

# O RENASCIMENTO ABRANGENTE DE ÁFRICA — A SADC NO LIMIAR DO NOVO MILÉNIO Fátima Moura Roque

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Departamento de Economia e Gestão

## I Um continente em transição: o renascimento abrangente africano

Os anos 60 aparentavam ser a idade dourada do desenvolvimento económico. O produto interno bruto (PIB) na América Latina, Leste Asiático e países da OCDE crescia de 5 por cento anualmente, enquanto o Sul da Ásia e a África a sul do Sara (ASS) seguiam imediatamente atrás... Contudo, os vinte anos que se seguiram foram turbulentos – com muitos revezes. Durante as décadas de 70 e 80, as disparidades do crescimento inter-regional alargaram-se imenso. O alargamento do fosso deveu-se, em parte, ao crescimento rápido verificado inesperadamente no Leste Asiático (incluindo a China), mas também à acentuada queda para taxas negativas do crescimento na América Latina e na ASS (Bruno 1995, p. 19).

Os anos 80 têm sido caracterizados como uma década perdida para África. O PIB real per capita era mais baixo no final da década do que no princípio em toda a África subsariana, com excepção de alguns países, como o Botswana e a Maurícia. Desde meados dos anos 70, e entre 1987 e 1994, a produção per capita sofreu uma quebra de 0,6 por cento anualmente (Sachs 1996), enquanto noutros países de baixo e médio rendimento o crescimento foi de 2 por cento e de 6 por cento nos países do Leste Asiático. Entre 1970 e 1992, o PIB médio per capita (ajustado para a variação do poder de compra) cresceu apenas \$73 na ASS. Em contraste, para o Sul e Leste Asiático em 1992, relativamente a 1970 (semelhante ao da ASS para este ano), o PIB médio per capita cresceu \$420 (2,3 por cento por ano) e \$900 (3,1 por cento anual) respectivamente (Banco Mundial 1996).

Diversidade<sup>1</sup>, pobreza<sup>2</sup>, instabilidade e incerteza – eram assim as principais características da África subsariana em meados da década de 90. Está em andamento, todavia, em alguns destes países, uma transformação simultaneamente política<sup>3</sup>, económica<sup>4</sup>, institucional e social<sup>5</sup>, que lança desafios, impõe responsabilidades e propicia oportunidades

<sup>1</sup> Já não era possível, em meados da década de 90, falar do continente africano como um todo homogêneo. Num lado encontravam-se países envolvidos em guerras civis e com instabilidade social, e no outro lado países que estavam a realizar progressos significativos nas reformas macroeconómicas, na transição política e no respeito pelos direitos humanos, mostrando que existiam de facto já alguns casos de relativo sucesso em África.

<sup>2</sup> Na África subsariana (ASS) a pobreza humana e a privação de rendimentos estão a crescer, quer em valores relativos, quer em valores absolutos. O baixo nível de rendimento, as elevadas taxas de crescimento demográfico e a enorme debilidade revelada pelos indicadores básicos do desenvolvimento humano, revelam a manutenção da situação de necessidades básicas mínimas por satisfazer para milhões e milhões de seres humanos em África. Para reduzir a pobreza para metade na ASS, mesmo em 20 anos, o crescimento do PIB per capita anual teria de ser de 1,4 por cento, em comparação com o de -2,4 por cento verificado no período de 1990 a 1994 (PNUD 1997). Num total de 175 países, três PALOP estão entre os 20 países com o desenvolvimento humano mais baixo do mundo: Angola, 157.<sup>a</sup> posição, Guiné-Bissau, em 163.<sup>a</sup>, e Moçambique, no 10.<sup>o</sup> lugar a contar do fim da tabela.

<sup>3</sup> Uma parte importante das mudanças verificadas no continente africano nos últimos anos, foi o início de uma transição no sentido da democratização política e da liberalização económica. A extensão do sistema democrático na maioria dos países africanos não originou, contudo, um melhor funcionamento da economia.

\* Uma versão anterior deste estudo foi apresentada no III Encontro de Economistas de Língua Portuguesa, organizado pela Faculdade de Gestão de Empresas, Universidade de Macau, de 28-30 de Junho de 1998.



que não existiam há nove anos<sup>6</sup>. A África austral, em particular, tem o potencial necessário para contrariar este “destino de exclusão” dos africanos. Ela é dotada de uma considerável base de recursos naturais, potencialidades de exportação significativas de produtos agrícolas, terra arável abundante com clima favorável e considerável potencial energético e de irrigação. Nalguns países também, nomeadamente na África do Sul, existe já o embrião de um sector transformador relativamente competitivo, algum capital e mão-de-obra especializada, bem como um sistema financeiro minimamente adequado, como base de partida, às exigências regionais. Ora, reconhecendo as interdependências e sabendo usar os recursos nacionais de acordo com a vantagem competitiva de cada um dos países (e/ou sub-regiões económicas), a África austral não só pode transformar a SADC num poderoso instrumento ao serviço da região, mas também tornar-se no pilar central da esperança e fé dos que ainda acreditam na revolução económica africana com rosto humano.

A viragem na *performance* económica aconteceu em 1995, com um crescimento real do produto interno bruto de 3,9 por cento, e continuou em 1996 e 1997 atingindo taxas de 5,3 e de 5,6 por cento, respectivamente – as mais elevadas em 20 anos (FMI 1996). Em 1998, contudo, o PIB real estimado é de 4,8 por cento. A actividade económica atingiu níveis que rondam os 3 por cento em praticamente 2/3 dos países da ASS em 1995 e em pelo menos 3/4 deles em 1996. Excluindo a África do Sul e a Nigéria, a ASS beneficiou de taxas de crescimento de 4,8 em 1995 e de 5,8 por cento em 1996 (Global Coalition for Africa, GCA 1997). Este resultado é ainda bastante frágil e insuficiente para garantir um ambiente económico estável e credível, com uma redução duradoura da pobreza. A luta contra a pobreza e a exclusão social é a luta pela paz, pela segurança<sup>7</sup> e pelo progresso para todas as populações.

Reconciliação nacional e desenvolvimento económico têm sido os princípios orientadores em Moçambique, Namíbia e África do Sul – países

que transitaram, nos últimos 10 anos, de conflitos internos violentos para a reconstrução democrática<sup>8</sup>. Para países como o Lesotho, o Maláui, a Tanzânia, a Zâmbia, e mesmo a Suazilândia e o Zimbabué (apesar de terem de dar rapidamente passos no sentido da democratização política e respeito pelos direitos humanos), os conflitos internos e as políticas económicas ultrapassadas já não fazem parte da agenda prioritária dos decisores políticos e económicos<sup>9</sup>, enquanto o Botsuana e a Maurícia têm sido os casos de sucesso democrático e de crescimento económico nas últimas duas décadas em África. Angola e a República Democrática do Congo, todavia, estão novamente envolvidas em guerras civis altamente destruidoras com efeitos trágicos para a paz, a coesão e o desenvolvimento económico da ASS. Políticas macroeconómicas sólidas e continuadas, investimento maciço na educação e saúde, fortalecimento dos sectores financeiros, reconstrução e expansão de infra-estruturas físicas, sociais e económicas, e estabelecimento de um ambiente propício à promoção do investimento directo estrangeiro, para além da paz nacional e regional, terão de ser alguns dos vectores essenciais de uma estratégia de longo prazo para colocar os 14 países que constituem a Comunidade do Desenvolvimento da África Austral (SADC) no caminho do desenvolvimento económico<sup>10</sup>.

As nações desta região devem virar as costas ao conflito armado e empenhar-se firmemente na cooperação, regional e internacional, como forma de realizar o desenvolvimento económico. Desenvolvimento esse que para responder às aspirações das populações terá de dar frutos visíveis rapidamente em termos de bem-estar e justiça social, criação acelerada de emprego e redução drástica da pobreza. Tanto os governos como as sociedades civis sabem que só a transformação da SADC numa verdadeira comunidade ao serviço do desenvolvimento, poderá resgatar, sem recuos, a região do empobrecimento contínuo e da instabilidade social e política em que ainda se encontra.

<sup>4</sup> Os países africanos com mais êxito neste combate da transformação económica são os que incluíram na agenda para o desenvolvimento algumas das seguintes medidas: forte investimento em recursos humanos, na agricultura e no ambiente; o desenvolvimento do sector privado e a criação de condições conducentes à promoção de investimento directo, nacional e estrangeiro; o fortalecimento da capacidade institucional e a reabilitação das infra-estruturas básicas, sociais e físicas; e a aplicação correcta dos fundamentos macroeconómicos.

<sup>5</sup> As transformações institucionais e sociais realizam-se mais lentamente, pois são mais profundas e exigem um consenso social amplo e um empenhamento político forte e continuado.

<sup>6</sup> Apesar da perspectiva promissora, a pobreza permanece o desafio central do desenvolvimento. Em muitos países africanos, certos grupos são excluídos socialmente e beneficiam muito pouco do progresso económico e social. Minimizar estes problemas sociais, através da estratégia do “desenvolvimento inclusivo” (inclusive development), é um objectivo prioritário do Banco Mundial (Banco Mundial 1997). O “desafio da inclusão” – com a promoção do acesso equitativo aos benefícios económicos e sociais do desenvolvimento, sem olhar à nacionalidade, raça ou género – é um componente-chave da luta pela paz, pela segurança e pelo progresso (Wolfensohn 1997).

<sup>7</sup> A sida é uma das ameaças mais sérias à segurança em África. A ASS tem o número mais elevado de adultos infectados no mundo. De 13 milhões de casos registados em 1993, 8 milhões pertencem à ASS. Além do elevado custo em termos de vidas humanas perdidas, o custo económico é enorme. A outra ameaça é a proliferação de armas, que dificulta a paz regional e as iniciativas de democratização, e tem um efeito devastador na reconstrução da sociedade civil na África austral (Pahad 1998).

<sup>8</sup> Esta revolução anunciada na África austral aconteceu ao mesmo tempo que outras alterações profundas tiveram lugar no resto do mundo: a desintegração das economias de planeamento central da ex-União Soviética e da Europa de Leste; a crise fiscal do Estado-providência na maioria dos países industrializados; o fenómeno do enfraquecimento do Estado e a explosão de emergências humanitárias em várias partes do mundo; a nova concepção do papel do Estado no desenvolvimento económico e social; a expansão e reconfiguração da NATO e o alargamento e redefinição dos interesses económicos e políticos e de cooperação e segurança da União Europeia.

<sup>9</sup> A mensagem para os países africanos é, por conseguinte, clara: educar o povo, assegurar os serviços básicos de saúde, dar voz à sociedade civil e garantir um sistema independente de justiça para todos, promover o funcionamento eficaz das instituições financeiras e aplicar contínua e correctamente as políticas macroeconómicas (Wolfensohn 1997).

<sup>10</sup> A diminuição da instabilidade social e da agitação política em alguns países da SADC, além de definir um padrão diferente de relações na região austral de África, teve como principal consequência uma evolução positiva na estabilidade macroeconómica da região: a taxa média de crescimento do PIB aumentou de 3 por cento em 1994 para 4,1 por cento em 1996 (e estima-se que tenha atingido os 4,5 por cento em 1997), a taxa de inflação manteve-se num intervalo entre 6,0 e 45 por cento em 1996 e o défice da balança de transacções correntes diminuiu para cerca de 6,0 por cento, em média, do PIB em 1995 (GCA 1997). Entretanto, o colapso económico e financeiro, dos últimos 2 anos, no Sul e Leste Asiático teve efeitos perniciosos na economia sul-Africana (pelo menos), com consequências nefastas para a taxa de câmbio, as taxas de juro domésticas e o crescimento económico real.

## O Renascimento Abrangente...



A África austral, e na verdade todo o continente, reconhece todavia que (i) não pode, actualmente, ou num futuro próximo, obter pelos seus próprios meios capital suficiente ou investimento em infra-estruturas físicas e tecnológicas para responder às exigências do desenvolvimento económico a longo prazo; (ii) o sector privado e a cooperação da Europa, EUA e Ásia representam uma contribuição essencial para a reconstrução da região<sup>11</sup>; e (iii) por conseguinte um investimento estrangeiro substancial é urgente para atingir um crescimento rápido, equilibrado e sustentado, na região.

O Presidente Nelson Mandela, a 6 de Maio de 1997 no Botswana, definiu com clareza a visão estratégica para a África austral: "... num período de grande interdependência de nações e de crescente importância dos blocos regionais na economia global, nenhuma nação da África austral poderá prosperar isolada dos seus vizinhos. Se a reestruturação com sucesso das nossas economias, como base para o crescimento sustentado, é na verdade o instrumento de que necessitamos para responder com eficácia às oportunidades da globalização, então precisamos: (i) de uma abordagem regional comum para enfrentarmos o desafio do desenvolvimento; e (ii) de uma voz colectiva para sermos ouvidos e respeitados nos "fora" económicos mundiais".

Apesar de haver um largo consenso sobre o significado de um renascimento africano, um acreditar na capacidade de África para a criatividade e o crescimento, o conteúdo económico desse renascimento está longe de ser claro e é, no mínimo, contestada a forma de o alcançar.

O Vice-Presidente sul-africano, Thabo Mbeki, o timoneiro do movimento do renascimento em África, realçou recentemente numa conferência em Chantilly (Abril de 1997) as componentes da visão para a regeneração do continente: "... estabelecimento de democracias genuínas e estáveis, nas quais sistemas transparentes de governação florescerão porque a sua autoridade e legitimidade virá da vontade do povo...". Mbeki acrescentou que esta nova ordem política ficará a dever a sua existência à experiência africana de contínuos insucessos, desde conflitos armados, regimes militares e políticos de partido único, a sistemas económicos que falharam na redução da pobreza, na criação de emprego, na melhor distribuição da riqueza e de recursos, no investimento em capital humano e disponibilidade de cuidados elementares de saúde e meios de habitação, bem como na atracção de investimentos directos, regionais e estrangeiros.

<sup>11</sup> Os parceiros comerciais na Europa, nos EUA e na Ásia têm tido contudo, até recentemente pelo menos, as atenções viradas para os desafios e oportunidades que lhes são oferecidos pelos países do antigo bloco do Leste e da ex-União Soviética. Assim, estes parceiros no desenvolvimento proporcionaram, com excepção à transição na África do Sul, muito pouca assistência, e quando a deram nem sempre foi adequadamente direccionada e aplicada. Todavia, a política americana para África está a orientar-se para a melhoria do comércio e do investimento combinada com a redução gradual da ajuda directa. A Lei de Crescimento e Oportunidade EUA-África foi contudo criticada pelo Vice-Presidente sul-africano, Thabo Mbeki, com o argumento que o comércio em vez de ajuda ao desenvolvimento não seria aceitável, pois perpetuaria a dependência das economias africanas no fornecimento de matérias primas.

Contudo, apesar de se estar na presença de "... uma geração que tem sido vítima de todos estes males que ditaram o passado negativo de África...", esta geração, todavia, "... transporta um orgulho histórico que a motiva a procurar para os africanos um lugar igual ao de todos os outros povos do nosso universo comum...". Mas, para atingir tal objectivo, "... esta geração sabe e está decidida a resistir a qualquer tirania; a opor-se a todas as tentativas que a privem da liberdade pelo recurso à demagogia; a rejeitar a tentação de aceitar viver da caridade; a comprometer-se na consolidação da emancipação da mulher africana; e a reafirmar a adesão total ao conceito fundamental que nós somos os nossos próprios libertadores da opressão, do subdesenvolvimento e da pobreza, da perpetuação de uma experiência de escravatura à colonização, ao *apartheid*, e à dependência de esmolas" (Mbeki 1997).

Esta geração é constituída por políticos e tecnocratas que devem assumir a responsabilidade que lhes cabe pelos erros do passado<sup>12</sup>, e que lhes pertence na busca de soluções no caminho da democratização política, económica e institucional. Esta é a geração cujo sentido de grande responsabilidade e orgulho pode garantir o avanço de África, um futuro melhor para o continente<sup>13</sup>, em direcção ao seu renascimento.

O século XXI é o século de África. A agenda africana, nos "fora" internacionais, deve dar prioridade, em todas as suas vertentes, ao renascimento de África. O sucesso desta ideia depende, em larga medida, da vontade e do dinamismo como ela for conceptualizada, defendida e materializada no futuro próximo. Neste estudo o renascimento aparece com um conteúdo adicional, o económico-institucional, dando origem ao conceito de renascimento abrangente de África (RAA). O RAA integra um conceito de renascimento africano, à la Thabo Mbeki (1997), na visão estratégica para a reconstrução socioeconómica e institucional – desenvolvida em Moura Roque 1997 – que, por sua vez, combina três conjuntos interligados de medidas de política para África: a estratégia de desenvolvimento a longo prazo (EDLP) com a transformação estrutural e sistémica da economia (TESE) e a estratégia de redução da pobreza (ERP). Por conseguinte, os aspectos-chave do renascimento abrangente africano são<sup>14</sup>: a paz, a democracia e o respeito pelos direitos humanos; o fortalecimento da sociedade civil e a subordinação da estrutura militar ao poder político; o desenvolvimento económico e institucional com

<sup>12</sup> Apesar de se não subestimar as heranças decorrentes do domínio colonial, das transições pós-independência e do fim das relações "privilegiadas" no período da guerra fria – estes políticos devem assumir também que a má reputação em termos de segurança e corrupção, assim como a instabilidade política e a desastrosa gestão económica, ajudaram a tornar África pouco atractiva (e com elevado risco) para o investimento estrangeiro. Algum sucesso no entanto na reestruturação económica no Gana, no Uganda e mais recentemente em Moçambique está a mudar a onda a favor de África.

<sup>13</sup> Já no passado recente esta visão baseada no orgulho e na capacidade dos africanos em alcançar um futuro mais digno, mais livre e com mais justiça para todos, foi proposta por vários líderes africanos, nomeadamente, Kwame Nkrumah, Julius Nyerere e Samora Machel.

<sup>14</sup> Procura-se, assim também, estabelecer uma nova forma de reintegração na economia mundial, beneficiando do impacto da globalização numa plataforma de igualdade e não "... segundo a antiga relação de dependência que olhava para África como uma fonte inesgotável de matérias-primas e um mercado cativo para os produtos da indústria transformadora".

justiça social e a governação responsável e transparente; a agricultura, o investimento estrangeiro e a integração regional; e a relação de igualdade entre África e os outros continentes.

## II

### Estratégia de desenvolvimento económico a longo prazo: o caso da SADC

#### Objectivos da EDLP

Enquanto a Comunidade do Desenvolvimento da África Austral (SADC)<sup>15</sup> se encaminha no sentido da procura da paz intra-regional e do funcionamento de governos minimamente democráticos, cada um dos países da região deverá estabelecer os parâmetros de uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo (EDLP) que sirvam de esqueleto à harmonização de políticas e planos socio-económicos dos Estados Membros<sup>16</sup> no próximo século. O principal objectivo das EDLP<sup>17</sup>, tendo como base a realidade sociopolítica, histórica, tradicional e comportamental, regional, cultural, económica e ambiental de cada um dos países, deverá ser a realização sustentada e simultânea da erradicação da pobreza, do crescimento económico e da criação acelerada de emprego, bem como da inte-

gração regional como mecanismo para melhorar o padrão e a qualidade de vida dos povos da África austral (ver figura 1). Já em 1989, a Comissão Económica para a África realçava a importância do “desenvolvimento centrado na vertente humana”, reiterando que “...o objectivo último do desenvolvimento em África é assegurar o bem-estar geral do povo através de uma melhoria sustentada dos seus padrões de vida” (p. 10).

Todavia, a governação democrática<sup>18</sup>, caracterizada pela transparência e responsabilização popular<sup>19</sup>, terá de ser um aspecto central de qualquer estratégia que promova com sucesso o renascimento abrangente de África. Os povos da África austral precisam de compreender os objectivos e os programas dos seus governos, e sentir que estes serão aplicados com rigor, para terem fé nos políticos. Este acreditar é fundamental para (i) criar as condições que promovam a segurança e combatam a corrupção<sup>20</sup> e o crime<sup>21</sup>; (ii) promover o crescimento social e económico sustentado, permitindo o regresso da mão-de-obra qualificada e a sua participação na reconstrução da região; e (iii) atrair investidores internacionais cujo capital, gestão e tecnologia são vitais se se quiser competir com êxito na economia global. Contudo, sem a verificação destes requisitos tornar-se-á ainda mais difícil a realização da transformação económica, social e institucional de que os países da África austral precisam para pôr a região numa trajectória, humanizada, de desenvolvimento económico. Se, ao mesmo tempo, houver uma liderança forte, empenhada e visionária que

<sup>15</sup> A SADC foi institucionalizada através dos princípios expressos em “Rumo à Comunidade do Desenvolvimento da África Austral – Uma Declaração feita pelos Chefes do Estado ou Governo da África Austral em Windhoek, em Agosto de 1992”, dos 10 países fundadores – Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue – a que, mais tarde, se vieram juntar a África do Sul, em 1994, a Maurícia, em 1995, e as Seychelles e a República Democrática do Congo, em 1997. Esta organização internacional resultou da transformação da Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC), cujos objectivos foram formulados em “África Austral: Rumo à Independência Económica – Uma Declaração dos Governos dos Estados Independentes da África Austral, feita em Lusaka, em 1 de Abril de 1980”. A SADC, para a sua criação, tomou em consideração o Plano de Acção de Lagos e o Documento Final de Lagos, de Abril de 1980, bem como o Tratado que estabelece a Comunidade Económica Africana assinado em Abuja, em 3 de Junho de 1991.

<sup>16</sup> Para alcançar os objectivos definidos no parágrafo 1 do artigo 5.º do Tratado da Comunidade do Desenvolvimento da África Austral, a SADC deverá:

- a) harmonizar políticas e planos socioeconómicos dos Estados Membros;
- b) encorajar os povos da Região e as suas instituições a tomarem iniciativas que visem o desenvolvimento de vínculos sociais e culturais no seio da Região e a participação plena na implementação de programas e projectos da SADC;
- c) criar instituições e mecanismos apropriados com vista à mobilização dos recursos necessários para a implementação dos programas e operações da SADC e suas instituições;
- d) desenvolver políticas destinadas à eliminação progressiva dos obstáculos à livre circulação de capitais e força de trabalho, mercadorias e serviços, e, em geral, à livre circulação de pessoas da Região entre os Estados Membros;
- e) promover o desenvolvimento de recursos humanos;
- f) promover o desenvolvimento, transferência e domínio da tecnologia;
- g) melhorar a gestão e o rendimento económicos através da cooperação regional;
- h) promover a coordenação e harmonização das relações internacionais dos Estados Membros;
- i) assegurar o interesse e compreensão, a cooperação e apoio internacionais, e mobilizar fluxos de recursos públicos e privados para a região;
- j) desenvolver outras actividades que sejam decididas pelos Estados Membros visando a promoção dos objectivos definidos neste Tratado.”

<sup>17</sup> Este objectivo global das EDLP está entre os objectivos da SADC, contidos no artigo 5 (parágrafo 1) do Tratado desta organização internacional:

- a) alcançar o desenvolvimento e crescimento económico através da integração regional, aliviar a pobreza, melhorar o padrão e a qualidade de vida dos povos da África Austral e apoiar os que são socialmente desfavorecidos;
- b) desenvolver valores, sistemas e instituições políticas comuns;
- c) promover e defender a paz e segurança;
- d) promover o desenvolvimento auto-sustentado na base da auto-suficiência colectiva e a interdependência entre os Estados Membros;
- e) conseguir a complementaridade entre as estratégias e programas nacionais e regionais;
- f) promover e otimizar o emprego produtivo e a utilização de recursos da região;
- g) conseguir a utilização sustentável dos recursos naturais e protecção efectiva do meio ambiente;
- h) reforçar e consolidar as afinidades e os laços históricos, sociais e culturais desde há muito existentes entre os povos da Região.”

<sup>18</sup> Na África subsariana, 25 países realizaram já eleições democráticas desde 1990. Este facto é por si só motivo de alívio e orgulho. Contudo, o ano de 1997 mostrou a fragilidade deste avanço democrático e tornou claro que certos governos, mesmo dentro da SADC, não partilham nem dos valores políticos comuns nem de uma visão de longo prazo que sirva de base sustentada à paz, estabilidade política e progresso económico na região.

<sup>19</sup> São vários e diversos os requisitos de governabilidade e transparência que cada país da SADC deve observar, havendo no entanto alguns que são elementares e gerais, tais como: maior transparência na tomada de decisões e maior responsabilização perante o cidadão; código de conduta e declaração de património para os dirigentes da administração pública; fortalecimento dos serviços de inspecção da actividade dos organismos estatais; e, funcionamento eficaz da Alta Autoridade contra a Corrupção.

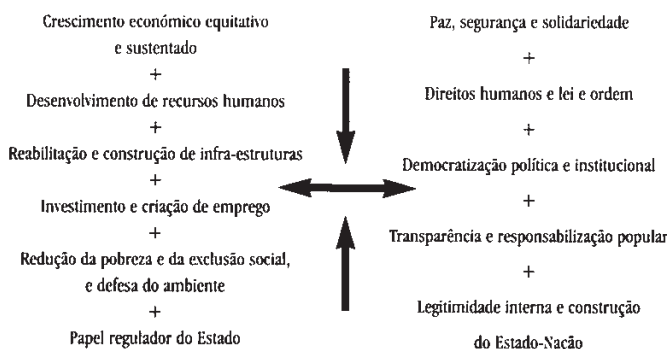
<sup>20</sup> Klitgaard (1994) analisa a barreira perniciosa que a corrupção levanta ao desenvolvimento económico; e Coolidge e Rose-Ackerman (1997) – num estudo baseado tanto em aspectos teóricos como em exemplos africanos concretos – mostram como a “rent-seeking” (muitas vezes usada como sinónimo de corrupção) contribui para reprimir o investimento e abafar o crescimento económico.

<sup>21</sup> Crime e banditismo são problemas sérios em muitos países africanos, com consequências altamente nefastas para o desenvolvimento económico: encorajam a fuga de capitais e de mão-de-obra qualificada e desmotivam os investimentos estrangeiros. O sucesso de uma estratégia de combate ao crime é por isso um componente essencial da contribuição desses países para o renascimento de África.

# O Renascimento Abrangente...

posicione cada um dos países na dinâmica, sem recuos, da paz, da verdadeira reconciliação e do crescimento sustentado, a SADC vencerá, com mais facilidade e rapidez, a batalha contra a pobreza e a exclusão social, contra a corrupção – rumo à construção do futuro no século XXI. O renascimento de África passa, sem dúvida, pela paz, mas também pela determinação, o trabalho árduo, o querer e a visão estratégica construída e partilhada por todos.

### Harmonização das políticas de descentralização e desenvolvimento regional



### Integração económica regional e cooperação internacional

Figura 1: Objectivos da EDLP para a África Austral

### Desafios apresentados aos governos da SADC

A aplicação simultânea da transformação económica e da democratização (da sociedade e das instituições<sup>22</sup>) coloca dificuldades<sup>23</sup>, pelo menos em alguns países da SADC, devido: (i) frágil processo de paz e reconciliação nacional; (ii) sociedade civil com pouca força e deficientemente organizada; (iii) fraca cultura democrática; (iv) instabilidade social, criminalidade e banditismo, assim como má gestão dos dinheiros públicos; (v) fraca capacidade institucional nos ministérios-chave; (vi) insuficiente formação de capital nacional, sectores financeiro e bancário pouco desenvolvidos, fraca qualificação e experiência empresariais e infra-estruturas (físicas e sociais) debilitadas; (vii) economia distorcida, com excessiva dependência do sector primário.

<sup>22</sup> Em África, nomeadamente em alguns países da África austral, o desafio não consiste tanto no aperfeiçoamento das instituições, mas na criação de infra-estruturas institucionais, legais e financeiras adequadas a economias de mercado com orientação social. Cleary (1996) assinalou que estas deficiências "... são inibidoras do potencial das economias da África austral em termos de autocorreção autónoma..." face a medidas de estabilização macroeconómica.

<sup>23</sup> As instituições de Bretton Woods e o G7 podem e devem contribuir para o processo de democratização e desenvolvimento económico em África com: programas de emergência e de redução da pobreza e exclusão social; apoio ao melhoramento da capacidade institucional; apoio à reabilitação e expansão de infra-estruturas para o desenvolvimento; promoção de investimento directo estrangeiro e perdão da dívida.

Quais são assim os desafios colocados aos governos dos países que constituem a SADC?

Entre os mais importantes desafios estão (ver também Cleary 1996): consolidar a legitimidade interna e cooperar na construção do Estado-Nação (nation-building); garantir a segurança e promover a confiança dos cidadãos e dos mercados, requisitos essenciais para o desenvolvimento económico e social a longo prazo; equilibrar os custos e os benefícios da integração regional nas áreas social, política e económica. Enfrentar estes desafios exige, no mínimo, uma eficaz política de prevenção e gestão de conflitos, tolerância para a diversidade política e cultural, bem como uma transformação estrutural e sistémica das economias (TESE). Esta transformação significa uma transição sustentada para economias de mercado socialmente orientadas<sup>24</sup>, que no contexto de estratégias de desenvolvimento a longo prazo respondam com eficácia à redução da pobreza e à exclusão social. Todavia, esforços adicionais devem ser desenvolvidos e regionalmente harmonizados pelos governos no sentido da aplicação de medidas nas seguintes áreas prioritárias:

- desenvolvimento de qualificações nas áreas de gestão, técnica, burocrática, comercial, financeira e empresarial;
- promoção de eficiente administração central e local e de distribuição equitativa do rendimento<sup>25</sup>;
- incremento da produtividade, da produção e da competitividade;
- utilização eficaz dos limitados recursos financeiros através da harmonização, coordenação e manutenção, a nível regional, de infra-estruturas físicas (nomeadamente, água, transportes e comunicações, energia e habitação) e sociais (universidades, hospitais e centros de formação especializados);
- desenvolvimento do comércio intra-ramo e da criação de condições para a promoção do investimento, nomeadamente através de um código regional de investimento, permitindo incentivos nacionais e sub-regionais adicionais<sup>26</sup>;
- institucionalização efectiva da cooperação regional no combate ao crime, à droga, ao banditismo, ao contrabando de armas... e definição de condições para uma eficaz diplomacia preventiva, gestão de conflitos e forças africanas de manutenção da paz.

Programas abrangentes e integrados que contemplem políticas económicas, financeiras, institucionais e sociais a curto, médio e longo

<sup>24</sup> A transição para o mercado significa uma menor ingerência governamental na economia, mas onde for vital a sua participação (determinação e fiscalização das regras do jogo de mercado, valorização contínua dos recursos humanos, promoção do desenvolvimento institucional e programas intensivos de redução da pobreza), o governo terá de revelar uma maior eficiência e transparência.

<sup>25</sup> A contribuição solidária dos países (e/ou regiões económicas) mais ricos para os mais desfavorecidos, em termos de recursos humanos e naturais, deve ser um aspecto a ter em conta aquando da definição da estratégia de desenvolvimento económico a longo prazo para a África austral.

<sup>26</sup> Ver Cleary (1997) para a descrição e análise dos vários componentes essenciais para a promoção de um ambiente propício ao desenvolvimento do investimento directo estrangeiro nas economias da SADC.

prazo são, por conseguinte, necessários para colocar os países da região austral de África no caminho de um crescimento com equidade, rápido e sustentado. Programas sectoriais devidamente definidos, no contexto regional, para a agricultura, silvicultura, pescas e indústria mineira, comércio interno e externo, indústria transformadora e serviços financeiros terão de ser integrados nas EDLP. Estes deverão ser suportados por um investimento maciço em capital humano, infra-estruturas e consolidação (criação nalguns casos) de instituições, assentes numa boa governação e em programas de redução da pobreza a nível regional de longo alcance. Desde que os governos proporcionem uma liderança forte e empenhada, o sucesso desta abordagem vai igualmente depender das suas capacidades de persuadir quer a grande massa de pobres, quer os importantes grupos de interesse nos respectivos países de que todos beneficiarão consideravelmente de uma estratégia de desenvolvimento económico de rosto humano<sup>27</sup>. Crescimento com equidade deve ser a palavra-chave da estratégia regional de desenvolvimento a longo prazo, o que implica que a responsabilidade pela definição e aplicação da estratégia seja descentralizada<sup>28</sup>, isto é, partilhada nos direitos e nas obrigações, levando a que as circunstâncias específicas dos diferentes países da região sejam levados em linha de conta.

### *Programa de transformação estrutural e sistémica da economia*

A maioria das economias da SADC não requer um mero ajustamento estrutural<sup>29</sup>, mas antes a transformação integrada do sistema e das estruturas exigida pela necessidade vital de eliminar progressivamente a pobreza e criar condições para um desenvolvimento sustentado a longo prazo. A realização desta mudança fundamental, em cada um dos países, exige: (i) a consolidação da paz interna e intra-regional através de uma verdadeira reconciliação nacional, do fortalecimento da sociedade civil e da democratização política e institucional; (ii) forças de segurança fortes, coesas, apatidárias, patrióticas e solidárias com a reconstrução nacional e regional; (iii) bom funcionamento de um governo forte, coeso, transparente e constituído por gestores competentes que saibam transmitir a confiança necessária aos agentes económicos nacionais e estrangeiros; (iv) uma vontade política inequívoca e sustentada do governo de conduzir

o processo de transformação económica; (v) uma equipa de reconstrução económica<sup>30</sup> com autoridade e suficiente capacidade técnica para pôr em prática um programa de transformação estrutural assente num modelo humano de desenvolvimento económico; (vi) a manutenção de um consenso social em torno da estratégia de desenvolvimento a longo prazo; (vii) a cooperação internacional através de pacotes diversos de ajuda de emergência, perdão ou alívio da dívida, investimento estrangeiro, capital humano e abertura de mercados.

A transformação do sistema significa passar para uma economia orientada pelas forças de mercado, devidamente regulamentada de modo a evitar a anarquia e a corrupção e com uma orientação social responsável no sentido da redução da pobreza e dos desequilíbrios na distribuição do rendimento, bem como da integração na vida económica dos que foram marginalizados pelo partido único e pelos antagonismos político-culturais<sup>31</sup>. As estruturas ineficazes características de economias dirigidas devem ser transformadas de forma a promover e regular o funcionamento de uma economia social de mercado dinâmica e susceptível de ser reintegrada na economia internacional. As várias políticas macro-económicas devem ser apoiadas por estruturas capazes de definir metas económicas e sociais realistas de suporte à estratégia de desenvolvimento a longo prazo.

### *Como traduzir na prática esta reforma global?*

Através de um programa de transformação estrutural e sistémica (TESE) para as economias da África austral<sup>32</sup>. Entre as propostas mais urgentes, tendo em consideração que a estrutura de cada programa TESE é determinada em primeira instância pelas condições iniciais prevalentes no país<sup>33</sup>, temos as seguintes:

- desmilitarização da economia e da sociedade; subordinação da estrutura militar ao poder político;
- consolidação da paz interna e intra-regional, investindo na edificação do Estado-Nação, encorajando o crescimento e fortalecendo a influência da sociedade civil, bem como instituindo os princípios de boa governação e responsabilização no seio de uma democracia multipartidária;

<sup>27</sup> Já em 1985 Jolly defendia o "ajustamento com um rosto humano", e a abordagem feita pela UNICEF em 1987 sugeria que se "... incluísse a protecção dos pobres e dos vulneráveis como parte da política de ajustamento..." (ver Coetzee e Jahed 1993, p.82).

<sup>28</sup> O desenvolvimento descentralizado na África austral pode ser estimulado através das seguintes políticas-chave: estabelecimento, por regiões económicas, das prioridades para os investimentos públicos; criação e uniformização de um ambiente favorável ao investimento directo estrangeiro e ao desenvolvimento do sector privado regional; promoção de actividades orientadas para a exportação de acordo com a vantagem competitiva de cada região; aceleração da reestruturação dos sectores públicos e das reformas institucionais, incluindo códigos e leis, bem como o redimensionamento industrial e o desenvolvimento rural.

<sup>29</sup> Ver em Moura Roque (1997, cap. 1) a análise sobre a perspectiva geral do ajustamento estrutural em África.

<sup>30</sup> Um dos principais desafios que se colocam à equipa de reconstrução económica, no processo de desenvolvimento do TESE em todas as economias da SADC, é a definição e aplicação das políticas sociais que incentivam: (i) o crescimento económico sustentado, com medidas de protecção social, isto é, medidas que limitem o impacto negativo da transformação em relação aos mais vulneráveis; e (ii) o fortalecimento dos sectores sociais, nomeadamente a educação e formação profissional, a saúde e a habitação.

<sup>31</sup> Em Angola e em Moçambique, uma percentagem elevada da população foi também marginalizada pela guerra civil, e na África do Sul pelo sistema do "apartheid".

<sup>32</sup> Há países da SADC (tais como, a África do Sul, o Botswana, a Maurícia, Moçambique e as Seychelles) onde os programas de reconstrução e transformação económicas estão já a ser aplicados com relativo sucesso. Assim, porventura, muitos dos componentes do TESE estão a ser ou já foram incorporados nos respectivos programas económicos. Ver em Moura Roque (1997, capítulos 5, 6 e 7) as propostas de um programa TESE para a economia angolana.

<sup>33</sup> Ver, por exemplo, Sachs (1991 e 1994); Balcerowicz (1993); Truu (1994); Hope (1997). De Melo, Denizer, Gelb e Tenev (1996) analisam a importância e o papel das condições iniciais na reforma dos países socialistas.

– reabilitação e reconstrução das infra-estruturas-chave essenciais à recuperação económica e ao desenvolvimento sustentado;

– melhoramento da capacidade institucional de concepção e aplicação das políticas para o estabelecimento de uma eficaz gestão macro-económica e para o lançamento das bases para o desenvolvimento sustentável a longo prazo;

– estabelecimento de uma estratégia eficaz de redução da pobreza e da exclusão social; criação de um sistema de segurança social flexível com definição rigorosa do “patamar” de solidariedade a satisfazer;

– reorientação da despesa pública de gastos militares e com segurança para os sectores sociais; programa global de gastos públicos dirigido ao investimento contínuo no desenvolvimento de recursos humanos e acumulação de recursos físicos (nomeadamente, em habitação, cuidados de saúde primários, educação básica e na educação para as mulheres, e em treino profissional);

– definição adequada do papel do Estado<sup>34</sup> e do sector privado<sup>35</sup> na promoção do desenvolvimento económico e dinamização da cooperação entre ambos dentro das respectivas esferas;

– assegurar uma boa governação assente em instituições fortes e eficientes, com funcionários públicos de grande qualidade e honestidade, não sujeitos a pressões políticas, num ambiente de total transparência nos contactos e nos esclarecimentos prestados ao eleitorado;

– mudanças radicais nas instituições, nas estruturas e na legislação; reestruturação e privatização das empresas públicas, no contexto de mudanças qualitativas das regras referentes à propriedade privada e à afectação e distribuição de recursos, assente na devolução da autoridade de decisão política e de desenvolvimento local e regional;

– impulsionar a produção agrícola e a promoção de exportações de produtos manufacturados;

– abrir a economia aos investimentos, capital humano, ideias e tecnologias estrangeiras;

– participar activamente em programas de integração regional e de cooperação económica internacional.

<sup>34</sup> Os governos embora reconhecendo as limitações dos mercados, devem confinar o seu papel: (i) à adopção de políticas incentivadoras da estabilidade macroeconómica; (ii) ao funcionamento mais eficaz dos mercados através, por exemplo, da fiscalização dos mercados financeiros; (iii) à criação de mercados onde antes não existiam; (iv) ao auxílio ao investimento directo de forma a assegurar uma melhor afectação de recursos tendo em vista um maior crescimento económico e estabilidade; e (v) à criação de um ambiente conducente ao investimento privado e à estabilidade política.

<sup>35</sup> Os governos não se encontram bem colocados para criar empregos produtivos, mas podem promover o crescimento do sector privado que proporcionará a criação de postos de trabalho. Os governos na África austral reconheceram já a necessidade de considerar o sector privado como um parceiro privilegiado nos esforços a desenvolver no sentido de um maior crescimento económico. Os enquadramentos político e institucional, as reformas macroeconómicas, a abolição das restrições legais e burocráticas, a disponibilização de infra-estruturas físicas e sociais adequadas e o desenvolvimento do sector financeiro são, contudo, necessários à criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento do sector privado e ao investimento estrangeiro. Por outro lado, os governos africanos terão de investir fortemente na educação e na formação profissional especializada de forma a criar os meios que permitam aos mercados responder adequadamente às novas necessidades dos sectores privados.

Um programa TESE para a maioria das economias da SADC terá, por conseguinte, de enfrentar e resolver, sequencialmente, e nalguns casos simultaneamente, numerosos e substanciais desafios. Um programa desta natureza deverá incluir necessariamente medidas de emergência (nomeadamente nos casos de Angola, da República Democrática do Congo e de Moçambique) e de criação de bases para uma economia social de mercado; investimento intensivo no desenvolvimento dos recursos humanos; estabilização macroeconómica; liberalização microeconómica; privatização extensiva das empresas estatais, no contexto de um enquadramento legal e institucional apropriado e de um sector público racionalmente reestruturado; um equilíbrio funcional entre a promoção do crescimento de uma classe empresarial nacional e regional e o investimento estrangeiro; um acordo com os credores internacionais, num quadro realista e sustentável, tendo em vista a reestruturação da dívida externa; e ainda a institucionalização de um pacto de regime para as principais reformas sociais com vista ao fortalecimento da coesão social de apoio à estratégia de desenvolvimento continuado. A estratégia de redução da pobreza faz parte integrante de um programa global, constituindo as medidas nesse sentido um pré-requisito para o desenvolvimento económico a longo prazo (ver figura 2 e extratexto 1).

As medidas de política acima descritas traduzem-se em cinco fases genéricas de um programa de transformação estrutural<sup>36</sup>: reestruturação de emergência e criação de bases para a transição de mercado; estabilização macroeconómica; liberalização microeconómica; racionalização e privatização de empresas sob tutela estatal – que culmina com uma fase de transformação sustentada (ou “evolução progressiva”) da economia. Há igualmente uma série de medidas que podem ser agrupadas em três requisitos – consolidação da paz, reconciliação nacional e harmonia social; desenvolvimento institucional e do sector privado; aplicação das prioridades sociais, sectoriais e regionais – que têm de ser integralmente aplicadas e satisfeitas de forma a tornar o TESE política e socialmente sustentável a longo prazo (ver extratexto 2)<sup>37</sup>.



Figura 2: Visão estratégica para reconstrução socioeconómica

<sup>36</sup> Outros estudos – por exemplo Gelb e Gray (1991), Fischer e Gelb (1991), Rosati (1991), Mandelbaum (1993) e Sachs (1994) – sugerem diferentes combinações de conjuntos idênticos de reformas económicas.

<sup>37</sup> Ver em Moura Roque (1997, capítulo 7) o faseamento, a intensidade e duração do programa TESE – requisitos e fases – de forma a facilitar uma transição suave de uma economia “sem plano e sem mercado” para uma economia de mercado, socialmente orientada.

### Extratexto 1 – TESE com ERP

#### Desafios:

- satisfazer as necessidades básicas das populações rurais e urbanas e desenvolver os recursos humanos;
- *get the economic fundamentals right*, isto é, promover uma boa e estável gestão macroeconómica e propiciar as funções do crescimento (acumulação, afectação eficiente e rápido aumento da produtividade);
- promover um ambiente legal, financeiro e institucional que estimule o investimento nacional e estrangeiro;
- preparar o “caminho” para uma transformação sustentada, económica e social, a longo prazo.

### Extratexto 2 – Transformação estrutural e sistémica da economia (TESE)

#### Requisitos:

- consolidação da paz, reconciliação nacional e harmonia social;
- desenvolvimento institucional e do sector privado;
- aplicação das prioridades sociais, sectoriais e regionais.

#### Fases:

- emergência e criação das bases para economia social de mercado;
- estabilização macroeconómica;
- liberalização microeconómica;
- redimensionamento e privatização;
- transformação sustentada.

A transformação económica na SADC não vai, obviamente, realizar-se sem custos no contexto de países com infra-estruturas destruídas e/ou debilitadas, com graves distorções económicas, com grandes desigualdades sociais e com profundas desagregações regionais<sup>38</sup>. Assim, a aplicação do programa TESE acarretará elevados custos sociais no período de transição<sup>39</sup>. Para tornar o programa sustentável a longo prazo, a comunidade internacional terá de dar apoio através de: ajuda a nível humanitário, infra-estrutural e de desenvolvimento; assistência técnica<sup>40</sup>; financiamento a curto prazo para sistemas de segurança social que amortecem o impacto da estabilização; financiamento a longo prazo para a reestruturação económica, incluindo perdão de parte substancial da dívida externa e a reposição de reservas em divisas necessárias à estabilização da moeda e à sua convertibilidade; e acesso preferencial aos mercados para

<sup>38</sup> Em Angola e na RDC a transformação económica e social será ainda mais difícil e lenta, devido às novas guerras civis em que estes dois países estão envolvidos desde 1997.

<sup>39</sup> A maioria dos custos de transição pode, contudo, ser minimizada através do reconhecimento da dupla necessidade de criar uma concorrência real e manter a disciplina financeira sobre o orçamento e as empresas públicas.

<sup>40</sup> A experiência tem demonstrado que a assistência técnica maciça de pouco serviu para melhorar de forma significativa a eficiência ou honestidade dos governos, e tão-pouco serviu para gerar mais capacidade gestora em África dentro ou fora do governo (Berg 1993). Isto não significa que toda a assistência técnica estrangeira seja nefasta, mas quando é a longo prazo, e não é especialmente direccionada para o treino do pessoal local, é de facto problemática (Banco Mundial 1994).

as exportações dos países da SADC. No entanto, uma grande parte dos custos tem de ser “suportada” pelos povos destes países. O programa TESE exige uma combinação de austeridade económica (especialmente através de uma drástica redução das despesas militares e de outras despesas de consumo governamentais não produtivas, tais como despesas com a segurança das elites, importação de bens de luxo supérfluos...), uma rigorosa campanha anticorrupção, o crescimento do sector produtivo, a cobrança reforçada e mais eficaz de receitas e endividamento externo, de natureza bonificada, sempre que possível.

O sucesso do programa TESE dependerá necessariamente de um forte e continuado empenhamento político dos governos e os seus objectivos precisarão de ter a compreensão e apoio populares. Será indispensável a clara descrição do estado das economias e dos sacrifícios pedidos às populações. Terá ainda de ser explicada com rigor a relação entre as medidas “penosas” (em termos de custos sociais) e os resultados positivos esperados.

### Estratégia de redução da pobreza

Juntamente com a educação básica, existem três condições que ligam o crescimento económico à redução da pobreza e à estabilização e reforma estrutural (Bruno 1995, p. 11): (i) a contenção fiscal e monetária é necessária ao ajustamento; (ii) a aplicação de um pacote de medidas de ajustamento é fundamental para a retoma de um crescimento per capita sustentável; e (iii) atingir uma média de crescimento sustentável do rendimento per capita é urgente para a realização de reduções consistentes da pobreza. Todavia, não existe consenso na literatura teórica quanto à natureza das “potenciais” articulações entre o crescimento económico e a redução da pobreza. Tudo o que parece razoável afirmar é que investimento maciço na educação básica é essencial para um rápido crescimento económico, que o crescimento sustentado é fundamental para uma contínua redução da pobreza e que políticas fiscais e monetárias realistas e adequadas às condições iniciais do país são componentes importantes da transformação estrutural com rosto humano.

A estratégia de redução da pobreza – ver figura 3 – é o elemento que mais profundamente distingue o programa TESE dos programas convencionais de ajustamento estrutural. Acelerar a redução da pobreza exige medidas consistentes de longo prazo nas seguintes áreas<sup>41</sup>:

I – promoção e distribuição equitativa de crescimento económico de base alargada, através:

- do aumento da produção e da produtividade;
- da promoção de medidas dirigidas aos pobres, às mulheres e a outros sectores mais desprotegidos da sociedade;

<sup>41</sup> Cerca de 45 por cento de aproximadamente 590 milhões de pessoas na África subsariana viviam em 1993 com menos de um dólar por dia. O número de pessoas que vivem em situação de pobreza absoluta está previsto aumentar de 250 milhões em 1985 para mais de 400 milhões no início do novo milénio (Banco Mundial 1996).

## O Renascimento Abrangente...

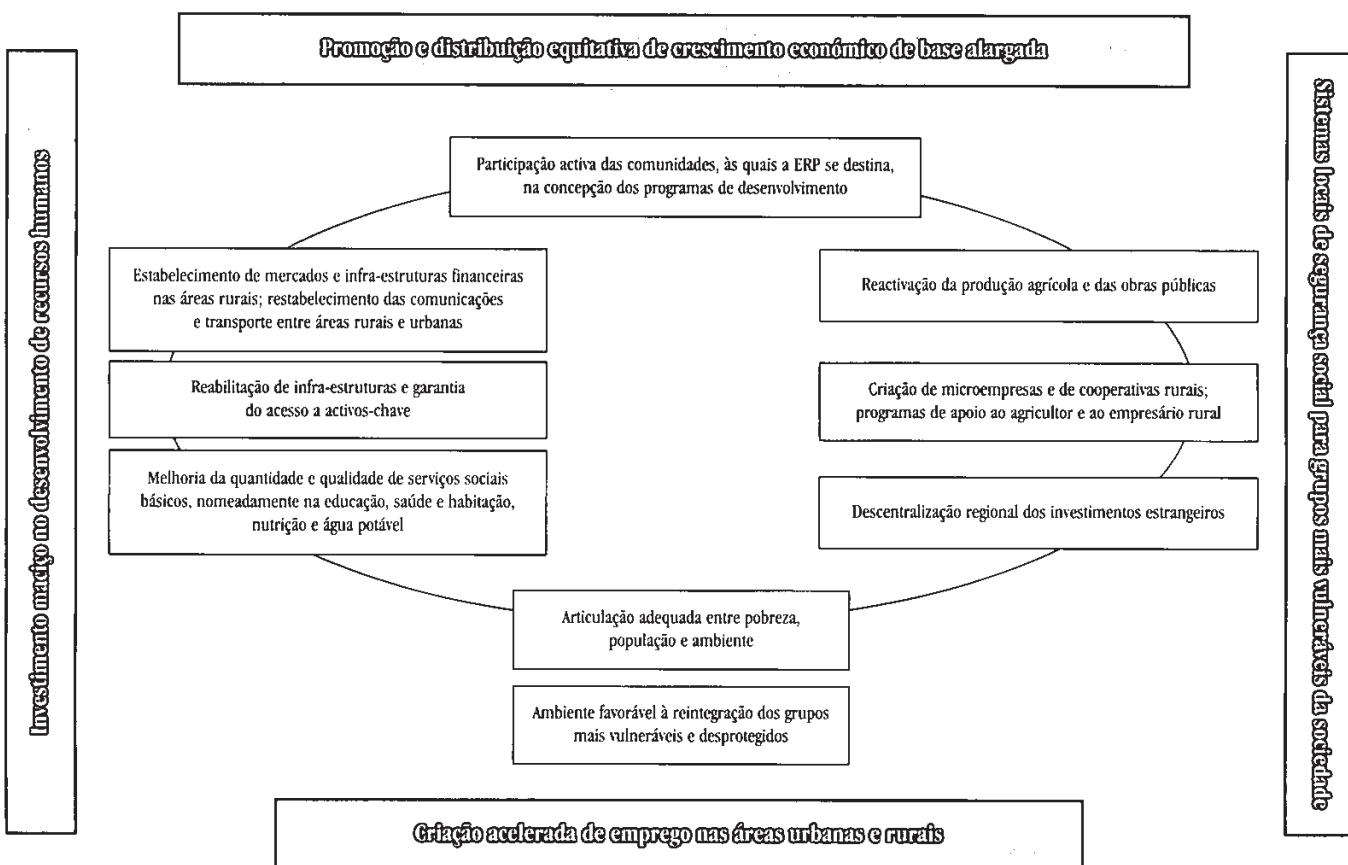


Figura 3: Estratégia de redução da pobreza

- da garantia do acesso a activos-chave, nomeadamente propriedade da terra, acesso ao capital e ao crédito, à formação profissional e informação;
- II – investimento maciço no desenvolvimento de recursos humanos, através:
  - da melhoria da quantidade e qualidade dos serviços sociais, nomeadamente na educação, saúde e habitação, nutrição e água potável;
  - do aumento das despesas orçamentais para a educação básica e cuidados primários de saúde;
  - da promoção da igualdade do género e melhoria da situação socio-económica dos jovens;
- III – estabelecer sistemas de segurança social para os grupos mais vulneráveis da sociedade<sup>42</sup>, através:

<sup>42</sup> Os sistemas de segurança social devem promover a criação de emprego e a formação profissional, além da satisfação das necessidades sociais básicas. São principalmente necessários para os ex-combatentes, refugiados, órfãos, mulheres sem habilitações e desempregadas, doentes e idosos, mutilados...

- da criação de oportunidades de emprego para os trabalhadores não qualificados em áreas urbanas;
- da promoção de programas de obras públicas, intensivos em trabalho, em áreas mais pobres;
- criação de fundos sociais para ajudar os mais desfavorecidos durante o período de transição;
- IV – reactivação da produção agrícola; promoção dos serviços de extensão rural; fornecimento de água potável, sementes, fertilizantes e outros bens básicos;
- V – definição descentralizada das prioridades regionais no âmbito do modelo de desenvolvimento rural adoptado pela SADC;
- VI – estabelecimento de mercados e infra-estruturas financeiras nas áreas rurais; restabelecimento das comunicações e transporte nas áreas rurais e urbanas;
- VII – criação de microempresas e cooperativas rurais; programas de apoio ao agricultor e ao empresário rural.

Estas medidas, muitas das quais seriam necessárias para um desenvolvimento económico sustentado com justiça social mesmo que o problema da pobreza fosse menos grave, estão integradas nas diferentes fases

do programa TESE. Para assegurar que os beneficiados são efectivamente as comunidades mais afectadas pela pobreza extrema, a ERP deve ser concebida e aplicada numa base descentralizada<sup>43</sup>, ainda que nacional e regionalmente integrada.

No contexto regional<sup>44</sup>, o empobrecimento da região austral de África poderá inverter-se com relativa rapidez e sucesso através de uma eficaz cooperação empresarial e económica, baseada: no fortalecimento do sector privado; numa governação efectiva, responsável e transparente; numa disciplina fiscal e monetária; num forte investimento em capital humano; e no acesso aos mercados internacionais de capitais para o financiamento prudente das infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento, bem como na redução da dependência exagerada, dos estados da região, relativamente às exportações de um ou mais produtos primários. Os requisitos para levar a cabo tal tarefa exigem: (i) a profunda transformação do sistema económico e das suas estruturas na maioria dos países da região; (ii) o empenhamento político, inequívoco e continuado, dos governos, na paz e na estabilidade; (iii) a redução drástica das dívidas externas; (iv) a criação de condições propiciadoras do investimento directo estrangeiro num contexto regional, mas de acordo com a vantagem competitiva de cada país; e (v) um trabalho político junto daqueles que na região resistem à mudança por beneficiarem dos esquemas existentes na economia e controlarem o poder político.

Deste modo, abrir-se-á a porta para uma maior cooperação entre os governos e as instituições privadas nos países em desenvolvimento da África austral e entre estas e as instituições nacionais dos países industrializados, bem como as organizações financeiras internacionais. Há para isso, contudo, um conjunto prático de medidas urgentes a satisfazer, como: a criação de uma rede regional entre homens de negócios e as instituições representativas dos seus interesses; a preparação de listas de projectos potenciais de investimento nos países da África austral, profissionalmente promovidas junto dos investidores internacionais; a identificação de parceiros competentes, nesta zona da África, para que os investidores estrangeiros se integrem e empenhem no crescimento económico de uma maneira realista; a preparação eficaz de gestores, públicos e privados; a harmonização global dos meios envolventes favoráveis aos requisitos essenciais para que se realize o investimento directo estrangeiro nos países da região, sem prejuízo dos incentivos adicionais que cada país deseje oferecer; e a realização de acordos de parceria entre instituições do sector privado dos países da África austral e as câmaras de comércio e indústria da União Europeia e do G-7.

<sup>43</sup> Deve ser promovido um grau elevado de participação popular, baseada numa colaboração forte entre os governos e a sociedade civil, bem como as ONG e os doadores estrangeiros. Os objectivos da estratégia e os segmentos da população a atingir devem ser claramente definidos e a execução sistematicamente fiscalizada de forma a evitarem-se desvios e a conseguir-se a integração eficaz e abrangente da ERP no TESE e destes na EDLP.

<sup>44</sup> A África austral atraiu, em 1998, menos de dois por cento do investimento directo estrangeiro dirigido aos países em desenvolvimento e às economias em transição, apesar de ao longo dos últimos oito anos ter havido uma mudança importante nas atitudes oficiais relativamente ao sector privado.

### *Estratégia de desenvolvimento económico a longo prazo*

Cada estratégia de desenvolvimento nacional engloba dois componentes interligados, o programa de transformação estrutural e sistémica da economia<sup>45</sup> e a estratégia de redução da pobreza. O faseamento, a intensidade e duração das medidas de política de cada EDLP dependem evidentemente das condições iniciais do país. Dabrowski (1996) enumera diversos factores que tornam "... as condições da transformação económica e política de cada país únicas" (p. 32). Entre elas, menciona: o nível de desenvolvimento económico; a duração do sistema de economia dirigida; a dimensão das distorções estruturais; a comparticipação do sector privado na economia; a homogeneidade ou diferenciação étnica<sup>46</sup>; a qualidade da administração estatal<sup>47</sup> e do enquadramento legal (ver também Sachs 1995); e a presença de sindicatos militantes (ver Balcerowicz e Gelb 1995).

Os pilares das EDLP são as políticas de transformação económica e redução da exclusão social, incorporadas no programa TESE com a ERP, e os mecanismos institucionais criados (ou aperfeiçoados) para as aplicar. A eficácia dos pilares das EDLP na realização do crescimento económico rápido e sustentado, com valorização da dimensão social, está dependente da aceitação e cumprimento de dois pactos regionais: o pacto de solidariedade, que deve representar um empenhamento sério na erradicação da pobreza e desenvolvimento dos sectores sociais, nomeadamente a educação e formação e a saúde e bem-estar social, e cuja actuação deve ser descentralizada, devendo ser o compromisso negociado entre os poderes centrais e as autoridades da SADC; e o pacto de estabilidade, crescimento e emprego, que deve ser analisado e aprovado em cada país pelos partidos políticos com assento parlamentar de forma a garantir a aplicação – sem recuos e sem depender do calendário eleitoral – dos programas contidos nas EDLP.

<sup>45</sup> Os requisitos e as fases de cada TESE devem basear-se numa avaliação dos principais obstáculos ao crescimento económico e na definição e aplicação das políticas sociais que incentivam a renascença económica em cada caso.

<sup>46</sup> Easterly e Levine (1996), num extenso estudo empírico, constataram que "... as três variáveis económicas responsáveis pela maior parte do diferencial de crescimento existente entre os países do Leste asiático e os países africanos são: infra-estruturas, mercado paralelo de divisas e a qualidade das instituições", que se traduzem na prática através da diversidade étnica. Verifica-se no estudo econométrico que níveis elevados de diversidade étnica estão associados a "... baixa escolaridade, instabilidade política, sistemas financeiros subdesenvolvidos, mercados cambiais distorcidos, elevados défices públicos e insuficientes e deficientes infra-estruturas" (p. 28). Alesina (1994), por sua vez, defendeu que "... a polarização da sociedade e grau de conflito social... são factores importantes subjacentes a más decisões de política económica" (p. 38). No entanto, Easterly e Levine (1996) sugerem que "... os efeitos negativos da diversidade étnica sobre as opções de política económica são largamente eliminados nos países com instituições altamente desenvolvidas" (p. 22).

<sup>47</sup> Não é legítimo sugerir que a capacidade institucional existente na maioria dos países da África austral permita, num futuro próximo, intervenções governamentais com objectivos precisos. Por agora, o princípio orientador deverá ser a instituição de regimes que promovam o sector privado e atraiam o investimento directo estrangeiro, assente em sólidas bases macroeconómicas. O desenvolvimento da capacidade institucional para o controlo eficaz do desempenho macroeconómico e sectorial é, contudo, um objectivo importante dos programas TESE, e uma actuação bem sucedida nesta área é susceptível de alargar o leque de opções de política económica dos governos nos anos mais próximos.

## O Renascimento Abrangente...

Um crescimento económico com justiça social no contexto da transformação estrutural na África austral requer grandes aumentos na produtividade<sup>48</sup> e esta, por sua vez, exige investimentos maciços em capital humano. O desenvolvimento dos recursos humanos numa base descentralizada e alargada é um objectivo da política de desenvolvimento e é simultaneamente um investimento necessário para a obtenção do crescimento sustentado (Lipumba 1994). Esta constatação vem ao encontro da nova teoria do crescimento que aponta também o investimento em capital humano como um importante vector do crescimento (Courakis 1991; Barro 1992). Contudo, o investimento contínuo no desenvolvimento dos recursos humanos deve estar associado, nos países africanos especialmente, a um aumento da procura de mão-de-obra especializada, se se quiser promover uma maior produtividade nacional. Também existe um amplo consenso quanto à necessidade de a estratégia de desenvolvimento em África visar a erradicação da pobreza baseada no aumento da produtividade dos pequenos proprietários e produtores agrícolas e na promoção das pequenas e médias empresas do sector transformador, com projectos intensivos em mão-de-obra. Assim, reactivar as actividades produtivas, nomeadamente promover a produção agrícola, deve ser uma das primeiras e mais importantes prioridades dos governos da região.

A manutenção duradoura da estratégia integrada para a construção do futuro em África – dadas as condições económicas e sociais iniciais, incluindo a diversidade étnica – será determinada pela: (i) qualidade da concepção, conteúdo, faseamento, intensidade e duração das medidas de transformação; (ii) “autoria” das estratégias integradas<sup>49</sup> (ou seja, é a concepção regional ou imposta por grupos estrangeiros e/ou instituições internacionais?) e capacidade de gerir os seus custos sociais; (iii) percepção, por parte dos governos, de que os benefícios económicos ultrapassam os custos sociais da estabilização e as suas capacidades de manter a estabilidade política e a coesão regional.

Assim as EDLP na África austral necessitam de (ver extratexto 3):

– aplicar correctamente os fundamentos económicos: uma boa gestão macroeconómica e um desempenho macroeconómico estável constituem as bases de um desenvolvimento sustentado;

– acumular recursos humanos<sup>50</sup> (e não exclusivamente recursos materiais) designadamente através do investimento maciço na educação básica e na educação para as mulheres<sup>51</sup>;

– aumentar a poupança e o investimento; definir com rigor, e de forma descentralizada, as prioridades do investimento público<sup>52</sup>;

– dinamizar a produção agrícola e a promoção de exportações de produtos manufacturados; aplicar uma estratégia geral impulsionadora da exportação;

– criar sistemas financeiros eficientes e seguros;

– estar aberta aos investimentos, capital humano, ideias e tecnologias estrangeiras; promover políticas de defesa do ambiente;

– criar instituições e reabilitar infra-estruturas de molde a promover o crescimento sustentado e a redução da pobreza;

– promover o desenvolvimento das regiões mais afectadas pela negligência económica e pelos efeitos da guerra (nomeadamente em Angola, Moçambique e RDC);

– definir de forma adequada o papel do Estado e do sector privado na promoção do desenvolvimento económico e estimular a cooperação entre ambos dentro das respectivas esferas;

### Extratexto 3 – Estratégia nacional de desenvolvimento a longo prazo

Componentes:

- gestão macroeconómica eficiente e estável;
- investimento contínuo no desenvolvimento de recursos humanos e na oferta de serviços sociais básicos;
- aumento do investimento e da poupança;
- criação acelerada de emprego;
- promoção da produção agrícola e exportação de bens da indústria transformadora; desenvolvimento de uma estratégia de promoção de exportações;
- desenvolvimento de sistemas financeiros efectivos, dinâmicos e seguros;
- abertura da economia ao investimento directo e capital humano estrangeiros e ao uso de novas tecnologias;
- criação de instituições e racionalização de infra-estruturas para a promoção do crescimento e da redução da pobreza; aposta na eliminação da exclusão social;
- definição dos papéis do Estado e do sector privado na promoção do desenvolvimento económico e cooperação activa entre eles;
- promoção da governabilidade e transparência, baseadas em instituições fortes e eficientes, com funcionários públicos competentes e protegidos da pressão política;
- responsabilização dos políticos eleitos perante o cidadão;
- consolidação das instituições democráticas, fortalecimento da sociedade civil e protecção dos direitos humanos.

<sup>48</sup> O que requer maior eficácia na utilização da mão-de-obra e do capital, melhor organização e disciplina, melhoria da política ambiental e novos investimentos em tecnologia adequada à dotação de factores de cada país (ver Courakis e Moura Roque 1988). Além disto, terá também de mudar a atitude em relação ao trabalho no contexto de sectores públicos eficientes e honestos.

<sup>49</sup> Sachs (1996) critica veementemente as nações doadoras e as instituições de Bretton Woods pela imposição de “... políticas económicas incorrectas para África...” desde a década de 60. A atenção destas instituições voltou-se nos anos 90 para “... a falta de autoria das reformas adoptadas... que são ditadas pelo FMI e pelo Banco Mundial aos países africanos”. Este é um cuidado que os países da SADC devem ter sempre desde o início das negociações com qualquer investidor, instituição internacional, doador ou cooperante. Os interesses nacional e regional é que devem “ditar” as regras do jogo.

<sup>50</sup> A criação de capital humano centrando as despesas com a educação nos níveis de ensino mais baixos, promovendo primeiramente o ensino primário universal e posteriormente o acesso crescente ao ensino secundário dirigido às habilitações técnicas, deixando que a procura relativa ao ensino superior seja largamente suportada por um sistema privado autofinanciado.

<sup>51</sup> É geralmente aceite que os benefícios económicos e sociais resultantes da educação para as mulheres são substanciais “... investigações realizadas em mais de 50 países demonstram que um dólar investido na educação feminina proporciona melhores resultados do que um dólar investido na educação masculina” (Summers 1992).

<sup>52</sup> Ver extratexto 4 sobre as prioridades para o investimento público necessárias à recuperação da produção e do comércio na SADC.

#### Extratexto 4 – Prioridades para o investimento público na SADC

No domínio do investimento público, a prioridade deve ser dada à reconstrução das infra-estruturas necessárias à recuperação da produção e do comércio, nomeadamente:

- estradas nos principais eixos e áreas rurais;
- comunicações;
- escolas e serviços de saúde nas áreas rurais e grandes cidades;
- água e saneamento, energia e electrificação;
- protecção do ambiente;
- educação cívica.

– assegurar uma boa governação assente em instituições fortes e eficientes, com funcionários públicos de grande qualidade e honestidade, não sujeitos a pressões políticas, num ambiente de transparência nos contactos e nos esclarecimentos prestados ao eleitorado;

– encorajar activamente uma economia aberta mediante a participação em programas de integração regional e de cooperação económica internacional; e

– beneficiar de uma política de ajuda ao desenvolvimento, correctamente definida, e constituída por elementos essenciais como o perdão ou alívio da dívida e apoio à transformação estrutural e sistémica das economias.

Da aplicação eficaz e continuada destes princípios resultará<sup>53</sup>, em princípio:

– um maior crescimento quer em termos de produção, quer em termos de produtividade;

– melhores índices de crescimento na produção agrícola, nas exportações de produtos manufacturados, no capital humano e físico, no investimento e na poupança interna; e

– uma redução significativa da pobreza e dos desequilíbrios regionais, bem como acentuadas melhorias a nível de rendimentos e do respectivo padrão de distribuição.

As EDLP nacionais permitirão a definição de uma EDLP para a SADC, com medidas de política comuns a todos os países, regionalmente estabelecida, harmonizada e coordenada. Os principais requisitos desta estratégia de longo prazo, de cuja eficácia e sucesso dependerá o renascimento abrangente da África austral, devem ser baseados em:

– visão humanista da sociedade e da política; valores de liberdade e de igualdade de oportunidades; respeito pelos vizinhos e pelos parceiros;

– princípio do crescimento partilhado ou do crescimento equitativo<sup>54</sup>;

<sup>53</sup> Stiglitz (1996) conclui serem seis os elementos fulcrais que ajudam a explicar a boa *performance* das economias: (i) programas governamentais visando o melhor funcionamento da sociedade; (ii) adaptabilidade e flexibilidade das políticas governamentais; (iii) papel do governo na criação de instituições de mercado; (iv) rápida e efectiva acumulação de capital físico e humano; (v) intervenções construtivas do governo, alterando a afectação dos recursos; e (vi) medidas de acção do governo de apoio ao investimento (p. 172).

<sup>54</sup> O princípio do "crescimento partilhado" ou do "crescimento equitativo" deve constituir a principal característica distintiva da via de desenvolvimento seguida pelas economias da região austral da África. É necessário persuadir as elites estabelecidas a cederem parte dos seus privilégios, ao mesmo tempo que há a necessidade de convencer os pobres de que iriam igualmente beneficiar com o crescimento.

- paz nacional e intra-regional;
- governos limitados, efectivos e transparentes;
- disciplina fiscal e monetária; consciencialização para a defesa do ambiente;
- investimento contínuo no desenvolvimento de recursos humanos;
- promoção regional (depois de criados os ambientes propícios à uniformização de um código regional) do investimento estrangeiro;
- acesso aos mercados de capital para o desenvolvimento institucional e infra-estrutural com o objectivos de:

⇒ reduzir a dependência da exportação de produtos primários e promover o desenvolvimento eficiente dos sectores transformador e de serviços;

⇒ reduzir os desequilíbrios regionais;

– intensificar a cooperação económica e a integração regional, através de uma SADC eficaz e cumpridora dos princípios e objectivos para os quais foi criada.

Construir o futuro da região com sucesso não depende de uma política específica, nem o fracasso a ausência de um único ingrediente. Os povos têm de se consciencializar para a dimensão do repto com que se deparam e exigir dos governantes que governem bem.

A atitude positiva perante os imensos desafios do futuro assenta no patriotismo, lucidez, coragem e determinação dos responsáveis da SADC e de todos os seus povos. Todos têm uma importante quota de responsabilidade na construção do renascimento abrangente na África austral: políticos, militares e sociedade civil. Cada país, na sua esfera de acção, procurando satisfazer as suas necessidades e aspirações económicas, contribuirá para o bem regional comum na via da democracia económica, política e institucional.

#### Referências bibliográficas

- ALESINA, A.: *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalisation, and Economic Adjustment*, Oxford University Press, 1994.
- BALCEROWICZ, L.: *Economic Transition in Central and Eastern Europe: Comparisons and Lessons*, segunda leitura anual apresentada pela International Finance Corporation, Washington DC, 1993.
- BALCEROWICZ, L. e GELB, A.: *Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective*, in Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1994, The World Bank, Washington DC, 1995.
- Banco Mundial: *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, 1994.
- Banco Mundial: *Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges in the 1990s*, The World Bank, Washington DC, 1996.
- Banco Mundial: *Poverty Reduction and the World Bank: Progress in Fiscal 1996 and 1997*, The World Bank, Washington DC, 1997.
- BARRO, R. J.: *Human Capital and Economic Growth*, in Policies for Long Run Economic Growth, Federal Reserve Bank, 1992.
- BERG, E.: *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*, UNDP and Development Alternatives, Inc., UNDP, 1993.

- BRUNO, M.: *Development Issues in a Changing World: New Lessons, Old Debates, Open Questions*, in Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994, The World Bank, Washington DC, 1995.
- CLEARY, S.: *An Integrative Framework for Regional Co-operation in Southern Africa*, Journal of International Affairs, Verão de 1996, Vol. 3 (2); igualmente apresentado à VIII Conferência Internacional sobre Socioeconomia, Genebra, Suíça, 1996.
- CLEARY, S.: *Foreign Investors Priorities in Southern Africa, 4th Southern African Economic Summit*, WEP/SADC, Harare, 1997.
- COETZEE, S. e JAHED, M.: *Structural Adjustment: A Review of the State of the Art*, Africa Insight, Vol. 23(2), 1993.
- COOLIDGE, J. e ACKERMAN, S. Rose: *High Level Rent-Seeking and Corruption in African Regimes: Theory and Cases*, The World Bank: Private Sector Development Department and Foreign Investment Advisory Service, Washington DC, 1997.
- COURAKIS, A. S. e ROQUE, F. Moura: *On the Informational Content of "Technology" Variable in Explaining Trade Patterns*, Greek Economics Review, Vol. 10(2), 1988.
- COURAKIS, A. S.: *Labour Skills and Human Capital in the Explanation of Trade Patterns*, Oxford Economic Papers, 43, Oxford University Press, 1991.
- DABROWSKI, M.: *Different Strategies of Transition to a Market Economy: How do They Work in Practice? Policy Research Working Paper 1579*, The World Bank, Washington DC, 1996.
- MELO, M. de, DENIZER, C., GELB, A., e TENEV, S.: *Explaining Transition: The Role of Initial Conditions in Reforming Socialist Countries*, The World Bank, Policy Research Department, Washington DC, 1996.
- EASTERLY, W. e LEVINE, R.: *Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions*, The World Bank, Washington DC, 1996.
- Economic Commission for Africa: *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation (AAF-SAP)*, E/CA/CM 15/6/Rev. 3, Addis Abeba, 1989.
- FISCHER, S. e GELB, A.: *The Process of Socialist Economic Transformation*, Journal of Economic Perspectives, Vol. 5(4), 1991.
- FMI: *World Economic Outlook*, Outubro 1996.
- GELB, A. e GRAY, C.: *The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe: Issues, Progress and Prospects*, The World Bank Policy Research Paper 17, Washington DC, 1991.
- Global Coalition for Africa: *African Social and Economic Trends*, 1996 Annual Report, Washington DC, 1997.
- HOPE, K. R. Sr. (ed.): *Structural Adjustment, Reconstruction and Development in Africa*, Aldershot, Ashgate, 1997.
- KLITGAARD, R.: *Bribes, Tribes and Market that Fail: Rethinking the Economics of Underdevelopment*, Development Southern Africa, Vol. 11(14), 1994.
- LIPUMBA, N. H. I.: *Africa Beyond Adjustment, Policy Essay 15*, Overseas Development Council, Washington DC, 1994.
- MANDELBAUM, M.: Introdução, in ISLAM, S. e MANDELBAUM, M. (eds.), *Making Markets: Economic Transformation in Eastern Europe and Post Soviet States*, Council of Foreign Relations Press, Nova Iorque, 1993.
- PAHAD, A.: *Security Issues and Concerns in Southern Africa*, The South African Institute of International Affairs, 1998.
- PNUD (1997), Human Development Report, Oxford University Press.
- ROQUE, F. Moura: *Construir o Futuro em Angola*, Oeiras, Celta, 1997.
- ROSATI, D. K.: *Sequencing the Reforms in Poland*, in MARER, P. e ZECCHINI, S. (eds.), *The Transition to a Market Economy*, OCDE Vol. 1, 1991.
- SACHS, J.: *Poland and Eastern Europe: What is To Be Done?* in KOVES, A., e MARER, P. (eds.), *Foreign Economic Liberalization, Transformations in Socialist and Market Economies*, Westview Press, Boulder Co., 1991.
- SACHS, J.: *Poland's Jump to the Market Economy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1994.
- SACHS, J.: *Growth in Africa*, The Economist (29 de Junho), 1996.
- STIGLITZ, J. E.: *Some Lessons from the East Asia Miracle*, The World Bank Research Observer, Vol. 11(2), 1996.
- SUMMERS, L. H.: *Investing in All the People*, World Bank Research Working Paper 905, Washington DC, 1992.
- TRUU, M. L.: *Economics of Transition: a Survey*, The South African Journal of Economics, Vol. 62(4), 1994.
- WOLFENSOHN, J. D.: *The Challenge of Inclusion, Annual Meetings Address*, Hong Kong SAR, China, 1997.