

BOA GOVERNAÇÃO, CAPACITAÇÃO DO ESTADO E DESENVOLVIMENTO: O CASO DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

POR KILUANGE TINY
tiny@juristep.com

CONTEÚDO:

SUMÁRIO:	2
I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	3
II. CARACTERIZAÇÃO	3
III. (RE)DEFININDO O PAPEL DO ESTADO	4
IV. DEMOCRATIZANDO O PROCESSO	7
V. O CASO SANTOMENSE	8
v.(i) CARACTERIZAÇÃO	8
v.(ii) (RE)DEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO SANTOMENSE	11
v.(iii) IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO.....	12
v.(iv) ACÇÕES PROGRAMADAS E EM CURSO EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE.....	14
VI. SÍNTESE CONCLUSIVA.....	15

Setembro, 2005.

Este documento está protegido pelo direito de autor nos termos da lei portuguesa, do direito comunitário e do direito internacional. O autor encoraja a sua difusão para usos não comerciais. A publicação, extracção ou cópia para usos comerciais, sem o prévio consentimento escrito do autor, é expressamente proibida. Quando reproduzido ou difundido, o utilizador não os deve modificar ou, de qualquer forma, remover ou omitir as respectivas marcas identificativas deste documento. Para mais informações, visite-nos em www.juristep.com.

SUMÁRIO:

Um dos objectivos da recente Lei-quadro das Receitas Petrolíferas é o reforço da eficiência e eficácia da Administração do Estado. Reconhece-se, por esta via, que essa é uma condição essencial «para que tais receitas possam potenciar o progresso e o desenvolvimento económico e social sustentado de São Tomé e Príncipe.» Também o cumprimento dos Objectivos do Milénio requer um Estado forte – isto é, capaz de cumprir as suas funções e de garantir o funcionamento regular da sociedade e dos mercados. É por isso inquestionável que, tanto os objectivos propostos pela lei das receitas petrolíferas, como os desafios dos Objectivos do Milénio reclamam o envolvimento dos Estados. Para que desse envolvimento resulte um efectivo desenvolvimento do país, é necessário que os Estados adoptem boas práticas de governação, bem como de instituições que efectivem o papel prestador ou meramente garantístico do Estado. O presente texto visa apresentar alguns dos problemas que envolvem a relação entre o desenvolvimento, a boa governação e capacitação das instituições do Estado, bem como algumas das acções previstas para implementar a boa governação e o reforço do Estado santomense.

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. Para efeitos deste artigo, considerarei Boa Governação *como o exercício do poder pelos vários níveis de poder de forma efectiva, honesta, equitativa, transparente e responsável*¹. Isto é, o conceito – meramente operacional – traduzirá um processo de tomada de decisões enformado por considerações éticos/finalistas, que permita a aplicação e gestão dos recursos de modo a responder às necessidades colectivas através de mecanismos, processos, relações e instituições mediante os quais os cidadãos e os grupos sociais articulam os seus interesses.
2. Relativamente à capacitação do Estado, recorrerei à definição proposta por Francis Fukuyama no seu livro *State Building – Governance and World Order in the 21st Century*²: com *capacitação do Estado* queremos significar a criação de novas instituições ou reforço das instituições estatais existentes para que o Estado possa cumprir com eficácia as suas funções.
3. Como se vê, os dois conceitos estão interligados: por um lado, a Boa Governação é um processo motriz na determinação dos objectivos e práticas destinadas à eliminação da pobreza e ao desenvolvimento sustentável. Por outro lado, é necessário que o Estado se dote de instituições e práticas capazes de permiti-lo participar eficazmente na realização dos objectivos que lhe forem confiados.

II. CARACTERIZAÇÃO

4. De forma geral, a Boa Governação é caracterizada por 8 pilares/ferramentas essenciais³:
 - (i) Participação – Envolvimento dos cidadãos, no processo de tomada de decisões;
 - (ii) Respeito pela Lei e Previsibilidade – Capacidade do Estado regular a sua acção através de leis, regulamentos e políticas que se harmonizem com direitos e deveres perfeitamente definidos, mecanismos para a sua implementação, assim como mecanismos de resolução imparcial de disputas;

¹ Para uma discussão em torno das dificuldades e insuficiências do conceito, vide [Redefining the Concept of Governance](#), Isabelle Johnson, 1997, disponível no site da Canadian International Development Agency, em <http://www.acdi-cida.gc.ca/index.htm>.

² Publicado pela Cornell University Press, New York, 2004.

³ Baseamo-nos na caracterização feita por Carlos Tiny, em *Democracia e Boa Governação – Do binómio a um trinómio sustentado*, inédito, São Tomé, 2004, págs. 5 a 8. No mesmo sentido, *What is Good Governance*, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, disponível em <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.

- (iii) Transparência – Compreende a tomada e aplicação das decisões segundo regras e procedimentos pré-estabelecidos e a disponibilidade, acessibilidade e compreensão da informação pelos destinatários das decisões;
 - (iv) Receptividade – Satisfação atempada das necessidades dos cidadãos;
 - (v) Orientação para o consenso – Mediação entre os diversos interesses da sociedade, procurando amplos consensos sociais no quadro do interesse geral;
 - (vi) Equidade e inclusividade – Igualdade de oportunidades para todos e garantias de acesso ao bem-estar de todos os grupos sociais;
 - (vii) Eficácia e eficiência – Utilização dos recursos sociais de forma a satisfazer as necessidades da sociedade de forma o mais eficaz possível;
 - (viii) Prestação de contas – Adopção de mecanismos de prestação de contas pelas entidades públicas, ou pelas privadas que ajam por conta daquelas.
5. Tendo por base os pilares acima enunciados, o relatório da *Economic Commission for Africa Striving for Good Governance in Africa*⁴, apresenta as seguintes 10 áreas essenciais para o reforço do Estado no continente africano:
- Reforço do parlamento;
 - Aprofundamento das reformas legais e judiciais de protecção dos direitos de propriedade e assegurar a liberdade dos tribunais;
 - Melhoria da gestão do sector público;
 - Melhoria do fornecimento de bens públicos;
 - Remoção dos obstáculos à iniciativa empresarial;
 - Recurso às tecnologias de informação e comunicação para reforço da governação;
 - Incentivo à criação e consolidação de uma comunicação social responsável;
 - Promoção do desenvolvimento e do cumprimento dos contratos;
 - Garantia de que os parceiros mantêm os seus compromissos;
 - Combate ao HIV/SIDA.

III. (RE)DEFININDO O PAPEL DO ESTADO⁵

6. O processo de Boa Governação visa permitir ao Estado tomar decisões efectivas para o cumprimento das suas funções. Assim, como passo prévio, é necessário por um lado, definir o papel do Estado e, depois, com base nessa definição proceder-se à capacitação do Estado com mecanismos, instituições e valores que

⁴ ECA, 2004, págs. 26 e ss. O relatório resulta de um estudo em 28 países africanos e apresenta o diagnóstico do continente e das boas práticas até agora adoptadas. Disponível em <http://www.uneca.org/agr/>.

⁵ Sobre esta temática, vide [The State in a Changing World](#), World Development Report, World Bank, 1997, disponível em <http://www.worldbank.org> e Francis Fukuyama, op. cit..

assegurem a execução das funções do Estado (tarefas essenciais do Estado) com eficácia, honestidade, equidade, transparência e responsabilidade.

7. A definição (ou se se preferir, a redefinição) do papel do Estado é uma etapa essencial, que deve convocar ao debate todos os agentes decisores, executantes, utentes e particulares em geral destinatários das actividades desenvolvidas pelo Estado. Este debate permitirá (i) compreender e estabelecer com clareza qual o papel do Estado na organização da sociedade, bem como (ii) qual o papel dos diversos actores da sociedade no processo da governação e (iii) que instrumentos e mecanismos devem ser criados, reforçados e atribuídos aos agentes do Estado de modo a alcançar o objectivo da Boa Governação.
8. A esse respeito é essencial fazer corresponder o papel do Estado com as suas capacidades reais, não as ideais ou desejadas. Ou seja, em primeiro lugar deve definir-se o que o Estado pode e o que deve fazer (o Quê?), para em segundo lugar se definir como é que o Estado deve actuar e quais os mecanismos que tem ao seu dispor (Como?). Uma boa parte do sucesso ou insucesso das medidas de Boa Governação reside na harmonia entre, por um lado, a definição concreta do papel do Estado e, por outro lado, os mecanismos de concretização, reforço e consolidação dessa ideia fundamental de Estado.
9. De acordo com o Relatório *The State in a Changing World*⁶, as cinco tarefas essenciais ao Estado, cujos objectivos consistam no desenvolvimento e na redução da pobreza, são as seguintes:
 - Estabelecer o primado da lei;
 - Manter um quadro político e macro-económico estável;
 - Investir em serviços sociais básicos e infra-estruturas;
 - Proteger as camadas sociais vulneráveis;
 - Proteger o ambiente.
10. Mesmo após a (re)definição do papel do Estado, este não deverá ser o único fornecedor dos “bens públicos”, melhor designados por bens colectivos. Também os agentes privados, as empresas e a sociedade civil, devem participar com o Estado na tarefa de fornecer estes bens. Donde resulta que, no processo de escolhas sociais e (re)definição do papel do Estado, não se pode deixar de sublinhar que para além dos critérios de sucesso ou eficácia económica, outras critérios de ponderação ou elementos condicionantes devem consciente e racionalmente ser equacionados nas escolhas dos modelos de funções de que se deve dotar o Estado⁷. Por exemplo, considerações de cultura, geografia,

⁶ Vide nota anterior, pág. 4.

⁷ Nesse sentido, Francis Fukuyama, op. cit., pág. 11.

religiosos, bem-comum e escolhas político-sociais devem ser compreendidas e integradas nesses processos de escolhas colectivas.

11. A este respeito, útil será referir o princípio da subsidiariedade. Este princípio visa desconcentrar a autoridade e respectivos recursos, permitindo que os problemas sejam resolvidos ao nível – local, regional ou nacional – onde se consiga maior eficiência⁸. O pensamento subjacente ao princípio é envolver outros agentes para além do Estado, entregando a prestação de serviços públicos aos serviços e agente ou agentes que melhor consigam compreender as necessidades e prestar os bens e serviços necessários com eficiência.
12. Por outro lado, por todo o mundo, se reconhece a utilidade e se generaliza a utilização das parcerias público-privadas e das designadas parcerias trilaterais⁹ – que integram para além daqueles dois a sociedade civil – na concretização de projectos de desenvolvimento, nomeadamente de infra-estruturas. Sinteticamente, estes instrumentos permitem ao Estado a transferência ou partilha de riscos, bem como a alocação de recursos financeiros, tecnologia e *know-how* necessários para a concretização de algumas das suas funções sociais¹⁰.
13. Em suma, e parafraseando o relatório do Banco Mundial que tenho vindo a citar: fazer leis não basta; é crucial determinar e conhecer os limites do Estado e das suas capacidades, bem como reforçar ou construir mecanismos adequados a garantir a corporização dessas funções.
14. Funções essas que através do processo de capacitação do Estado devem ser conduzidos pela comunidade política no seu todo. Com efeito, o peso do Estado na economia e no produto interno bruto qualificam o Estado como parceiro indispensável mas não exclusivo no processo de desenvolvimento do país. Porém, para que a sua participação seja eficaz, necessário também se torna (re)organizar o modo como o Estado fornece bens, ou garante das condições para que o sector privado e sociedade civil funcionem eficazmente.
15. Esta (re)definição do papel do Estado implica igualmente a adopção de mecanismos adequados à prossecução desse papel, devendo, como ensina

⁸ Carlos Tiny, op. cit., pág. 9.

⁹ Sobre as vantagens das cooperações trilaterais público-privadas-sociedade civil, v. entre outros, Jane Covey e L. David Brown, *Critical Cooperation: Form of Civil Society-Business Engagement*, in Institute for Development Research reports, Volume 17, no. 1, 2001, e David Jones, *Benefits to the Public Sector of Tri-Sector Partnerships Public, Private & Civil Society Partnerships Providing Water and Sanitation to the Poor* (draft), 2002.

¹⁰ Para um debate sobre a aplicação deste mecanismo, vide *Parcerias Público-Privadas no Desenvolvimento da África Austral*, Gunu Tiny e Gonçalo de Almeida Ribeiro, in *Parcerias Público-Privadas e integração económica na África Ocidental*, organizado por Jorge Braga de Macedo e Carlos Feijó, págs. 43 e ss., Instituto de Investigação Científica Tropical, Lisboa, 2004.

Fukuyama, criar-se um equilíbrio óptimo e possível entre o âmbito das funções do Estado e a correspondente capacidade para o Estado garantir a efectivação dessas funções.

IV. DEMOCRATIZANDO O PROCESSO

16. No âmbito do processo de (re)definição do papel do Estado e respectiva capacitação deve ser reservado um lugar de destaque especial à sociedade civil. As estruturas da sociedade civil caracterizam-se por: (i) constituírem-se voluntariamente para promover preocupações, interesses e identidades próprios comuns; (ii) organizarem-se para prosseguir interesses de um segmento particular da sociedade; (iii) serem autónomas em relação ao Estado e (iv) não prosseguirem imediatamente uma actividade lucrativa.
17. A sociedade civil, que integra a multiplicidade de actores e estruturas sociais¹¹ que traduzem as diversas sensibilidades da sociedade deve exercer um papel de facilitador e agente da interacção política e social entre os diversos intervenientes no processo de desenvolvimento¹².
18. O papel da sociedade civil deverá ser o de um “poder fora do poder” consubstanciado numa rede de permanente diálogo e concertação, que a coloca na posição de agente de vigilância, de impulso e responsabilização dos poderes públicos.
19. No processo de reforço das capacidades do Estado, é necessário que contemplar o lado humano. Nesta sede, devem ser criados incentivos à meritocracia, à avaliação dos serviços e à identificação dos funcionários com a estrutura funcional e organizacional do Estado.
20. Particular atenção deve ser dada à descentralização dos serviços, que permite ao Estado chegar mais longe (incluindo às camadas sociais mais pobres e periféricas), e à desconcentração, através da qual se permite que outros entes sociais públicos ou concessionários possam envolver-se no fornecimento de bens públicos.

¹¹ A doutrina integra na sociedade civil nomeadamente as ONGs, os sindicatos, as associações patronais, as organizações comunitárias (associações de moradores, de consumidores, juvenis, femininas, etc.), os partidos políticos, os grupos de pressão, as organizações profissionais, as confissões e cultos religiosos.

¹² Carlos Tiny, op. cit. pág. 10.

V. O CASO SANTOMENSE

v.(i) CARACTERIZAÇÃO

21. O Estado santomense elege a Boa Governação como elemento essencial ao processo de desenvolvimento. Isso mesmo está plasmado como primeira das prioridades da Estratégia Nacional de Crescimento e Redução da Pobreza¹³, que expressamente declara que *«[a] pesar de se reconhecer que o crescimento económico é fundamental para a redução da pobreza, pelos efeitos que pode ter na criação de emprego e rendimentos susceptíveis de serem investidos nos sectores que directa ou indirectamente favorecem a melhoria das condições de vida dos pobres, elegeru-se como prioridade absoluta a promoção de uma política de boa governação»* (pág. 21, ponto 83).
22. A plena consciência da Boa Governação como processo de tomada de decisões é abraçada com estas palavras: *«[e]ssa opção estratégica visa responder à necessidade de consolidar o Estado de Direito Democrático e defender os direitos humanos, adequar e capacitar as instituições e organismos da administração pública, reforçar os mecanismos de responsabilização e de prestação de contas e promover uma cultura de participação dos cidadãos na tomada e seguimento das medidas para a solução dos seus problemas»* (pág. 21, ponto 84).
23. Também no 1.º Relatório dos Objectivos do Milénio para o Desenvolvimento de STP se afirma que *«[d]esde o início da década de 90 que o país tem vindo a realizar profundas reformas estruturais e democráticas, mas resta ainda muito a fazer, para que se possa dizer que elas conduziram à Boa Governação»*. No mesmo relatório reconhece-se que *«[n]o quadro da Boa Governação, é urgente o reforço dos dois órgãos de soberania que são os pilares do processo democrático, a saber a Assembleia Nacional (AN) e os Tribunais em termos de recursos humanos e de organização, melhorando deste modo a acção fiscalizadora da Assembleia Nacional e pondo a disposição dos cidadãos uma justiça mais justa, célere e fiável.»*¹⁴
24. Nesse Relatório dos Objectivos do Milénio para o Desenvolvimento de STP, esboça-se um quadro de avaliação da boa governação, cujos resultados apresentados retomo aqui:

¹³ Ministério do Plano e Finanças, São Tomé, 2002. Versão electrónica disponível em <http://www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/STP/>.

¹⁴ Citado por Carlos Tiny, op. cit., pág. 16.

Quadro 1 – Avaliação da boa governação da Governação em São Tomé e Príncipe

ASPECTOS ESSENCIAIS	PONDERAÇÃO (1 A 5 CRUZES)	OBSERVAÇÕES
Legitimidade política e prestação de contas	+++	Poder autárquico eleito há mais de 11 anos e o regional há mais de oito. O Tribunal de Contas já instalado dá ainda os seus primeiros passos.
Liberdade de associação e participação	+++	Falta de enquadramento legal para ONGs; sociedade civil, pouco dinâmica e com carências de organização.
Sistema judicial justo e fiável	++	O sistema sofre de enorme carência de quadros qualificados, é lento e ineficiente. A corrupção é um facto do quotidiano denunciado em todos os discursos políticos mas ainda sem combate sistemático e eficiente.
Prestação administrativa de contas	++	Não existe enquanto prática organizada e regular.
Gestão do sector público	++	Falta de decisão política, carência na organização e gestão, falta de quadros qualificados (Banco Mundial 1995 e 1998).
Liberdade de informação e de expressão	+++	Por falta de regulamentação da lei, não existem nem rádio nem TV privadas que pudessem fornecer uma voz alternativa ou ainda articular posições da sociedade civil.
Cooperação com a sociedade civil	+++	Inadequada articulação entre a sociedade civil e o governo; parceria Estado/ONGs não assumida como essencial ao desenvolvimento.

Fonte: Relatório dos Objectivos do Milénio elaborado pelo Governo de STP com a colaboração do PNUD (2004, *Draft* para publicação)¹⁵.

25. Sem ser exaustivo na análise do quadro apresentado, não posso deixar de sublinhar os seguintes aspectos:

- 1.º Em nenhum dos indicadores o país merece a classificação máxima (5 cruces) ou próxima da máxima (4 cruces);
- 2.º Os indicadores que avaliam o sistema judicial, a responsabilização da administração e a gestão do sector público merecem apenas 2 cruces

¹⁵ Dados retirados de Carlos Tiny, op. cit., pág. 17.

(claramente deficitário), demonstrando nítida falta de capacidade do Estado nestas áreas;

- 3.º Sublinha-se ainda o facto da sociedade civil ser caracterizada como pouco dinâmica e com carências de organização, que se revela na fraca articulação entre a sociedade e o Estado, i.e., há uma fraca participação cívica na gestão dos assuntos públicos.
26. Complementarmente, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento apresentou em 2002 os seguintes indicadores de governação em São Tomé e Príncipe (referentes ao período de 2000/2001):

Quadro 2 – Indicadores de governação em São Tomé e Príncipe

INDICADOR	INTERVALO DO ÍNDICE	ÍNDICE DE STP
Liberdades civis	7 –1	2
Direitos políticos	7 –1	1
Liberdade de imprensa	100 – 0	25
Voz e responsabilidade	- 2,5 – 2,5	1,00

Fonte: Relatório dos Desenvolvimento Humano, PNUD, 2002.

27. Relativamente à capacidade do Estado santomense promover o desenvolvimento, o diagnóstico actual sobre a capacidade do Estado santomense cumprir efectivamente o seu papel como um parceiro de desenvolvimento e bem-estar social não podia ser mais desolador. Com efeito, a Estratégia Nacional de Crescimento e Redução da Pobreza atribui ao Estado santomense a seguinte caracterização do Estado, no que toca à sua capacidade de cumprir o seu papel:
- Falta de capacidade e poder de decisão;
 - Falta da autoridade do Estado;
 - Incapacidade de manutenção da ordem pública;
 - Desajustamento das instituições democráticas;
 - Gestão deficiente dos bens públicos;
 - Sistema de descentralização inadequado;
 - Fraca capacidade da Administração Pública;
 - Pouca participação da Sociedade Civil.
28. Pela análise dos dados que apresentei acima, posso concluir que, embora o Estado santomense tenha proclamado fazer da Boa Governação um objectivo de desenvolvimento e actuação do Estado, ainda está longe de alcançar os níveis desejáveis de Boa Governação, os mecanismos de capacitação do Estado

necessitam de ser reforçados, a prática precisa de ser reforçada e aprofundada e todas organizações da sociedade civil santomense deverá empenhar-se em reforçar o seu papel e incentivar e apoiar essas medidas.

v.(ii) (RE)DEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO SANTOMENSE

29. Num contexto como este, pergunta-se como (re)definir o papel do Estado santomense e reforma-lo, para que seja – efectivamente – possível ao Estado implementar os objectivos de médio e longo prazos elegidos pela Estratégia, designadamente:
- Reduzir a metade a percentagem da população santomense (53,8%) que vive na situação de pobreza até 2010 e a menos de 1/3 até 2015;
 - Conseguir até 2015 o acesso de toda a população aos serviços sociais básicos e promover a melhoria da sua qualidade de vida;
 - Reduzir consideravelmente as diferenças sociais e de género entre os Distritos e entre estes e a Região Autónoma do Príncipe.
30. Continuando a ler a Estratégia, imediatamente se constata que, com vista a dotar o Estado das capacidades que o permitam implementar os objectivos traçados pela Estratégia, elegeu-se igualmente os 5 eixos fundamentais em torno dos quais se julga poder implementar a estratégia:
- Reforma das instituições públicas, reforço das capacidades e promoção de uma política de boa governação;
 - Crescimento acelerado e redistributivo;
 - Criação de oportunidades de aumento e diversificação de rendimentos;
 - Desenvolvimento de recursos humanos e acesso aos serviços sociais de base;
 - Mecanismos de seguimento, avaliação e actualização da estratégia.
31. Facilmente se pode verificar pelos trechos da Estratégia Nacional de Crescimento e Redução da Pobreza que acabamos de citar nesta secção, que urgirá fazer uma adequada alocação de meios humanos, financeiros e materiais para que o Estado cumpra o seu papel na redução da pobreza, isto é, a calendarização das acções de implementação dos objectivos deve ser conciliada ou melhor, amparada, com o planeamento dos gastos autorizados dos recursos financeiros – receitas petrolíferas e outras provenientes das ajudas internacionais –, humanos e materiais, de modo a permitir uma adequada alocação de recursos, que ao mesmo tempo capacite o Estado e contribua para que este possa cumprir o seu papel no âmbito da Estratégia.

32. Tal alocação óptima dos recursos requer não só uma definição de prioridades, como também de um processo de reformas do modo de actuar dos agentes Estado, sociedade civil e agentes privados.
33. Deste modo, as necessárias reformas do Estado não se podem desligar dos objectivos propostos, bem como do papel prestador ou garantístico que o Estado terá de cumprir. Mas aqui, como em todas as áreas de intervenção do Estado, a comunidade como um todo – aparelho do poder público, sociedade civil e agentes económicos – deve ser chamada à execução da Estratégia, porque com um Estado cuja caracterização evidencia a incapacidade para promover o bem-estar colectivo, apenas uma conjugação consensual e organizada de esforços dos organismos comunitários serão capazes de inverter os factores de constrangimento da eficaz actuação do Estado.

v.(iii) IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO¹⁶

34. É geralmente reconhecido o papel essencial que o Estado desempenha economia, tanto promovendo e garantindo as condições de desenvolvimento político, social e económico, como pelo contrário, actuando como um obstáculo a esse desenvolvimento, quando se demite das suas funções essenciais ou não implementa as melhores práticas para desempenhar essas funções. O Estado santomense não fugirá a lógica destes parâmetros: ou promove o desenvolvimento ou constitui-se como um enexorável obstáculo ao mesmo; é que, infelizmente, não existem Estados neutros.
35. As acções com vista à Boa Governança e as acções a concretizar para o reforço das capacidades do Estado tendem a ter enormes impactos positivos no desenvolvimento. Com efeito, essas acções ajudam a eliminar os obstáculos no relacionamento entre o sector público e privado, nomeadamente através da diminuição do nível da burocracia, tendo como resultado a melhoria significativa do ambiente de negócio no país.
36. Neste âmbito, especial atenção deve ser dada ao reforço institucional do Estado, nomeadamente ao sector judicial e à criação de mecanismos alternativos de resolução de disputas, que contribuirá para aumentar a confiança dos particulares na capacidade do Estado fazer cumprir a lei, bem como na capacidade do poder

¹⁶ Sobre este tópico, v. *Estudo para Diagnóstico da Integração do Comércio – Projecto do Documento Conceptual*, Integrated Framework (Organização Mundial do Comércio), 2004, Capítulo 4 (Impedimentos para a Expansão e a Diversificação do Comércio). O relatório é inédito mas o capítulo introdutório está disponível em <http://www.integratedframework.org/countries/stp.htm>.

legislativo legislar e fiscalizar o(s) Executivo(s) e, conseqüentemente, para a percepção de segurança por parte do investidor. A percepção de segurança nas relações jurídicas e as garantias de protecção do cumprimento dos contratos e acordos é, aliás, um dos factores de fomento do investimento privado e de captação de investimento directo estrangeiro.

37. No relatório estudo da Integrated Framework sobre São Tomé e Príncipe são apontadas algumas acções que devem ser desenvolvidas no âmbito da Boa Governação e reforço da capacidade do Estado com vista ao desenvolvimento económico, nomeadamente:
- Reforçar o serviço público através de uma melhoria da remuneração dos funcionários, melhoria das condições de trabalho, e introdução de uma estrutura de recrutamento e carreira baseada no mérito;
 - Consolidar a sociedade civil e reforçar o diálogo entre o Governo e os outros actores sociais;
 - Reforço de mecanismos de responsabilidade pública dos governantes;
 - Reforço dos procedimentos de controlo da gestão pública;
 - Minimização e simplificação dos procedimentos administrativos e burocráticos, diminuindo as competências discricionárias da Administração.
38. Iguualmente, penso que para promover o bem-estar e o desenvolvimento social, o Estado deverá garantir – directamente ou através de privados – a prestação eficaz de bens colectivos essenciais como (i) a construção e manutenção de infra-estruturas, (ii) serviços de educação e (iii) saúde,(iv) transportes e (v) comunicações, (vi) segurança interna, (vii) justiça; tarefas essas subjacentes ao núcleo irredutível do contrato social no qual se baseia a vida em sociedade, através da implementação de métodos de gestão por objectivos definidos de modo claro e isento de ambigüidades, bem como um quadro de prioridades e estabilidade política.
39. Caso São Tomé e Príncipe não consiga abraçar políticas de Boa Governação e de reforço do Estado, poderá ver-se constrangido na capacidade de gerir com eficácia os escassos recursos de que dispõe, bem como as receitas petrolíferas que conta vir a receber muito brevemente¹⁷. Essa capacidade será vital, uma vez que uma das conseqüências da entrada no país das receitas geradas pela exploração dos recursos petrolíferos «[...] será uma redução drástica no montante de assistência financeira externa em termos subsidiados, e da qual o país tanto

¹⁷ Sobre as conseqüências da má governação dos recursos petrolíferos, vide, entre outros, o Relatório da Catholic Relief Services O Fundo do Barril - O 'Boom' do Petróleo em África e os Pobres, Ian Gary, Terry Lynn Karl (2003), disponível em <http://www.publishwhatyoupay.org/portugues/resources/pubs.shtml>.

depende neste momento. STP deixará de ser um PMD e de ser um beneficiário da IDA [International Development Association]¹⁸»

40. Adicionalmente, refira-se ainda que alguns dos instrumentos internacionais de promoção do desenvolvimento por um lado condicionam o acesso aos incentivos e facilidades a práticas de boa governação e ao reforço das capacidades do Estado, nomeadamente o AGOA americano e a Iniciativa HIPIC e por outro lado, procuram promover esses mecanismos, como o African Capacity Building Foundation e a recente proposta britânica plasmada no relatório Our Common Interest. Podemos ainda citar a recente Declaração Final de Gleneagles¹⁹, proferida pelos chefes de Estado do G-8, no qual ao perdão da dívida de 18 Estados africanos, elegeram a boa governação como um dos objectivos a alcançar com o perdão e o plano associado de ajuda ao desenvolvimento.

v.(iv) ACÇÕES PROGRAMADAS E EM CURSO EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

41. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Banco Mundial têm apoiado o país com diversas acções destinadas à capacitação do Estado santomense.
42. De acordo com o *United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)*²⁰, o PNUD desenvolverá entre outras as seguintes acções para o período de 2002 a 2006:
- Melhoria da eficiência da administração pública;
 - Apoio ao processo eleitoral e à Comissão Nacional Eleitoral;
 - Apoio à constituição e funcionamento do Tribunal de Contas.
43. Também o *Governance Capacity Building Technical Assistance (TA)*²¹ do Banco Mundial prevê acções que visam:
- A Reforma dos serviços públicos;
 - O reforço do controlo da gestão pública;
 - A reforma da administração e políticas fiscais;
 - Reformas legislativas.
44. Também a organização não-governamental inglesa, International Alert, tem realizado trabalho no âmbito da capacitação da comunicação social, o que poderá contribuir para aumentar o grau de independência e liberdade de imprensa.

¹⁸ Estudo para Diagnóstico da Integração do Comércio, pág. 3. Sobre o IDA, vide <http://web.worldbank.org>.

¹⁹ Gleneagles Communiqué, de 8 de Julho de 2005, disponível em <http://www.g8.gov.uk>.

²⁰ Disponível em http://www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/STP/index_actionplan.htm.

²¹ Disponível em <http://www-wds.worldbank.org>.

Igualmente, tem ajudado ao reforço o conhecimento da sociedade civil sobre os temas relativos à gestão dos recursos petrolíferos, contribuindo por esta via para uma maior exigência de processos transparentes e participativos.

VI. SÍNTESE CONCLUSIVA

45. A Boa Governação requer um Estado democrático, bem como uma sociedade civil vigorosa capaz de imprimir práticas que pressionem o Estado a cumprir as suas funções. Citando o Secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Anan, «*a Boa Governação é talvez o factor singular mais importante na irradicação da pobreza e na promoção do desenvolvimento*»²².
46. É também importante que para além de um bom método de governação, o Estado também possua instrumentos e mecanismos que o permitam promover esse desenvolvimento económico e fazer os mercados funcionar. O aperfeiçoamento do aparelho (administrativo, empresarial, judicial e político) do Estado é um factor crítico da Boa Governação e um veículo indutor de criação do clima de confiança para implementação de práticas que conduzam ao desenvolvimento social e económico²³.
47. Parte essencial do processo de boa governação passará por um processo de “mútua acomodação dos interesses”²⁴, através de um diálogo permanente de concertação entre o Estado, o sector privado e a sociedade civil²⁵. Através deste processo, pode promover-se não só o envolvimento de outros sectores da sociedade, como reforçar um sentimento de pertença dos projectos.
48. O desafio do desenvolvimento sustentável que se coloca ao povo santomense requer o reforço e vigilância mútua de todos os sectores da sociedade, tanto na utilização dos recursos públicos, *maxime* aos recursos petrolíferos – e os humanos, porque não? – como na criação de recursos privados capazes de induzir ao crescimento do bem-estar colectivo. É assim necessário criar os incentivos necessários para que aqueles que hoje impedem as reformas do Estado possam ser motivados a participar no processo de reforma.

²² Relatório do Desenvolvimento Humano, PNUD, 2002, pág. 51.

²³ O *Relatório Good Governance in Africa* aponta a corrupção, a ineficácia do sistema fiscal e a morosidade do processo burocrático como alguns dos obstáculos ao desenvolvimento económico.

²⁴ Expressão e sentidos retirados de Gunu Tiny, *Mutual Accommodation and Value Negotiation in the Global Trading System*, 2005; capítulo de tese de doutoramento, texto enérito.

²⁵ Sobre as vantagens das cooperações trilaterais público-privadas-sociedade civil, v. entre outros, Jane Covey e L. David Brown, *Critical Cooperation: Form of Civil Society-Business Engagement*, in Institute for Development Research reports, Volume 17, no. 1, 2001, e David Jones, *Benefits to the Public Sector of Tri-Sector Partnerships Public, Private & Civil Society Partnerships Providing Water and Sanitation to the Poor* (draft), 2002.

49. Neste processo, os parceiros internacionais (doadores bilaterais, multilaterais e instituições financeiras internacionais) deverão desempenhar um papel essencial que passa não tanto pela imposição de soluções estandardizadas e experimentadas em outros contextos, mas sim num apoio à identificação das necessidades concretas do país e apoio à implementação das medidas a adoptar.
50. O alcance da Boa Governação e o seu impacto no aprofundamento da legitimidade do Estado e na promoção do desenvolvimento pode ser ilustrado por estas palavras do Primeiro-ministro de Cabo-Verde, José Maria Neves, proferidas no Seminário Investir em África, realizado em Lisboa, no passado dia 5 de Maio de 2005, que de resto dispensam comentários adicionais: «[A] boa prática é o nosso petróleo.»

Lisboa, 28 de Setembro de 2005.

Kiluanje Tiny