



O desenvolvimento e o bem-estar na África Subsaariana : alternativas de medida e avaliação no caso da cidade de Bissau, República da Guiné – Bissau

Carlos Sangreman

A evolução do conceito de desenvolvimento

Embora anteriormente ao século XX, a palavra “desenvolvimento” seja utilizada comumente, podemos considerar que a obra de Schumpeter J. A. (ed. 1934), cuja tradução francesa teve o título de “Théorie du développement”, o discurso do Presidente Wilson, em 1918, e as referências na Carta constitutiva da Sociedade das Nações em 1919, são os primeiros marcos na construção do conceito.

Como desde logo se articulam os conceitos de bem-estar e de desenvolvimento citemos o artigo 22º da Carta (tradução nossa):

“O bem-estar e o desenvolvimento desses povos são uma missão sagrada da civilização”, e “o melhor método para realizar esse princípio é confiar a tutela desses povos às nações desenvolvidas”, em mandatos que devem variar de acordo com “o grau de desenvolvimento do povo”. Os povos eram “aqueles que não são ainda capazes de se dirigir a eles próprios nas condições particularmente difíceis do mundo moderno”(artigo 22º).

Parecem expressar os autores dessa época a convicção de que a evolução do progresso, feito em direção ao padrão constituído pelo modelo europeu, é o protótipo do progresso / desenvolvimento. O desenvolvimento surge como a ideia moderna do progresso.

Note-se, no entanto, que não há uma clarificação da diferença de conceitos entre desenvolvimento e crescimento, mantendo-se para muitos autores a utilização de ambos

os termos indiferentemente. Entre outros, Lewis, A.(1954)¹, reconhece que o processo de desenvolvimento consiste em “alargar o leque de escolhas humanas” mas opta expressamente pela noção de crescimento económico quando afirma “O nosso assunto é o crescimento, não a distribuição”.

Perroux, F. procura, com um conjunto de artigos sintetizados na revista “Tiers Monde” de Abril de 1966, estabelecer a diferença entre crescimento e desenvolvimento. O primeiro é apresentado como função da evolução de variáveis económicas e num quadro de alterações duradouras de estruturas e eventualmente de sistemas. O segundo é definido como “uma combinação de mudanças mentais e sociais duma população que a tornam apta a fazer crescer cumulativamente e duradouramente o seu produto real global”.

A encíclica “Populorum Progresso” de 1967, defende que “o desenvolvimento não se reduz ao simples crescimento económico. Para ser autêntico deve ser integral, isto é, promover todos os homens e todo o homem”.

Na década de 70 essa distinção vai ganhando contornos mais definidos com posições como as de Morse D., director da OIT em 1970, “contra o PNB” ou as conclusões da “Conferência Mundial sobre o Emprego” da mesma organização em 1976, que inicia uma estratégia de desenvolvimento fundada no conceito de necessidades básicas, ou o trabalho de Organizações Não Governamentais como a Fundação Ford, a Fundação Dag Hammarskjold com o relatório “What Now Another Development”, a Oxfam ou a Christian Aid.

Nessa mesma década, tendo Chennery, H. como economista chefe e McNamara, R., como Presidente, o Banco Mundial procura associar ao conceito de crescimento o de distribuição, visto como potenciador de crescimento e não como inibidor.

Em 1987, o Relatório Bruntland, elaborado para a ONU, com o conceito de desenvolvimento sustentável, e os autores do “Ajustamento com rosto humano”, elaborado para a UNICEF, reúnem um conjunto de contributos que vem afirmar a necessidade premente de olhar para as variáveis sociais do desenvolvimento, incluindo o ambiente, uma vez que as políticas de estabilização e ajustamento destinadas a estimular o crescimento não permitiram melhorar a qualidade de vida das populações de acordo com as expectativas iniciais.

Tais trabalhos abrem espaço na comunidade internacional para um vasto número de artigos, que vão desde a divulgação pública até às múltiplas comunicações

¹ LEWIS, A.(1954), “Economic development with unlimited supplies of labor”, in Manchester School, vol 22,

em seminários universitários e aos *papers* internos de organizações internacionais, onde o conceito de desenvolvimento “com rosto humano” e os aspectos sociais e normativos da mudança se afirmam.

A equipa que trabalhou no Relatório do Desenvolvimento Humano, chefiada por El Haq, partindo da necessidade de encontrar “uma medida (do desenvolvimento) que não seja cega aos aspectos sociais da vida humana como é o PNB” (ONU, 1999)² publicam pela primeira vez em 1990 o Índice de Desenvolvimento Humano. Essa publicação, vai determinar a evolução da definição de desenvolvimento a ponto de Chambers, R.(1997)³ se referir aos paradigmas da economia do desenvolvimento pós guerra de 1939-45 como sendo o “Keynes Consensus”, o “Washington Consensus” e o “Human Development Consensus”. Mesmo um autor que foi economista chefe no Banco Mundial como Stiglitz, J. (1998)⁴ defende a necessidade de um novo paradigma que substitua o “Washington Consensus” e que alargue os objectivos do desenvolvimento ao nível de vida das pessoas, à sustentabilidade intergeracional das opções tomadas, aos efeitos distributivos e à promoção da democracia.

A definição, apresentada em 1990 e 1991, de Desenvolvimento Humano como um processo para “alargar a gama de escolhas oferecidas à população que permitem que o desenvolvimento seja mais democrático e participativo ... essas escolhas devem incluir o rendimento, emprego, educação, saúde, ambiente, segurança, liberdade de participação nas decisões comunitárias” e cujo centro seja “a expansão e utilização de todas as capacidades da personalidade humana” , vai determinar toda a evolução do conceito na década seguinte.

Alguns dos autores dos relatórios anuais do Banco Mundial, como Thomas, V., Kaufman, D., Srinivasan, T.N. e Fischer, S., numa equipa dirigida por Summers, L.H., elaboram, em 1990 e 1991, dois relatórios com os temas Pobreza e Desafios do Desenvolvimento, respectivamente, onde tomam como desafios do desenvolvimento “melhorar a qualidade de vida”, pormenorizando a necessidade de definir estratégias sintetizadas em investimento nas pessoas, ajuda para um funcionamento em concorrência dos mercados, liberalização do comércio e do investimento estrangeiro e controle do déficit público e da inflação. Esboça-se nesses relatórios o conteúdo da

² ONU (1990-2002), Rapport Mondial sur le developpement humain, PNUD, Economica, Paris, ou Tricontinental Editora, Lisboa (versão portuguesa).

³ CHAMBERS, R. (1997), " Responsible Well – Being – a personal agenda for development", in World Development, Vol.25, N° 11, Pergamon Press, Oxford

⁴ STIGLITZ, J. (1998), Towards a new paradigma for development: strategies, policies and processes, in Prebish Lecture, UNCTAD,

posição do Banco Mundial, que se mantém toda a década de 90: o desenvolvimento tem uma dimensão social e outra política – alívio da pobreza, justiça social, liberdades civis e políticas, participação popular e descentralização – para além da dimensão económica.

Ao longo da década de 90 e nos primeiros dois anos da década seguinte, a comunidade científica vai detalhando o conteúdo das escolhas contidas na definição de Desenvolvimento Humano: eficiência, financiamento, políticas de reformas, globalização e informação, participação e governação, sustentabilidade e ambiente, segurança, género, desigualdade, pobreza, consumo, direitos humanos, novas tecnologias. Estas escolhas são temas de múltiplos artigos e dos Relatórios do Desenvolvimento Humano, mas sempre tornando muito claro que “sem crescimento económico nenhuma melhoria durável do bem-estar humano é possível” (ONU, 1991), e que “crescimento económico e desenvolvimento humano apresentam, assim, algum grau de independência no curto prazo. Mas no longo prazo o desenvolvimento humano ajuda o crescimento e este ajuda aquele” (ONU, 1996).

O desenvolvimento como “desenvolvimento humano” é, hoje, a definição dominante na literatura da área. A diferença que ainda permanece é, por um lado, a atribuição de uma maior prioridade dos aspectos sociais sobre os económicos, com uma personalização do desenvolvimento (posição assumida pelo PNUD), e, por outro lado, a consideração que ambas as dimensões - social e económica - têm igual importância e que os grupos sociais devem ter mais atenção do que os indivíduos (posição atribuída ao Banco Mundial).

A evolução do conceito de bem-estar

O conceito de bem-estar é, segundo Pigou, A.C. (1920)⁵ “um estado de espírito” sendo os seus elementos constitutivos “estados de consciência”. Segundo Mishan, E., J., (1969)⁶, que pormenoriza a ideia de Pigou de que o bem-estar é algo que se situa a nível mental, teremos uma noção sinónimo de “satisfação” ou de “plena realização”. Retoma Mishan as características tipo que Bentham, J.(1791)⁷ utilizou para definir utilidade como “a propriedade de qualquer objecto de produzir benefícios, ..., prazer ou felicidade”.

⁵ PIGOU, A. C. (1920), *The economics of Welfare*, MacMillan, 1932, London

⁶ MISHAN, E. J. (1969), *Welfare Economics : ten introductory essays*, Random House, New York

⁷ BENTHAM, J. (1791), *Principles of Morals and Legislation*, Doubleday, London

Igualmente Ng, Y-K. (1979)⁸, utiliza a noção de felicidade para a definição de bem-estar. E Jordan, B. (1987)⁹ afirma que o bem-estar depende de factores “profundos e intangíveis” inerentes a cada ser humano.

A emergência da noção de necessidades básicas (Chenery, H., B., 1974)¹⁰, o trabalho da equipa que foi construindo o Índice de Desenvolvimento Humano, do PNUD, ao longo da década de 90, e a obra de Sen, A.¹¹, ao desenvolver o conceito de bem-estar ligado à ideia das capacidades humanas mais do que ao consumo ou rendimento, alargaram o âmbito do conceito a um conjunto de recursos muito mais vasto que as necessidades de consumo.

Este último autor elaborou ao longo da sua obra uma crítica profunda ao conceito de Utilidade como meio de informação para a determinação do bem-estar, não só sob o ponto de vista de opções éticas, mas também sob o ponto de vista da capacidade da revelação racional de preferências de permitir uma informação suficiente sobre o bem-estar e a pobreza. As suas propostas procuraram que o conceito de bem-estar tomasse em consideração não só as dimensões pessoais da satisfação física e mental individual, mas também as dimensões relacionadas com os valores éticos (liberdades e direitos), os processos e os resultados colectivos.

O conceito de bem-estar foi evoluindo por influência deste autor e do seu trabalho conjunto, com a equipa de El Haq aproximando-se do conceito de Desenvolvimento Humano, de acordo com as seguintes tendências:

- a noção de “revelação de preferências” evoluiu para a consideração do acesso a um conjunto de recursos como “a totalidade de coisas a que uma pessoa pode ter acesso devido aos seus direitos”, com um exemplo empírico sobre a fome e a existência de meios alimentares para assegurar a sobrevivência, inacessíveis aos que morreram (Sen, A., 1983, 1984). Esta evolução levou à assunção da desigualdade de grupos sociais como critério prevalectante sobre a produção nacional;
- esses recursos passaram a englobar elementos que vão desde a simples nutrição até variáveis mais complexas como a participação e a possibilidade de aparecer em público sem vergonha (Sen, A., 1992, 1999) ;

⁸ NG, Y-K (1979), Welfare Economics, MacMillan Press, London, Reino Unido.

⁹ JORDAN, B. (1987), Rethinking Welfare, Basil Blackwell, Oxford, New York.

¹⁰ CHENERY, H. B. (1974), Redistribution with growth, Oxford University Press, London.

¹¹ Todas as obras de Sen, A. estão no final do artigo.

- uma atenção especial foi dada à consideração das liberdades fundamentais e dos direitos humanos como determinantes das “diferenças de bem-estar” (Sen, A., 1992), incluindo “o exercício e a valorização social das liberdades e direitos”, independentemente das culturas e costumes nacionais (Sen, A., 1984, 1987). A sua afirmação mais significativa, com base em trabalho empírico e tirando lições da história recente de países como a Índia, a China e o Botswana, continua a ser a de que nenhuma grande fome ocorreu em países com um regime democrático e uma relativa liberdade de imprensa (Sen, A., 1999):

O Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD de 2000 contribui para esta evolução, ao focar-se na relação entre o desenvolvimento humano e os direitos humanos.

Note-se que a literatura que procura definir os padrões de bem-estar a partir desta evolução conceptual ainda é muito limitada. Citemos quatro autores que procuraram definir esses padrões - um na década de 70, outro na de 80, outro na de 90 e outro no início da actual.

Easterlin, R., A. (1974)¹² procurou determinar as categorias que compõem a satisfação em países da África Subsaariana, América Latina, EUA e Europa Ocidental, ou seja, a essência do bem-estar na sua época: vida familiar, saúde actual, lazer, habitação, trabalho, inserção na comunidade, nível de vida económico, formação profissional, educação e pertença ao país actual.

Bonner, J. (1986)¹³ considera as dimensões do bem-estar como sendo consumo material, trabalho, família e amigos, liberdade, saúde e atitudes mentais.

Baulch, B. (1996)¹⁴ utilizou um gráfico triangular como representação do progressivo acesso a recursos, que foi sendo incorporado na evolução dos conceitos como desenvolvimento e pobreza.

Bürki, J-F (2000)¹⁵ lista um interessante quadro de respostas à questão “Quais as principais características que distinguem as famílias pobres das famílias ricas ?” para

¹² EASTERLIN, R. A. (1974), "Does economic growth improve the human lot ? Same empirical evidence", in David & Reder, Nations and Households in Economic Growth, New York.

¹³ BONNER, J. (1986), Politics Economics and Welfare, Harvester Press, Manchester, Reino Unido.

¹⁴ BAULCH, B. (1996), “Editorial: the new poverty agenda: a disputed consensus”, in IDS Bulletin, Vol. 27, Nº 1, Institute of Development Studies, Brighton.

¹⁵ BÜRKI, J-F. (2000), Poverty – Wellbeing An orientation, Learning and Working Tool for Fighting Poverty, Swiss Agency for Development and Cooperation, Berna.

pastores no Mali, camponeses em Madagáscar e Tibete, e cidadãos na Suíça, onde se podem constatar as diferenças de percepção da pobreza e da riqueza de cada região.

Imbali, F. et al. (1996)¹⁶, para a Guiné-Bissau, realizaram um conjunto de encontros com grupos, categorizados da seguinte forma:

- a) Partidos políticos, governo e os funcionários;
- b) Sector privado;
- c) Sociedade civil;
- d) Religiosos;
- e) Intelectuais e artistas;
- f) Militares.

Esses encontros destinaram-se à recolha dos elementos que compõem as “aspirações dos guineenses”. A partir desses cenários macro, procurámos organizar o Gráfico 1, inspirados na pirâmide de Baulch, com os recursos que podem, na nossa opinião, ser a definição do padrão a que uma família guineense aspira.

GRÁFICO I

Pirâmide de recursos de bem-estar na sociedade guineense



Recursos AOAB = Arroz + Outros Alimentos e Bens

Recursos Públicos = Acesso a água, electricidade, educação, saúde, justiça e direitos humanos.

RSFER = Recursos Sociais Família/Etnia /Religião

Terra = Recursos de capital físico para além da Habitação

Empoderamento = participação na vida colectiva em liberdade. Ou seja: exercício de poder político seja a nível de tabanca, de bairro ou do país, e de acordo com as relações sociais mais tradicionais, ou por meio de debates, voto e participação em instituições públicas, mais de acordo com o sistema político europeu.

Em conclusão, a evolução histórica por que cada conceito passou, e que procurámos descrever sucintamente, desenrolou-se no sentido de um alargamento a

¹⁶ IMBALI, F. et al.(1996), Guiné – Bissau uma retrospectiva, Cenários Prospectivos, INEP/NLTTPS, Bissau

diferentes dimensões da vida humana, aproximando progressivamente os espaços de intervenção do desenvolvimento e do bem-estar, e tornando-os critérios/instrumentos necessários de análise, não sendo nenhum deles, só por si, suficiente. A sua evolução colocou-os numa situação de reforço mútuo que aumenta a capacidade de compreensão e de formulação de intervenções dos diferentes agentes sociais.

Pela evolução detectada podemos afirmar que o “desenvolvimento humano” é um conceito dinâmico, no sentido de se inscrever num espaço em movimento, de traduzir processos face ao seu oposto – o de sub desenvolvimento - numa evolução que não é nem contínua nem linear.

O “bem-estar” e a “pobreza” são conceitos antónimos. São também estáticos no sentido de traduzirem estados fixos no tempo. Podem alterar-se por processos que remetem para o conceito anterior.

As consequências de tal evolução também se espelham na aplicação semântica dos conceitos. Para a economia, o facto do conceito de desenvolvimento, enquanto categoria semântica, ter um determinado campo de aplicação, com relações implícitas com os agregados da macro economia e da contabilidade nacional, faz com que não tenha sentido dizer que uma pessoa, uma família ou um grupo social são ou não desenvolvidos, mas sim que uma região, cidade ou país é ou não desenvolvido. Em contrapartida, para uma concepção de desenvolvimento multidisciplinar, já não é tão evidente essa limitação, podendo a sua aplicação percorrer um leque mais abrangente de estruturas e actores sociais.

As alternativas de medida e de avaliação

Os dois métodos que queremos utilizar para determinação dos níveis de bem-estar apoiam-se, o primeiro nos índices sugeridos por Foster, J., Greer, J. e Thorbecke, E. (1984) e pelos artigos de Foster, J. e Shorrocks, A.F., (1988 e 1991)¹⁷ na continuação do trabalho de Sen, A. (1976 e 1981), em geral denominados por Índices de Foster, e utilizando as despesas de consumo familiar; o segundo, em critérios inspirados nos

¹⁷ FOSTER, J., GREER, J. and THORBECKE, E. (1984), "A class of decomposable poverty measures", in *Econometrica*, Vol 52, N°3, MIT, Massachusetts.

FOSTER, J., SHORROCKS, F. (1988), "Poverty Orderings", in *Econometrica*, Vol.56, N°1, MIT, Massachusetts.

(1991), "Subgroup consistent poverty indices", in *Econometrica*, Vol.59, N°3, MIT, Massachusetts.

trabalhos desenvolvidos para o Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD e num conjunto de variáveis qualitativas e quantitativas, que se referirão adiante.

A justificação para qualquer dos dois métodos tem a ver com a sua articulação com a complexa realidade social do país. Em geral, essa articulação expressa-se na hipótese de que existem em meio urbano, famílias cujos membros procuram ter um modo de vida onde os recursos de rendimento e consumo são os mais procurados, enquanto haverá outras famílias que consideram mais importantes os recursos de prestígio social, de religião, de educação das crianças, de honra e dignidade, de ligação à família alargada, etc., não necessariamente ligados à posse de rendimento ou consumo.

Nada nos permite, antes dos cálculos, afirmar que os resultados serão exactamente os mesmos. Ou seja, uma mesma família pode ter um nível de bem-estar diferente conforme a metodologia adoptada. Na literatura que consultámos é referido como exemplo extremo o estudo de Jodha, N. (1988)¹⁸ sobre a pobreza na Índia onde os indicadores quantitativos apontavam uma deterioração do bem-estar enquanto os indicadores qualitativos apontavam uma melhoria.

O bem-estar com base nos Índices de Foster

A formalização que considera as variáveis quantitativas como tendo maior potencial de expressão do bem-estar para as famílias no meio urbano africano implica uma decisão de escolha sobre qual a variável que expressa melhor o acesso a recursos quantitativos e que permite estabelecer uma articulação com o acesso a recursos qualitativos. Escolhe-se uma e não mais de uma porque acreditamos que há uma característica dominante em todas as sociedades que se sobrepõe às outras, seguindo Balandier, G. (1982)¹⁹. No espaço urbano dum país como a Guiné - Bissau a procura de meios para aumentar o bem-estar através do acesso a recursos de consumo é a característica dominante. Para além dessa justificação, é óbvio que a formalização feita

¹⁸ JODHA, N. (1988), "Poverty debate in India: a minority view" in *Economic and Political Weekly*, Novembro.

¹⁹ BALANDIER, G.(1982), *Sociologie Actuelle de l'Afrique Noire*, PUF, Paris

com uma única variável tem variações mais fáceis de interpretar do que qualquer indicador composto.

Para a concretização dessa formalização, o primeiro passo consiste em encontrar uma função despesa que associe um valor de “despesa familiar por adulto equivalente” a cada família, calculando assim uma medida monetária para o bem-estar dessa família.

O segundo passo é incluir nessa função, em relação a cada família, as categorias dos diversos recursos qualitativos correspondentes a grupos sociais. A mesma família associa-se a diferentes tipos de recursos qualitativos diferentes; mas dentro de cada tipo de recursos, cada família associa-se a uma só categoria.

Ficamos assim com cada família classificada por recursos qualitativos e com um valor numérico de medição do seu bem-estar. Se atribuirmos diferentes níveis de bem-estar a diferentes intervalos de variação do valor numérico que encontrámos no primeiro passo, podemos estabelecer, para cada tipo de recurso quantitativo, a que níveis de bem-estar pertence cada família em relação às restantes.

Vamos exemplificar o método que descrevemos utilizando a denominação e o número de níveis de bem-estar mais generalizados na literatura da análise da pobreza : os Muito Pobres, os Pobres e os Não Pobres.

A classificação de cada família dentro dos vários tipo de recursos qualitativos permite verificar qual a estrutura de níveis de bem-estar das famílias. Por exemplo, se tomarmos a variável qualitativa “sexo do chefe de família” ficaremos a saber qual a distribuição pelos diferentes níveis de bem-estar dessas famílias de acordo com facto de o seu chefe ser homem ou mulher.

O esquema seguinte ajuda a esclarecer o que se afirmou:

1º Determinação do bem-estar por cálculo da variável quantitativa “despesa familiar por adulto equivalente” das famílias $F = A, B, \dots$

Não pobre ...	Pobre B, ...	Muito pobre A, ...
------------------	-----------------	-----------------------

2º Classificação por variável qualitativa “sexo do chefe de família” numa das categorias H ou M e mantendo o nível de bem-estar encontrado em 1º

Homem (H)

Não pobre ...	Pobre B, ...	Muito pobre ...
------------------	-----------------	--------------------

Mulher (M)

Não pobre ...	Pobre ...	Muito pobre A, ...
------------------	--------------	-----------------------

Temos assim uma formulação do bem-estar familiar como ponto de partida para a definição da nossa função de bem-estar, considerando os dois tipos de variáveis – quantitativo e qualitativo.

Consideramos as utilidades familiares (U_F) como argumentos da função de bem-estar geral, definidas sobre recursos. A anonimidade da função resulta de considerarmos que os actos de consumo praticados sobre o mesmo tipo de bens originam sempre o mesmo bem-estar, independentemente do indivíduo.

Então para o bem-estar das famílias (W_F), se considerarmos $f(x)$ a função cumulativa de distribuição das famílias associada à apropriação de x_i recursos quantitativos (despesa familiar média adulto equivalente), monótona, não decrescente e contínua no intervalo $x_i \in]0, +\infty [$ teremos:

$$W_F = W(F, U_F) = \int_0^{+\infty} (U_F) f(x) dx$$

com $U_F = U(x_i)$ sendo x_i a variável de recursos familiares quantitativos despesa adulto equivalente.

A família de Índices de Foster está de acordo com as propriedades enunciadas. Esses índices permitiriam então a seguinte formalização para a medição do bem-estar familiar:

$$P_\alpha = \int_0^z \left(\frac{Zz - E(x)j}{Zz} \right) f(x) dx$$

sendo j as famílias inquiridas, $f(x)$ a função cumulativa de distribuição das famílias associada à apropriação de x_i recursos quantitativos (despesa familiar média por adulto equivalente) e $E(x)$ a função despesa.

O apuramento dessa função segundo variáveis qualitativas permitiria atribuir diferentes níveis de bem-estar a diferentes famílias segundo essas variáveis.

O bem-estar com base num indicador composto a nível das famílias

A formalização de um índice composto a partir de variáveis escolhidas por critérios dificilmente quantificáveis numa escala contínua, permite considerar na análise as diferentes dimensões do Bem-estar. Corresponde à consideração de que as famílias reflectem a hierarquia social histórica de diversos bens que têm uma componente simbólica, como a religião, a etnia, o sexo, a educação de raparigas, a habitação, etc.

Seguimos por um lado Rawls, J. (1971)²⁰ no pressuposto de ordenação social de diferentes tipos de bens, por outro a noção de Sen, A. (1983), de que o conceito base para a definição de Desenvolvimento e Bem-estar é o de capacidades não limitadas a qualquer tipo de recursos.

O que se julga possível construir é um índice composto a partir de uma metodologia inspirada no IDH do PNUD. Esse índice, a construir a partir de variáveis contínuas e discretas, corresponde a uma articulação com a evolução, dos conceitos de Desenvolvimento e Bem-estar, no sentido de uma crescente abrangência de recursos, na evolução do bem-estar individual para colectivo, e na maior capacidade do conceito macro de Desenvolvimento para se referir à família, num processo de alargamento a diferentes dimensões da vida humana e de reforço mútuo, que aumenta a capacidade de compreensão e de formulação de intervenções dos diferentes agentes sociais.

As variáveis que compõem o IDH do PNUD, que procuram expressar “três elementos essenciais da vida humana” que são “a longevidade, o conhecimento e um padrão de vida adequado” (RDH, vários anos), só em parte são decomponíveis por famílias; a esperança média de vida e o PIB per capita (em Paridade de Poder de Compra), pela sua natureza e metodologia de cálculo, são dados macro, não tendo

²⁰ RAWLS, J. (1971), *A theory of justice*, Oxford University Press, Oxford

lógica a sua redução ao espaço micro da família; a alfabetização de adultos e as taxas de escolarização brutas do ensino primário, secundário e superior podem efectivamente ser adaptadas para obtenção de valores a nível familiar.

Shakarishvili, G. (2002)²¹ é um bom exemplo de um autor que procura conceber um índice de pobreza segundo a metodologia do IDH, com dados recolhidos a nível das famílias, e portanto permitindo o cálculo tanto a esse nível, como de grupos sociais e nacional. Mas cai no erro de partir de uma matriz de variáveis que pretende abranger dimensões materiais (rendimento, habitação e acesso a água), humanas (saúde e educação) e sociais (igualdade de género, prevenção de conflitos, capital social) da pobreza, desdobradas em vários indicadores cada, tornando a recolha de dados, o cálculo e sobretudo a interpretação das variações do índice, complexas e pouco operacionais.

Tal como no ponto anterior, onde procurámos articular variáveis quantitativas com qualitativas, vamos tentar aqui fazer o mesmo com o nível de bem-estar (W) obtido a partir das variáveis quantitativas de consumo, estabelecendo alguma articulação entre as duas metodologias.

Assim aquilo que pensamos construir é um índice composto por três variáveis, das quais duas qualitativas:

1ª A variável educação (E) a partir da média dos “Adultos Alfabetizados” (E_1) e de “Raparigas dos 7 aos 12 anos a frequentar o ensino” (E_2).

2ª A variável qualidade da habitação familiar (H) medida pelo tipo de materiais usados no tecto (H_1), no chão (H_2) e nas paredes (H_3).

3ª O nível de bem-estar (W) obtido a partir das variáveis quantitativas de consumo.

A conjugação destas variáveis permitirá a construção de um índice ao qual chamaremos Índice Qualitativo de Desenvolvimento (Bem-Estar, Habitação, Educação) – abreviadamente IQD - com valores para cada família.

Esse índice permite estabelecer uma ordenação de cada família ou grupo de famílias por diferentes valores do índice.

²¹ SHAKARISHVILI, G. (2002), The poverty Index, a multidimensional and operational poverty measurement system for international development practitioners, Open Society Institute, Budapest

Tal como no ponto anterior consideramos que os actos de apropriação de recursos originam sempre o mesmo tipo de bem-estar, independentemente da família que o pratica.

Tomando definições idênticas às do ponto anterior, teremos para o Índice Qualitativo de Desenvolvimento familiar, para $F = 1, \dots, f$ famílias, um índice cumulativo de distribuição das variáveis W, H e E - Bem - Estar, Habitação e Educação - monótonas, não decrescentes e contínuas nos domínios indicados com a formalização:

com

$$IQD(WHE)_f = I_f(W_f, H_f, E_f)$$

$$I_f = \left(\frac{k_w^* W_f^{+k} h^* H_f^{+k} e^* E_f}{k_w^{+k} h^{+k} e} \right)^{1/\alpha}$$

sendo k_i ($i = w, h, e$) os ponderadores das variáveis W, H, E .

// TIRAR O ALFA//

Para as variáveis W, H, E vamos seguir a metodologia do Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD, que permite transformar as variáveis discretas em contínuas num domínio considerado, e calcular um índice composto como I_f .

Assim teremos:

$$\text{Variável} = \frac{\text{valor observado} - \text{valor .min}}{\text{valor .máx} - \text{valor .min}}$$

Para a variável W teremos como domínio os valores da “despesa da família por adulto equivalente” entre o mínimo da amostra e o valor a determinar com os 10 % das famílias com essas despesas mais elevadas. Tal metodologia corresponde a uma das formulações utilizadas na literatura sobre a determinação de “linhas de pobreza” separadoras de níveis de bem-estar.

A sua determinação tem a seguinte formalização:

$$W_f = \frac{DE(x)_f - \text{Min}DE(x)}{DE(x)_{d+} - \text{Min}DE(x)}$$

com $DE(x)_{d+}$ a despesa mensal por adulto equivalente média dos 10 % das famílias com maior despesa e $DE(x)_f$ a despesa mensal por adulto equivalente da família f .

Para a variável E , composta a partir da percentagem na família dos “Adultos Alfabetizados” (E_1) e de “Raparigas dos 7 aos 12 anos a frequentar o ensino” (E_2), teremos como domínio o mínimo de zero correspondendo à ausência de adultos alfabetizados e de raparigas a frequentar o ensino, e o máximo de 100 correspondendo a uma frequência de todos os membros.

Para a variável qualidade da habitação familiar (H) medida pelo tipo de materiais usados no tecto (H_1), no soalho (H_2) e nas paredes (H_3), teremos como domínio o mínimo de três correspondendo a uma situação de uma família que tivesse uma habitação, construída a partir dos materiais menos considerados socialmente, com cobertura de palha, paredes de adobe e soalho de terra batida, e um máximo de 18 correspondendo a uma habitação com cobertura de telha, paredes de tijolo e soalho de mosaico.

Temos assim uma metodologia adaptável a diferentes países concebida essencialmente a partir de variáveis qualitativas, mas entra em conta com as variáveis quantitativas e permite ordenar qualquer situação de bem-estar familiar ou de um conjunto de famílias.

Os resultados para a cidade de Bissau segundo a primeira metodologia

Os resultados para as famílias inquiridas em Bissau, com a metodologia com base nos índices de Foster, encontram-se no QUADRO 1 e fornecem a indicação de uma evolução temporal em M.

QUADRO 1

Índice de Bem-estar, para a cidade de Bissau
(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)

Anos	Índice de Bem-estar para a cidade de Bissau
1986	2,460
1991	2,596
1994	2,44
1998	2,629

2001	2,326
------	-------

Fonte: Proença, C.S. (2003)²²

Detalhamos seguidamente a análise do bem-estar em Bissau para obtermos o peso relativo de cada nível.

Considerando o QUADRO 2, comparemos em primeiro lugar o período 1986 - 1994. Os dados apontam, no período 1986 - 1991, para uma redução do número de indivíduos nos dois escalões mais baixos. Mas em 1994 o nível de bem-estar mais baixo ter o maior valor de efectivos da população. A diferença entre 1994 e 1986 é uma percentagem praticamente equivalente no nível médio mas de sinal contrário.

Haveria assim, em todo o período 1986-1994, uma melhoria, seguida de uma queda no bem-estar da população da cidade de Bissau.

QUADRO 2
Índices dos níveis de bem-estar
(1986, 1991, 1994, 1998, 2001)

Anos	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melhor)
1986	18.0	17.8	64.1
1991	13.8	12.7	73.5
1994	19.7	16.0	64.3
1998	10.9	15.0	74.1
2001	22.0	23.5	54.5

Fonte: Proença, C.S. (2003)

Se compararmos os dados de 1998 (recolhidos antes do conflito militar de 1998/1999) e 2001 teremos uma diminuição da percentagem de Melhor bem-estar e um aumento dos dois níveis mais baixos. Ou, dito de outra forma, se compararmos os anos antes e depois do conflito militar de 1998/99 pode verificar-se como o bem-estar se deteriorou, passando do melhor para o pior de todo o período 1986 - 2001.

²² Proença, C.S. (2003), As políticas de ajustamento e o bem-estar das famílias, na cidade de Bissau, na República da Guiné - Bissau, no período de 1986-2001, tese de doutoramento, ISCTE, Lisboa.

Ou seja, nos dois períodos, o nível de bem-estar em Bissau piorou no sentido em que se deslocaram mais pessoas para o nível mais baixo, afastando - se mais as posições nos extremos. Esta evolução verifica-se seja de 1986 para 1994, seja de 1998 para 2001.

Os resultados para a cidade de Bissau segundo a segunda metodologia

O IQD pode ser calculado para a cidade de Bissau tal como foi feito com a variável consumo por adulto equivalente, no ponto anterior.

Como podemos ver o QUADRO 3, aponta para uma evolução em M tal como o anterior, salientando – se uma diferença muito pequena entre 1998 e 2001. Ou seja este indicador informa-nos que o bem-estar dos dois últimos anos de que há dados é muito próximo, contrariando indicações de um agravamento para o último período, dos índices anteriores.

QUADRO 3

Índice Qualitativo de Desenvolvimento, para a cidade de Bissau (1986,1991,1994, 1998 e 2001)

Anos	ÍQD para a cidade de Bissau
1986	0.210
1991	0.304
1994	0.285
1998	0.334
2001	0.331

Fonte: Proença, C.S. (2003) (ver nota 22)

Para a análise do bem-estar em Bissau segundo este indicador, como podemos ver no Quadro 4, para o primeiro nível, no período 1986 - 1994, encontramos uma evolução em V. Para 1998 - 2001 passamos da melhor situação para a pior. Ou seja, em 1998 o peso das famílias com menos bem-estar era o menor de todos os anos; em 2001 torna-se o mais pesado.

QUADRO 4
Indicador dos níveis de bem-estar,
segundo o IQD
(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)

Anos	Nível 1 (Baixo)	Nível 2 (Médio)	Nível 3 (Melhor)
1986	18.7	20.5	60.8
1991	17.8	23.1	59.1
1994	18.3	27.9	53.8
1998	15.9	22.6	61.5
2001	20.5	24.5	54.9

Fonte: Proença, C.S. (2003) (ver nota 22)

Comparação de resultados

Comparando os Quadros 2 e 4, podemos verificar que a evolução registada, a partir do nível mais baixo de bem-estar, vai no mesmo sentido mas tem variações menos intensas. Ou seja, os efeitos de perda ou de melhoria de bem-estar surgem-nos atenuados, para os mesmos períodos, se comparados com os efeitos só no consumo.

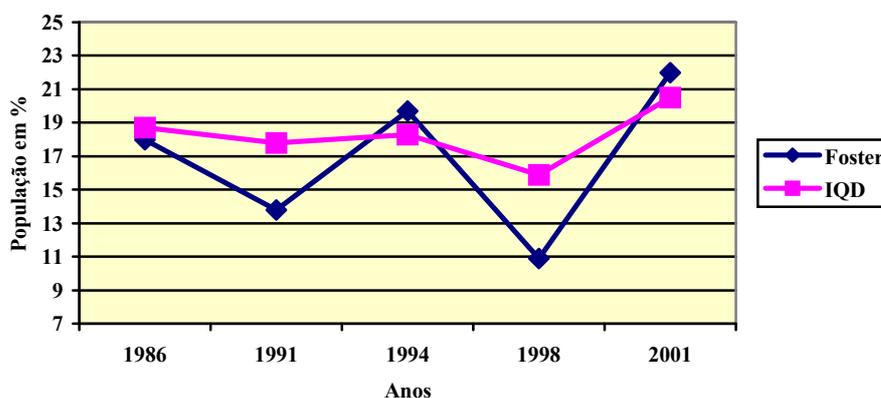
A evolução em todo o período 1986 - 2001 está expressa no Gráfico II, para as duas séries.

Julgamos que esse efeito deriva de um dos componentes do IQD - a habitação - não se degradar ao mesmo ritmo que o consumo. E como tal, se esta população passou por um período de evolução positiva para um melhor bem-estar, de 1986 a 1991 e de 1994 a 1998, um indicador como o IQD atenua as variações registadas.

Pensamos que é um efeito que espelha melhor o bem-estar das famílias, pois é evidente que essas pessoas continuam a usufruir dos benefícios resultantes de viver

numa habitação obtida quando tinham mais acesso a recursos do que actualmente.

Gráfico II
Comparação entre o índice do nível de bem-estar baixo,
segundo os índices de Foster e segundo o IQD
(1986, 1991, 1994, 1998 e 2001)



Aplicação destas metodologias a famílias com uma estratégia de apropriação apoiada na função pública

Vamos procurar realizar, neste ponto, uma análise dos resultados da evolução do bem-estar das famílias, das suas estratégias de vida, como resposta/adaptação às medidas de política económica e social de estabilização e ajustamento neste período, com referência aos Índices calculados com ambas as metodologias.

De entre as várias estratégias possíveis escolhemos, como exemplo, as famílias que mantêm mais de um membro com actividade principal na Administração Pública Central ou Local.

O grupo Crioulo domina esta actividade que todavia tem uma presença de todas as etnias, com excepção dos Fulas/Mandingas, com maior tradição no comércio, menos participação na luta armada contra o sistema colonial e mais contrários ao partido no poder, desde 1974 até 2001.

Em princípio deveria ter visto piorar o seu nível de bem-estar pelas políticas de descida dos salários reais, diminuição do papel do Estado na economia e despedimentos.

Mas a "migração parcial" para outras estratégias poderá ter provocado um efeito no sentido contrário. Com efeito, a política de congelamento dos salários da função pública, o seu baixo nível e os sistemáticos atrasos no pagamento, levou este grupo a uma estratégia de adopção de actividades complementares privadas, seja como trabalhadores indiferenciados, seja como técnicos especializados em trabalhos vários e consultorias para organizações internacionais, seja como agricultores modernos, seja de participação em comércio ou outros negócios com maior componente de capital.

É um grupo onde poderão permanecer os mais prejudicados, uma vez que não consigam fazer essa "migração parcial". Se vivessem realmente do salário monetário e em espécie que recebem, o insucesso na transição para outras actividades tornaria muito pior o seu nível de bem-estar. As fontes orais a que recorremos informam-nos de que houve uma migração parcial ou total dos técnicos da função pública para actividades privadas. No mesmo sentido vai o discurso do governo, quando em 1988 aprovou a transformação do horário diário da função pública, passando para o período das 8 às 14 horas, de 2ª a 6ª feira, com a justificação de que seria desejável que os funcionários tivessem tempo para desenvolver actividades nas suas terras de origem.

Mas essa possibilidade não anula o facto do Estado ser, em todo o período, o maior empregador permanente de assalariados e de continuar a proporcionar um acesso a recursos com pouca relação com os salários. Tal explica a dificuldade dos programas de redução de efectivos.

O bem-estar das famílias que optaram pela estratégia de vida relacionada com a actividade na função pública / sector público, foi piorando em todo o período, de acordo com o Índice de bem-estar baseado nos índices de Foster. Com efeito, podemos verificar no QUADRO 5 como o nível de bem-estar mais baixo foi sempre crescendo em percentagem de 1986 a 1994. E para o período 1998 - 2001 temos também uma evolução crescente das famílias com consumo mais baixo.

Ou seja, as políticas de contenção dos salários como componente das despesas públicas, de reforma/liquidação das empresas públicas estatais, e de despedimento com ou sem processos de reintegração, tiveram um efeito negativo nas famílias que optaram por se manter nessa estratégia.

O mesmo se passando em relação à prática de salários atrasados que, segundo Fadul, F.(2002)²³, chegaram a atingir 18 meses e que só no período 1998 - 1999 se manteve em dia. Mesmo em 2001, a estabilização do nível mais baixo é acompanhada por uma deslocação de famílias do nível mais alto para o Médio e para o Baixo.

Esta evolução já não é tão clara se considerarmos o IQD. Ou seja, como podemos ver no QUADRO 5, os anos com mais pessoas no nível mais alto são 1986 e 1998.

QUADRO 5

Níveis de bem-estar por estratégia familiar de Função Pública / Sector Público, segundo os Índices de Foster e o IQD (1986, 1991,1994,1998,2001) (%)

ANOS	BAIXO	MÉDIO	MELHOR
Segundo os índices de Foster			
1986	4.3	14.8	80.9
1991	9.6	16.8	73.6
1994	20.3	5.5	74.2
1998	15.2	15.0	77.7
2001	20.0	24.4	55.6
Segundo o IQD			
1986	0.9	13.4	85.7
1991	16.1	12.4	71.5
1994	13.8	6.5	79.7
1998	11.9	3.2	84.9
2001	20.3	16.6	63.1

Fonte: Proença, C. S. (2003) (ver nota 22)

Os anos com mais pessoas no nível Baixo são exactamente os mesmos. E, em 1994, que foi um dos anos piores de bem-estar geral, as famílias com esta opção estratégica não tiveram nenhum prejuízo detectável pelos dados.

²³ FADUL, F. (2002), Para um Estado transversal, da socioeconomia política a uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo para a Guiné - Bissau, Tese de Mestrado, ULHT, Lisboa.

As famílias com funcionários serão as mais conscientes da utilidade de enviar os filhos/as à escola, de terem adultos com mais altas habilitações, e finalmente beneficiaram desde a independência, de facilidades várias, em materiais ou crédito, para melhorarem as suas habitações, tendo mesmo sido construídos alguns bairros só para pessoal de alguns ministérios, como as Pescas e o Plano.

Note-se aliás como em 1991 os dois indicadores – bem-estar baseado no consumo e bem-estar baseado também em variáveis qualitativas – se afastam mais. Ou seja quando a liberalização económica teve maior efeito, dado o ponto baixo de consumo donde se partiu em 1986, coincidindo com uma governação que levou à suspensão dos programas de ajuda externa do FMI e do BM entre 1991 e 1993, os funcionários tiveram mais dificuldade em acompanhar a evolução das restantes opções.

Um elemento adicional é a diminuição do peso dos crioulos nestas actividades, embora só se disponha de dados para quatro dos anos em análise, esse grupo de famílias com estratégia de actividade na função pública/ sector público passa de 37.7 % em 1986 para 11.6 % em 1991. Para os anos de 1998 e 2001 a percentagem é inferior a dois dígitos.

Com estes dados deve colocar-se a questão de neste período, pela primeira vez desde a independência, se ter verificado uma queda de poder económico do grupo que na cidade de Bissau era considerado mais perto do poder do Estado (do colono ou do pós independência) e das consequentes vantagens de uma economia centralizada e formalizada. O afastamento dessas famílias de lugares nas instituições públicas, nos ministérios e empresas públicas pode ser a causa de uma perda de capacidade de acesso a recursos, implicando uma descida no seu nível de bem-estar.

Julgamos que a possibilidade de acumular a actividade na função pública/sector público com outras actividades, seria uma das explicações possíveis para uma deterioração pouco significativa como a que verificámos.

O facto das famílias optarem por se manterem dentro desta estratégia teria a ver com acesso a recursos por via do posto, do serviço ou das relações pessoais.

Outra explicação possível, para a evolução verificada não ter sido tão gravosa para as famílias envolvidas, seria a pouca efectiva implementação das políticas restritivas de contratação e de diminuição dos pagamentos em espécie aos funcionários. Se a prática de pagamento para funcionários com categoria a partir de técnico superior, de

electricidade, carro, telefone, arroz, óleo alimentar, açúcar e combustível, por parte do Governo, e de viagens e outras prebendas por parte de instituições internacionais de ajuda ao desenvolvimento, se mantiveram nesse período, independentemente das declarações de intenções dos governantes, então é lógico que o bem-estar dessas famílias tenha sido pouco afectado.

Conclusões

Em conclusão, os conceitos de desenvolvimento e de bem-estar, na sua presente definição, permitem considerar que a análise feita seguindo a metodologia do consumo ou seguindo a da posse de bens como a educação e a habitação, se utilizarmos dados recolhidos junto das famílias, têm a mesma evolução geral mas não têm a mesma intensidade. Ou seja, os efeitos nas famílias das políticas de ajustamento preconizadas e aplicadas na Guiné – Bissau foram mais atenuados, positiva e negativamente, do que a metodologia mais generalizada nos autores desta área indica.

Os resultados aplicados às famílias com estratégia de vida ligada à manutenção de empregos na função pública/sector público, apontam também para a confirmação de um comportamento de recusa, na prática, em aplicar as políticas de limitação de entradas nos empregos públicos e de degradação dos salários reais preconizadas pelas organizações internacionais e vertidas para documentos aprovados pelo sistema político e institucional do país, mas com múltiplas resistências na sua aplicação pelos próprios governantes e deputados que as negociam e aprovam.

Bibliografia de autoria de Amartya Sen referida no texto

SEN, A. (1973), Sobre a desigualdade económica, Crítica, 1979, Barcelona.

SEN, A.,(1976), "Poverty: an ordinal approach to measurement", in Econometrica, Vol.44, N°2, MIT, Massachusetts.

SEN, A. (1977), "Rational Fools: a critique of the behavioural foundations of economic theory", in Choice, Welfare and Measurement, 1983, Basil Blackwell, Oxford.

SEN, A. (1977a), "Behaviour and the concept of Preference" , in Choice, Welfare and Measurement, 1983, Basil Blackwell, Oxford.

SEN, A. (1979), "The welfare basis of real income comparisons: a survey", in Journal of Economics Literature, Vol.XVII, London

SEN, A., (1983), Choice, Welfare and Measurement, Basil Blackwell, Oxford.

SEN, A. (1984), "The living standard", in Woods, J.C. e Woods, R.N., ed., Sir John R.Hicks, Critical Assessments, 1989, Vol.IV, Routedge, London e New York.

SEN, A. (1986), "Development: which way now ?", in Apthorpe, R., e Kráhl, A., E.J.Brill, ed., Development Studies: critique and renewal, Leiden.

SEN, A., (1992), Inequality reexamined, Clarendon Press, Cap.6 e 7, Oxford.

SEN, A. (2003), O desenvolvimento como liberdade, Gradiva, 1999, Lisboa, Portugal.