

Documentos de Trabalho nº50, CEsa, Lisboa, 1998

A Política Económica e Social em Cabo Verde

por
Carlos Sangreman Proença

Assistente do ISEG; docente de “Economia do Desenvolvimento” e “Fontes e Métodos Estatísticos” (licenciatura). Prepara o seu doutoramento com um estudo sobre “Efeitos sociais das políticas de ajustamento e estabilização nas populações urbanas: o Caso de Guiné-Bissau”. Assessor do Ministério do Plano na Guiné-Bissau em 1986 e 1987. Missões técnicas a Cabo Verde e Guiné-Bissau em 1992, 93,94 e 97, para o PNUD, União Europeia e Banco Mundial.

Os trabalhos reproduzidos nesta série são da exclusiva responsabilidade dos seus autores.

O CEsa não confirma nem infirma quaisquer opiniões neles expressas.

INDICE

- A. Introdução
- B. Os constrangimentos estruturais
- C. As sugestões de estratégia
- D. A política económica e social como estabilização e ajustamento, sua tipologia e aplicação ao país.
- E. A implementação da política económica e social em Cabo Verde: o Planeamento “on line”.

Bibliografia

A. INTRODUÇÃO

Os textos que se publicam neste Documento de Trabalho, têm a sua origem num estudo efectuado para a União Europeia, em Julho/Agosto de 1997, sobre Cabo Verde.

O autor integrou uma equipa, que realizou uma análise da política económica e social prosseguida por aquele país no período de 1991 a 1997. Esse grupo de trabalho foi liderado pelo Professor Ernâni Lopes, e incluía também a Dra. Virgínia Lopes da Partex, e o Dr. Higinio Cardoso de Cabo Verde; além disso foi acompanhada de perto, e de uma forma extremamente útil, pelo Dr. Gualberto do Rosário, Ministro da Coordenação Económica.

Esse estudo destinava-se em síntese a:

- Justificar tecnicamente o acesso de Cabo Verde aos fundos específicos da União Europeia, para apoio a políticas de ajustamento estrutural no âmbito da Convenção de Lomé.
- Apoiar as decisões da comunidade internacional de apoio à implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento 1997-2000 elaborado pelo Governo.
- Procurar sugestões para um volume de dívida interna insustentável pelo Orçamento de Cabo Verde.

Os textos de que se partiu para a presente publicação foram as primeiras versões de uma parte daqueles que foram elaborados pelo autor e apresentados a discussão a toda a equipa, que os transformou / aprovou / rejeitou e incluiu na versão final do relatório.

A razão de ser desta publicação vem da utilidade, na divulgação de textos sobre a temática referida, para disciplinas na área do desenvolvimento. Vem também da evidente relação que o autor acredita existir entre este tipo de estudos, e a ligação da comunidade científica ao mundo real.

Como é evidente, toda a responsabilidade por erros e imprecisões pertence ao signatário.

B. OS CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIS

Cabo Verde é uma Nação com uma história de 500 anos, e com a formação da sua identidade colectiva, das suas estruturas socio-económicas, da sua estratificação social, da sua ideologia base religiosa católica, construída ao ritmo dos tempos ao longo de todo esse período. Não nos parece que exista uma procura/construção de uma identidade apenas no século XX. Esse processo iniciou-se com a descoberta e povoamento das ilhas e sempre teve características próprias, documentadas nos diversos registos das relações entre os habitantes, sobretudo de S. Tiago, e a coroa portuguesa.

O processo de independência em 1974/75 foi um momento histórico que permitiu a afirmação mais clara das características duma Nação que tem a sua população a residir em vários lugares do mundo, e faz referência a um território físico de 4.032 km², constituído por dez ilhas atlânticas.

Os constrangimentos estruturais do território de Cabo Verde podem ser explicitados pela detecção dos equilíbrios fundamentais que permitiram a génese e existência da Nação.

O primeiro equilíbrio é o da existência versus função histórica. O país foi-se constituindo como plataforma de apoio à expansão portuguesa (e mais tarde à manutenção da relação colonial), e à transferência de recursos humanos de África para o continente americano. Ou seja a sua razão de existência assentava numa posição geo-estratégica que lhe permitia cumprir uma função histórica de prestação de serviços, que deixaram de existir no século XIX e XX. Mas se essa função histórica terminou, a existência da Nação manteve-se. Ou seja a população com uma identidade colectiva não desapareceu, e foi transformando esses serviços que se iam extinguindo, noutros, como o apoio à navegação e a actividades de pesca de longo curso. A emigração e a ocupação de postos de trabalho com diferentes níveis de qualificação em vários países africanos, europeus e americanos, mantendo uma relação com o país ainda que esporádica, foi outra forma de continuar a ter uma função de existência.

Esse equilíbrio determinava a manutenção de um segundo. A relação entre a população e os recursos criadores de valor. Pelas condições de ausência de chuvas articulada com a fraca capacidade de retenção de águas do solo, e pela configuração da plataforma continental, a dimensão da população é função dos recursos agrícolas, pecuários e marítimos, e não consegue sobreviver a partir de limites determinados pelas condições históricas e geográficas.

A ausência de recursos minerais não permite o desenvolvimento de uma base produtiva clássica assente na produção de bens físicos que pudessem constituir uma base para trocas internacionais.

A função histórica referida anteriormente, justificou a transferencia de recursos do Resto do Mundo para o país, que se tornaram o motor da criação de rendimento, ultrapassando a ausência de recursos de mercado e o isolamento de uma economia pequena e insular, configurando o que alguns autores chamam “economia de circulação”. Os grandes reguladores foram as fomes, e as taxas de mortalidade infantil altas. No século XIX e XX o desaparecimento do primeiro equilíbrio e o aparecimento de condições tecnológicas de navegação para um elevado numero de pessoas em condições de garantir a sobrevivência, permitiu que a circulação de recursos humanos adquirisse a nova forma de emigração para os EUA e Europa.

Este segundo equilíbrio vai sendo desfeito também pelo sucesso da política social de melhoria das condições de vida da população, sobretudo no período pós-independência: as fomes acabaram, e as taxas de mortalidade infantil e esperança média de vida alteraram-se radicalmente em poucos anos. O outro regulador, a emigração clássica, tem uma evolução aleatória pouco influenciável por Cabo Verde, dependente da situação socio-política dos Estados receptores. A maior ou menor abertura a contingentes migratórios para zonas como os EUA ou a União Europeia, não permite assentar nesse mecanismo soluções estratégicas para a manutenção dos fluxos populacionais de reposição do equilíbrio.

A inexistência de recursos deu origem a um modelo de sociedade onde a importância da educação é grande, como vinculo de sucesso em actividades comerciais, de serviço no funcionalismo ou para a emigração. O sucesso da política de expansão da escolaridade e alfabetização levou a um aumento generalizado da instrução e da consequente alteração nos padrões de vida a que as populações aspiram.

Assim um terceiro equilíbrio entre aspirações/realidade tem vindo a complicar-se por uma crescente complexidade das aspirações da população face à possibilidade de acesso real aos modelos de vida mais satisfatórios. A capacidade de deslocações e comunicações em ascensão por todo o mundo, o recente aumento da electrificação, sobretudo nos pequenos centros urbanos, vai agravar este desequilíbrio pela expansão da televisão e das suas imagens de outros lugares, onde a vida tem um nível mais elevado. Este equilíbrio tem também uma dimensão identitária: os modelos de aspiração das elites (e da população em geral ?) sempre penderam mais para Portugal/Europa/EUA do que para o continente africano. O fim da relação colonial implicou uma reconversão deste modelo e, quanto a nós, não se detecta ainda uma clara definição das tendências dessa transição, nem em termos da política externa, nem de tendências culturais/literárias/musicais.

O equilíbrio rural/urbano sempre se inclinou para o segundo. O modelo seguido de gestão dos fluxos internacionais acentuou essa tendência. Era inevitável que as populações urbanas fossem as primeiras a beneficiar dos fundos externos. O que parece passar-se nos últimos anos é um agravamento desse desequilíbrio a ponto de a população rural se deslocar para os centros urbanos, criando e/ou agravando as limitações de estruturas existentes nas cidades.

O equilíbrio entre a população activa e o emprego disponível, nunca existiu. O desequilíbrio população/recursos e rural/urbano agravam este desequilíbrio do mercado de trabalho, fruto da falta de postos de trabalho que absorvam a mão-de-obra que vai chegando ao mercado. O salário base da função pública, os trabalhos das FAIMO e as remessas de emigrantes, agindo em conjunto, estabelecem um funcionamento do mercado de trabalho onde o preço do salário se mantém alto, a preços pouco competitivos internacionais.

C. As sugestões de estratégia

Estes equilíbrios são a base estrutural da existência do país e sua reposição sob formas adaptadas aos tempos de hoje são a chave para a definição de uma estratégia de desenvolvimento do país.

Essa estratégia não pode ser refém da concepção de economia que faz da industrialização e da acumulação/ investimento de um excedente de valor acrescentado o núcleo central de qualquer processo de desenvolvimento, e que influenciou a elaboração do 1º Plano de Desenvolvimento do país. Tem-se sempre bem presente a evolução do pensamento científico sobre o desenvolvimento sobre a qual se fazem breves referências no ponto seguinte.

Mas também não devemos cair no pólo oposto de considerar Cabo Verde um caso absolutamente excepcional no conjunto dos Estados mundiais. Estes constituem os seus parceiros de relacionamento obrigatórios e nenhum corpo demasiado estranho é bem aceite por um conjunto mais ou menos tipificável. O país é uma pequena economia insular mas o isolamento característico se ainda é importante está em queda com os actuais meios de comunicação e circulação instantânea de documentos vozes e imagens.

A primeira linha estratégica que se sugere tem a ver com o equilíbrio entre a existência e a função histórica. Ou seja Cabo Verde tem de recuperar o seu papel no conjunto das nações e das forças extra Estado que configuram hoje o mundo.

Esse equilíbrio é fundamental para a manutenção dos restantes.

A sua localização geo-estratégica entre a Europa e a África Sub-Sahariana aponta claramente para uma inserção dinâmica na relação entre os Estados e outros agentes que estabeleçam todo o tipo de relações prioritariamente entre essas zonas do mundo. Essa inserção faz-se por múltiplos canais desde os diplomatas, e os “lobby” em estâncias nacionais e internacionais variadas, até à venda de serviços de todo o tipo.

E assenta no único recurso de que o país dispõe em boas quantidades: a formação, a capacidade de aprender, a inteligência, e a verticalidade dos seus homens e mulheres.

A segunda linha estratégica que pensamos dever considerar tem a ver com a alteração estrutural dos serviços que o país pode produzir para o Resto do Mundo e já não só para o país colonizador. Com uma noção de serviços que passa não só pela concepção tradicional dos serviços aéreos, portuários, turismo, telecomunicações, como também por outros menos tradicionais como a estabilidade social, a evolução política sem sobressaltos, a capacidade de gestão de fundos

externos, o bom nome internacional, a cultura musical e literária existente, a articulação com as comunidades na diáspora. Esses são serviços que podem ser olhados como tendo um preço internacional como qualquer outro bem, que constituem uma mais valia que o país pode e deve desenvolver e numa perspectiva de aposta futura parecem oferecer a garantia de se inserirem nas linhas mestras de desenvolvimento do mundo contemporâneo.

Pretende-se assim ajudar a melhorar o equilíbrio entre recursos/população e emprego/população activa e entre as aspirações e a realidade.

A terceira linha estratégica tem a ver ainda com o recurso único do país - o humano - e pretende recuperar o equilíbrio população/recursos e aspirações/realidade. Pensamos que Cabo Verde tem de definir uma linha estratégica que contemple uma fileira de formação - mobilização - prospecção de mercados - colocação, direccionada para a recuperação, criação e transformação dinâmica dos circuitos de emigração tradicionais ou novos que permita dar apoio das organizações públicas à população na diáspora, com níveis de formação baixos e médios, desde a aspiração à emigração até ao sucesso económico e ao estabelecimento de ligações com a comunidade do território físico em bases que ultrapassem o simples envio de remessas às famílias.

Pensamos por último que a fragilidade dos equilíbrios em Cabo Verde coloca a sua população numa situação simultaneamente fraca e forte: o insucesso tem um preço muito alto, logo o empenhamento para o sucesso é muito mais forte do que se existissem “amortecedores” que permitissem à população viver sem políticas de desenvolvimento com efeitos positivos. O equilíbrio rural/urbano depende directamente da capacidade de governação central e local.

Uma ultima linha estratégica que pensamos poder integrar estas recomendações tem a ver com a firme mobilização das populações para manter e exercer um controle político apertado dentro do modelo parlamentar aprovado constitucionalmente.

D. A política económica e social como estabilização e ajustamento

Pretende-se com este ponto definir um padrão, ou tipologia, de medidas de estabilização e ajustamento estrutural adoptadas na África SubSaariana, que possa servir de termo de comparação para avaliação do tipo de políticas adoptadas por Cabo Verde.

O conceito de estabilização e ajustamento estrutural

O conceito de estabilização e ajustamento estrutural é hoje utilizado em inúmeros artigos oriundos de áreas de conhecimento muito diversas, seja no sentido mais genérico como sinónimo de desenvolvimento¹, seja no sentido mais restrito que se desenvolve neste ponto. Note-se que esses conceitos têm uma história que remonta à reconstrução europeia do pós-guerra 1939-45, e à necessidade de evitar o proteccionismo exacerbado dos anos vinte e trinta.

A partir dos anos 80, o conceito aplica-se aos países em desenvolvimento, com os objectivos de "reduzir o déficite da Balança de Transacções Correntes, minimizando os efeitos nefastos sobre o crescimento de longo prazo... os empréstimos para ajustamento estrutural têm por finalidade ajudar os governos a adoptar as reformas políticas e institucionais necessárias, apesar de politicamente difíceis, destinadas a melhorar a utilização dos recursos."²

Para o Banco Mundial, no seu relatório anual de 1988, esses conceitos podem ser formulados do seguinte modo:

- estabilização: políticas incidindo em geral sobre a procura, com o objectivo de atingir níveis sustentáveis de déficite fiscal e da balança de pagamentos, e reduzir a taxa de inflação.

- ajustamento estrutural: reformas de políticas e de instituições de nível macro-económico (como os impostos e taxas aduaneiras), macro-económico (como a política fiscal), e intervenções institucionais; estas alterações são concebidas para melhorar a eficácia da atribuição de recursos, expandir o crescimento potencial e aumentar a capacidade de resistência a choques externos.

¹ "A essência do desenvolvimento é o ajustamento estrutural...", Streeten, P. (1989).

² Stern, (1983), em IMF Conditionality, Williamson, J., ed., Washington, D.C., EUA.

- ajustamento: políticas com o objectivo de conseguir equilíbrio ou alterações na estrutura de incentivos e instituições, ou em ambos; quando o acento é posto no primeiro pode designar-se por estabilização, quando é posto no segundo por ajustamento.

Assim parece-nos que o principal referencial de análise na distinção estabilização - curto prazo/ajustamento estrutural - longo prazo, entende-se não só como menos/mais tempo, mas também como:

- a estabilização/curto prazo não altera a capacidade produtiva potencial da economia mas somente a capacidade utilizada (estrutura do capital fixo estabilizada).

- o ajuste estrutural/longo prazo altera a capacidade produtiva potencial da economia.

- a estabilização/curto prazo pressupõe que a sociedade como um todo suporta os efeitos sociais perversos que as medidas tomadas possam implicar. (por exemplo as medidas de restrição da procura supõem uma deterioração do nível de consumo da população).

- o ajuste estrutural/longo prazo prossegue medidas que não supõem uma deterioração das condições de vida da totalidade das populações.

- a estabilização/curto prazo corrige um desequilíbrio temporário devida a factores externos ou internos não consentâneos com o modelo prosseguido pela sociedade.

- o ajustamento estrutural/longo prazo promove as alterações necessárias à afirmação ou construção desse modelo de forma que se acredita ser duradoura.

Instituições internacionais como o BAD, PNUD e BM em 1990, consideravam três gerações de programas de ajustamento:

A primeira entre 1981-84, em países como a Costa do Marfim e Senegal e o Quênia, centravam a concepção de medidas de política monetária e fiscal, com o objectivo de reduzir a procura agregada, incluindo a diminuição de despesas governamentais, aumento de impostos e restrições salariais, como forma de combater práticas expansionistas financiadas por empréstimos do Resto do Mundo acima da capacidade de pagamento dos países.

A segunda geração entre 1984-1986, corresponde à concepção dos programas de alívio dos efeitos perversos do ajustamento na Guiné-Bissau, do Gana e na continuação do já existente no Senegal. O foco dos programas

deslocou-se para o crescimento global e para a necessidade de melhorar a atribuição de recursos, procurando uma estrutura com maior peso dos bens passíveis de serem transaccionados internacionalmente.

Cresceram as medidas de alteração das políticas comerciais, e cambiais e de reformas institucionais visando o aumento da eficácia do sector público.

A terceira geração entre 1986 - presente é associada ao programa dos Camarões e de Madagáscar, com objectivos de combate à pobreza e melhoria do Bem Estar de grupos sociais a par do aumento da eficácia e crescimento económico duradouro.

Esta tipologia demonstra bem que houve uma evolução na concepção os programas no sentido de uma maior atenção às variáveis sociais. As medidas de política económica e social dos programas não obtiveram resultados aceitáveis de acordo com as previsões, provando assim os erros das teses do FMI e do BM que até 1987, consideravam as questões sociais como resolúveis pela evolução das variáveis económicas.

Uma das críticas feitas aos programas da ajustamento na década de 80, era de que obedeciam a um padrão fixo, não atendendo à diversidade dos países onde se aplicavam.

A análise de programas feita por diferentes autores levam à conclusão de que não há nenhuma medida que surja em todos os países, mas existe um conjunto que está presente na maioria.

Addison, et al, (1990), defendem que há basicamente 3 tipos de linhas de actuação decorrentes de diferentes análises teóricas que os governos procuram seguir: financiar as contas correntes com o exterior pela injeção de fluxos de capital; reduzir o déficit até ao nível previsível de disponibilidade de capitais externos; incentivar a expansão das exportações e a substituição de importações como meio de conseguir uma balança de pagamentos viável.

Outros autores como Logan, B.I. e Mengisteb, K. (1995), identificam três grupos de medidas:

- a) De combate à inflação, como o fim dos preços subsidiados e a redução da despesa pública.
- b) Alterações institucionais, como privatizações, formação livre de preços, taxas de juro e de cambio; liberalização de importações.
- c) Alterações na composição da despesa como desvalorização e promoção de exportações.

Como estas tipologias são pouco operacionais autores como Tarp (1993), Tøye (1995), ou o Banco Mundial (1996), indicam um número de 8-10 medidas comuns à maioria dos programas.

Tøye, J. (1995), sobre um período de 1980-86 identifica nove medidas que surgem em mais de 50% dos programas: reforço da capacidade de gestão do investimento público, liberalização das importações, incentivos às exportações, reformulação do orçamento público ou do sistema fiscal, rentabilização das empresas públicas, revisão dos preços agrícolas, das prioridades do investimento público, dos incentivos à indústria, e aumento do apoio à produção agrícola.

Vamos definir um padrão de medidas de estabilização e ajustamento estrutural, com base nesses autores e ainda nos quadros síntese de análise de programas de ajustamento, designadamente de Mosley (1995), Khan and Knight (1982 e 86) e Stern (1991).

A metodologia utilizada pretendeu reter as medidas preconizadas pela maioria dos programas e procurar organizá-las numa grelha próxima da apresentação mais generalizada dos dados das Contas Nacionais. Procura-se assim facilitar a análise dos seus efeitos, aumentando a compatibilização com os elementos estatísticos disponíveis.

Medidas de estabilização e seus objectivos

Os objectivos genéricos dos programas de condicionamento no que respeita a medidas de estabilização são definidos geralmente como:

- a) Melhorar os déficits da Balança de Pagamentos, tornando-os compatíveis com o pagamento da dívida externa.
- b) Reduzir a inflação.
- c) Assegurar condições para o crescimento/desenvolvimento da economia de forma estável e continuada.

Note-se que a alínea c) surge em programas mais recentes e denota preocupações que ultrapassam o curto prazo, dentro do pensamento de diversos autores que vêem o período pós-ajustamento como uma realidade muito longínqua.

Estamos assim em presença de objectivos que são satisfeitos em principio com medidas de política económica monetária e fiscal, mas que face às situações concretas em cada país assumem contornos mais diversificados.

As medidas aprovadas, consideram a existência de uma dada capacidade produtiva passível de ser utilizada no curto prazo. Agem prioritariamente sobre a procura agregada de forma a reduzir o seu nível, o ritmo de crescimento e alterar a sua composição.

Façamos um breve descrição das medidas de política económica de estabilização e dos seus efeitos por área de actuação:

MEDIDAS DE ESTABILIZAÇÃO E SEUS EFEITOS

<u>Sector externo</u>	
Desvalorização	taxa de cambio real, aumento da competitividade externa, diminuição das importações, aumento das exportações
Eliminação dos subsídios às importações e redução dos impostos sobre as exportações	diminuição das despesas públicas, incentivos à exportação, diminuem as receitas públicas
Liberalização das importações	aumentar a eficiência pelo equilíbrio procura/oferta
<u>Administração Central e Local</u>	
Despedimentos e reforma de excedentários	redução das despesas públicas e da procura e melhoria da eficiência dos serviços
Contenção de salários dos funcionários	redução das despesas públicas e da procura
Redução dos investimentos públicos	redução das despesas públicas
Aumento dos preços dos serviços públicos	redução das despesas e aumento das receitas públicas
<u>Sector empresarial do Estado</u>	
Redução de efectivos	aumento da rentabilidade das EPs
<u>Sector Financeiro</u>	
Limitação do crédito ao Estado, empresas públicas e sectores não exportadores com diferenciação	controle da oferta de moeda, diminuição da procura e especialmente das importações de bens de consumo, baixa da inflação

Aprovar taxas de juro reais dos depósitos e dos empréstimos	incentivar a poupança e rentabilizar a banca
<u>Preços e comércio</u>	
Liberalização do comércio e preços	restabelecer o sistema de mercado, formal ou informal
Fim dos preços subsidiados	" " " " " e diminuir a procura e as despesas públicas
<u>Mercado de trabalho</u>	
Limitação aos aumentos salariais	reduzir a inflação pela redução da procura

A alteração do regime da dívida por qualquer meio, o reescalonamento, perdão parcial ou total, constitui um requisito importante para o sucesso das medidas referidas.

Medidas de ajustamento estrutural e seus objectivos

Os objectivos das medidas de ajustamento estrutural geralmente são definidos com menos precisão:

- a) Aumento da eficiência global dos recursos utilizados.
- b) Alteração de modo duradouro do rácio poupança/ investimento.
- c) Alteração da estrutura da produção de modo a dar prioridade aos bens e serviços tradables³ externa e internamente em mercados monetarizados.

A partir de 1989 a estratégia de ajustamento estrutural do BM passou a afirmar como central a construção de melhor saúde, educação, segurança alimentar e de emprego, sendo os objectivos atrás referidos apresentados como meios para atingir estes (WB, 1989).

No relatório de 1991 o Banco define como grandes objectivos o crescimento económico e o fim da pobreza, considerando quatro pontos principais:

³ Pode-se definir estes últimos como aqueles bens e serviços cujo preço está entre o preço médio das importações e das exportações: Preço médio das Importações > Preço do bem no mercado interno > Preço médio das Exportações.

- a) Formação em capital humano (investimento em educação e saúde de base, combate à pobreza, apoio à nutrição e planeamento familiar).
- b) Estabilização macro-económica (vista sobretudo como a estabilização clássica de equilíbrio da Balança de Pagamentos e de diminuição da inflação).
- c) Criar um ambiente favorável às empresas privadas (legislação do trabalho liberal, poucas limitações à actividade das empresas, funcionamento das instituições como aliadas do sector privado e não como concorrentes)
- d) Integração internacional das economias (abertura ao comércio internacional de capital, bens e serviços, trabalho e tecnologias sem qualquer limitação).

Procurava assim o BM face aos resultados pouco promissores, recuperar críticas feitas à primeira geração de programas por organizações como a CEA⁴ e a UNICEF⁵ aumentando a importância dos sectores sociais, repensando o papel do Estado como produtor de bens públicos de qualidade, e garante das regras de concorrência e de protecção do meio ambiente. Não é no entanto líquida a adopção dessa estratégia nos programas concretos; aliás só em 1991 encontramos uma definição mais precisa do próprio BM.

As medidas preconizadas são em geral as seguintes:

MEDIDAS DE AJUSTAMENTO ESTRUTURAL E SEUS EFEITOS

<u>Sector externo</u>	
Liberalizar completamente as importações e exportações	deixar que o sistema de preços e as vantagens comparativas actuem
Liberalizar as taxas de cambio	idem
Legislação para atrair investimento estrangeiro	rentabilizar sectores sobretudo os capital intensivo como as minas
Reformar as taxas alfandegárias	racionalização do sistema fiscal
<u>Administração Central e Local</u>	
Aumento da produtividade dos funcionários e desburocratização	racionalização do aparelho de Estado
Alteração do leque salarial	incentivar trabalho qualificado
Reforma fiscal	aumentar a eficiência do Estado

⁴ Comissão Económica para a África da ONU.

⁵ United Nations Children's Fund - Fundo das Nações Unidas para a Infância.

Alterar as prioridades orçamentais e do investimento público	alterar a acção do Estado na economia
<u>Sector empresarial do Estado</u>	
Reforma, fecho ou privatização das Empresas Públicas	rentabilizar o sector e diminuir a acção do Estado na economia
<u>Sector financeiro</u>	
Crédito selectivo	incentivar o investimento produtivo
Liberalizar a banca	alargamento da acção do sistema bancário via aparecimento de bancos privados
<u>Mercado de trabalho</u>	
Liberalização da legislação	assegurar a acção do mercado
<u>Sector Social</u>	
Supressão de qualquer indexação	apoiar mas racionalizar a saúde, educação, nutrição e água potável
Investimento em capital humano a nível básico	menos desigualdade
Combate à pobreza sobretudo urbana	???
<u>Sector industrial e mineiro</u>	
Formação e incentivos a empresários e trabalhadores	aumentar a produtividade
<u>Sector agrícola e pesca</u>	
Aumento de preços ao produtor sobretudo dos bens exportáveis	melhorar os termos de troca
Incentivos e apoio a estruturas privadas de escoamento da produção com preços livres	reforçar a produção agrícola como base do desenvolvimento
Redução de subsídios aos fertilizantes	aumentar a actuação do mercado

Note-se que se exclui deste padrão áreas como a ecologia, o género, a participação dos governos e populações nas decisões, a governação. Consideramos que estas áreas surgem pouco nos programas e ainda tratadas como capítulos muito marginais. A pobreza urbana é considerada nos programas pós-1991/92 de forma mais sistemática.

A articulação entre medidas de estabilização e de ajustamento estrutural

Reconhece-se que os dois tipos de medidas são função um do outro, dependendo as de curto prazo do nível atingido pela capacidade potencial da economia do país e da evolução do modo de funcionamento das estruturas e instituições. As de longo prazo só terão eficácia se os desequilíbrios de conjuntura o permitirem.

A articulação referida constitui um aspecto importante dos programas, na medida em que se pretende uma realização eficiente. Por um lado a sequência das medidas: a passagem de uma concepção da política económica tipo "estabilização agora, desenvolvimento depois" para um cadinho ("melting pot") estabilização + ajustamento estrutural, implica a análise cuidadosa dos efeitos mútuos e dos resultados da aplicação simultânea. Se é hoje reconhecido pelo BM, CEA, etc. que ambos os tipos de políticas económicas foram implementados ao mesmo tempo, em diferentes países⁶, não deixa de ser verdadeiro que a articulação entre eles ainda tem muitas incógnitas. Por outro lado o ritmo de aplicação é fonte de menos consenso por parte dos governos de países com programas.

Refira-se como exemplos a contradição entre as altas taxas de inflação resultantes da liberalização e o fim dos subsídios aos preços e a necessidade de aumentar a poupança dos particulares como forma de financiar o investimento. A contracção das despesas públicas reduz as dotações para sectores como a educação, a saúde e a justiça; tal medida contradiz a necessidade de formação de capital humano que é uma prioridade estrutural.

Por outro lado medidas estruturais como as que procuram alterar os preços relativos produtor/consumidor criam dificuldades adicionais aos grupos urbanos sujeitos a despedimentos por racionalização do aparelho de Estado.

As taxas de cambio reais, ainda que sejam atingidas progressivamente pela desvalorização, e o fim dos subsídios à importação, e consequente aumento de preços, vão levantar problemas às importações de bens intermédios retardando o ritmo do investimento. Tal não se passaria se a evolução das exportações fosse compensatória: mas a cada descida ainda que temporária do volume da produção exportável ou dos preços internacionais, a capacidade para adquirir bens ao exterior sofre atrasos recuperados com muita dificuldade.

O centro do debate sobre os resultados e métodos de avaliação desloca-se pouco a pouco da questão da dívida (cujo consenso de perdão vai ganhando adeptos ano a ano face à impossibilidade de pagamento e à adaptação progressiva da banca à ideia dessas perdas ou à criação de esquemas compensatórios) para o

⁶ World Bank, 1996: Congo, Cote d'Ivoire, Quénia, Nigéria, Togo, Uganda, Zimbabwe, para citar só os da região da África SubSaariana. Edwards, S. (1992), inclui uma extensa bibliografia sobre a questão.

desenvolvimento em geral, por um lado, e para a situação dos grupos mais vulneráveis no campo ou nas cidades por outro.

Os programas de estabilização e ajustamento estrutural surgem hoje apenas como os primeiros passos numa perspectiva de desenvolvimento necessariamente de longo prazo e cujo caminho está cheio de incógnitas.

Os resultados pouco claros dos programas de estabilização e ajustamento estrutural levaram à alteração da concepção dos primeiros anos, tal como se pode ver concretamente na definição da estratégia para os anos 90 para África por parte do Banco Mundial, referida adiante, onde engloba explicitamente diversas críticas de organizações como a UNICEF ou a CEA das NU. Assim vão surgindo as seguintes posições alternativas:

a) A óptica genérica da satisfação das necessidades da população considerando o homem como centro do desenvolvimento deve prevalecer sobre a óptica económica da necessidade de integração da África na economia mundial, articulando as medidas para melhorar o nível de produção, com outras de repartição de rendimento, de combate à pobreza e de apoio institucional. O BM considera essa dimensão mas a muito longo prazo, tendo feito alguma aproximação apenas a partir do Relatório Anual de 1991.

b) A política económica preconizada deve ser mais expansiva tentando aumentar o nível de produção e investimento e satisfação das necessidades básicas, assumindo a facto real de que o ajustamento estrutural é de médio prazo. Esta é hoje uma evidencia generalizada.

c) Devem ser levadas à prática mesopolíticas, que são políticas de nível intermédio orientadas para protegerem os grupos mais vulneráveis dos efeitos do condicionamento. Por exemplo políticas de reforma agrária que permitam o acesso à terra por pequenos agricultores. É ainda um tipo de crítica que tem tido resposta prudente com programas de alívio dos efeitos citados⁷ mas poucas medidas englobadas nos próprios programas. Só a partir de 1989/90 existe uma insistência nesse tipo de políticas nos documentos do Banco Mundial (Ver parte final deste ponto).

⁷ Coordenados pelo projecto do PNUD, Banco de Desenvolvimento Africano e Banco Mundial, "Social Dimensions of Adjustment Project" de 1987.

d) O sector informal, considerado como tendo em muitos países melhor eficiência do que o formal, deve ser objecto de políticas sectoriais de apoio sobretudo orientadas para a criação de emprego, formação e elevação da produtividade, de modo a que se vá ligando cada vez mais a um sector formal reestruturado.

Igualmente as estratégias desenvolvidas pela população para defesa dos efeitos do ajustamento devem ser consideradas nos próprios programas.

e) Os sectores sociais mais importantes como a saúde, educação e nutrição devem ter apoios especiais que incluam programas compensatórios para protecção da saúde básica, nutrição dos grupos mais vulneráveis por via de subsídios de alimentação, e apoio em material didáctico e à instrução da população. A taxa de investimento social deve ser maior do que a taxa de crescimento populacional, como meio de assegurar a evolução positiva do capital humano.

f) As despesas públicas devem ser reduzidas prioritariamente no sector militar⁸.

g) Os investimentos públicos devem ter uma preocupação de criar novos empregos, por exemplo via obras públicas, para aqueles que são deslocados pelo processo de ajustamento como os funcionários públicos despedidos, bem como manter uma percentagem alta para investimento na agricultura (20-25%).

h) Os programas de ajustamento estrutural devem incluir uma componente de recolha e análise de informação sobre as condições de vida dos grupos sociais de baixos rendimentos de modo a haver elementos para adaptações e correcções (que aliás o SDA inclui mas a sua implementação tem tido pouca prioridade).

i) É indispensável um rescalonamento ou perdão da dívida externa para aliviar o peso do seu serviço sobre esses países, a um nível que permita o desenvolvimento.

⁸ Crítica que ganha adeptos a partir de 1990, tornando-se a exigência principal do FMI para a boa governação.

j) Objectivos de correcção de assimetrias regionais e igualdade na distribuição do rendimento devem ser incluídos expressamente na concepção dos programas.

k) A produção para o mercado interno de bens e serviços essenciais deve ter prioridade sobre a produção para exportação. O BM não considera esta posição defendendo que o sector chave do desenvolvimento na África SubSaariana é o agrícola de exportação e é o sistema de preços que distribui os recursos existentes segundo a maior rentabilidade.

l) As pequenas empresas e as associações de produtores agrícolas devem ter apoio explícito com medidas como crédito de médio e longo prazo com taxas de juro selectivas, código de investimentos, apoio a instituições financeiras rurais, garantia de preços mínimos para colheitas, reforço de investigação agrícola.

m) Refira-se ainda as preocupações pelo ambiente e sua degradação, a necessidade de reforço da capacidade tecnológica e científica dos países em causa e o incentivo a uma maior cooperação inter-africana.

n) Mais recentemente o chamado "ajustamento invisível" trouxe para a primeira linha de preocupações o papel da mulher e a necessidade de considerar os efeitos das políticas económicas nas suas vidas.

Os autores de "Ajustamento com rosto humano" para a UNICEF em 1987 e de "Alternative Framework..." para a CEA em 1989, fizeram em 1991 uma avaliação da implementação das propostas contidas nesses documentos⁹.

O tom foi o de um optimismo moderado na área das políticas de compensação de grupos vulneráveis, da maior presença de políticas expansionistas e da atenção ao sector agrícola. Mas o tom permanece negativo quando registam a tendência de diminuição do consumo per capita e dos salários reais, o aumento do desemprego, da pobreza, da subnutrição e da ocupação crescente das mulheres.

A partir de 1987, com a concepção do SDA, e sobretudo pós 1989, o BM começa a definir uma nova estratégia. Decorrente dos resultados pouco

⁹ Ver World Development, Vol.19, N_ 12, 1991.

concludentes dos programas de ajustamento, essa estratégia contempla muitas das críticas feitas. Assim no World Development Report de 1991, os objectivos estratégicos a atingir são o crescimento económico e a erradicação da pobreza. Para tal o relatório considera dever-se articular quatro áreas com a mesma prioridade:

- a) Formação de capital humano (investimento em educação e saúde básicas, combate à pobreza, apoio à nutrição e planeamento familiar).
- b) Estabilidade macro-económica (visto sobretudo como objectivos de estabilização do défice da BTC, e da inflação).
- c) Ambiente propício à actividade das empresas privadas (legislação liberal do trabalho, poucas limitações à actividade das empresas, apoio em infra-estruturas, investigação e dum modo geral um funcionamento das instituições no sentido de aliança com o sector privado e não de concorrência ou repressão).
- d) Integração internacional das economias (abertura ao comércio internacional de capitais, bens e serviços, trabalho e tecnologias, sem entraves ao investimento estrangeiro).

O papel do Estado torna-se mais activo como produtor de bens públicos de qualidade de uma forma mais aberta e melhor definida, englobando nessa noção a protecção ao ambiente. Compete-lhe ainda velar pela disciplina dos mercados.

O problema da qualidade da governação (a "good governance") vai-se afirmando com elemento fundamental no condicionamento seja por parte das organizações multilaterais seja de países enquanto doadores bilaterais.

Paradoxalmente para o prosseguimento de tal objectivo o reforço de áreas do Estado como a financeira é indispensável.

O problema da dívida é perspectivado, no seguimento da iniciativa Brady de 1989, como necessário de resolver, mas com muita insistência na necessidade de reduções, de créditos concessionais e continuação do apoio especial ao ajustamento.

O FMI segue a mesma evolução e após 1988, a direcção passa explicitamente a apoiar a avaliação dos efeitos dos programas de ajustamento nos pobres e na distribuição de rendimentos em articulação com o BM. Podemos encontrar, a definição, por parte daquela instituição, de uma estratégia de "crescimento económico de qualidade", assente em quatro áreas:

- a) Políticas de estabilização destinadas a conseguir uma evolução macro-económica estável e sustentada.
- b) Políticas estruturais destinadas a criar um ambiente orientado para o mercado do comércio e investimento em geral.
- c) Políticas sociais sólidas, incluindo redes de segurança social para proteger os pobres durante os períodos de reforma da economia, cobertura de custos das despesas sociais básicas, e medidas no mercado de trabalho geradoras de emprego.
- d) Boa governação, através de instituições responsáveis, legislação transparente e participação activa de todos os grupos sociais.

Esta estratégia, chamada pelo BM "market-friendly", traduz uma inflexão seja na prioridade atribuída aos sectores sociais e à governação, seja nalgum alargamento, mais qualitativo que outra coisa, do papel do Estado.

Como síntese defende-se "uma concepção integrada, combinando a estabilização macro-económica e o ajustamento estrutural com níveis apropriados de despesas públicas nos sectores sociais, mecanismos para aumentar o nível de competências e as capacidades institucionais, e políticas de protecção social", como meio mais seguro de promover o crescimento e reduzir a pobreza (World Bank, 1996: 24, nossa tradução).

O Estado vai assim passando de uma entidade proporcionadora de condições para a actividade do mercado para um parceiro

Em Cabo Verde o conjunto de políticas de estabilização e de ajustamento estrutural preconizadas em 1991 e 1992 podem enquadrar-se nesta tipologia. Veja-se a matriz de políticas seguinte que sintetiza o programa então aprovado pelo governo do país:

MATRIZ DE POLÍTICAS (Já Feita)

No ponto seguinte deste trabalho procura-se descrever e analisar a evolução dos resultados dessas políticas.

Em Cabo Verde o conjunto de políticas de estabilização e de ajustamento estrutural preconizadas em 1991 e 1992 podem enquadrar-se nesta tipologia.

A base das matrizes que se apresentam são o III Plano Nacional de Desenvolvimento, o programa de políticas acordado com o Banco Mundial em 1992 e o balanço feito por José Tomás Veiga em 1997.

Note-se que em relação ao padrão de medidas concebido com base na bibliografia teórica e prática de diferentes autores, referidos anteriormente, se registam algumas diferenças significativas.

Em primeiro lugar a política cambial em Cabo Verde tem sido suficientemente saudável para não necessitar de medidas expressas de desvalorização. O efeito pretendido de promoção da competitividade das exportações não tem significado nem no curto nem no médio prazo, dada a desproporção entre as componentes da balança comercial.

Em segundo lugar a configuração física do território justifica que o sector de infra-estruturas tenha uma atenção especial.

Em terceiro a limitação da produção agrícola já referida no ponto “Constrangimentos” implica políticas de abastecimento alimentar às populações dependendo do cultivo para sobreviver.

E por último a diminuição do desemprego é um fenómeno que assume uma dimensão cuja solução se apresenta como de médio/longo prazo. Isto se forem tomadas medidas sistemáticas nessa área.

Sob os objectivos estratégicos de “salvaguarda dos grandes equilíbrios financeiros, de luta contra a pobreza e o desemprego, de promoção do desenvolvimento equilibrado do conjunto das ilhas, e de uma acção vigorosa sobre os constrangimentos que afectam o desenvolvimento do país como infra-estruturas de transportes, recursos humanos e ambiente empresarial”¹⁰ estabeleceu o governo um conjunto de políticas de desenvolvimento. Essas medidas foram complementadas com programas anuais ou decisões avulso, que podem ser referidas num enquadramento como se segue, e serão especificadas na terceira parte deste trabalho.

¹⁰ III Plano Nacional de Desenvolvimento 1992-1995, Vol. I, pág.39.

Medidas de estabilização e seus efeitos

Sector externo

Eliminação das restrições quantitativas às exportações e importações

Efeitos: Induzir a concorrência e aumentar a eficiência de bens nacionais

Reforma dos impostos/subsídios sobre as importações

Efeitos: Reduzir o proteccionismo e os custos de transacção.
Aumentar as receitas públicas.

Preços e Comércio

Abolição da definição administrativa de preços

Efeitos: promover a eficiência na produção e distribuição de bens e serviços, pela abertura ao sector privado.

Sector Financeiro

Limitação do crédito às empresas públicas e ao Estado.

Introdução de taxas de juro reais.

Efeitos: controlar a inflação e aumentar o acesso ao crédito para o sector privado de forma a incentivar a poupança.

Administração Central e Local

Melhorar a gestão das despesas públicas.

Efeitos: reduzir o déficit fiscal, aumentar a eficiência das despesas públicas e aumentar a poupança do Estado.

Aumentar as receitas públicas.

Efeitos: aumentar a eficiência fiscal de forma ao Estado ter mais receitas.

Definir as prioridades do PIP e melhorara a sua execução

Efeitos: aumentar a rentabilidade dos investimentos públicos

Outros

Melhorar a gestão da dívida externa

Efeitos: continuar a ter acesso a créditos concessionais

Melhorar a coordenação da Ajuda Internacional

Efeitos: melhorar o nível e a qualidade e o uso efectivo da ajuda

Medidas de ajustamento estrutural e seus efeitos

Sector externo

Eliminar as restrições aleatórias às importações

Efeitos: melhorar a definição do quadro legal.

Administração Central e Local

Melhorar a gestão orçamental

Efeitos: melhorar a transparência e a fiabilidade da gestão dos recursos públicos.

Reforma da gestão macro-económica.

Reforma da capacidade técnica do Governo.

Efeitos: reforçar a capacidade do Governo de elaboração de políticas económicas e sociais.

Aumentar a capacidade de resposta dos funcionários públicos ao sector privado e à população em geral.

Efeitos: melhorar a prestação de serviços à população. Reduzir o numero de funcionários, simplificar os processos administrativos.

Sector Empresarial do Estado

Privatização ou liquidação de empresas públicas não viáveis.

Efeitos: reduzir o papel do Estado na economia.

Sector privado

Incentivos ao sector privado

Efeitos: aumentar o emprego, alterar a relação sector público/privado.

Legislar sobre investimentos estrangeiros, constituições de empresas, zonas francas.

Efeitos: reforçar o sector privado e aproveitar as vantagens comparativas do país.

Sector Financeiro

Reforma do sector financeiro (seguros e banca)

Efeitos: facilitar a mobilização de recursos e aumentar a eficiência de afectação.

Sector Social

Reforçar a coordenação da produção de dados de indicadores sociais.

Efeitos: aumentar a capacidade de intervenção pública.

Se fizermos o mesmo exercício para MATRIZ DO PLANO 1997-2000 teremos de nos limitar ao PND, a algumas medidas de estabilização contidas no Vol. I, do mesmo, e às decisões para o presente ano do Governo em exercício.

Medidas de estabilização e seus efeitos

Sector externo

Administração Central e Local

Manutenção do déficit orçamental inferior a 3,9 %

Sector empresarial do Estado

Sector Financeiro

Crédito bancário ao Estado nulo.

Estabilidade das taxas de câmbio efectivas real e nominal

Crescimento da massa monetária igual ao crescimento do PIB nominal

Preços e Comércio

Estabilizar a inflação a um dígito

Actualizar os preços de bens e serviços subsidiados

Mercado de trabalho

Crescimento dos salários dentro dos limites da produtividade

Crescimento dos salários à taxa nominal da inflação

Medidas de ajustamento estrutural e seus efeitos

Sector externo

Apoio aos exportadores, atracção de investimentos estrangeiros, orientação para mercados regionais

Liberalização completa das importações alimentares

Administração Central e Local

Aumento da produtividade da função pública

Reforma Fiscal com a criação do IVA

Atribuição de mais responsabilidades aos municípios

Combate à fraude fiscal

Melhor Gestão Orçamental

Melhor Gestão da Dívida Pública

Melhor Gestão do Património do Estado

Melhor Gestão da Ajuda Externa

Melhor Planeamento Urbano

Reforma do sistema judiciário

Sector empresarial do Estado

Restruturação e privatização de empresas do Estado

Efeitos: Aumentar a eficiência global. Reduzir o papel do Estado na economia

Criação de condições para privatização da TACV

Sector Financeiro

Reforçar o papel do Banco Central na condução do sistema financeiro

Privatização do BCA, CECV e Seguros

Desenvolver instituições financeiras não monetárias

Efeitos: Recolha de pequenas poupanças

Mercado de Trabalho

Especial atenção a todas as políticas criadoras de emprego

Apoio à formação profissional

Sector Social

Assegurar o abastecimento alimentar ou segurança alimentar

Desenvolvimento do sector de educação

Desenvolvimento da cultura e desportos

Desenvolvimento do sector da saúde

Desenvolvimento do sector da habitação económica e social

Plano Nacional de Luta contra a Pobreza e protecção social

Sector industrial e mineiro

Apoio a PME empresas, zonas industriais, investimento estrangeiro.

Apoio ao desenvolvimento dos recursos geológicos

Sector agrícola e pesca

Apoio às pescas

Melhor gestão da água

Reforçar o sector agrícola privado

Outros do sector privado

Apoio ao turismo

Desenvolvimento de infra-estruturas de transportes

Desenvolvimento de infra-estruturas de energia

Desenvolvimento de infra-estruturas de saneamento básico

Melhor gestão de infra-estruturas de bens públicos

Outros

Desenvolvimento do sistema de recolha de dados estatísticos

Assegurar a protecção do ambiente

Consolidação do sistema democrático

Desenvolvimento dos media

Reforma do parlamento

Pode assim concluir-se que Cabo Verde tem concebido a sua política económica e social a partir de uma tipologia que permite um enquadramento como estabilização e ajustamento estrutural.

Desta conclusão não se deve inferir que não houve derrapagens na sua execução. O facto de a concepção ter obedecido a uma tipologia não implica necessariamente que a sua aplicação permaneça fiel aos objectivos definidos. Mas tais aspectos serão apreciados no ponto seguinte sobre a evolução recente do país.

E. A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL

A economia de Cabo Verde tem um modelo de funcionamento, cujos problemas actuais e constrangimentos estruturais presentes e históricos, já foram esquematizados em pontos anteriores, nomeadamente na primeira parte ponto A, e no início da terceira parte, enquadrando-se na designação genérica de economia insular de circulação.

Podemos sintetizar esse modelo salientando duas características:

- a) embora num processo evolutivo, de afirmação do sector privado, o único agente económico com capacidade para realizar acções de intervenção no tecido económico e social significativas é o Estado;
- b) os fluxos do exterior como as receitas de exportações de bens e serviços e as transferências externas privadas, com relevo para as remessas de emigrantes, e as oficiais, em especial as ajudas externas, têm uma consequência de indução da procura agregada, num efeito multiplicador sobre a economia em geral.

As receitas de exportação têm uma incidência directa sobre a actividade económica e portanto o nível de rendimento das famílias, mas não têm um valor que possa constituir uma base de acumulação suficiente para financiar a economia.

As transferências unilaterais, tendo em média cerca de 37 % do PIB, no período 1991-1996, influenciam de forma determinante a evolução da economia através da indução de consumo, e financiamento do investimento. Dada a baixa capacidade produtiva interna esse efeito reflecte-se especialmente na evolução das importações .

É assim um conjunto de variáveis exógenas - os preços internacionais dos bens importados, as remessas de emigrantes, e as transferências oficiais -, com um peso determinante na sociedade cabo-verdiana, e com uma evolução sobre a qual a política económica e social tem uma influencia nula ou parcial¹¹. Somente sobre as transferências oficiais, podemos considerar que toda a actividade internacional do país, a sua capacidade de gestão da ajuda, a transparência na aplicação de verbas internacionais, contribuem para influenciar os fluxos obtidos.

¹¹ Se considerarmos o modelo de remessas e migrações endógenas, que parece ser o mais adequado para Cabo Verde. Ver bibliografia sumária em FMI (1996), que aliás procura uma síntese de dois tipos de modelo que se julga extremamente interessante, mas parte de uma análise da importância do sistema financeiro que julgamos estar ainda por confirmar.

A componente interna desse modelo é a despesa pública, que, dado a dimensão do Estado, em relação aos restantes agentes/actores económicos determina a Despesa Nacional e regula a eficácia da política económica e social.

O Plano Nacional de Desenvolvimento 1997/2000

Neste contexto a política económica e social de desenvolvimento (ou de ajustamento estrutural), concebida a partir de um Plano de quatro anos, e apoiada num programa de investimentos públicos, tem de contar com a aleatoriedade das variáveis de forte peso externo referidas, sob pena de se afastar da realidade, e não cumprir a sua função de promoção de Bem Estar das populações.

A execução do PND 1997-2000, depende das transferencias oficiais do exterior, se atendermos ao grau de financiamento externo dos projectos/programas do PPIP. A possibilidade de previsão desses fundos, seja da sua existência em termos absolutos seja do timing da sua disponibilização pelos parceiros internacionais, assenta na experiência adquirida em processos semelhantes desde a independência, e nas acções estratégicas e táticas executadas em períodos concretos, direccionadas para a credibilidade internacional do país¹².

Nessa lógica o Plano é concebido/executado em diferentes fases:

- a) Num primeiro momento o Governo elabora um conjunto de documentos de definição dos princípios estratégicos da política de desenvolvimento que pretende seguir (GOP).
- b) Num segundo momento procura listas de propostas junto dos ministérios, municípios e dos mais diversos organismos e instituições, de acordo com objectivos enquadrados pelo documento anterior e pelos diagnósticos sectoriais.
- c) Elabora uma definição de prioridades a partir dessas propostas, e selecciona um conjunto de projectos coerentes com as suas opções políticas de desenvolvimento, com a capacidade nacional de absorção social, financeira interna, técnica e institucional existentes, e com a previsão da sua evolução no período em causa.

¹² O III PND afirmava “os montantes potencialmente mobilizáveis da APD não constituem o principal constrangimento para o financiamento”, Vol. I, pág.65.

- d) Num processo de oferta/procura, apresenta à comunidade internacional para financiamento, esse conjunto de projectos, definindo assim na prática, e em períodos de tempo variáveis, “on line”, as propostas que, pelo facto de terem condições para realmente serem executadas, constituem na realidade a versão final do Plano.

Com efeito numa visão pragmática de acordo com a realidade da capacidade e da inserção internacional do país, o Plano está realmente consolidado apenas após estas diferentes fases.

O documento correspondente ao primeiro nível de definição fornece, pela própria natureza do processo descrito, um enquadramento indicativo, ou de referencia, para as políticas de desenvolvimento escolhidas. Note-se que este processo não constitui uma escolha do país mas antes a adaptação prática a uma realidade incontornável para um país com os constrangimentos e um modelo de funcionamento já referidos.

Uma vez que Cabo Verde conseguiu ao longo dos anos uma evolução positiva na melhoria do nível médio de condições de vida da população, como se pode constatar no ponto de análise dos sectores sociais, da primeira parte, a definição das propostas objecto de procura, já não depende apenas da obtenção estrita de necessidades básicas, mas foi incluindo ao longo dos anos um maior grau de liberdade do país, mas também dos parceiros, que estão condicionados cada vez menos pelas áreas absolutamente vitais de ajuda.

Neste contexto a oferta externa de fundos foi considerando cada vez mais a evolução previsível da política de gestão macro-económica, ou de estabilização, que determina a componente local do processo de relação de parceria para o desenvolvimento, bem como a evolução de um conjunto de indicadores que demonstram a aproximação de um necessário desenvolvimento sustentado pelas suas próprias forças para o qual o país caminha.

O PND 1997-2000 foi concebido atendendo a esta óptica de execução e às medidas tomadas em 1996 para melhorar os equilíbrios macro-económicos, mas anteriormente à definição de um programa de política macro-económica de austeridade articulada com a liquidação da dívida interna, que apenas se verificou no último semestre deste ano.

É portanto lógico algum excesso de projectos, não em relação aos fundos potencialmente disponíveis, mas sim em relação à evolução da capacidade técnica, financeira interna e institucional do Estado.

Com efeito, a existência de um programa de política de estabilização, tendo como componente essencial a redução das despesas públicas, pode ter um efeito de aumento da oferta de fundos externos, através do acréscimo de credibilidade, inerente a um programa apoiado expressamente pelo FMI, BM e UE; mas tem

também como consequência uma redução da capacidade do país de financiamento interno e de gestão eficaz de projectos, sendo recomendado um exercício de revisão dos programas e sub-programas do PPIP à luz dos comentários contidos neste ponto.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. ADDISON, T., DEMERY, L., et al., (1990), Making adjustment work for the poor: a framework for policy reform in África, World Bank, Washington, D.C., EUA.
2. DUMAS, J-P., (1996), Appui au processus d'ajustement structurel au Cap Vert, Plani-Stats, Comissão Europeia, Bruxelas, Bélgica.
3. EDWARDS, S., (1992), Structural Adjustment and Stabilization, Issues on Sequencing and Speed, EDI Working Papers, World Bank, Washington, D.C., EUA.
4. FMI, (1996), Cape Verde - Recent Economic Developments, October, Staff Country Report Nº 96/103, Washington, D.C., EUA.
5. FMI, (1997), Aide-Memoire for the 1997, Staff Visit, June, Praia, Cabo Verde.
6. FMI, (1997), République du Cap-Vert: La gestion des dépenses publiques, Fevereiro, Praia, Cabo Verde.
7. GARSEF, (1997), Análise da evolução económica e financeira do SEE no quinquénio 1992 - 96, Praia, Cabo Verde.
8. GEP/MINISTÉRIO DA SAÚDE E PROMOÇÃO SOCIAL, (1996), Dossier de balanço do IIIº PND, Praia, Cabo Verde.
9. GOVERNO, (1997), Apresentação do Plano Nacional de Desenvolvimento 1997-2000, Praia, Cabo Verde.
10. GOVERNO, (1997), Relatório de actividades do Governo referente ao ano de 1996, Praia, Cabo Verde.
11. KHAN, M.S. E KNIGHT, M.D., (1981), Stabilization programs in developing countries: a formal framework", in Staff Papers, FMI, Vol.28, nº1, March, Washington, DC, EUA.
12. LOPES, E.
13. MENGISTEAB, K., E LOGAN, B.I., eds, (1995), Beyond economic liberalization in África, Zed Books, Ltd., London, Reino Unido.
14. MINISTÈRE DE LA COORDINATION ECONOMIQUE, (1995), Evaluation a Mi-Parcours du 3ème Plan National de Développement (1992 - 1995), III Table Ronde des Partenaires du Développement, Praia, Cabo Verde.

15. MINISTÉRIO DA COORDENAÇÃO ECONÓMICA, (1997), Plano Nacional de Desenvolvimento, 1997-2000, Volume I, Enquadramento Macro-económico, Praia, Cabo Verde.
16. MINISTÉRIO DA COORDENAÇÃO ECONÓMICA, (1997), Documentos de apresentação do PND 1997-2000 e da Dívida Interna à Conferência de Parceiros de Desenvolvimento de Cabo Verde, Bruxelas, Bélgica.
17. MINISTÉRIO DA COORDENAÇÃO ECONÓMICA, (1997), Grandes Opções do Plano, Praia, Cabo Verde.
18. MINISTÉRIO DA COORDENAÇÃO ECONÓMICA, (1997), Plano Nacional de Desenvolvimento, 1997-2000, Resumo e Volume II, Inserção Dinâmica de Cabo Verde na economia Mundial Praia, Cabo Verde.
19. MOSLEY, P., (1995), "Analyse des effets de l'ajustement structurel: le cas de l'Afrique subsaharienne", in L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne, ed. Hoeven, R., e Kraaij, F., Karthala, Paris, França.
20. NAZARETH, J.M., (1995), Prospecção da dinâmica demográfica de Cabo Verde, Lisboa, Portugal.
21. PROENÇA, C.S. E ROCHA, A. (1993), Cabo Verde, a Poverty Study, Document of the World Bank, Praia, Cabo Verde.
22. PROMEX, (1997), Estratégias e medidas de política para o sector do turismo, Fevereiro, Praia, Cabo Verde.
23. SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Dados Preliminares dos efectivos da Função Pública para 1991, 1992, 1993 e 1994, Praia, Cabo Verde.
24. STERN, E., (1991), "Evolution and lessons of adjustment lending", in Restructuring economies in distress, World Bank, Oxford University Press, Washington, D.C., USA.
25. STREETEN, P., (1987), "Structural adjustment : a survey of the issues and options", in World Development, Pergamon Press, Vol.15, Nº.12, Oxford, Reino Unido.
26. TARP, F., (1993), Stabilization and structural adjustment, London e New York, Reino Unido e EUA.
27. TOYE, J., (1995), "L'ajustement structurel: contexte, hypothèses, origine et diversité", in L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne, ed. Hoeven, R., e Kraaij, F., Karthala, Paris, França.

- 28.VEIGA, J.T., (1997), Étude sur les réformes économiques entreprises par le Cap Vert depuis 1991, Janeiro, Praia, Cabo Verde.
- 29.WORLD BANK, (1989), África SubSaariana da crise até ao crescimento sustentável, World Bank, Washington, DC, EUA.
- 30.WORLD BANK, (1993), Cape Verde: Opening up a small economy. An agenda for the 1990s, África Region, Sahelian Department, Washington, D.C., EUA.
- 31.WORLD BANK, (1997), Aide-Memoire, Preappraisal mission of a proposed economic reforms support operation (ERSO), June, Praia, Cabo Verde.