

# Neoliberalismo e o retrocesso no processo de democratização na África: um estudo sobre os programas de ajustamento estruturais na Guiné-Bissau

Mamadú Indjai

*Universidade Federal de Pelotas*

## 1 Introdução

A geração pós-independência foi e/ou está sendo marcada por um poder associado à dominação do mercado na realidade das populações mundiais. As principais características desta política de dominação estão relacionadas com uma combinação de agendas de desregulações, privatizações, cortes de impostos e redução de gastos em relação à educação, assistência social e saúde (Connell; Dados, 2014; Brown, 2019). Esta política, que tem causado grande impacto na transformação globalizada através do comércio livre, está sendo liderada por uma ideologia rotulada de neoliberalismo (Mensah, 2008).

O conceito de neoliberalismo tem sido trabalhado e discutido nas ciências sociais de maneira interdisciplinar a nível global para compreender seu processo dinâmico no desenvolvimento socioespacial. No entanto, não existe um consenso entre cientistas sociais e políticos sobre a definição do conceito e o que realmente ele significa (Brown, 2019). Mas o conceito tem sido entendido a partir de um caráter híbrido e que se apresenta enquanto uma mutação à escala mundial (Springer; Birch; Macleavy, 2016), referenciado como novos arranjos políticos, econômicos e sociais que têm moldado as relações do mercado e redefinido o papel dos indivíduos e dos próprios Estados-nação.

O caráter híbrido do neoliberalismo tem suscitado uma série de relações por parte dos pesquisadores para estudar o conceito acerca de uma vasta gama de temáticas, por exemplo: neoliberalismo e globalização (Mensah, 2008); neoliberalismo e direitos humanos (Whity, 2019); neoliberalismo e cidadania, neoliberalismo e autoritarismo, violência do neoliberalismo (Springer; Birch; Macleavy, 2016); neoliberalismo e o fim da democracia (Hickel, 2016).

O antropólogo Jason Hickel (2016) afirma que dentro do projeto neoliberal existe uma contradição. Na promessa, a nível teórico, o neoliberalismo seria uma forma da mais pura democracia, mas a nível prático, o projeto tem uma grande tendência de minar a democracia e a liberdade política através da colonização dos fóruns políticos importantes para a democracia pelos interesses das elites, processo denominado pelo autor de “captura política”. Esses espaços minados permitem a criação de novos fóruns políticos liberados pelo Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial de Comércio (OMC), isto para além da sua tendência em minar as soberanias nacionais.

Este trabalho tem como objetivo compreender a interligação destoante do neoliberalismo com o processo de democratização na África, estudando especificamente um projeto desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos da Guiné-Bissau (INEP), o projeto de Estudos sobre Programas de Ajustamento Estrutural no país. O “Estudo sobre Programas de Ajustamento Estrutural” que tinha como

propósito avaliar efeitos dessa política neoliberal na vida socioeconômica, política, social e cultural da Guiné-Bissau, assim como analisar o processo de reforma institucional e a liberalização política e econômica protagonizados pelas agências internacionais BM e FMI. Processo que foi dado início com Programa de Estabilização Econômica, em 1983, e foi se consolidar com a adesão de Programas de Ajustamento Estrutural, em 1987, provocando uma série de mudanças estruturais (liberalização, desregulamentação e privatizações), em termos burocráticos e institucionais das instituições nacionais.

Entre várias questões que têm sido colocadas pelos estudiosos do neoliberalismo, uma em especial merece a nossa atenção: o padrão da geopolítica de conhecimento que tendencialmente tem deixado o Sul Global às margens das discussões nas ciências sociais e políticas sobre os impactos das políticas neoliberais no mundo, dando ênfase ao papel do Norte. Neste artigo, damos metodologicamente prioridade às perspectivas críticas na abordagem do neoliberalismo a partir do sul, da África, mais especificamente, com base na experiência da Guiné-Bissau no ajuste estrutural, uma das maiores políticas neoliberais no continente pós-colonial, com base em pesquisa bibliográfica e com abordagem qualitativa.

## 2 Neoliberalismo e o seu padrão geopolítico: suas estruturas constituintes e implicações

Ao longo da segunda metade do século XX, o neoliberalismo como teoria e prática nas relações geopolíticas têm desafiado pesquisadores de vários países e de diversas escolas de pensamento social e político a nível mundial. Historicamente, o neoliberalismo surgiu como uma ideia e/ou utopia que emergiu, tornando-se uma doutrina ortodoxa (Springer; Birch; Macleavy, 2016). O termo surgiu pela primeira vez ainda na primeira metade do século passado, concretamente, em 1938, no Colóquio Walter Lippman, em Paris, cunhado pelos economistas, sociólogos, empresários e jornalistas como forma de estudar o neoliberalismo a partir de um grupo organizado de intelectuais (Brown, 2019).

Em uma introdução de um estudo, intitulado *The handbook of neoliberalism*, Simon Springer, Kean Birch e Julie Macleavy (2016) reuniram um conjunto de pesquisadores de diferentes universidades pelo mundo com vistas a fornecer uma perspectiva sistemática das origens do neoliberalismo, as suas implicações políticas, tensões sociais, produções de conhecimento, espaços, naturezas e ambientes, e consequências, na abordagem de debates atuais e emergentes.

A partir dos estudos reunidos neste livro, os autores afirmam que o neoliberalismo se tornou, entre os pesquisadores, um modo de identificar um conjunto de políticas orientadas para o mercado como parte responsável, em grande medida, pelos problemas sociais, econômicos, políticos e ecológicos. Portanto, existe uma compreensão entre esses pesquisadores de que o neoliberalismo é um processo dinâmico e em desenvolvimento, e que, se quisermos compreendê-lo a nível básico, terá de ser entendido como “novos arranjos políticos, econômicos e sociais dentro das sociedades”, arranjos que redefinem os papéis tanto do Estado, como dos indivíduos (Springer; Birch; Macleavy, 2016, p. 2, tradução livre do autor).

Para Connell e Dados (2014), o neoliberalismo tem uma ligação intrínseca no mundo contemporâneo entre as emaranhadas questões econômicas e sociais. O conceito também é visto por Matthew Eagleton-Pierce (2016) como uma tentativa de captar a evolução do capitalismo da última

metade do século XX através dos seus principais fenômenos: a mercantilização, a financeirização, os modos de regulação e a governamentalidade.

O que Eagleton-Pierce (2016) convencionou chamar de evolução capitalista, os teóricos Dardot e Laval (2016) chamam de superação da crise do liberalismo. Ou seja, para esses teóricos, o neoliberalismo surgiu como uma resposta à crise do liberalismo, que teve como sintoma o reformismo social nos finais do século XIX. Portanto, o poder neoliberal surge como forma de estancar a reforma social, caracterizada pelas políticas redistributivas e assistencialistas.

Apesar do entendimento do neoliberalismo como amorfo e proteiforme, Wendy Brown (2019, p. 28) entende o neoliberalismo como “as ideias, as instituições, as políticas, a racionalidade política”. Para ele, o neoliberalismo e a sua criação, a financeirização, estão entre principais expoentes que moldaram a história contemporânea do mundo.

Um dos principais pontos de convergência e de entendimento entre pesquisadores trabalhados aqui é que não se pode compreender o pensamento neoliberal olhando exclusivamente para questões meramente econômicas ou para o fundamentalismo do mercado. O pensamento neoliberal precisa ser rotulado como “um corpo de pensamento, um modo de governação, uma forma ou variedade de regulação” (Slobodian, 2018, p. 5, tradução livre do autor). Ou seja, para compreender o pensamento neoliberal nos seus próprios termos, tem-se que distanciar das ideias e/ou da noção de um mercado autorregulado e liberto do Estado. Deve-se pensar na sua “reprodução subjetiva” (Brown, 2019, p. 16-17) ou na ideia de que não se pode compreender, por exemplo, porque os direitos humanos e o neoliberalismo nasceram juntos se o neoliberalismo for entendido exclusivamente como doutrina econômica (Whity, 2019). Numa perspectiva da globalização neoliberal, visto a partir da Europa ocidental, Slobodian (2018, p. 2, tradução livre do autor) acredita que:

Os autodenominados neoliberais não acreditam em mercados autorregulados como entidades autônomas. Eles não viam democracia e capitalismo como sinônimos. Eles não viam os humanos como motivados apenas pela racionalidade econômica. Não procuravam nem o desaparecimento do Estado nem o desaparecimento das fronteiras. E eles não viam o mundo apenas através das lentes do indivíduo. Na verdade, a visão neoliberal fundamental é comparável à de John Maynard Keynes e Karl Polanyi: o mercado não cuida e não pode cuidar de si mesmo. O cerne da teorização neoliberal do século XX envolve o que eles chamaram de condições metaeconômicas ou extraeconômicas para salvaguardar o capitalismo à escala do mundo inteiro. Mostro que o projeto neoliberal se centrou na concepção de instituições – não para libertar os mercados, mas para envolvê-los, para inocular o capitalismo contra a ameaça da democracia, para criar uma estrutura para conter o comportamento humano muitas vezes irracional e para reordenar o mundo após o império como espaço de estados concorrentes em que as fronteiras cumprem uma função necessária.

Na mesma perspectiva de olhar para o neoliberalismo para além da dimensão econômica, Jéssica Whity (2019) afirma, numa tentativa de compreender a relação de convergência entre o surgimento do pensamento neoliberal e a ascensão dos direitos humanos no Ocidente, a partir da relação entre moral e mercado, que os pensadores neoliberais reclamavam um conjunto de valores morais, como de família, do cristianismo e do ocidentalismo, que deveriam assegurar a integração social num contexto de competição dos mercados. Para a autora, os neoliberais:

Suspeitavam profundamente da própria ideia de economia. Na sua polêmica crítica de 1994 ao planejamento socialista, "O caminho para a servidão", o fundador da sociedade Mont pèlerin, Friedrich Hayek, queixou-se da preocupação dos seus contemporâneos com as questões econômicas (Whity, 2019, p. 15, tradução livre do autor).

Através de uma abordagem das escolas do pensamento neoliberal e dos trabalhos dos seus principais teóricos, Whity (2019) procura mostrar como o neoliberalismo foi pensado para ser a extensão da racionalidade econômica a todas as áreas da vida. Analisando de forma muito mais acentuada os trabalhos de Friedrich Hayek, a autora sustenta que a preocupação de Hayek e dos intelectuais de Mont Pèlerin era com o desaparecimento da moral que sustentava uma ordem do mercado que estava sendo ameaçada pela própria ordem. Ou seja, o liberalismo seria essa ordem que ameaçava com a destruição os aspectos constituintes da moral ocidental.

Numa perspectiva neomarxista, Quinn Slobodian (2018) critica os historiadores e pesquisadores do neoliberalismo, sobretudo os da escola ordoliberal<sup>1</sup>, por nunca terem percebido a importância do contexto pós-fascista e pós-colonial para o aparecimento do neoliberalismo. Aliás, o autor acredita que o fim dos impérios globais foi essencial para a emergência do neoliberalismo em escala global como movimento intelectual.

O fim dos impérios e a emergência do neoliberalismo nas antigas colônias faz da África o epicentro das discussões sobre o impacto das políticas implementadas pelas instituições internacionais como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional aos Estados pós-coloniais no continente. No próximo tópico discute-se o movimento de emergência desta racionalidade neoliberal, sobretudo, a partir da segunda metade da década de 1980 à década de 1990.

### 3 A emergência do neoliberalismo na África

O cientista político tanzaniano Shivji (2018) divide a África pós-independência em duas fases. A primeira fase, nomeada por ele de período nacionalista, seria constituída pelos primeiros 25 anos, e a segunda fase, identificada como período neoliberal, o período a partir de 1975, com a introdução de políticas neoliberais<sup>2</sup>.

O primeiro período, compreendido a partir das primeiras duas décadas e meia, foi quando os líderes nacionalistas puderam assumir o poder em diferentes países, em muitos casos, por meio dos governos de partido único. A introdução do neoliberalismo neste contexto se caracterizou como ataque a esse nacionalismo africano, ou até, de certo modo, ao socialismo em voga no continente nesse período pós-independências. Em muitos países da África, na Guiné-Bissau e na Angola especificamente, países que a língua portuguesa como oficial, combinavam-se esses dois aspectos, o que serviu de ataque da política neoliberal, ao nacionalismo e ao socialismo do Estado.

<sup>1</sup> O pensamento ordoliberal está associado à escola de pensamento liberal alemã pós-guerra fria, criada em meados de 1930, para defender uma economia social do mercado.

<sup>2</sup> Nem todos os países seguiram esta divisão, pelo menos de ponto de vista cronológica. Países como Gana, Senegal e Costa do Marfim, que conquistaram a independência entre 1957 e 1960, construíram seus Estados a partir desta divisão, uma fase nacionalista e a fase da neoliberalização dos Estados pós-coloniais. No caso dos países de língua portuguesa em África, sobretudo a Guiné-Bissau, que conquistou sua emancipação em 1973, a primeira fase durou mais ou menos de 10 anos, contando da data da proclamação da independência às primeiras tentativas de ajustamento Estrutural em 1983 (Programa de Estabilização Econômica).

Portanto, os primeiros elementos constituintes destes ataques, de acordo com Shivji (2018), foram as erradicações dos líderes nacionalistas que tinham pretensões de criar Estados independentes e fortes<sup>3</sup>. Eles foram eliminados por meio de golpes e assassinatos patrocinados pelos ex-colonizadores imperiais, como são os casos de Patrice Lumunba, no Congo; Thomas Sankara, em Burquina Faso; Amílcar Cabral, líder do movimento para a independência da Guiné-Bissau e Cabo Verde; Kwame Nkrumah, no Gana. Este último era um líder pan-africanista, defensor de uma unidade africana e um dos mais ferrenhos críticos do projeto neocolonial do imperialismo ocidental, entre outros políticos pan-africanistas em toda a África<sup>4</sup>.

Nos finais da década de 70 do século passado, com a reestruturação a nível global, o continente viu-se a desempenhar o mesmo papel do período colonial, ou seja, de fornecedor de matérias-primas. Isso aconteceu a partir da introdução do chamado Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), uma política de liberalização, fruto do Consenso de Washington, liderada pelo BM, FMI e OMC (Shivji, 2018). O Consenso de Washington é tido como o marco fundamental para a expansão da ideologia neoliberal ao resto do mundo (Mensah, 2008), principalmente a partir dos seus primeiros mecanismos de acumulação à escala mundial por meio do comércio livre, e, sobretudo da desregulamentação financeira e da privatização às quais os países africanos foram submetidos.

Os principais feitos da política de imposição dos PAEs na África foram descritos muito exemplarmente por Shivji (2018, p. 8):

os instrumentos fiscais e as instituições de decisão política, como os bancos centrais, foram tornados autônomos e os bancos comerciais foram privatizados longe do escrutínio público dos órgãos eleitos. As suas políticas são feitas com base nas prescrições impostas por instituições financeiras internacionais e financiadoras, enfiadas pela garganta abaixo dos políticos e parlamentares, usando os empréstimos, as ajudas e apoios orçamentais como cenoura, e a retirada de tudo isso a funcionar como um autêntico pau. Entretanto, capitalistas imperialistas vorazes, apoiados pelos seus Estados e a chamada 'comunidade de doadores', apropriam-se de terra, minério, água, flora e fauna.

As características da imposição das políticas neoliberais descritas nesta citação vão ao encontro daquilo que Hickel (2016, p. 142) chama de "captura política", ou seja, quando as instituições financeiras internacionais como o BM e o FMI criam um certo desgaste do poder dos eleitores nas decisões que regulamentam as questões econômicas. Portanto, isso leva à colonização dos fóruns políticos existentes pelos interesses das elites, e essas agências financeiras passam a constituir como novos fóruns políticos para a discussão e tomada de decisões de questões ligadas à economia.

Segundo Joseph Mensah (2008), os defensores da globalização neoliberal acreditavam que através do comércio livre, da liberalização, da privatização e da desregulamentação como parte das propostas do PAE, a África conseguiria se integrar na economia mundial e se beneficiar do comércio livre, sobretudo a partir da narrativa de que todos os envolvidos poderiam sair a ganhar com a

<sup>3</sup> Muitos dos Estados africanos foram construídas a partir dos ideais socialistas. No caso, por exemplo, da Guiné-Bissau, o movimento libertador (PAIGC) construiu um Estado liderado por um sistema monolítico de partido único que era ao mesmo tempo, responsável pela organização da sociedade assim como da economia.

<sup>4</sup> Com exceção do Amílcar Cabral, todos esses líderes foram assassinados após as suas independências. Patrice Lumunba em 1961, um ano após a declaração da independência do seu país; Thomas Sankara em 1987 e Kwame Nkrumah em Abril de 1972, meses antes do assassinato do Amílcar Cabral.

possibilidade de se relacionar comercialmente com países desenvolvidos. É neste sentido que o sociólogo moçambicano Elísio Macamo (2003) afirma que nenhuma análise da África contemporânea fica completa sem considerar o papel das instituições de Bretton Woods na constituição da realidade sociopolítica e econômica das sociedades africanas.

Macamo (2003) utilizou os conceitos foucaultianos de governamentalidade e disciplinaridade como forma de defender a ideia de que o PAE na África, particularmente em Moçambique, o lugar de onde escreve, transformou sistemas políticos e economias em categorias não ontológicas, em que os países africanos poderiam ter agendas próprias e passaram a ser como objetos das instituições financeiras internacionais, além disso, transformaram-se de sujeitos em objetos de intervenção.

O ponto de vista que o sociólogo pretende apresentar é de que o processo de governamentalidade e disciplinaridade cria um contexto de normalização, portanto, o PAE, enquanto instrumento totalizante da política neoliberal, se enquadra no processo normalizador, possibilitando a submissão dos países e das instituições locais. Estes aspectos levam à compreensão da contradição do projeto neoliberal, a de proporcionar a forma mais pura da democracia (Hickel, 2016), e sua tendência de esvaziamento dos princípios liberais de liberdade, igualdade, Estado de direito, liberdade civil, autonomia individual e inclusão universal (Mbembe, 2021).

Achille Mbembe (2021, p. 31), talvez um dos mais proeminentes cientistas políticos africanos, em estudos sobre a política africana, afirma que a racionalidade neoliberal a partir do seu critério de lucratividade provoca:

a colonização da vida cotidiana pelas relações de mercado, a adoração da riqueza e o funcionamento de um modo de produção que depende da destruição dos fundamentos naturais da vida, nosso trabalho, nossas necessidades, nossos desejos, nossas fantasias e nossas autoimagens foram capturadas pelo capital. Uma concepção empobrecida de democracia como direito de consumir triunfou, tornando difícil imaginar uma economia diferente, relações sociais diferentes, fins diferentes, necessidades diferentes ou modos de vida diferentes.

Essas questões têm desafiado ou criado limitações ao processo de democratização na África, processo que é comumente associado a fatores externos (Fatton Junior, 1990; Cardoso, 1996; Chabal, 1998) da dinâmica política da relação do continente no sistema internacional, impulsionada pela imposição do PAE ao continente, possibilitada, sobretudo, com o colapso do comunismo e o fim da guerra fria<sup>5</sup>.

Na seção seguinte, desenvolve-se uma análise do impacto do PAE na Guiné-Bissau no processo de democratização do país, a partir do estudo de um projeto de pesquisa desenvolvido num período de 20 anos de funcionamento do INEP. O projeto tinha como objetivo avaliar os efeitos da política neoliberal na vida socioeconômica, política e cultural da Guiné-Bissau, além de analisar o processo de reforma institucional e a liberalização política e econômica protagonizadas pelas agências financeiras internacionais BM e FMI.

---

<sup>5</sup> Há também um entendimento por grupos e movimentos internos sobre o movimento pró-democracia no continente de que os sistemas de partido único não tinham dado certo ou não tinham mais legitimidade em seus Estados, e contestavam sobre a capacidade dos Estados pós-independência representados por partidos monolíticos em cumprirem com suas promessas de desenvolvimento.

#### 4 Ajustamento estrutural como desmonte dos anseios à democracia

A Guiné-Bissau é um pequeno país da África Ocidental, forjada a partir da luta contra a colonização portuguesa, que durou um pouco mais de uma década. Iniciada em meados de 1963 (Kohl, 2011), a luta foi encabeçada pelo movimento libertador, o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), tornando Guiné-Bissau a primeira ex-colônia portuguesa na África a ser independente. A proclamação unilateral aconteceu no dia 24 de setembro de 1973, que posteriormente veio a ser reconhecida por Portugal, em setembro de 1974. Com a emancipação política conquistada pela luta armada, o PAIGC logo assume a liderança governamental do país, estabelecendo um regime de partido único de 1973 até 1994<sup>6</sup>, o qual só terminou com a realização das primeiras eleições gerais que o reconduziram ao poder.

A abertura política tem sido atribuída aos fatores como o colapso do bloco soviético, na década de 1980, um acontecimento que motivou uma transição do comunismo para o sistema capitalista, desde a Europa Oriental para o resto do mundo. A Guiné-Bissau, um país dependente da ajuda financeira bilateral, conjugada com a crise política, econômica e social da década de 1980, adotou as políticas de desregulamentação e privatizações neoliberais através de Programa de Ajustamento Estrutural.

Os mais importantes estudos sobre o impacto deste programa na vida social, econômica e política do país estão concentradas no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa da Guiné-Bissau (INEP). O instituto foi criado em 1984<sup>7</sup> como uma instituição científica governamental, portanto, sua criação antecedeu à implantação do ensino superior no país. Nos primeiros momentos do seu funcionamento, a preocupação estava voltada a uma busca de capacitação científica e tecnológica com foco no processo de desenvolvimento da Guiné-Bissau pós-independente (Sané, 2009) através da realização de trabalhos de pesquisa no campo de estudos sociais e políticos, econômicos, culturais e ambientais (Trajano Filho, 2002).

O investigador e professor guineense, Samba Sané (2009, p. 66), enumera algumas das preocupações que motivaram a criação desta instituição, num contexto de total ausência de uma cultura científica, fruto do passado histórico do país: “perda do patrimônio cultural do país (documental e oral relacionado com a luta de libertação nacional)”, “inadaptação da maior parte dos estudos socioeconômicos à realidade do país, que são analisadas quase que exclusivamente pelas entidades estrangeiras” e “fracasso nas escolhas tecnológicas”. Essas questões estavam relacionadas a outras preocupações, como a criação de: um discurso científico voltado à realidade nacional, de um fórum para discussões de problemas acadêmicos e de relação entre comunidade científica nacional e internacional.

Apesar de ser uma instituição acadêmica governamental de direito público, o INEP é fruto da iniciativa de um grupo de jovens intelectuais, liderados pelo sociólogo e historiador guineense Carlos

<sup>6</sup> As eleições gerais realizadas em 1994, depois de um período de abertura política iniciada em 1991, com revisões constitucionais, despartidarização das forças armadas revolucionárias de povo (FARP) e da União Nacional de Trabalhadores da Guiné (UNTG), criação de Lei Quadro dos partidos políticos. Período este conhecido como de “democratização”.

<sup>7</sup> Com decreto Lei 31/84, de 10 de novembro de 1984 (Sané, 2009).

Lopes (Trajano Filho, 2002). Mesmo com a existência de uma universidade pública, o INEP continua a ser a instituição de pesquisa de maior prestígio nacional, com concentração de praticamente toda a pesquisa científica feita na Guiné-Bissau.

Após a sua instauração como instituto de pesquisa científica, o INEP está sob tutela do Ministério da Educação Nacional, com atribuídas funções de:

- 1) executar a política de investigação científica traçada pelo governo;
- 2) dinamizar ações de pesquisa em todos os domínios das ciências sociais e naturais;
- 3) divulgar os resultados dos estudos e pesquisas com interesses para o fortalecimento da consciência nacional e o desenvolvimento socioeconômico do país;
- 4) centralizar toda a documentação existente no país com interesse para a pesquisa;
- 5) apoiar o Ministério da Educação na elaboração de programas e manuais escolares;
- e 6) coordenar as investigações científicas realizadas no país por pessoas ou organismos internacionais (Sané, 2009, p. 70).

As atividades de pesquisa do INEP estão divididas em três centros de Pesquisa: Centro de Estudos da História Contemporânea, Centro de Estudos Socioeconômicos e Centro de Tecnologia Apropriada (Té, 2020). Durante o período de 1984, data da sua criação, até 2004, o instituto publicou 250 títulos em diversas áreas e aspectos da vida social, econômica, política e cultural guineense, sendo pesquisas dos seus investigadores associados, permanentes, bem como pesquisadores colaboradores estrangeiros ou residentes no exterior.

Através da *Soronda: Revista de Estudos Guineenses*, que foi publicada pela primeira vez em 1986, e durante o período de nove anos (até 1995), “foram publicados 117 artigos, 25 notas de leitura, 17 documentos, 4 obituários e 3 editoriais” (Trajano Filho, 2002, p. 149). Essas publicações intelectuais são, na sua maioria, de intelectuais estrangeiros, ou seja, 28 autores guineenses e 54 estrangeiros, e em relação à assinatura dos artigos nesses primeiros anos da revista, foram assinadas por 27 autores guineenses e 48 estrangeiros.

Todas as publicações do INEP foram desenvolvidas em algum dos projetos desenvolvidos durante seus primeiros 20 anos de funcionamento. Sané (2009) lista alguns desses importantes projetos ao longo desse período, dentre eles destaca-se *Estudos sobre a História Contemporânea da Guiné-Bissau*, talvez o mais importante projeto do INEP, por representar um dos motivos da criação da própria instituição, com finalidade de recolher dados para constituir a história da Guiné-Bissau. Outro importante projeto é chamado de *Estudo sobre a Transição Democrática na Guiné-Bissau*, que tinha como finalidade a promoção intelectual de debate sobre o processo transitório para a democracia liberal na década de 1990.

Por fim, o projeto *Estudo sobre Programas de Ajustamento Estrutural* é o objeto desta contribuição. Ele foi criado com o intuito de avaliar os efeitos deste na vida socioeconômica, política, social e cultural do país, assim como analisar o processo de reforma institucional e a liberalização política e econômica protagonizadas pelas agências internacionais BM e FMI.

## 5 A experiência do ajuste estrutural na Guiné-Bissau

O movimento nacionalista para a independência da Guiné e Cabo Verde, o PAIGC, desde que conquistou dois terços do atual território da Guiné-Bissau declarou a independência nas matas de Madina Boé, na

zona norte do país. O fato se deu durante a primeira Assembleia Nacional Popular, onde também foi aprovada a primeira Constituição deste novo Estado. Desde então, foi declarado um Estado revolucionário, aderindo à democracia revolucionária e ao socialismo agrário (Chabal, 1986).

Esta forma de organização política estava presente, segundo Patrick Chabal (1986), nos discursos e na própria Constituição, o primeiro documento constitucional do novo Estado. Nela, de acordo com o autor, estavam inscritos os objetivos políticos do partido, principalmente no seu artigo 4º, onde se afirmava que, na Guiné-Bissau, o poder era exercido pelas massas trabalhadoras em estrita associação com o partido libertador, que é o PAIGC, considerado pelo mesmo documento no seu artigo 6º como motor da sociedade.

Este modelo significava na prática a existência de um partido único, que seria a força dominante da política e da ideologia. Segundo Chabal (1986), Amílcar Cabral acreditava que esta forma de organização proporcionaria um equilíbrio entre a democracia revolucionária e o regime partidário de partido único. Apesar do entendimento de que o partido teria o papel central no novo modelo de governação baseado no socialismo, o apoio popular expresso pelas instituições democráticas era imprescindível. Portanto, isto levou à adoção de um modelo de desenvolvimento inspirado no socialismo, motivado, sobretudo por ajudas que o movimento libertador recebia dos países socialistas, destacando-se a antiga União Soviética (Cardoso, 1996).

Neste período após a independência, a agricultura foi definida como base do desenvolvimento do modelo de governação. Na perspectiva de Fernando Padovani (1991), os “excedentes agrícolas” tinham grande ênfase por meio da cultura de lavoura e a produção agrícola para as populações e o Estado, aqui representado pelo partido único como potencializador e financiador do processo de industrialização. Para o autor, houve fracasso desse modelo de desenvolvimento que vinha sendo experimentado desde a independência, aprofundado, sobretudo por um:

quadro persistente, de desequilíbrios econômicos, compostos por sucessivos decepções e sobressaltos com as exportações e o volume de importações, déficits orçamentais verificados desde o primeiro exercício de 1975, outros desequilíbrios internos com sistema de preços e comercialização e, então a novidade, o aparecimento dos primeiros problemas com o serviço da dívida externa (Padovani, 1991, p. 55).

Portanto, esta política de desenvolvimento baseada nos princípios socialistas, encabeçada pelo partido único no poder, foi entendida como desastrosa (Alvesson; Zeján, 1991; Padovani, 1991; Achinger, 1992; Aguiar; Zeján, 1994; Cardoso, 1996). Conjugada com a pressão do sistema liberal, a Guiné-Bissau, como outros países da África e do Sul Global, abriu as portas para o processo de liberalização econômica e, conseqüentemente, deu-se no país início ao processo de transição democrática, isto porque a adesão à democracia veio como um dos pacotes do liberalismo.

No ano de 1983 começaram as primeiras tentativas de ajustamento estrutural, que foi aderido somente em 1987. O pontapé inicial foi dado com o Programa de Estabilização Econômica. Algumas das iniciativas foram marcadas caracteristicamente pela:

- a) abertura da economia do mercado;
- b) liberalização interna;

c) austeridade (Embalo, 1993), a partir da desvalorização da moeda local<sup>8</sup> e a redução das distorções dos preços.

A pesquisadora Filomena Embalo (1993, p. 5), em um trabalho, intitulado *Os Desajustes do Programa de Ajustamento*, enumera as principais medidas do PAE na Guiné-Bissau como condições para a concessão de créditos para o país. Entre essas medidas, destacam-se:

- a) a liberalização completa do comércio interno e externo;
- b) o incentivo à produção agrícola, dando ênfase na produção de produtos para exportação com incentivos fiscais;
- c) a eliminação dos preços subsidiados pelo governo;
- d) a redução de despesas públicas;
- e) o aumento de pressão fiscal;
- f) o incentivo ao investimento privado, sobretudo estrangeiro;
- g) as privatizações;
- h) a desvalorização dos preços.

Essas medidas fazem parte dos seguintes objetivos definidos: “crescimento do rendimento per capita, redução da inflação, redução dos déficits e da balança de pagamentos e, por fim, a normalização das relações com os credores internacionais” (Podovani, 1991, p. 56).

Esses objetivos poderiam ser alcançados mediante as reformas econômicas institucionais, através da constituição de medidas fiscais e monetárias restritivas e com a liberalização do comércio e dos preços, como colocado acima. Todas essas mudanças estruturais na forma de organização sociopolítica e econômica teriam suas consequências a curto, médio e longo prazo. E, no caso específico da Guiné-Bissau, teve consequências a curto prazo, porque estamos falando de um país essencialmente rural e pós-colonial, que carece de uma estrutura administrativa, sobretudo de recursos humanos qualificados nas estruturas de governos após a independência.

Duas das primeiras dificuldades enfrentadas pelo país foram nas políticas monetárias e fiscais. Em relação às políticas monetárias, houve uma má utilização dos recursos financeiros provenientes de créditos internacionais, facilitados no quadro de ajuste estrutural pelos órgãos governamentais da Guiné-Bissau. Essa “utilização irracional”, como Podovani (1991, p. 57) a nomeou, provocou, a curto prazo, uma expansão da liquidez e aumento da inflação, o que influenciou negativamente a política cambial e também os pagamentos das dívidas externas. Quanto às consequências fruto das políticas fiscais, foram constatados os cortes nas folhas de pagamentos dos funcionários públicos, os despedimentos, a discrepância no ajustamento dos salários não indexados, os cortes nas despesas estatais e a crise inflacionária que provocaram várias crises: da dívida externa, que o país enfrenta até momentos atuais, política e sociais cíclicas.

Em um período de cinco anos – entre 1987, ano da adesão dos primeiros pacotes de ajuste estrutural, a 1992 –, de acordo com Cardoso (1996), a Guiné-Bissau já tinha passado de mais de 473 milhões de dólares para 600 milhões de dólares de dívida externa, isto dentro de um contexto com falta de agentes econômicos, a não ser os pequenos produtores rurais e agentes do setor informal.

---

<sup>8</sup> O peso foi a antiga moeda da Guiné-Bissau, adotada após a independência, e circulou entre 1975 a 1997. Foi substituída pelo Franco CFA após a entrada do país na organização regional União Monetária dos Estados da África Ocidental.

Portanto, um dos maiores desastres do PAE foi em relação ao surgimento da classe dos “novos ricos”, ou seja, dos pequenos comerciantes que contraíram dívidas para investir no desenvolvimento da economia, um processo conduzido de forma corrupta pelos governantes.

A concessão de créditos a um grupo de pequenos empresários modernos, chamado Ponteiros (Cardoso, 1996), fez com que os recursos provenientes do BM e FMI criassem uma série de desigualdades sociais e conflitos nas áreas rurais pela posse das terras férteis para a produção. Pode-se perguntar quem eram os membros desse pequeno grupo que mais se beneficiou dos recursos do ajustamento estrutural. Para Embalo (1993), esse grupo, que a autora chama de comerciantes modernos, era constituído de médios e grandes produtores agrícolas que se dedicavam ao comércio e também trabalhavam com pequenas transformações de produtos agrícolas. Era uma classe que, no período colonial, desempenhava o papel de intermediários comerciais com poder colonial, e, de certo modo, tinham herdado o sistema econômico anterior. Mas, para Embalo (1993, p. 59):

era um grupo que vivia com uma certa comodidade, mas que não deu ou não pôde dar provas de uma capacidade de acumulação alargada do capital, nomeadamente na diversificação da base produtiva, o que aliás fazia parte da lógica do sistema econômico colonial, assente na produção de um número limitado de produtos agrícolas de exportação. Por outro lado, não convinha às autoridades coloniais criar na colônia um poder econômico local que pudesse pôr em perigo a ordem estabelecida.

Esse grupo só ressurgiu no período da liberalização política, com acesso aos créditos que permitiram seu rápido enriquecimento. Antes, com o regime surgido depois da proclamação da independência, houve uma marginalização deste grupo por parte da nova classe burocrática do Estado. Nesse sentido, para Cardoso (1996, p. 22), com o enriquecimento desta classe:

criou-se assim uma nova aliança entre a burocracia do Estado e os restantes sectores da pequena burguesia em detrimento das antigas, nomeadamente a que foi constituída durante a luta de libertação nacional entre a intelectualidade e o campesinato. A nível das cidades verificou-se uma pauperização progressiva de certas camadas sociais, nomeadamente os funcionários do Estado não pertencentes aos escalões superiores da administração, os operários e restantes assalariados viram a sua sorte piorar de dia para dia, entre outras razões devido a uma diminuição drástica do seu poder de compra, por sua vez consequência de uma inflação galopante que desde 1987 não parou de crescer. No mês de maio de 1992 calculava-se que ela tinha atingido 76% nos doze meses precedentes, contra 30% no mesmo período do ano anterior.

A ascensão de uma classe que outrora serviu de mão ajudante do sistema colonial leva ao entendimento de que o modelo neoliberal representado nas políticas de desregulamentação, privatizações e cortes dos Programas de Ajustamento Estrutural combinou uma política neocolonial. Neocolonial, no sentido descrito pelo líder do movimento pan-africano, Kwame Nkrumah, como uma política que cria Estados-clientes, que são independentes do papel, mas que, na prática, continuam a servir os seus ex-colonizadores.

## 6 Considerações finais

A introdução dos programas de estabilização econômica e de ajustamento estrutural na África de modo geral, e especificamente na Guiné-Bissau, representados por uma ideologia neoliberal, constituiu-se como ataque a uma certa forma do nacionalismo e socialismo do Estado que estava em voga nos primeiros anos da independência. Não se trata daquele nacionalismo branco e cristão que foi a base da edificação do pensamento neoliberal no ocidente, como Brown (2019) descreve, mas sim, do nacionalismo anti-imperialista, anticolonialista e anticapitalismo racial, que foi a base dos movimentos africanos e pan-africanos para as libertações nacionais.

Portanto, a democratização na condição de um processo, tanto na Guiné-Bissau quanto no continente africano de modo geral, continua a apresentar desafios. Estes desafios estão presentes na contradição entre o projeto neoliberal de desregulamentação, da captura política e de esvaziamento das lutas pelos direitos humanos e dignidade humana e as formas de participação política, elementos que são fundamentais para os princípios de uma democracia mais responsiva.

## Referências

ACHINGER, Gertrud. Efeitos do programa de ajustamento estrutural sobre as condições econômicas e sociais das mulheres da zona rural. *Soronda: Revista de Estudos Guineenses*, v. 14, p. 65-82, abr. 1992. Disponível em: <<http://casacomum.org/cc/visualizador?pasta=09708.014#!66>>. Acesso em: 28 nov. 2024.

AGUIAR, Renata; ZEJÁN, Mario. Ajustamento estrutural na Guiné-Bissau. *Soronda: Revista de Estudos Guineenses*, v. 17, p. 79-106, jul. 1994. Disponível em: <<http://casacomum.org/cc/visualizador?pasta=09708.017#!82>>. Acesso em: 28 nov. 2024.

ALVESSON, Magnus; ZEJÁN, Mario. Guiné-Bissau: o impacto do programa de ajustamento estrutural sobre bem-estar dos pequenos produtores rurais. *Soronda: Revista de Estudos Guineenses*, v. 11, p. 81-104, ago. 1991. Disponível em: <<http://casacomum.org/cc/visualizador?pasta=09708.011#!4>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. São Paulo: Filosofia Política, 2019.

CARDOSO, Carlos. Transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil. In: CARDOSO, Carlos; AUGEL, Johannes (org.). *Transição democrática na Guiné-Bissau e outros ensaios*. Bissau: INEP, 1996. p. 13-39.

CHABAL, Patrick. Revolutionary democracy in Africa: case of Guinea-Bissau. In: CHABAL, Patrick (org.). *Political domination in Africa: reflection on the limits of power*. Cambridge; Cambridge University Press, 1986. p. 84-108.

CHABAL, Patrick. A few considerations on democracy in Africa. *International Affairs*, v. 74, n. 2, p. 289-303, abr. 1998. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2623902>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

CONNELL, Raewyn; DADOS, Nour. Where in the world does neoliberalism come from? The market agenda in southern perspective. *Theory and Society*, v. 43, p. 117-138, mar. 2014. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s11186-014-9212-9>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo*: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

EAGLETON-PIERCE, Matthew. Historicizing the neoliberal spirit of capitalism. In: SPRINGER, Simon; BIRCH, Kean; MACLEAVY, Julie (org.). *The handbook of neoliberalism*. New York: Routledge, 2016. p. 17-27.

EMBALO, Filomena. Os desajustes do programa de ajustamento. *Soronda: Revista de Estudos Guineenses*, v. 16, p. 51-70, dez. 1993. Disponível em: <<http://casacomum.org/cc/visualizador.php?pasta=09708.016&pag=2#14>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

FATTON JÚNIOR, Robert. Liberal democracy in Africa. *Political Science Quarterly*, v. 105, n. 3, p. 455-473, out. 1990. Disponível em: <<https://academic.oup.com/psq/article-abstract/105/3/455/7134550?redirectedFrom=fulltext>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

HICKEL, Jason. Neoliberalism and the end of democracy. In: SPRINGER, Simon; BIRCH, Kean; MACLEAVY, Julie (org.). *The handbook of neoliberalism*. New York: Routledge, 2016. p. 142-152.

KOHL, Christoph. Construindo a nação na África pós-colonial: o exemplo de Guiné-Bissau. *Revista Tensões Mundiais*, v. 7, n. 13, p. 39-71, nov. 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.33956/tensoesmundiais.v7i13%20jul/dez.587>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

MACAMO, Elísio. Da disciplinarização de Moçambique: ajustamento estrutural e as estratégias neoliberais de risco. *Africana Studes*, v. 6, p. 231-255, maio 2003. Disponível em: <<https://ojs.letras.up.pt/index.php/AfricanaStudia/article/view/7144>>. Acesso em: 28 nov. 2024.

MBEMBE, Achille. *Out of the dark night*: essays on decolonization. New York: Columbia University Press, 2021.

MENSAH, Joseph. *Neoliberalism and globalization in Africa*: contestation from the embattled continent. Londres: Springer, 2008.

PADOVANI, Fernando. O programa de ajustamento na Guiné-Bissau e a discussão do modelo. *Soronda: Revista de Estudos Guineenses*, v. 11, p. 55-64, fev. 1991. Disponível em: <<http://casacomum.org/cc/visualizador.php?pasta=09708.011&pag=4>>. Acesso em: 25 nov. 2024.

SANÉ, Samba. A contribuição do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa da Guiné-Bissau para a sustentabilidade científica e o desenvolvimento. *Revista de Administração*, v. 8, n. 14, p. 66-96, jul. 2009. Disponível em: <<https://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/article/view/911>>. Acesso em: 25 nov. 2024.

SHIVJI, Issa. Democracia e democratização em África: interrogar paradigmas e práticas. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENDES, José Manuel (org.). *Demodiversidade*: imaginar novas possibilidades democráticas. Belo Horizonte: Autêntica, 2018. p. 114-128.

SLOBODIAN, Quinn. *Globalists: the end of empire and the birth of neoliberalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

SPRINGER, Simon; BIRCH, Kean; MACLEAVY, Julie. *The handbook of neoliberalism*. New York: Routledge, 2016.

TÉ, Didier. *Nação e desenvolvimento na Guiné-Bissau*. as contribuições do instituto nacional de estudos e pesquisa e da Soronda: revista de estudos guineenses. 2020. Dissertação (Mestrado em Estudos Étnicos e Africanos) –Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/31873/1/Didier%20Té%20-%20Nação%20e%20desenvolvimento%20na%20Guiné-Bissau-convertido.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

TRAJANO FILHO, Wilson. Soronda e a produção intelectual no INEL. *Soronda: Revista de Estudos Guineenses*, v. 5, n. 5, p. 143-178, set. 2002. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ra/article/download/27307/29079/31770>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

WHITY, Jessica. *The morals of the market: human rights and the rise of neoliberalism*. New York: Verso, 2019.

*Artigo recebido em: Novembro de 2024.*

*Aprovado em: Janeiro de 2025.*

14

Mamadú Indjai ([mamaduindjai@gmail.com](mailto:mamaduindjai@gmail.com)) é Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel), mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), bacharel em Humanidades e licenciado em Sociologia pela Universidade da Integração da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB).

### **Neoliberalismo e o retrocesso no processo de democratização na África: um estudo sobre os programas de ajustamento estruturais na Guiné-Bissau**

**Resumo:** Desde os últimos 20 anos do século passado, o debate sobre a democracia e o processo de democratização na África contemporânea têm se constituído por uma série de questões que os acompanham no continente. Esse debate envolve, sobretudo, o contexto e o momento em que a democracia chegou à África, promovida por uma proposta de abertura democrática dentro das políticas neoliberais de privatizações, desregulamentações e da redução do papel do Estado em questões de assistencialismo nas áreas da educação e saúde. É neste sentido que esta proposta tem como objetivo compreender a interligação destoante do neoliberalismo com o processo de democratização na África, estudando especificamente um projeto desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos da Guiné-Bissau (INEP), o projeto de Estudos sobre Programas de Ajustamento Estrutural no país.

**Palavras-chave:** Guiné-Bissau; Neoliberalismo; Democratização; Ajustamento estrutural.

**Neoliberalism and the regression in the democratization process in Africa: a study on structural adjustments in Guinea-Bissau**

**Abstract.** Over the past two decades of the last century, the debate on democracy and the democratization process in contemporary Africa has been marked by a series of issues accompanying its development on the continent. This debate particularly involves the context and timing of democracy's arrival in Africa, driven by a proposal for democratic opening within neoliberal policies of privatization, deregulation, and the reduction of the State's role in welfare, particularly in education and healthcare. It is in this sense that this proposal aims to understand the discordant interconnection of neoliberalism with the process of democratization in Africa, specifically studying a project developed by the National Institute of Studies of Guinea-Bissau (INEP), focused on Structural Adjustment Programs in the country.

**Keywords:** Guinea-Bissau; Neoliberalism; Democratization; Structural Adjustment.