

ECONOMIAS E SOCIEDADES EM TRANSIÇÃO NA ÁFRICA LUSÓFONA

As independências da África lusófona surgem num momento histórico particular (1974-1975), onde se registam :

- uma crise económica mundial de grandes proporções ;
- a afirmação da Nova ordem económica internacional (NOEI) e dos princípios do desenvolvimento *self-reliant*, ou auto-centrado, como características posições ideológicas do terceiro mundo.

À independência política (é suposto) seguiria a independência económica (mesmo em Cabo Verde) com relativa desconexão do sistema capitalista : era o grande desígnio dos movimentos de libertação chegados ao poder.

DESTINOS INCERTOS

Quer por posição ideológica quer por força das circunstâncias (retirada brusca dos antigos colonos) verifica-se ampla estatização das economias. A excepção é Cabo Verde, no sector comercial sobretudo. Além disso, por todo o lado, pretendem-se instituir sistemas de planificação centralizada. Em nenhum caso, todavia, os sistemas chegam a funcionar com o mínimo de eficácia. O desempenho económico do Estado é geralmente inadequado, por causas bem conhecidas, como a falta de quadros bem preparados e concepções erróneas de política económica. Com excepção de Cabo Verde, a agricultura tradicional é deliberadamente marginalizada. A estatização dos circuitos comerciais prejudica a situação do sector camponês. Agrava-se a dependência alimentar do exterior, ao contrário do proclamado propósito da autosuficiência alimentar.

Na maioria dos casos, a estagnação ou regressão económica é a regra. Em Angola, só a expansão do sector dos petróleos atenua nalguma medida o subdesenvolvimento global da economia. Como se observa no Quadro I, a evolução é particularmente negativa na África austral na década de setenta, em grande parte como consequência da permanente situação de guerra decorrente directa ou indirectamente da vizinhança do regime racista sul-africano. O Quadro II mostra ainda como, no conjunto dos países da África lusófona, enquanto Cabo Verde apresenta um nível relativamente elevado de "desenvolvimento

humano", Angola e Moçambique situam-se claramente na parte inferior da escala, o que também é reflexo dos penosos processos experimentados depois das independências. Claro que todos os países (em particular a Guiné-Bissau) exprimem também nalguma medida consequências, difíceis de superar, dum sistema colonial por definição pouco vocacionado para o "desenvolvimento humano" quer dos "colonizadores" quer dos "colonizados".

QUADRO I : TAXAS DE CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL DO PIB NA ÁFRICA LUSÓFONA

	1960/1991	1960/1970	1970/1980	1980/1990
Cabo Verde	4,8	5,1	2,8	5,6
S. Tomé e Príncipe	1,6	- 0,9	5,7	- 0,1
Guiné-Bissau	3,1	4,3	2,4	4,0
Angola	0,7	4,6	- 6,4	6,4
Moçambique	0,1	3,7	- 2,4	- 0,7

QUADRO II : TAXAS DE CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL DO PIB POR HABITANTE

	1960/1991	1960/1970	1970/1980	1980/1990
Cabo Verde		1,8	2,1	3,2
S. Tomé e Príncipe	- 0,8	- 2,9	3,2	- 2,9
Guiné-Bissau	0,6	4,8	- 2,0	2,1
Angola	- 1,5	3,1	- 8,5	3,6
Moçambique	- 2,1	1,3	- 4,9	- 2,2

Nota : é de lembrar a precaridade destas séries estatísticas.

Fonte : *Handbook of Trade and Development Statistics*, UNCTAD, 1992.

QUADRO III : CLASSIFICAÇÃO DOS PAÍSES DA ÁFRICA LUSÓFONA SEGUNDO O "DESENVOLVIMENTO HUMANO"

	ORDEM (1990)	VALOR DO IDH* (1990)
Cabo Verde	109	0,428
S. Tomé e Príncipe	112	0,399
Moçambique	146	0,155
Angola	147	0,150
Guiné-Bissau	151	0,088

* Indicador composto de "desenvolvimento humano" calculado em UNDP, *World Human Development Report*, Nova Iorque, 1991. O IDH varia de 0 a 1. O número total de países considerado foi 160. O Japão figurava em primeiro lugar nesse ano com 0,993, e a Serra Leoa em último com 0,048.

Na década dos oitenta, as estratégias económicas começam a ser revistas. A Guiné-Bissau foi o primeiro país a praticar medidas de "estabilização económica". Angola é o mais atrasado nesta evolução. Cabo Verde consegue nalguma medida evitar o processo, graças à administração judiciosa duma "ajuda externa" muito elevada em termos

"per capita". Moçambique é o país mais martirizado por guerras e catástrofes naturais (secas e inundações); neste país a destruição de recursos humanos e materiais é incalculável.

As referências ideológicas e os modelos normativos do desenvolvimento entram em profunda convulsão nos anos oitenta, enquanto a crise económica mundial desencadeada em meados dos anos 1970 se abate duramente sobre África e outras regiões do Terceiro Mundo. O FMI (Fundo monetário internacional) e o BM (Banco mundial) dominam na prática a política económica dos países fortemente endividados. É o caso presente da Guiné-Bissau, de Moçambique e num próximo futuro de Angola. Cabo Verde consegue uma relativa autonomia na gestão da ajuda multilateral, mas tem ainda por construir um sistema produtivo viável, que não pode assentar na agricultura. A derrocada do chamado Sistema socialista mundial representa um golpe mais nas estratégias económicas originárias da fase pós-colonial: descrédito dos sistemas de planificação central; descrédito de fontes alternativas de ajuda externa (em relação ao sistema capitalista); redução ou anulação do grau de manobra nas relações com os EUA (o facto é crucial na evolução dos conflitos nos países da África austral). Cessam pois, dolorosamente, as ilusões voluntaristas e desaparecem também as referências normativas aos "modelos" para um desenvolvimento relativamente endógeno e autónomo. Ao ideologismo radical dos anos 1970 sucede o pragmatismo da sobrevivência a curto prazo.

Ao mesmo tempo são flagrantes as falhas e limitações da "ajuda externa". Esta é muitas vezes ineficaz, talvez mais perpetuadora dos problemas que pretende resolver do que solução para as suas causas. A "ajuda alimentar" como a "assistência técnica" são passíveis de numerosas críticas. A questão é tanto mais determinante quanto quatro dos cinco países da África lusófona pertencem ao grupo dos *Least Developed Countries*, isto é, o grupo dos países mais pobres na classificação da ONU, também os mais tributários da assistência externa. Os países da África lusófona não constituem excepção às tendências dominantes na ideologia económica actual: assim, em todos eles, assiste-se hoje a um processo de desestatização e privatização. Seria porém surpreendente se estas tendências não oferecessem características específicas relativamente (por exemplo) à Europa latina. Citemos algumas:

- O Estado, nestes países, é quase sempre uma entidade amorfa, ainda formalmente onnipresente mas também omni-impotente. O processo é liderado por instâncias como o Banco mundial ou outras entidades estrangeiras (instituições multilaterais de ajuda), mas não parece existir uma racionalidade global na transformação dos sistemas económicos, talvez por esta ser mais gerada por factores exógenos do que endógenos.

- Não existe um empresariado nacional, embora, por todo o lado, se tente a sua formação, sobretudo ao nível dos pequenos empreendimentos, como será referido na segunda parte deste texto.

- A administração pública está ameaçada de colapso pela degradação absoluta e relativa da função pública, no quadro das conhecidas medidas de "estabilização económica". Os funcionários, a

todos os níveis, sobrevivem graças a estratégias pessoais de obtenção de rendimentos alternativos.

Os processos de democratização (ainda com relativa excepção de Cabo Verde) surgem de fora para dentro, são conduzidos pelos poderes estabelecidos mas no contexto de acentuada crise económica, social e política. Há o risco, nalguns casos, de o pluralismo político exprimir apenas clivagens étnicas. Por outro lado, é claro que os partidos no poder desde as independências sofreram grande erosão do seu suporte popular.

Todas as economias e sociedades em causa encontram-se pois em processos acelerados de transição, mas para destinos incertos. Algumas interrogações sobre pontos chave podem formular-se quanto ao futuro :

- Que regimes políticos vão finalmente emergir ? Não só a expressão política das oposições é ainda obscura, como a própria natureza dos partidos no poder está em transformação, sendo imprevisíveis as consequências de lutas internas pela liderança nesses partidos. Não é de forma alguma seguro que a democracia de modelo ocidental possa funcionar com êxito nesses países, sendo provavelmente o caso mais promissor a experiência cabo-verdeana, ainda assim justificativa de numerosas interrogações quanto ao futuro imediato.

- A emergência do poder económico privado, nacional e estrangeiro, que consequências terá ao nível da estruturação do Estado e do poder político ? E do "desenvolvimento" *tout court* ?

- A relativa autonomia progressivamente concedida à sociedade (mais distanciada do Estado) irá permitir estratégias económicas e sociais mais diferenciadas, eventualmente mais conformes aos interesses das populações camponesas, até agora mais vítimas passivas do que agentes activos da mudança social e do crescimento económico ?

- Os movimentos de libertação, conquistada a independência política, assumiram-se como forças "nacionais", isto é, portadoras de projectos de construção dos Estados-nação. No presente contexto, que forças poderão assumir ainda tal papel ? Em suma : que forças jogam ou poderão jogar a favor da ideia de independência nacional tão forte nos primeiros anos da era pós-colonial ?

No contexto da África austral, apesar de evoluções positivas recentes, quer Moçambique quer sobretudo Angola parecem ainda distantes duma normalização política. Os dois casos são muito diversos, até pela distinta natureza das forças que se têm oposto ao regime estabelecido. Moçambique encontra-se muito mais dependente – designadamente através do comportamento da Renamo – do processo de transição sul-africano. Em qualquer caso, todavia, o futuro parece apontar para uma integração regional mais aprofundada na África austral, com papel decisivo da República da África do Sul na fase pós-aparteid. É sobre estes dois países, em particular o de Angola, que ensaiaremos uma reflexão mais específica sobre algumas dimensões dos processos de transição em curso. A tónica dominante da nossa análise será sócio-económica, embora sem renunciar à pesquisa da lógica global dum processo em que o factor político assume ou parece assumir hoje carácter determinante.

UMA PASSAGEM HARMONIOSA À ECONOMIA DE MERCADO ?

A ideologia dominante nas análises correntes sobre o desenvolvimento africano é bem refletida na seguinte passagem dum estudo do Banco mundial :

"Entrepreneurs will play the central role in transforming African economics. A consensus, increasingly reflected in policy reforms and other initiatives, is forming around this vision of Africa's future. By creating an environment in which people develop their skills and talents to their full capacity, African countries can make the entrepreneurial catalyst a key strategy for promoting sustainable growth with equity" (1).

Claro que indêntica perspectiva é assumida na análise da problemática do desenvolvimento à escala mundial pela mesma instituição (2), tudo conduzindo a uma reavaliação do papel do Estado entendido como agente favorável ao mercado (*market-friendly*) e não seu opositor. Então, Estado e mercado não seriam (deveriam ser) adversários mas agentes complementares, conjugados em criar factores ambientais de competitividade estrutural das empresas e empresários ou, na linguagem em moda de Michael Porter, da "vantagem competitiva das nações" (3).

A trajectória ideal da economia e sociedade africanas seria assim uma passagem harmoniosa à economia de mercado e à democracia política, tudo conduzindo à inserção bem sucedida no mercado mundial, esta constituindo em último análise o motor do crescimento económico e também, com as cautelas necessárias, do desenvolvimento humano das nações. Note-se, de passagem, como esta ideologia determina hoje evoluções em todos os cantos do planeta, da Suécia e Portugal a Cabo Verde e Angola, Vietnam ou Europa do Leste. Mesmo no continente africano, que mais nos interessa neste texto, vozes dissonantes como as de Samir Amin são (ao menos de momento) pouco escutadas (4).

(1) WORLD BANK, *Sub-Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Growth*, 1989, Cap. 6.

(2) WORLD BANK, *World Development Report, 1991, (the Challenge of Development)*, Cap. 7 em particular.

(3) WORLD BANK, *The Competitive Advantage of Nations*, Londres, MacMillan, 1990.

(4) Cf. designadamente o seu prefácio à obra colectiva dirigida por Peter ANYANG NYONGO, *Afrique : La longue marche vers la démocratie*, Paris, Forum du tiers monde, Université des Nations-Unies, Éditions Publisud, 1988 ; cf. também de S. AMIN, *L'Empire du Chaos*, Paris, L'Harmattan, 1991.

Segundo ele, não se pode pensar em vencer o sub-desenvolvimento sem a intervenção sistemática do Estado. Ora "a democracia burguesa – com todos os limites históricos que implica – é fundada nessa separação entre a sociedade civil e o Estado". Mas, segundo Amin, a sociedade civil é "raquítica, mesmo inexistente, nas sociedades periféricas". Isto, além do mais, porque "o económico está submetido ao político". A democracia burguesa só seria possível nos Estados capitalistas centrais. Não só nas periferias mas também nas chamadas semi-periferias – digamos, noutra linguagem mais jornalística, nos Novos países industrializados (NPI) – não é possível demonstrar a existência de Estados burgueses nacionais "capazes de comandar a acumulação interna e de submeter a esta a lógica das suas relações externas". Para Samir Amin, afinal,

"[o] critério qualitativo que permite classificar as sociedades do sistema capitalista mundial em centros e periferias é em definitivo a natureza do seu Estado" (5).

Não vamos aqui entrar em debate teórico complexo e fundamental, aliás de extrema actualidade em África e não só. Interessa-nos todavia balizar um terreno de análise aplicada que necessariamente remete para as questões evocadas. O que se passa hoje em toda a África lusófona – e também noutros sítios, obviamente – é uma tentativa de sintonização ou *aggiornamento* que toma por referência a trajectória ideal que acima referimos. Teríamos pois, simultaneamente, a transição para a economia de mercado e a transição para a democracia política, ambas abrindo finalmente caminho ao desenvolvimento social e económico. Mas, como sempre sucede, a trajectória real pode desviar-se significativamente do modelo desejado... ou imposto formalmente pelas circunstâncias. É a trajectória real que pode identificar-se nas experiências em curso, particularmente na África austral, que nos interessa examinar neste texto, nalguns aspectos relevantes para a problemática teórica que antes evocámos (6).

Com este intuito vamos abordar – apenas de forma muito esquemática e preliminar – a emergência dum novo relacionamento entre o Estado e o empresariado "nacional" em formação, num contexto de mudança em que inter-agem processos de transição "política" e de transição "económica". Admitamos, para facilidade de exposição e tomando por principal referência o actual processo angolano, que as diversas dimensões dos processos em curso podem ser classificadas da forma seguinte :

(5) Prefácio de Samir AMIN, *op. cit.*

(6) O autor coordena, no âmbito do Centro de estudos africanos (CEA/ISCTE) um programa de investigação sobre a emergência do empresariado africano, programa actualmente em curso em Angola e Moçambique. O texto reflete análises, ainda não concluídas, decorrentes de inquéritos, entrevistas e estudos documentais realizados no âmbito do programa.

– Processo político (P) : cessação das hostilidades, segurança interna, passagem da luta política para o quadro jurídico da democracia multipartidária, criação do "Estado de direito".

– Processo económico (E) : estabilização e ajustamento estrutural (segundo o paradigma BM-FMI) privatização e desestatização, criação dos fundamentos legais e institucionais da "economia de mercado".

– Processo político-económico (PE) : reconversão do Estado como "agente de desenvolvimento", designadamente pela reforma da administração pública e reestruturação do sector empresarial do Estado. O Estado "amigo do mercado" (na expressão do Banco mundial) é ainda assim personagem importante : cria economias externas, desenvolve recursos humanos, efectua a regulação monetária e financeira, e (*last but not least*) assegura a ordem pública, a segurança dos cidadãos, os direitos da propriedade, etc.

As três "dimensões" da transição são obviamente interdependentes e decorrem numa mesma dinâmica social concreta em que o factor político é determinante. A distinção serve todavia – assim o cremos – para identificar alguns problemas reais, talvez insuficientemente analisados, nesta perspectiva duma dinâmica complexa de transição dum sistema económico (e político) para outro sistema económico (e político). É hoje evidente que a abundante literatura sobre a transição do capitalismo ao socialismo se tornou rapidamente obsoleta, enquanto nos falta enquadramento teórico para analisar transições, nalguma medida, de sentido contrário. Poder-se-ia ironizar facilmente a partir da flagrante simetria entre um "socialismo real" que caricaturou um "socialismo (afinal) utópico", e o "capitalismo utópico" (*raison d'être* do discurso dominante sobre a economia de mercado) que estende a passadeira por onde avança o "capitalismo realmente existente".

Parece, em qualquer caso, razoável admitir que em pura lógica formal a sequência desejável dos processos referidos seria P ? E ? PE. Na realidade, observa-se mais uma sequência do tipo E ? (PE) ? P ou E ? P ? (PE) em que esta última expressão significa evolução negativa do Estado como agente económico, em resultado das medidas exigidas pela estabilização-ajustamento estrutural com consequências conhecidas : redução do rendimento real dos funcionários (já baixo à partida), desvalorização da função pública comparativamente ao sector privado, etc.

É também óbvio que, nos casos de Angola e Moçambique, logo que o processo político permitir aceitável segurança dos cidadãos em qualquer parte do território nacional, esse simples facto terá consequências económicas de primeira grandeza a muito curto prazo, basicamente traduzidas na relativa integração económica nacional, decorrente da livre circulação de pessoas e bens. É aliás de notar que, no começo dos anos oitenta e ainda antes das medidas efectivas de estabilização económica, a decisão do governo da Guiné-Bissau de abolir barreiras administrativas e fiscais internas à circulação de pessoas e bens motivou, desde logo, apreciável melhoria das condições de vida no interior do país e, possivelmente, na própria capital. A curto prazo, em Angola, a "economia de mercado" avançará talvez mais por força deste processo de efectiva realização do mercado nacional do que por medidas legais decretadas em Luanda. Em Moçambique, a

proliferação dos "dumba nengue" (mercados ilegais) na cidade de Maputo manifestou a irreprimível força dos mecanismos espontâneos de oferta e procura, mesmo quando a insegurança generalizada das populações limitava a sua extensão ao território nacional.

Por outro lado, as transições decorrem na prática em consequência de factores complexos internos e externos que traduzem *timings* específicos: assim Moçambique avançou mais no vector E do que Angola, mas esta adiantou-se no vector P, para recuar de novo desde 1992, enquanto a evolução "perversa" de tipo (PE) é comum; em parte alguma, porém, se nota a evolução "virtuosa" do Estado como agente de desenvolvimento.

Como surge em tão complexo e instável contexto o emergente empresariado nacional? Repare-se que se esta personagem efectivamente não emerge, teríamos como que (parafraseando Shumpeter) o Hamlet sem o Príncipe da Dinamarca, ou seja: o discurso normativo sobre a economia de mercado como motor do desenvolvimento postula obrigatoriamente a crença na existência desse empresariado. É todavia significativa a afirmação pública dum empresário angolano que ouvimos recentemente em Luanda: "no tempo colonial, foram os Portugueses que impediram o desenvolvimento das empresas angolanas; depois da independência foi o Estado marxista; agora, serão as empresas estrangeiras?" Vejamos a questão mais de perto.

É sabido como nas sociedades africanas se encontra uma grande heterogeneidade, não só étnica e cultural, mas também em matéria de sistemas económicos, podendo coexistir no espaço sistemas produtivos separados no tempo por longos percursos da história humana. Philippe Hugon nota a este propósito

"a coexistência durável de formas de produção muito heterógenas sem que a grande empresa tenda a dissolver a pequena nem que o modo de produção capitalista se torne exclusivo", salientando "o peso das relações familiares, étnicas, ou de castas, ao lado do salariado" (7). Esta heterogeneidade leva imediatamente a admitir a existência de núcleos diferenciados de empresas e empresários africanos, quer por factores étnicos e/ou culturais, quer por diferentes posicionamentos funcionais no tecido económico.

Quer em Angola quer em Moçambique – aqui a postura favorável do Estado face à iniciativa privada é alguns anos anterior à de Angola – parece possível identificar dois movimentos distintos de emergência de empresários nacionais (que não são todavia únicos): por um lado, aqueles que provêm do sector informal, basicamente no comércio e na agricultura; por outro, digamos num sentido "de cima para baixo" ao invés do anterior, aqueles que provêm da administração pública ou do sector empresarial do Estado, em vias de privatização. Neste último processo encontramos "gestores" que adquiriram capacidade e poder para se alcandorarem a "empresários", pelo menos, a terem essa ambição. No outro, trata-se de passar do ofício ou do pequeno negócio ou

(7) Comunicação incluída em *Actes du colloque Entreprises et entrepreneurs en Afrique (XIX^e et XX^e siècles)*, Vol. I, Paris, L'Harmattan, 1983.

ainda da cooperativa escassa ou nulamente formalizada (como nas cinturas verdes dalgumas cidades de Moçambique) à pequena empresa já no sector formal da economia visando claramente inserir-se na lógica do mercado e do lucro.

O PIOR OU O MEDIÓCRO

Não é claro, nas presentes circunstâncias de Angola e Moçambique, se o "Estado em vias de tornar-se amigo do mercado" favorece mais ou menos o empresariado estrangeiro do que o nacional. As queixas deste são frequentes, designadamente em matéria de recurso ao crédito, de incapacidade administrativa do Estado, etc., mas é normal que os mais débeis peçam e esperem (ainda uma vez) demasiado dum Estado também enfraquecido na relação com o capital estrangeiro, nas suas diversas formas. O que parece todavia evidente é precisamente a fragilidade desses dois agentes económicos que em teoria deveriam mutuamente apoiar-se: o Estado catalizador e dinamizador do desenvolvimento nacional e o empresariado intérprete principal desse mesmo desenvolvimento. O que nos conduz finalmente a imaginar três cenários distintos para o desenlace das transições que vimos analisando:

O cenário A (anarquia e enclaves) assume a incapacidade estrutural do Estado para se afirmar como agente de desenvolvimento nacional, sequer como garante eficaz da lei e ordem pública. O cenário admite a permanência duma situação generalizada de "bandos armados" dominando largas zonas do território nacional sem objectivos políticos definidos, tão somente vivendo da pilhagem e da violência armada. Zonas economicamente mais atractivas para interesses económicos externos são administradas por estruturas autónomas ad hoc, geridas por aqueles interesses, sem que o poder político formal tenha capacidade para sobrepôr-se a tais estruturas. O cenário assume ainda a inviabilidade da democracia política, à maneira ocidental, como forma do governo; quanto à "economia de mercado", traduzir-se-ia neste caso em formas neo-coloniais de exploração de recursos materiais e humanos de áreas periféricas do sistema da economia mundial.

O cenário B (integração passiva e subordinada no mercado mundial) admite uma estabilização económica e política em que o crescimento é extravertido, acentuando desequilíbrios e tensões sociais internas, com o empresariado emergente dependente da associação ou subordinação ao capital estrangeiro. Não é crível a democracia política, pois o funcionamento da economia requer uma forte coacção dum Estado necessariamente impopular.

O cenário C (integração regional, com projecto endógeno de desenvolvimento) corresponderia ao "melhor dos mundos possíveis": crescimento equilibrado da economia nacional em vias de estruturação com projecção externa quanto possível adequada à superação da pobreza absoluta e à atenuação da relativa, em suma ao

"desenvolvimento humano" do grande número. Implicaria uma integração regional na África austral com a República da África do Sul pós-apartheid apostada em estratégia semelhante no plano interno. Neste caso, e só neste caso, pareceria viável a emergência dum empresariado nacional digno desse nome.

As transições em curso parecem desenhar-se num movimento típico do cenário B, eventualmente combinado com A. A hipótese C depende de muitos factores, mas provavelmente a evolução mais influente a médio/ longo prazo residirá na República da África do Sul.

Janeiro de 1995

Mário MURTEIRA

*Centro de estudos africanos
do Instituto superior de ciências
do trabalho e da empresa (Lisboa)*

(Les sous-titres sont de la rédaction).