lugar, a referida argumentação é contraditória com o espírito da democracia, porque sustentaria que apenas os ricos podem almejar a viver em liberdade, ao contrário do proclamado nas diversas declarações dos direitos do homem e para as quais a liberdade pode e deve ser desfrutada por todos os homens, e é, enfim, um absurdo, porque conduziria a uma estratégia segundo a qual para se alcançar a democracia seria necessário atravessar um período de ditadura, o mesmo é dizer que a ditadura seria uma condição necessária da democracia.

Na última tese abordada neste texto, o modo de desenvolvimento capitalista, esmagadoramente maioritário neste final de século, estaria na origem de um enfraquecimento da democracia não porque questiona as liberdades políticas mas porque retira sentido ao processo democrático, uma opinião contrária à da maioria dos economistas que defende justamente que o sistema capitalista é aquele que confere simultaneamente mais bem-estar e mais liberdade. De facto, somos obrigados a constatar que se o sistema capitalista é compatível tanto com a democracia como com a ditadura, e tanto proporciona desenvolvimento como o tem travado, apenas nos países capitalistas se tem verificado a simultaneidade do desenvolvimento e da democracia. Não podemos, contudo, cair na fácil conclusão determinista. O capitalismo não contraria a democracia, mas também não a exige obrigatoriamente (Griffin, 1989: 333) e tanto os direitos políticos como os direitos económicos foram obtidos em resultado de movimentos reivindicativos dos cidadãos, frequentemente reprimidos, e não como efeito de um aumento de riqueza proporcionado pelo desenvolvimento capitalista. Na Europa, no princípio do século, os primeiros terão sido mais fáceis de conquistar do que os segundos (Bahduri, 1993: 60), que só foram consistentemente satisfeitos com a necessidade de esconjurar o perigo comunista no período conseqüente à 2ª Guerra Mundial. Por sinal, vencida a guerra fria nos últimos anos deste século, observa-se uma clara tendência para, em larga medida, esses mesmos direitos serem de novo postos em causa (Groupe de Lisbonne, 1995).

Amartya Sen afirma que a liberdade deve ser considerada preciosa não apenas em função daquilo que permite realizar

mas também em função do seu próprio valor. Assim, se, por exemplo, todas as possibilidades, leia-se estratégias de desenvolvimento, à excepção daquela escolhida pela população, fossem eliminadas à partida, esse facto não modificaria o resultado obtido, pois porventura a estratégia adoptada, sendo a melhor, seria sempre sufragada, no entanto, as pessoas perderiam liberdade porque veriam reduzidas as possibilidades de escolha (Sen, 1993: 57). Ora, o fenómeno da globalização reduz, como se viu, o leque das opções estratégicas, afectando desde logo a liberdade de escolha. À crítica da razão instrumental somos, então, impelidos a acrescentar uma crítica da razão científica, que sustentaria ser desnecessário submeter a sufrágio várias opções estratégicas se os estudos dos economistas puderem demonstrar que uma delas é inequivocamente a melhor. Ainda que fosse possível efectuar uma tal demonstração, isso não constituiria justificação bastante para amputar a liberdade de escolha, um dos direitos proporcionados pela democracia consiste precisamente no direito de recusar, mesmo conscientemente, o que é melhor.

No mundo globalizado do final do século poucos são já os que persistem em acreditar que as instituições democráticas, por si só, possuem a capacidade para alterar a trajectória de um país, isoladamente. Ainda que nenhuma posição em contrário se manifeste, esta impotência, em si mesmo, constitui um atentado aos valores da democracia, pois, como sublinha Cornelius Castoriadis, aquilo que caracteriza precisamente a democracia grega e os movimentos democráticos revolucionários subsequentes é a consciência explícita de que criamos as nossas próprias leis e que portanto, também as podemos alterar quando tal nos aprouver (Castoriadis, 1998). O mesmo Castoriadis acrescenta que podemos afirmar que somos livres numa sociedade regida por leis se tivermos a possibilidade efectiva de participar na discussão, na deliberação e na formação dessas leis. Ora deliberar significa escolher, que por sua vez obriga a contemplar a hipótese de renúncia.

O sistema capitalista, não é, por regra, democrático, as sociedades de capitais que constituem a sua essência e que conferem às empresas a sua personalidade jurídica, não são instituições conduzidas por decisões tomadas segundo princípios democráticos (Archer, 1995; Pérennès e Puel, 1991), não é o conjunto dos trabalhadores da empresa que possui autoridade para decidir a sua estratégia, é a maioria do capital. No entanto, não vem daí nenhum mal ao mundo, não é

por este facto que a empresa representa uma ameaça à democracia. Pelo contrário, a sua confrontação com outras fontes de poder, Estado, Sindicatos, etc., é vital para garantir a liberdade. Onde a empresa, leia-se por extensão a lógica económica, constitui uma ameaça para a democracia é quando pretende transformar-se na única fonte de poder.

Como é que teríamos chegado a este ponto? Em primeiro lugar, a empresa terá sido a única organização a conseguir transformar-se num actor mundial, ou seja, é a única que possui um real poder de decisão (Groupe de Lisbonne, 1995: 122), num sistema que decorre, aliás, do aprofundamento da sua própria lógica, a globalização. Em segundo lugar, a lógica económica na qual assenta o comportamento da empresa evacuou há muito a dimensão política do conjunto das suas preocupações. As consequências políticas e sociais da sua atitude não só não lhe dizem respeito como, inclusivamente, reclama insistentemente a eliminação dos mecanismos de controlo político da economia que teimam em subsistir. Finalmente, o baptismo de natureza que a teoria económica dominante se ofereceu a si própria (Branco, 1998) permitiu uma inversão de valores, isto é, uma transformação dos meios em fins, culminando na subjugação do homem em relação ao instrumento, passando a justificação das acções humanas a ser encontrada na técnica transformada em ideologia (Passet, 1979: 126). A ideologia científica, liberta de qualquer conteúdo ético, contribui então, inevitavelmente, para destruir a ideologia democrática.

Falando sobre a unidade do terceiro-mundo, Octávio Paz, sustentava que aquilo que a caracterizava, contrariamente à opinião comum, não era de ordem económica mas sim política. Assim, segundo o prémio Nobel da literatura,

Conclusão

não é o rendimento por habitante, o atraso técnico, a distribuição aberrante das riquezas, também não é a natureza das relações com os países ricos, não é nem a colonização nem o imperialismo que permitem definir o terceiro-mundo. Para um povo, pertencer ao terceiro-mundo depende antes de mais do seu sistema político. O terceiro mundo é dominado por poderes autoritários ou totalitários, por castas políticas que manipulam as palavras e as instituições (*apud* Sorman, 1987: 21).

Para Paz, o terceiro-mundo caracterizava-se, então, sobretudo, pela ausência de democracia, o que equivale a

dizer que a liberdade e o progresso económico estão situados no mesmo plano e constituem as duas faces da dignidade humana.

Considerar a relação entre os conceitos de democracia e o desenvolvimento como uma relação competitiva poderá, quiçá, entusiasmar algum utilitarista fundamentalista, para quem qualquer utilidade se deve pagar com uma desutilidade de valor equivalente. Concluir que um decorre do outro poderá, por seu turno, reconfortar um adepto do *trickle down effect*, que entende que basta concentrarmo-nos num só objectivo estratégico e todos os outros serão realizados por acréscimo, mas certamente não poderá satisfazer uma visão humana do desenvolvimento. A ideia de desenvolvimento humano não se deve contentar, de facto, com uma interpretação, forçosamente simplista, da relação entre democracia e desenvolvimento, no seio da qual os dois mutuamente se travam ou se promovem. Apenas se satisfará quando constituírem objectivos concretos da realização dos direitos fundamentais de todos os homens, consciente de que ambos se conquistam com esforço e abnegação. Significa esta posição que não há lugar para qualquer *second best*, ainda que o sonho de um lugar em que todos sejam prósperos e livres mais não seja do que procurar agarrar, como cantava Jacques Brel, a inacessível estrela. ■

Referências Bibliográficas

- Alessina, A.; Perotti, R. 1994 «The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature», *The World Bank Economic Review*, 8 (3), 351-371.
- Amin, S. 1989 *La faillite du développement en Afrique et dans le Tiers-Monde*. Paris: L'Harmattan.
- Archer, R. 1995 *Economic Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Ayres, R. 1984 *Banking on the Poor*. Cambridge: The MIT Press.
- Bahduri, A. 1993 «The Economics and Politics of Social Democracy», in Bardhan, P. et al., *Development and Change*. Oxford: Oxford University Press, 59-67.
- Bauer, P. 1981 *Equality, the Third World and Economic Decision*. London: Weidenfeld & Nicholson.
- Beaud, M. 1997 *Le basculement du monde*. Paris: La Découverte.
- Bhalla, S. 1994 «Free Societies, Free Markets and Social Welfare», comunicação apresentada ao «Colóquio Nobel sobre a Democracia», Uppsala.
- Boswell, J. 1994 *Community and the Economy, the Theory of Public Cooperation*. London: Routledge.
- Branco, M. 1998 «O homem económico contra a economia humana: ensaio sobre fundamentos não utilitaristas para uma nova economia», Comunicação apresentada ao Congresso Internacional *Interfaces da Psicologia*, Évora.
- Cassen, B. 1997 «Pour sauver la société», *Le Monde Diplomatique*, Junho.
- Cassen, B. 1998 «Rapatricier le pouvoir de décision chez les citoyens», *Le Monde Diplomatique*, Julho.
- Castoriadis, C. 1998 «L'individu privatisé», *Le Monde Diplomatique*, Fevereiro.
- Dumont, R. 1991 *Démocratie pour l'Afrique, points actuels*. Paris: Éditions du Seuil.
- Economist, The* 1994 «Why voting is good for you», Agosto.
- Gauron, A. 1998 «Dictature de la concurrence», *Le Monde Diplomatique*, Maio.
- Goldsmith, A. 1995 «Democracy, Property Rights and Economic Growth», *The Journal of Development Studies*, 32 (2), 157-174.
- Griffin, K. 1989 *Stratégies de développement*. Paris: Economica.
- Groupe de Lisbonne 1995 *Limites à la compétitivité*. Paris: La Découverte.
- Heilbroner, R. 1988 *Behind the Veil of Economics: Essays in the Wordly Philosophy*. New York: Norton.
- Hirschman, A. O. 1988 «La confession d'un dissident: retour sur la stratégie du développement économique», in Meier, G.; Seers, D. (eds.), *Les pionniers du développement*. Paris: Economica, 93-119.
- Hirschman, A. O. 1997 *As paixões e os interesses, argumentos políticos para o capitalismo antes do seu triunfo*. Lisboa: Bizâncio.
- Huber, E. et al. 1993 «The impact of Economic Development on Democracy», *Journal of Economic Perspectives*, 7 (3), 71-85.

- Hunt, D. 1989 *Economic Theories of Development*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Kurer, O. 1996 «Political Foundations of Economic Development Policies», *Journal of Development Studies*, 32 (5), 645-668.
- Lacoste, Y. et al. 1993 *Dictionnaire de géopolitique*. Paris: Flammarion.
- Lal, D. 1992 «The Misconceptions of Development Economics», in Wilber, C.; Jameson, K. (eds.), *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. New York: McGraw-Hill, 27-35.
- Leftwich, A. 1994 «Governance, the State and the Politics of Development», *Development and Change*, 25 (2).
- Lévi-Strauss, C. 1984 *Tristes tropiques*. Paris: Plon.
- Lewis, S. 1993 «Policy Making and Economic Performance: Botswana in Comparative Perspective», in Stedman, S. (ed.), *Botswana: The Political Economy of Democratic Development*. London: Lynne Rienner, 11-26.
- Lipset, S. 1959 *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*.
- Lopes, E. 1998 «Políticas de estabilização em contexto de globalização dos mercados», Comunicação de abertura do *III Encontro de Economistas de Língua Portuguesa*, Macau.
- Manor, J. 1991 «Politics and the Neo-liberals», in Colclough, C.; Manor, J. (eds.), *States or Markets*. Oxford: Clarendon Press, 306-320.
- Norgaard, R. 1994 *Development Betrayed: The End of Progress and Coevolutionary Revisioning of the Future*. London: Routledge.
- Olson, M. 1965 *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, M. 1993 «Dictatorship, Democracy and Development», *American Political Science Review*, 87 (3), 567-576.
- Passet, R. 1979 *L'économique et le vivant*. Paris: Payot.
- Pastor, M.; Hilt, E. 1993 «Private Investment and Democracy in Latin America», *World Development*, 21, 489-507.
- Pérennès, J. J.; Puel, H. 1991 «Démocratie et développement au sud», *Économie et Humanisme*, 319.
- Petrella, R. 1997 «Vers une société de welfare mondial, les limites du capitalisme de marché», Comunicação apresentada ao *Seminário Internacional sobre a Europa Social*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- PNUD 1990 *Rapport mondial sur le développement humain*. Paris: Economica.
- Przeworski, A.; Limongi, F. 1993 «Political Regimes and Economic Growth», *Journal of Economic Perspectives*, 7 (3), 51-69.
- Schiller, H. 1996 «Ces prête branchés de l'ère numérique», *Le Monde Diplomatique*, Novembro.
- Sen, A. 1992 «Development, Which Way Now?», in Wilber, C.; Jameson, K. (eds.), *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. New York: McGraw Hill, 5-26.

- Sen, A. 1993 *Éthique et économie*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Sorman, G. 1987 *La nouvelle richesse des nations*. Paris: Fayard.
- Stedman, S. (ed.) 1993 *Botswana, the Political Economy of Democracy*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Streeten, P. 1995 *Thinking about Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sunkel, O. 1993 «From Inward-Looking Development to Development from Within», in Sunkel, O. (ed.), *Development from Within, Toward a Neostructural Approach for Latin America*. London: Lynne Rienner, 23-60.
- Teubal, M. 1996 «Structural Adjustments, Democracy and the State in Argentina», in Fernandez, A. E.; Mommen, A. (eds.), *Liberalization in the Developing World*. London: Routledge, 201-219.
- Toye, J. 1993 «Is there a New Political Economy of Development?», in Colcough, C.; Manor, J. (eds.), *States or Markets*. Oxford: Clarendon Press, 321-338.
- Varshney, A. 1993 «Self-limited Empowerment: Democracy, Economic Development and Rural India», *Journal of Development Studies*, 4, 177-215.
- Wade, R. 1990 *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*. Princeton: Princeton University Press.
- Wiarda, H. 1992 «Toward a Nonethnocentric Theory of Development: Alternative Conceptions from the Third World», in Wilber, C.; Jameson, K. (eds.), *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. New York: McGraw Hill, 55-80.
- World Bank 1990 *World Development Report*. Washington: The World Bank.