

Relatório Económico do País 2000:9

Cabo Verde

Dando Vida Nova à Política de Reformas, e depois...

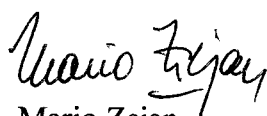
Yves Bourdet



AGÊNCIA SUECA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
PARA O DESENVOLVIMENTO

Este relatório económico de país sobre Cabo Verde faz parte de uma série de estudos anuais, que são empreendidos pelos departamentos de economia de três universidades suecas em colaboração com os departamentos regionais da Asdi ao abrigo de um acordo com o Secretariado para Políticas e Análise Socio-Económica. O objectivo destes estudos é melhorar a análise económica e o conhecimento por parte da Asdi dos países-programa da cooperação sueca para o desenvolvimento de modo a aumentar a eficácia do apoio a programas bem como a projectos.

Este relatório foi elaborado por Yves Bourdet.



Mario Zejan
Chefe Economista
Departamento para Políticas e
Análise Socio-Económica

AGÊNCIA SUECA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Endereço postal: S-105 25 Stockholm, Suécia. Sede: Sveavägen 20, Stockholm
Telefone: + 46 (0)8-698 50 00. Telefax: + 46 (0)8-20 88 64. Telegrama: Asdi Stockholm.
Giro postal: 1 56 34-9. VAT. No. SE 202100-478901
Asdi Homepage: <http://www.sida.se>
ISBN 91-586-8913-3
ISSN 1404-031X

CABO VERDE

DANDO VIDA NOVA À POLÍTICA DE REFORMAS,

E DEPOIS ...

Yves Bourdet

Endereço Electrónico: yves.bourdet@nek.lu.se

Departamento de Economia
Universidade de Lund
S-220 07 Lund
Suécia

Índice de Matérias

1. Introdução

2. Aprofundando as Reformas Estruturais e Fortalecendo a Política Fiscal

- *Um recomeço de vida!*
- *Programa de privatizações ambicioso e politicamente controverso*
- *Recuperando o controlo da política fiscal*
- *Restringindo o deficit orçamental e contendo a dívida pública interna sem estimular a inflação*

3. Colhendo os Frutos do Crescimento e da Expansão de Pequenas Empresas Privadas

- *A expansão de pequenas firmas privadas*

4. O Calcanhar de Aquiles da Política de Reformas: Nível Elevado de Desemprego e Pobreza Persistente

- *Emprego: estrutura e formas*
- *Desemprego e a expansão de pequenas empresas*
- *Desemprego urbano lentamente decrescente*
- *Activando os pobres?*

5. Pondo a Política de Reformas numa Perspectiva Mais de Crescimento Estratégico

- *Melhorando o comércio e o desempenho do crescimento a prazo mais longo*

6. À Guisa de Conclusão: A Dinâmica de Saída (*Exit*), Voz (*Voice*) e Lealdade (*Loyalty*)

Referências

CABO VERDE

DANDO VIDA NOVA À POLÍTICA DE REFORMAS, E DEPOIS ...*

1. Introdução

Há uma década Cabo Verde iniciou um processo de reformas económicas orientadas para o mercado. Embora de alcance limitado, as reformas tiveram início no fim dos anos de 1980 sob o regime de partido único do PAICV (*Partido Africano para a Independência de Cabo Verde*) e foram alargadas e aceleradas após as primeiras eleições legislativas e presidenciais multipartidárias de 1991, que deram a vitória ao MpD (*Movimento para a Democracia*). Em meados dos anos de 1990, a política de reformas parecia estar às portas da morte com um agravamento nítido da posição fiscal e um crescimento económico que ficou aquém das expectativas.¹ Com início em 1997-1998, concomitantemente com uma remodelação do Governo, infundiu-se uma nova vida na via das reformas e foram introduzidas novas medidas para assegurar a retirada do Estado de muitas áreas da actividade económica. Esta renovação da política de reformas foi acompanhada de um envolvimento muito maior da comunidade doadora multilateral, em especial do FMI, do Banco Mundial e da União Europeia.

O objectivo deste documento é examinar a nova vida infundida na política de reformas desde 1997-1998 e avaliar o seu resultado económico. Um

* Uma versão anterior deste documento beneficiou de comentários construtivos de Richard Bomboma, Dominique Lecompte, Carl-Erhard Lindahl, Júlio Morais, Inga Persson, Adão da Silva Rocha, José António Vaz Senedo e participantes em seminários na Praia e em Estocolmo. Os meus agradecimentos também a Luís Dupret e a Isa Morais Rodrigues pela valiosa assistência prestada durante as minhas estadas na Praia em Janeiro e Maio de 2000 e a todos os funcionários e outras pessoas em Cabo Verde pelo tempo que me dedicaram a prestar informações sobre a situação económica e política. O autor também agradece a Laura e Dominique Lecompte a inesquecível exploração pelo interior badiu na ilha de Santiago.

¹ Sobre a primeira onda de reformas económicas, vd. por exemplo Bourdet (1998) e (1999).

aspecto principal das recentes mudanças diz respeito ao fortalecimento da posição da política fiscal, que surte efeitos directos assim como indirectos (através do seu impacto no crescimento económico) no emprego e na pobreza. Um objectivo secundário é consequentemente discutir o impacto desta “segunda onda” de reformas económicas na situação de emprego e pobreza. Cabo Verde enfrenta sérios constrangimentos de desenvolvimento estrutural na forma de má situação geográfica e custos de transacção elevados, pequenos mercados internos, infra-estruturas físicas mal desenvolvidas e um *stock* inadequado de capital humano, que impedem o país de iniciar um processo de crescimento económico rápido e auto-sustentável. Um terceiro objectivo do documento é ver em que medida o aprofundamento do processo de reformas pode contribuir para atenuar estes constrangimentos e garantir um crescimento a longo prazo. Uma discussão da articulação entre a política de reformas e aspectos mais estratégicos de desenvolvimento é tanto mais importante para Cabo Verde por duas razões principais. Primeiro, a ajuda bilateral tem diminuído durante os últimos anos e prevê-se que venha a diminuir ainda mais no futuro. A razão principal por trás desta tendência é o rendimento *per capita* relativamente elevado que o país regista hoje, cerca de 1,200 US\$, que é superior ao nível de elegibilidade exigido por muitos países doadores para a obtenção de assistência para o desenvolvimento. Segundo, é provável que o fluxo de remessas de cabo-verdianos que vivem no estrangeiro diminua no futuro como resultado de uma diminuição significativa da emigração durante as duas últimas décadas.²

O documento está estruturado conforme o seguinte. O Capítulo 2 estuda as reformas estruturais e a sua articulação com o fortalecimento da política fiscal. Coloca-se uma tónica especial no período após 1997. O Capítulo

² Cabo Verde ainda pertence ao grupo dos Países Menos Desenvolvidos (PMDs) apesar de um produto interno bruto *per capita* superior ao limiar usado para determinar a lista de PMDs. É a vulnerabilidade económica do país, em especial a sua grande dependência das remessas dos emigrantes e da ajuda estrangeira (ao todo 40 por cento do PIB) que motiva este tratamento especial. O secretariado da CNUCED empreendeu um estudo de perfil de vulnerabilidade em Dezembro de 1999 (CNUCED (2000)), que resultou numa proposta por parte do Conselho Económico e Social da CNUCED que Cabo Verde continue no grupo dos PMDs até 2003, altura em que será elaborado um novo estudo de vulnerabilidade.

3 concentra-se no impacto da política de reformas no crescimento económico dispensando especial atenção à distribuição do crescimento entre os sectores e as ilhas. O Capítulo 4 examina o calcanhar de Aquiles da política de reformas (e da economia cabo-verdiana), nomeadamente a situação de (des)emprego e pobreza. O Capítulo 5 debruça-se sobre a política de reformas de uma perspectiva estratégica a prazo mais longo e examina as perspectivas do país de melhorar o seu desempenho comercial e iniciar uma via de desenvolvimento mais auto-sustentável. Num capítulo final, examinamos de forma sucinta a dinâmica de saída (*exit*), voz (*voice*) e lealdade (*loyalty*) em Cabo Verde e a forma como estas podem afectar a sustentabilidade política do processo de reformas.

2. Aprofundando as Reformas Estruturais e Fortalecendo a Política Fiscal

As reformas económicas introduzidas no início dos anos de 1990 podem ser agrupadas sob três rubricas principais: 1) medidas microeconómicas que visam melhorar a afectação de recursos de produção e estimular o crescimento económico. Estes primeiros tipos de medidas incluem a eliminação de controlos de preços, a privatização (ou, se não for viável, a liquidação) de um grande número de empresas estatais (32 empresas entre 1994 e 1997), o fortalecimento dos direitos de propriedade na agricultura, a promoção de investimentos directos estrangeiros, a revisão do Código Laboral para aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho e a modernização da legislação comercial. 2) uma posição macroeconómica com a separação das políticas fiscal e monetária (através da criação de um sistema bancário duplo) de modo a fornecer à política pública os instrumentos necessários para a condução da política de estabilização. 3) integração da economia cabo-verdiana na economia mundial através da eliminação de restrições quantitativas às importações, da simplificação e da redução das tarifas de importação e da introdução de várias medidas de promoção da exportação, tais como o estabelecimento de zonas de promoção de exportações no Mindelo e na Praia. Estes terceiros tipos de

medidas também incluem uma reforma fiscal abrangente que visa alargar a matéria colectável, melhorar a eficiência do sistema fiscal e garantir um nível de receitas tributárias compatíveis com os objectivos de desenvolvimento do Governo, assim como uma taxa de câmbio nominal controlada (primeiro face a um cabaz monetário e depois de Julho de 1998 face ao escudo português e indirectamente ao euro), para criar uma credibilidade anti-inflacionista.³

O resultado da primeira onda de reformas, isto é das reformas introduzidas durante a primeira metade dos anos de 1990, foi misto.⁴ Este foi o caso quer para o crescimento quer para o equilíbrio interno. Entre 1991 e 1996, o crescimento do PIB atingiu cerca de 4 por cento em média.⁵ Isto pode parecer apreciável, mas de facto a maior parte do crescimento poderia ser atribuída a um aumento significativo da assistência internacional e a uma política fiscal expansiva. Os investimentos públicos tiveram um crescimento vertiginoso, em especial entre 1993 e 1997. O deficit fiscal montou a não menos de 16 por cento do PIB em 1993-1997 e como resultado a dívida pública quadruplicou, medida em termos do PIB, durante o mesmo período. Um deficit fiscal insustentável e um aumento quase explosivo da dívida pública interna foram os males macroeconómicos dominantes em meados dos anos de 1990. Além disso, a taxa de desemprego manteve-se considerável, da ordem dos 38 por cento de acordo com o Inquérito às Forças de Trabalho de 1996 e de cerca de um quarto da população activa conforme os números oficiais do Ministério das Finanças, cobrindo principalmente o mercado de trabalho urbano.

³ Outra razão importante por trás da adopção de uma taxa de câmbio nominal controlada é o desejo de garantir o valor e o fluxo das remessas dos emigrantes que correspondem a cerca de 20 por cento do PIB. O fluxo efectivo das remessas é provavelmente superior a este número, pois muitas destas remessas entram no país por canais clandestinos. Foi dada prova disto durante o período de 1996-1998, quando os comerciantes de rua cobraram apenas um prémio insignificante por divisas apesar dos pedidos consideráveis e não satisfeitos (atrasados nos melhores dos casos) de divisas no sistema bancário formal. Em relação a este episódio, vd. Olters (1999).

⁴ Para uma avaliação mais completa com base nas estatísticas disponíveis na altura, vd. Bourdet (1998).

⁵ Os números para as taxas de crescimento do PIB foram revistos no sentido ascendente com respeito ao cálculo das contas nacionais em 1998. A revisão reflecte principalmente novas actividades económicas, que não foram tomadas em linha de conta (ou apenas tomadas em conta de forma incompleta) nos cálculos anteriores. Para o período entre 1991 e 1996, a revisão significa que o crescimento real do PIB foi em média de cerca de 5 por cento em vez de 4 por cento. Os novos números ainda não eram conhecidos, quando o Governo reorientou a sua política de reformas em 1997 e por conseguinte mantivemos os números anteriores, quando examinámos os factores por trás da reorientação no texto principal.

Um recomeço de vida!

Os resultados mistos da primeira onda de reformas foram o factor principal por trás da reorientação da política económica que teve lugar em 1997-1998. Esta reorientação foi acompanhada de uma remodelação do conselho de ministros em Maio de 1998 e da nomeação de António Gualberto do Rosário para o cargo de vice-primeiro-ministro. António Gualberto do Rosário pode ser considerado o arquitecto principal da nova vida infundida na política de reformas. O seu papel decisivo na concepção e implementação da política económica, tal como na vida política actual em Cabo Verde, pode ser mais fortalecido no futuro pelo já anunciado afastamento da política do actual primeiro-ministro, Carlos Veiga, depois das eleições legislativas a realizar no início de 2001. Outra característica importante da reorientação da política económica diz respeito ao grande papel desempenhado por organismos multilaterais, em especial pelo FMI. A primeira onda de reformas no início dos anos de 1990 foi desenvolvida por Cabo Verde e tinha sido concebida e implementada com um contributo limitado por parte da comunidade doadora. A perda de controlo da política fiscal em meados dos anos de 1990 foi o factor principal por trás do envolvimento do FMI na condução da política económica em Cabo Verde. Este envolvimento assumiu a forma de uma operação de ajustamento do FMI, que foi proposta pela primeira vez em 1997, mas que só começou a ser implementada em 1998.⁶ Outros organismos multinacionais que aumentaram o seu empenho na concepção da política económica foram o Banco Mundial e a União Europeia. Por outro lado, nos últimos anos tem-se assistido a uma falta de empenhamento por parte de alguns doadores bilaterais, à excepção digna de nota de Portugal, a ex-potência colonial, e do Luxemburgo.

⁶ O acordo com o FMI contém um crédito contingente de cerca de US\$ 2.8 milhões. Inicialmente, este acordo de crédito contingente cobria o período entre Fevereiro de 1998 e Abril de 1999. Porém, foi prolongado primeiro até ao fim de 1999 (concomitantemente com um acréscimo de 40 por cento do tamanho do crédito contingente) e depois até 15 de Março de 2000.

A nova vida infundida na política de reformas desde 1997 consiste numa maior integração das várias componentes com um papel principal atribuído a um novo instrumento, o *Trust Fund*. (Falamos de um novo instrumento no sentido em que não pertencia à primeira onda de reformas.) O objectivo principal do *Trust Fund* é contribuir para o restabelecimento do equilíbrio macroeconómico através da redução gradual da carga da dívida pública interna nas finanças públicas. Serão necessárias duas décadas para liquidar toda a dívida pública interna.⁷ A construção do *Trust Fund* depende da aceleração das reformas estruturais, em especial da privatização acelerada de empresas estatais, e de uma maior confiança por parte da comunidade doadora na política de reformas. Isto é assim porque o financiamento do *Trust Fund* provém de duas fontes principais: das receitas provenientes da privatização de empresas estatais (US\$ 80 milhões) e da assistência multilateral e bilateral (US\$ 100 milhões principalmente na forma de doações).⁸

Deste modo, a aceleração do processo de privatizações depois de 1997 foi necessária para formar a componente doméstica do *Trust Fund*. Esta aceleração, combinada com outras medidas estruturais e de estabilização, também foi necessária para os doadores multilaterais e bilaterais se empenharem a nível financeiro na construção do fundo. Os contribuidores estrangeiros principais são o Banco Mundial, a União Europeia, Portugal, o Banco Africano de Desenvolvimento, a Suíça e a Áustria. O financiamento por parte da comunidade doadora ainda estava aquém das expectativas em meados de 1999 faltando cerca de US\$ 26 milhões para atingir os planeados US\$ 100

⁷ O capital investido no *Trust Fund* foi convertido em certificados (TCMF: *Títulos Consolidados de Mobilização Financeira*). Estes são geridos pelos bancos comerciais e por outras instituições financeiras, em vez dos instrumentos da dívida pública interna, e são remunerados a partir das receitas do *Trust Fund*. Os TCMFs deverão ser recomprados pelo Governo paralelamente à melhoria da situação fiscal.

⁸ Apenas 90 por cento das receitas do *Trust Fund* são usados para efectuar o serviço da dívida pública interna. Cinco por cento são usados para financiar um fundo especial de emergência (FEED: *Fundo Especial de Estabilização e Desenvolvimento*) que pode ser mobilizado em caso de secas ou de outras catástrofes naturais. Este último aspecto foi especialmente importante para o apoio de alguns doadores ao *Trust Fund*. O FEED foi mobilizado pela primeira vez em 1999 para financiar um programa de obras públicas que visava aliviar o impacto da seca de 1998 na pobreza.

milhões. Duas razões explicaram este resultado. Uma primeira razão foi que alguns doadores bilaterais, com cuja participação no começo o Governo cabo-verdiano contava, não se manifestaram. Uma segunda razão foi o atraso recorrente notado pelos doadores bilaterais na transferência das receitas das privatizações para o *Trust Fund*.⁹ No entanto, dois eventos melhoraram as perspectivas de o *Trust Fund* ser capitalizado na íntegra antes do fim do ano 2000. Dois novos países, a Holanda e a Suécia, decidiram contribuir para o *Trust Fund* no ano 2000 com cerca de US\$ 2.3 e 1.7 milhões, respectivamente. Além disso, devido à depreciação do escudo cabo-verdiano face ao dólar US, os fundos necessários para financiar o *Trust Fund* são agora de US\$ 160 milhões em vez de US\$ 180 milhões, conforme planeado no início.

Programa de privatizações ambicioso e politicamente controverso

Um aspecto crítico no aprofundamento da política de reformas diz respeito ao programa acelerado de privatizações da maior parte das restantes empresas estatais. Cerca de 45 por cento do *Trust Fund* deverão ser financiados pela venda das empresas estatais. As privatizações são consequentemente decisivas para a operação de redução da dívida pública interna e para o apoio por parte da comunidade doadora. Também é necessário abrandar o constrangimento na política fiscal. O programa acelerado de privatizações está a ser levado a cabo em estreita cooperação com o Banco Mundial.

A segunda onda de privatizações foi aprovada pela Assembleia Nacional em 1997, mas só começou a ser implementada em 1998. Não se prevê que seja concluída antes de 2002, mas a maior parte das empresas em questão deverá ser privatizada em 1999 e 2000. Esta segunda onda diz respeito a não menos de 27 companhias nos sectores da indústria e dos serviços, incluindo os serviços públicos.¹⁰ Apenas três empresas, nos sectores alimentar (massas e moagem de farinhas) e de manutenção (FAMA: *Fábrica de Massas de Cabo*

⁹ Em 1999, o atraso poderia, até certo ponto, ser atribuído ao facto de o Governo ter preferido usar algumas receitas das privatizações para financiar o FEED (vd. nota de pé de página 9) em vez de as depositar no *Trust Fund*. Em Janeiro de 2000, as receitas das privatizações depositadas no *Trust Fund* ascenderam a US\$ 37.5 milhões, isto é a cerca de metade da contribuição nacional planeada.

Verde, MOAVE: *Moagens de Cabo Verde* e SONACOR: *Sociedade Nacional de Conservação e Reparação de Equipamentos*), foram privatizadas em 1998. As privatizações aceleraram em 1999 com a venda dos dois bancos comerciais (BCA: *Banco Comercial do Atlântico* e CECV: *Caixa Económica de Cabo Verde*), da companhia de seguros (GARANTIA), da firma de capital de risco (PROMOTORA), das restantes acções da empresa de telecomunicações (*Cabo Verde Telecom*), da companhia petrolífera (ENACOL: *Empresa Nacional de Combustíveis*), da empresa de electricidade e água (ELECTRA: *Empresa de Electricidade e Água*), de uma empresa de construções (CVC: *Construções de Cabo Verde*) e da agência de viagens e da agência marítima (ARCA VERDE e ANV: *Agência Nacional de Viagens*). O Governo manteve-se como accionista minoritário quer nos bancos quer nos serviços públicos. Falta privatizar três grandes companhias no decorrer do ano 2000, a companhia de transportes aéreos (TACV: *Transportes Aéreos de Cabo Verde*), a empresa pública de abastecimento (EMPA: *Empresa Pública de Abastecimento*) e a empresa de administração dos portos (ENAPOR: *Empresa Nacional de Administração dos Portos*), assim como várias pequenas e médias empresas, principalmente nos sectores dos transportes, dos estaleiros e dos produtos alimentares.

A implementação do programa de privatizações tem-se processado mais lentamente do que foi planeado, quando este foi concebido em 1998. Uma razão principal é que o Governo subestimou o tempo necessário para a implementação das privatizações (estimação do valor de uma empresa, a organização da venda, o tempo necessário para os compradores interessados participarem, selecção do comprador mais adequado, etc.). Em alguns casos o atraso resultou da própria natureza das actividades económicas das empresas a privatizar e das dificuldades arrostadas ao estimar o valor dessas empresas e/ou ao conceber rapidamente um enquadramento regulador adequado no caso de monopólios naturais. Isto refere-se, por exemplo, à empresa encarregada da administração dos portos, ENAPOR. Também se refere à empresa pública de

¹⁰ Para uma lista das empresas e dos sectores em questão, vd. FMI (1999), p. 33. Para as receitas previstas e o calendário das empresas a privatizar, vd. República de Cabo Verde (1999a), Anexo B.

abastecimento, EMPA, que estava encarregada da importação e distribuição de produtos alimentares (obtidos principalmente através de doações alimentares) e de outras mercadorias-chave (tais como o cimento). A história da EMPA está intimamente ligada ao tipo de sistema económico regulado existente em Cabo Verde antes do início da política de reformas.¹¹ A EMPA desfrutava de um poder monopolístico (ou quase monopolístico) em muitos sectores, que foi depauperado pelo processo de liberalização das importações e pela abertura de algumas actividades económicas a novos concorrentes nacionais e estrangeiros. Embora essas mudanças surtam efeitos económicos, positivos e claros para a sociedade como um todo, afectam o valor financeiro da EMPA de forma negativa, tornando a privatização da EMPA mais incerta, a não ser que o Governo esteja disposto a desdobrá-la e a reduzir drasticamente o seu preço.¹²

Além do seu papel no financiamento do *Trust Fund* e na redução da dívida pública interna, o programa de privatizações visa aumentar o alcance do sector privado na economia e melhorar a eficiência estática assim como a dinâmica (isto é, o grau de eficiência com que os recursos são usados na produção e o ritmo de actividades inovadoras e de progressos técnicos). Um problema sério que poderá surgir no caso de Cabo Verde é o facto de a maior parte das empresas a privatizar se encontrar numa situação monopolística (ou quase monopolística), e por conseguinte as privatizações poderão apenas resultar na transformação de um monopólio público num monopólio privado. O tamanho pequeno da economia cabo-verdiana pode contribuir muito para este resultado. O problema pode ser muito preocupante nos sectores económicos que estão isolados da concorrência estrangeira. A participação estrangeira

¹¹ A EMPA foi legalmente criada em 1975 modelada conforme os Armazéns do Povo existentes nas áreas liberadas na Guiné-Bissau antes da independência (Lobban (1995), pp. 137 e 166). Os lucros que a EMPA obteve das vendas da ajuda alimentar foram usados pelo Governo para financiar os programas de obras públicas de intensidade de mão-de-obra, as FAIMOs (*Frentes de Alta Intensidade de Mão-de-Obra*). A transformação em curso das FAIMOs num programa anti-pobreza, financiado principalmente por doadores estrangeiros (sobretudo pelo Banco Mundial e pela União Europeia) deve ser entendida nesta perspectiva. Esta transformação não só reflecte o desejo de melhorar a eficiência das FAIMOs no combate à pobreza, como também a necessidade de encontrar fontes alternativas de financiamento para uma forma de política “activa” do mercado de trabalho. O fundo especial de emergência (FEED) recentemente criado desempenha uma função semelhante à das FAIMOs, visto que pode ser usado para financiar programas de obras públicas em situações de emergência.

dominante (principalmente portuguesa) na detenção de acções de empresas recentemente privatizadas também pode resultar na transferência de rendas monopolísticas para o estrangeiro em vez de estas serem investidas e consumidas em Cabo Verde. É por conseguinte extremamente importante para o sucesso de longo prazo do processo de privatizações que este seja acompanhado de uma ‘política de concorrência’ activa, cujo objectivo principal deverá ser facilitar a entrada de novos concorrentes. Uma política que incentive os investimentos nacionais e estrangeiros nos sectores em que as empresas privadas desfrutam de uma situação monopolística (ou beneficiam de um grau não insignificante do poder do mercado) é nitidamente o melhor remédio contra a emergência e a persistência de um comportamento anti-competitivo. Para além do seu impacto na concorrência efectiva, uma tal política aumenta a força de uma potencial concorrência (isto é, a atracção e a probabilidade de novas entradas), que, em sectores tais como o dos serviços públicos, é a melhor maneira de a eficiência e as receitas dinâmicas das privatizações não serem captadas pelas rendas monopolísticas.

A forma como o programa de privatizações tem sido implementado até agora, em especial o grande papel de interesses comerciais portugueses na privatização de grandes empresas nos sectores bancário, dos seguros e dos serviços públicos, foi tema de um debate animado em Cabo Verde. O principal partido da oposição, o PAICV (*Partido Africano para a Independência de Cabo Verde*), o partido que exerceu um poder monopolístico entre 1975 e 1991, tem tecido críticas, o que não é para admirar, uma vez que o partido tem mantido uma plataforma económica socialista. Porém, o programa de privatizações também tem sido criticado abertamente (num artigo de jornal em fins de 1999) por altos funcionários do partido no poder, o MpD (*Movimento para a Democracia*), entre outros pelo, na altura, presidente da câmara da Praia, Jacinto Santos, e pelo presidente da Assembleia Nacional, António Espírito Santo Fonseca. Um argumento principal diz respeito à perda da

¹² O Governo iniciou a privatização parcial da EMPA (60 por cento das acções) em meados da Primavera do ano 2000 e espera conclui-la em fins de Julho de 2000.

soberania económica nacional implicada pela privatização de grandes empresas estatais a favor de companhias na maior parte portuguesas e por vezes públicas.¹³ Este argumento, e a crítica, também deverão ser vistos à luz do acordo da taxa de câmbio entre Cabo Verde e Portugal em 1998, que de facto implica que o país já abandonou a sua soberania face à política monetária e de taxa de câmbio. Um segundo argumento é que a forma como as privatizações têm sido implementadas não tem dispensado atenção suficiente a considerações mais estratégicas (tais como à contribuição para o crescimento a longo prazo, ao desenvolvimento das capacidades empresariais nacionais, ao desenvolvimento de capital humano e à promoção de uma concorrência dinâmica).

As críticas levaram a sérias fricções dentro do partido no poder entre os críticos (e os seus defensores) e as duas figuras-chave do Governo, o vice-primeiro-ministro, António Gualberto do Rosário, o arquitecto principal do programa de privatizações, e o primeiro-ministro, Carlos Veiga. A ‘crise’ política dentro do MpD conduziu por fim a uma remodelação do conselho de ministros em fins de 1999.¹⁴ O Governo afirmou que o calendário, o alcance e a forma do que resta do programa de privatizações serão implementados conforme planeado porque a credibilidade da política de reformas e o financiamento do *Trust Fund* dependem desse programa. No entanto, é incerto de que forma o tumulto político dentro do MpD irá afectar a estabilidade política e o consenso amplo na política de reformas no país a mais longo prazo. O MpD ainda goza de uma maioria confortável na Assembleia Nacional, com cerca de 70 por cento dos assentos (mas incluindo os assentos dos críticos). Além disso, um candidato independente, António Monteiro, que foi apoiado

¹³ O Governo seleccionou as companhias estrangeiras com a oferta financeiramente mais vantajosa. O facto de esta escolha ter caído nos concorrentes portugueses reflecte o facto de as companhias portuguesas terem apresentado as ofertas mais atractivas. O que continua a ser um quebra-cabeças, no entanto, é o facto de quando várias companhias estiveram envolvidas, como por exemplo no caso da ELECTRA, a oferta da companhia portuguesa era muito mais elevada do que a dos seus concorrentes.

¹⁴ Remodelações no conselho de ministros têm sido relativamente frequentes em Cabo Verde desde 1991, muitas vezes com respeito a críticas tecidas à política de reformas dentro do MpD. Em Março de 1993, por exemplo, críticas internas contra algumas medidas, que se considerava beneficiarem apenas um pequeno grupo de pessoas, resultaram numa grande remodelação do Governo (Lobban (1995), p. 143).

pelo MpD quer nas eleições presidenciais de 1991 quer nas de 1996, detém o cargo de presidente. Sem dúvida as próximas eleições legislativas e presidenciais a realizar-se em 2001 irão lançar muita luz no impacto político da discórdia dentro do MpD.¹⁵

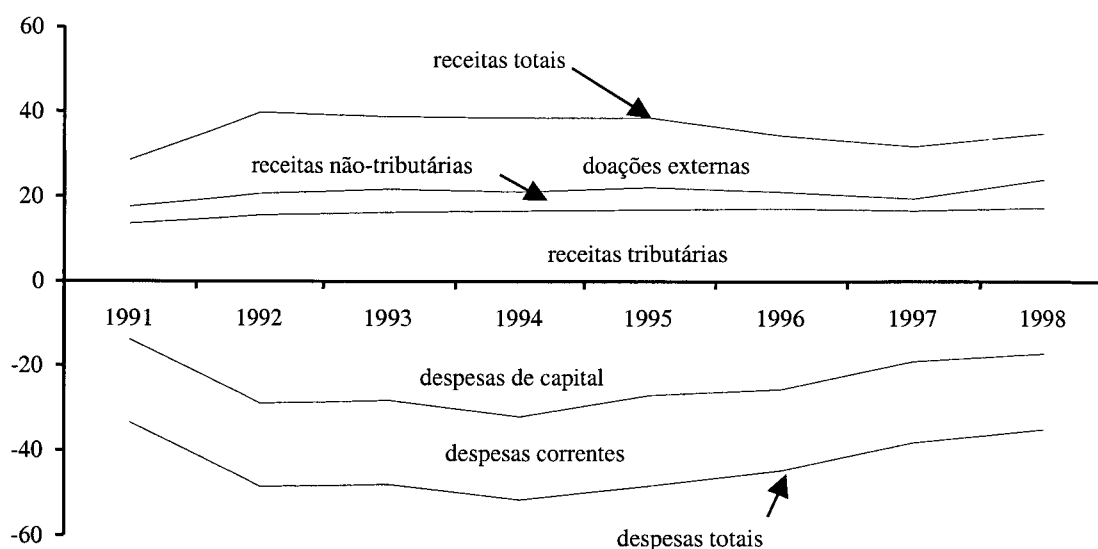
Recuperando o controlo da política fiscal

O aumento considerável da dívida pública interna antes da reorientação da política de reformas em 1997-1998 foi o resultado de um deficit orçamental com um crescimento vertiginoso entre inícios e meados dos anos de 1990. (O deficit saltou de cerca de 9 para 16 por cento do PIB entre 1991 e 1996). A reforma fiscal, introduzida em dois passos em 1991 e 1996, contribuiu para alargar a matéria colectável e melhorar a cobrança de impostos. Em meados dos anos de 1990, o nível de receitas tributárias relativas ao PIB em Cabo Verde (cerca de 20 por cento) estava muito em conformidade com o de países com rendimentos *per capita* semelhantes. O deficit orçamental crescente poderia, consequentemente, em grande medida ser atribuído a um aumento de despesas não compatível com o nível de receitas tributárias e não tributárias e de assistência externa. O aumento das despesas disse principalmente respeito a despesas de capital, cuja parcela do PIB subiu de 18 para mais de 30 por cento entre 1991 e meados dos anos de 1990. Porém, também disse respeito a salários públicos (que aumentaram de cerca de 9 para 12 por cento do PIB durante o mesmo período) e a pagamentos de juros sobre a dívida pública interna que ascenderam a cerca de 4 por cento do PIB em 1996-1997. Em suma, pode-se dizer que o Governo tinha perdido controlo da política fiscal em meados dos

¹⁵ As Eleições do Concelho Municipal realizadas em Fevereiro de 2000 dão uma indicação do impacto político da crise interna do MpD. Em comparação com eleições anteriores, o apoio político ao MpD diminuiu de forma significativa, ao passo que aumentou para o PAICV. O MpD e o PAICV ganharam cada um sete dos concelhos disputados, tendo os restantes três ido para candidatos independentes. Nas eleições de 1996, o MpD, o PAICV e os independentes tinham ganho 8, 4 e 4 concelhos, respectivamente. (Um novo concelho, de São Miguel na ilha de Santiago, foi criado depois de 1996.) A derrota do MpD teria provavelmente sido maior, se o Supremo Tribunal para uma candidatura registada oficialmente demasiado tarde não tivesse desqualificado o candidato do PAICV na ilha da Boavista. Discórdia e descontentamento internos com alguns aspectos da política de reformas parecem ter debilitado o apoio político ao MpD. Um resultado simbolicamente indicativo das eleições é a derrota do MpD e a vitória do PAICV na capital, Praia. Jacinto Santos, o ex-presidente da câmara do MpD e um dos principais “dissidentes” do MpD, não se candidatou às eleições.

anos de 1990.¹⁶ O deficit orçamental poderia ser considerado insustentável no sentido em que não foi compatível com os pedidos de empréstimo nacionais e estrangeiros sustentáveis e com o alvo para o crescimento económico. É de notar que no caso de Cabo Verde a criação monetária e a inflação não podem ser usadas para estabilizar (ou mesmo diminuir) o rácio dívida interna-PIB porque o alcance do Governo para políticas inflacionistas é limitado por constrangimentos externos na forma do sistema de uma taxa de câmbio fixa e de reservas estrangeiras limitadas.

Figura 1: Operação Geral do Governo, 1991-1998 (como percentagem do PIB)



Nota: As despesas em pagamentos de juros das dívidas interna e externa não estão incluídas.
Fonte: Autoridades cabo-verdianas.

¹⁶ Factores políticos contribuíram para esta perda de controlo. O deficit público crescente poderia até certo ponto ser atribuído ao aumento vertiginoso das despesas de capital em 1994 e 1995, antes das eleições legislativas de Dezembro de 1995. Este papel de considerações políticas não é específico para Cabo Verde. Um estudo recente confirma a existência de ciclos económicos políticos e o uso da política fiscal para influenciar resultados de eleições em países em desenvolvimento (Schuknecht (2000)). Uma conclusão deste estudo é que um aumento das despesas públicas, mais do que reduções dos impostos, é o instrumento preferido pelos governos para estimular a sua popularidade antes de eleições. Mais especificamente despesas de capital (tal como o emprego temporário em programas de trabalho por assistência), e não despesas correntes, são o instrumento preferido por tais governos. A razão por que incidem em programas de obras públicas é que estes podem ser sintonizados e visar potenciais votantes, são fáceis de interromper depois das eleições e não implicam um compromisso que possa ser difícil de anular depois das eleições.

Recuperar o controlo da política fiscal é a prioridade macroeconómica principal da reorientação da política de reformas concebida em cooperação com o FMI. Em Janeiro de 1998 o Governo cabo-verdiano e o FMI assinaram um acordo sobre um programa de ajustamento estrutural. O fortalecimento da política fiscal depende do sucesso do *Trust Fund* em reduzir a carga da dívida interna nas finanças públicas. Porém, recuperar o controlo da política fiscal também requer uma redução das despesas públicas, de modo a colocá-las num nível que seja compatível com o nível das receitas tributárias e não tributárias e da assistência estrangeira.

As receitas públicas ascendem à soma das receitas tributárias, das receitas não tributárias e da assistência externa (doações e empréstimos). A Figura 1 mostra que as flutuações no rácio receitas totais / PIB reflectem principalmente flutuações na assistência externa. Porém, existe também uma tendência clara para um decréscimo da assistência externa, principalmente da assistência bilateral, com o tempo. Por outro lado, as receitas tributárias relativas ao PIB aumentaram lentamente e com regularidade de cerca de 14 por cento em 1991 para mais de 17 por cento em 1998. Isto está longe de ser insignificante e resulta de um aumento quer dos impostos nacionais (impostos sobre rendimentos e lucros) quer dos impostos sobre o comércio internacional. O aumento das receitas tributárias nacionais (em termos do PIB) resulta de dois factores: 1) da simplificação do sistema fiscal em 1996 com a unificação dos impostos sobre os vencimentos, do rendimento do trabalho por conta própria, do imposto de rendas e dos lucros comerciais; 2) de uma melhoria da administração encarregada da cobrança dos impostos. O aumento dos volumes de importação, a seguir à liberalização do comércio e à expansão vertiginosa do sector privado, explica o aumento dos impostos sobre o comércio internacional relativo ao PIB.¹⁷ As receitas não tributárias (principalmente do imposto sobre

¹⁷ A 1 de Janeiro de 1999, concomitantemente com a eliminação das restantes restrições quantitativas à importação, o Governo aumentou um pouco as tarifas sobre as importações, de 15 para 20 por cento em média. Não é claro como é que estas mudanças irão afectar as receitas das tarifas de importação, mesmo podendo-se suspeitar que o impacto positivo da eliminação das quotas de importação sobre os volumes de importação irá compensar o impacto negativo de um aumento das tarifas sobre os volumes de importação.

a propriedade e de licenças e de diversas taxas) mantiveram-se de uma maneira geral constantes durante o período examinado, à excepção digna de nota de 1998, altura em que aumentaram de repente como resultado do reembolso de dívidas por parte das empresas públicas. Estas têm um carácter permanente e as receitas não tributárias irão provavelmente voltar a um nível mais normal após a conclusão do processo de privatizações.

De qualquer das maneiras, a maior parte dos esforços de ajustamento concentrou-se no lado das despesas do orçamento. Isto é natural, visto que a deterioração da posição da política fiscal em meados dos anos de 1990 se deveu principalmente a uma expansão descontrolada das despesas públicas. Ironicamente, a assistência mais bem acolhida neste aspecto adveio da revisão das contas nacionais, em especial dos números de crescimento, em 1998. Esta revisão resultou efectivamente num acréscimo do nível das despesas públicas, relativas ao PIB durante a primeira metade dos anos de 1990, que foi significativamente inferior à anteriormente pensada. Esta não é, contudo, a história toda. Também se têm envidado esforços de ajustamento consideráveis desde meados dos anos de 1990, em especial das despesas de capital, que foram reduzidas a quase metade (como parcela do PIB) entre 1994 e 1998.

Por outro lado, as despesas correntes, isto é salários e vencimentos no sector público, mantiveram-se mais ou menos constantes (como parcela do PIB) durante a maior parte do período examinado, atingindo em média cerca de 19,5 por cento do PIB. Dois factores explicam esta constância. O primeiro é um aumento dos vencimentos públicos que foi superior à taxa de inflação.¹⁸ O segundo é um aumento do número de funcionários públicos e de empregados

¹⁸ Os vencimentos do sector público em Cabo Verde são baixos em conformidade com os padrões internacionais e este aumento surtirá um efeito limitado no diferencial entre os vencimentos públicos e os privados. Em meados dos anos de 1990, por exemplo, o vencimento médio dos funcionários públicos para o PIB *per capita* montava a 1,9. (O vencimento médio foi estimado pela divisão do total das despesas salariais pelo número de funcionários públicos.) Este rácio é significativamente inferior ao encontrado na maior parte dos países africanos (vd. por exemplo Azam and Morrisson (1999), pp. 23-25). Note-se que o aumento dos vencimentos públicos em Cabo Verde tem sido acompanhado de um diferencial salarial de ampliação entre quadros especializados e quadros pouco especializados. Por exemplo, o rácio entre os vencimentos de trabalhadores muito qualificados e trabalhadores não especializados no sector público aumentou de 2.8 para 3.3 entre 1991 e 1998. A ampliação dos diferenciais salariais é ainda mais pronunciada quando se trata de cargos mais “políticos”. Durante o

do sector público (principalmente no sistema de educação) durante a maior parte do período analisado. Conforme estatísticas oficiais, o emprego público aumentou em não menos de 25 por cento entre 1991 e 1997.¹⁹ Para combater esta tendência ascendente, o Governo iniciou um programa de austeridade ambicioso para os funcionários públicos em 1998, o Programa de Abandono Voluntário.²⁰ Contudo, o programa está a avançar muito lentamente. Em 1998, tratou-se de cerca de 300 funcionários públicos, principalmente de empregados pouco especializados, isto é cerca de 2 por cento do emprego público.²¹ A grande aspiração do programa de austeridade, em termos de uma componente concomitante de formação e emprego alternativo, os seus custos (incluindo os custos dos despedimentos) e a condição apresentada pelo Governo sobre financiamento da assistência externa; todos estes factores limitam o seu alcance de forma significativa. Porém, está para ser iniciada uma segunda fase, que deverá dizer respeito a cerca de 800 funcionários públicos, isto é a cerca de 6 por cento do emprego público, durante um período de dois anos. No entanto, as dificuldades em encontrar financiamento externo fazem periclitare esta segunda fase.

Não restam dúvidas de que a maior parte da carga do ajustamento caiu nas despesas de capital, cuja parcela do PIB baixou de 32 por cento para 17 por cento entre 1994 e 1998. Esta grande contracção decorreu paralelamente a um decréscimo relativo significativo na assistência externa a Cabo Verde (em % do PIB; vd. Figura 1). Até certo ponto é este decréscimo na assistência externa que reside por trás do decréscimo das despesas de capital, uma vez que os projectos de desenvolvimento financiados pela assistência externa incluem frequentemente uma componente nacional e requerem fundos de contrapartida. Em 1998, a contracção das despesas de capital também reflectiu a decisão do Governo cabo-verdiano de se abster de pré-financiar projectos de investimento

mesmo período, o rácio entre gestores superiores e trabalhadores não especializados saltou de 3.7 para 5.3. Para dados sobre vencimentos públicos, vd. FMI (1999), p.60.

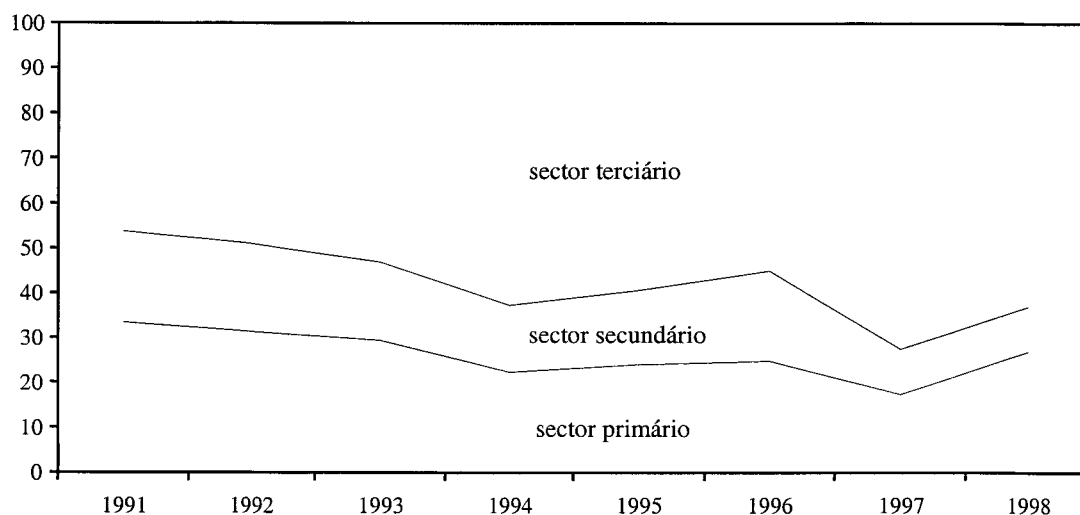
¹⁹ República de Cabo Verde (1999), p. 7.

²⁰ Para uma apresentação oficial, *ibid.*

²¹ Os funcionários públicos representam cerca de 3 por cento da população total e cerca de 10 por cento da força de trabalho. Cerca de metade dos funcionários públicos pertencem ao sistema de educação e cerca de 60 por cento encontram-se na ilha principal, Santiago. *Ibid.*, pp. 7-9.

a financiar pela assistência estrangeira, excepto nos casos em que este financiamento tenha sido atrasado.²²

Figura 2: Distribuição por Sectores (em %) das Despesas dos Investimentos Públicos, 1991-1998.



Fonte: Autoridades cabo-verdianas

A distribuição das despesas de capital pelos sectores económicos ilustra as prioridades do Governo. Também reflecte a importância dos diversos sectores na economia. A economia cabo-verdiana é dominada pelo sector terciário, cerca de 68 por cento do PIB, seguido dos sectores secundário e primário com 19 por cento e 13 por cento do PIB, respectivamente. Poucos recursos naturais, condições climáticas desfavoráveis, o grande papel do Estado na economia após a independência e o grande volume de remessas dos emigrantes quando relacionadas com o PIB (cerca de 20 por cento): todos estes factores contribuíram para formar a estrutura específica da economia cabo-verdiana. O total das despesas de capital tem diminuído quer em termos relativos (conforme relacionado com o PIB) quer em termos absolutos. A forma como as despesas de capital têm sido distribuídas pelos sectores é ilustrada na Figura 2. Mostra que os investimentos públicos foram concentrados no sector terciário e que esta concentração tem aumentado com o

²² FMI (1999), p. 20.

tempo. As parcelas de investimentos públicos dedicados aos sectores primário e secundário têm diminuído com o tempo. Este é particularmente o caso do sector secundário e reflecte o processo de falta de empenhamento por parte do Estado nas actividades industriais. O decréscimo de investimentos públicos no sector primário diz essencialmente respeito à agricultura. Os investimentos nas pescas têm flutuado com o tempo. Aumentaram de modo marcante entre 1992 e 1994 e de novo e de forma significativa em 1998, o que explica o salto nas despesas em investimentos públicos dedicados ao sector primário no fim do período na Figura 2.

Os investimentos públicos no sector terciário estão principalmente relacionados, em ordem de importância, com os sectores dos transportes e comunicações (17 por cento do total dos investimentos públicos em média entre 1991 e 1998), da educação (12.9 por cento), da energia, água e esgotos (10.5 por cento) e social (saúde, promoção social e alívio à pobreza, 6.3 por cento). Os investimentos nos sectores da educação e social têm aumentado em termos relativos com o tempo, reflectindo os esforços envidados pelo Governo no sentido de desenvolver capital humano em Cabo Verde.²³ A política do Governo de modernização do sector público resultou num aumento tendencial semelhante mas menos pronunciado de investimentos na administração pública, de cerca de 9 para 11 por cento do PIB entre 1991-1992 e 1997-1998.

Restringindo o deficit orçamental e contendo a dívida pública interna sem estimular a inflação

A política de ajustamento em Cabo Verde visa a eliminação do deficit orçamental primário (isto é do deficit fiscal total menos o juro sobre a dívida pública) e o uso do *Trust Fund* para reduzir gradualmente a dívida pública

²³ A União Europeia está a prestar assistência técnica especial a estes dois sectores para melhorar a transparência e a afectação de recursos. A assistência da União Europeia diz respeito a todo o processo orçamental e visa a modernização dos procedimentos e uma melhoria do controlo do Ministério da Coordenação Económica de todos os gastos públicos. Ainda é demasiado cedo para ver se o eventual fortalecimento das regras e instituições fiscais será suficiente para garantir a disciplina fiscal e evitar políticas de despesas expansionistas, em especial por altura de eleições.

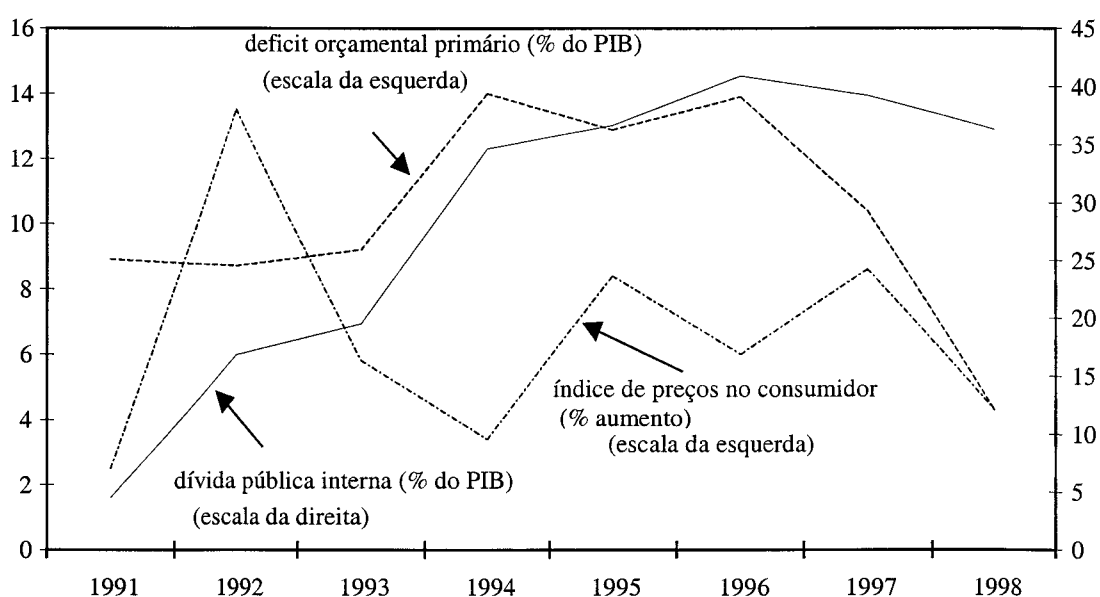
interna. Estima-se que o tempo necessário para liquidar toda a dívida pública interna é de cerca de duas décadas. Uma pré-condição para o orçamento primário equilibrado, para que possa reduzir o rácio dívida-PIB, é que a taxa de crescimento do PIB seja mais elevada do que a taxa de juro real. Prevê-se que uma redução do rácio dívida-PIB surta um efeito de atracção (*crowd-in*) nos investimentos privados e permita um crescimento mais elevado do PIB, o que efectivamente é o objectivo principal da política de reformas em Cabo Verde. Um factor que poderá contribuir para a credibilidade do programa de ajustamento fiscal do Governo, e reduzir as expectativas dos agentes económicos da futura taxa de inflação, é a adopção de um acordo da taxa de câmbio fixa entre Cabo Verde e Portugal. Este acordo tem dois efeitos benéficos no ajustamento fiscal: 1) amarra as mãos do Governo para que este não possa usar a criação monetária e a inflação para reduzir o rácio dívida interna-PIB. 2) surte um efeito disciplinar na política fiscal, visto que inclui a obrigação por parte do Governo cabo-verdiano de respeitar os chamados critérios de Maastricht (um rácio dívida-PIB inferior a 60 por cento ou diminuindo a um ritmo satisfatório, um deficit público inferior a 3 por cento do PIB, uma taxa de inflação quando muito a 1.5 pontos percentuais acima da taxa de inflação dos três países com melhor desempenho e uma taxa de juro de longo prazo quando muito a 2 pontos percentuais acima da taxa de juro dos três países com melhor desempenho em termos de inflação).

A Figura 3 mostra o desenvolvimento do deficit orçamental primário, da dívida pública interna e da inflação entre 1991 e 1998. A contracção das despesas de capital desde meados dos anos de 1990 e o fortalecimento da política fiscal fizeram com que o deficit orçamental caísse de cerca de 14 para cerca de 4 por cento do PIB. Como se pode ver, o decréscimo do deficit orçamental primário tem sido considerável desde 1997. A situação fiscal continuou a melhorar em 1999 como resultado de mais disciplina fiscal e de um crescimento vertiginoso da produção (cerca de 8 por cento).²⁴ O decréscimo

²⁴ Algumas dificuldades fiscais em meados de 1999 levaram a uma diminuição das reservas internacionais e ao racionamento de divisas. Contudo, a situação foi rapidamente corrigida e o racionamento de divisas foi levantado em fins de 1999.

vertiginoso do deficit orçamental primário em combinação com o crescimento vertiginoso do PIB permitiu, primeiro, a contenção do aumento vertiginoso da dívida pública interna e, por fim, um decréscimo significativo do rácio dívida interna-PIB, de 40 para 35 por cento entre 1996 e 1998. Este decréscimo foi acompanhado de uma ligeira melhoria na estrutura da dívida pública interna com uma transformação de uma fatia menor das dívidas de curto e médio prazos numa dívida de longo prazo.

Figura 3: Deficit Orçamental Primário, Inflação e Dívida Pública Interna, 1991-1998.



Fonte: Autoridades cabo-verdianas

A nova vida infundida na política de reformas contribuiu (juntamente com a revisão das contas nacionais) para uma melhoria significativa da situação fiscal em Cabo Verde. O controlo das despesas orçamentais ainda é, no entanto, deficiente e um Inquérito às Despesas Públicas está a ser elaborado com a ajuda da União Europeia para melhorar os procedimentos orçamentais e o controlo das despesas públicas. Outra medida que é apoiada pela União Europeia é uma melhoria da capacidade de controlo *ex-post* do Tribunal de Contas de Cabo Verde. Este foi estabelecido em 1993, mas o seu papel no controlo das despesas públicas é fortemente limitado pelo seu tamanho pequeno (apenas 13 empregados) e pela falta de peritos adequados. Um melhor controlo das

despesas orçamentais e uma maior transparência foram condições estabelecidas pela União Europeia para a prestação de uma contribuição adicional de US\$ 5 milhões ao *Trust Fund* (a contribuição inicial da União Europeia era de US\$ 10 milhões). Os constrangimentos da elaboração de procedimentos de controlo pelos escassos recursos humanos atrasaram a implementação do acordo entre a União Europeia e o Governo cabo-verdiano, mas durante 1999 operaram-se progressos dignos de nota e a contribuição adicional da União Europeia ao *Trust Fund* foi efectuada em fins de 1999.²⁵

A Figura 3 mostra que a melhoria da posição fiscal foi acompanhada de uma taxa de inflação um tanto flutuante, mas relativamente baixa em conformidade com os padrões dos países em desenvolvimento. Desde meados de 1998, a política monetária em Cabo Verde tem estado subordinada às restrições impostas pelo acordo da taxa de câmbio entre os Governos cabo-verdiano e português. A Figura 3 sugere que o acordo, juntamente com a posição fiscal mais positiva, foi eficaz na redução quer da inflação corrente quer das expectativas de inflação (nos casos em que as expectativas de inflação reflectem, de um modo geral, as expectativas que dizem respeito ao financiamento monetário de deficits fiscais no futuro). A inflação corrente também irá reflectir as expectativas de agentes económicos relativamente ao futuro desenvolvimento dos preços.²⁶ A taxa de inflação foi reduzida a metade entre 1997 e 1998, de 8.6 para 4.4 por cento. O número para o ano de 1999, 4.4 por cento, confirma a falta de fortes pressões inflacionistas em Cabo Verde. No entanto, o número ainda é superior à taxa de inflação média da zona do euro, em cerca de dois pontos percentuais. Isto reflecte provavelmente o facto de que leva tempo a adaptar as expectativas do desenvolvimento dos preços no futuro no sentido descendente. Uma implicação do diferencial de inflação entre Cabo Verde e a zona do euro é uma perda gradual de competitividade para os produtos de exportação cabo-verdianos quando comparados aos produtos da

²⁵ Uma consequência do atraso na constituição do *Trust Fund* foi que os pagamentos de juros sobre a dívida interna se mantiveram a um nível elevado em 1998 e 1999. Para atenuar o impacto orçamental do atraso Portugal concedeu um chamado empréstimo-ponte de US\$ 6.5 milhões em 1999.

²⁶ Vd. por exemplo Agénor and Montiel (1999), pp. 163-165.

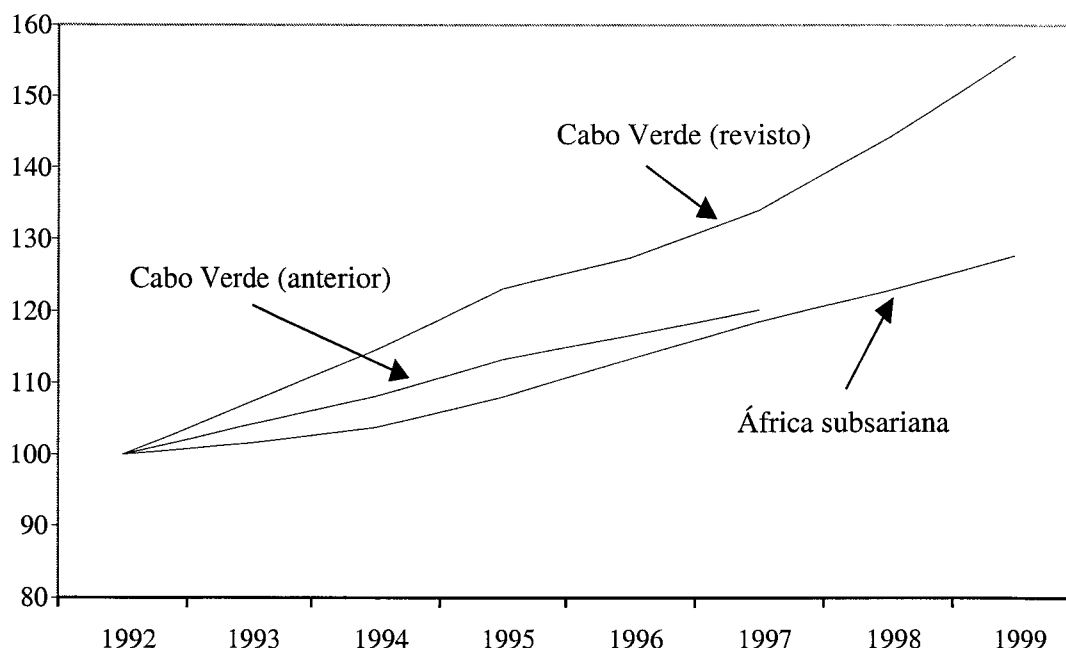
zona do euro. A grande depreciação do euro face ao dólar US, de cerca de 15-20 por cento durante 1999, implica, no entanto, que a competitividade de Cabo Verde tem melhorado de forma significativa em relação à dos países, cujas moedas estão controladas face ao dólar US.

3. Colhendo os Frutos do Crescimento e da Expansão de Pequenas Empresas Privadas

Um objectivo principal da reorientação da política de reformas em 1997-1998 foi uma aceleração da taxa de crescimento económico. Um crescimento mais elevado foi considerado o melhor remédio para a situação de desemprego sombria e para a pobreza disseminada. Mudanças políticas no seio do MpD e as prerrogativas consideráveis concedidas a António Gualberto do Rosário, o vice-primeiro-ministro, alteraram o equilíbrio entre as forças tecnocráticas e as forças políticas dentro do Governo e contribuíram para esta maior incidência em aspectos de crescimento. Um factor que sem dúvida desempenhou um papel decisivo foram os números de crescimento (na altura) desanimadores, que revelaram um abrandamento da taxa de crescimento económico em meados dos anos de 1990. Em comparação com outros países sub-sarianos, considerou-se que a economia cabo-verdiana tinha registado um desempenho bastante débil, quando se tomou em linha de conta o impacto do desempenho económico medíocre dos países CFA no crescimento médio sub-sariano, devido ao grande alinhamento deficiente do franco CFA antes da sua desvalorização em Janeiro de 1994.²⁷ Cabo Verde não sofreu de um tal alinhamento deficiente da taxa de câmbio, mas ainda assim não foi capaz de conseguir uma taxa de crescimento mais elevada. Isto é ilustrado na Figura 4, que mostra que o crescimento do PIB em Cabo Verde (usando os números oficiais anteriores) foi apenas ligeiramente superior ao da África sub-sariana e que o país entrou numa linha tendencial de crescimento mais lenta depois de 1995.

²⁷ Vd. por exemplo Bourdet (1998), pp. 18-21.

Figura 4: Crescimento Real do PIB, 1992-1999 (1992=100)



Nota: Os números para 1999 são uma estimativa para Cabo Verde e uma projecção para a África sub-sariana assentes no crescimento médio do PIB para o período de 1995-1998.

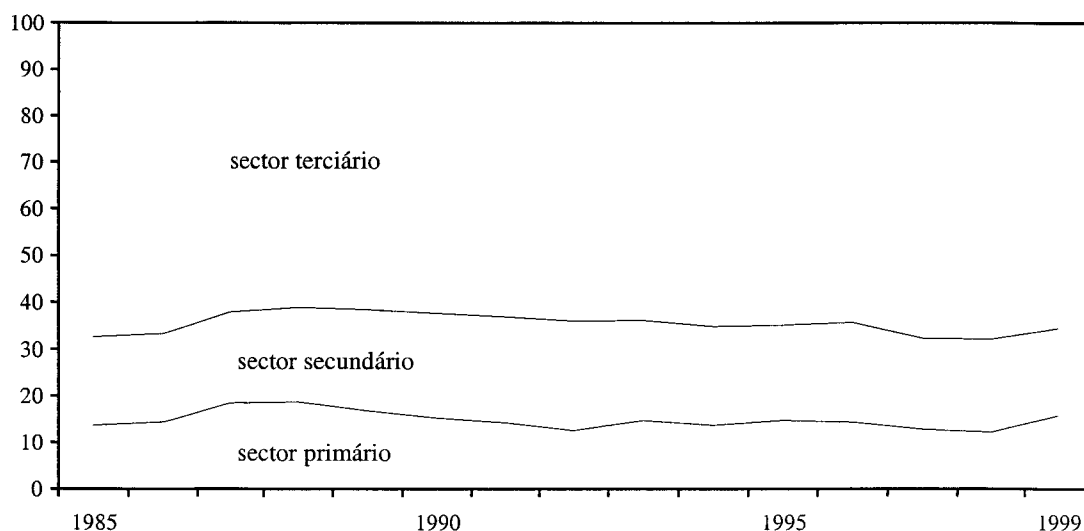
Fontes: Autoridades cabo-verdianas e estatísticas do FMI.

As Contas nacionais revistas para o período de 1993-1997, publicadas pela primeira vez em 1998, modificaram de forma considerável o registo do crescimento da economia cabo-verdiana após 1992. Isto é bem ilustrado na Figura 4. O crescimento do PIB foi de cerca de 3 pontos percentuais mais elevado entre 1993 e 1995 do que se tinha pensado primeiro. Porém, abrandou de forma significativa em 1996, antes de entrar a seguir numa linha tendencial de crescimento mais rápido, cerca de 7 por cento anualmente. A Figura 4 também mostra que o crescimento elevado do PIB em Cabo Verde durante os últimos três anos do período colocou o país muito à frente dos outros países sub-sarianos.

O crescimento económico tem sido distribuído de forma bastante regular pelos sectores primário, secundário e terciário. Isto é ilustrado na Figura 5, que mostra que o período vertiginoso do crescimento económico desde o início dos anos de 1990 tem tido um impacto limitado na distribuição das actividades entre os três sectores principais. O ligeiro aumento do tamanho

relativo do sector terciário durante os anos de 1990 parece reflectir uma tendência de longo prazo no sentido da terciarização da economia cabo-verdiana. Note-se, no entanto que o sector terciário registou um crescimento relativo mais significativo, em especial quando comparado com o sector secundário, durante os últimos três anos do período. Por outro lado, o aumento repentino do tamanho relativo do sector primário em 1999 reflecte as condições climáticas excepcionalmente favoráveis, com chuvas abundantes, durante este ano e o bom desempenho do sector agrícola daí resultante.

Figura 5: Distribuição do PIB por Sectores Económicos (em %), 1985-1999.

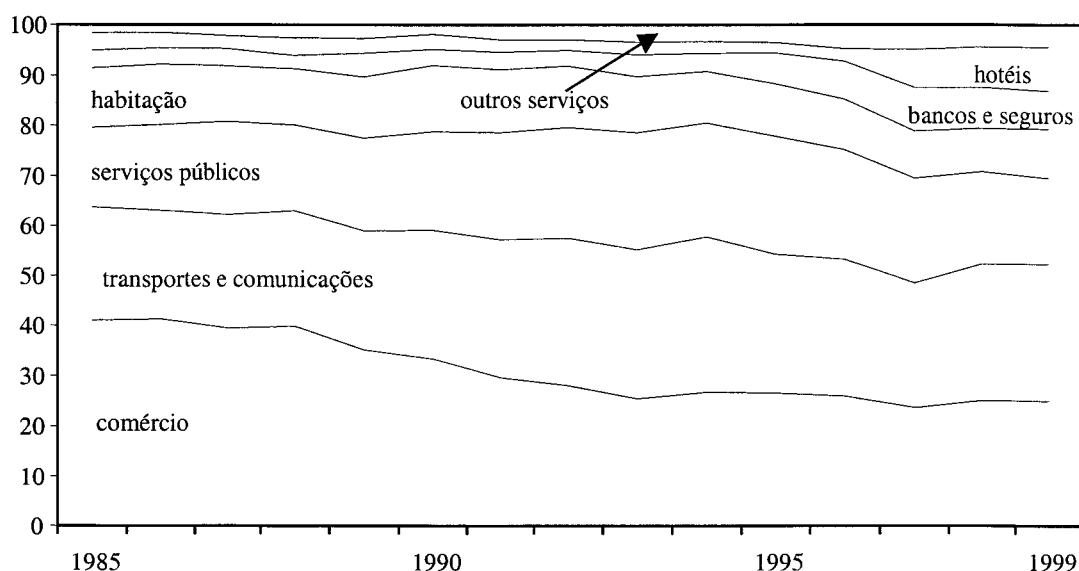


Fontes: Contas Nacionais, 1985-1995, e autoridades cabo-verdianas.

A economia cabo-verdiana difere substancialmente da economia da maior parte dos países sub-sarianos em termos do papel dominante desempenhado pelo sector terciário, cerca de dois terços do PIB. Mudanças no tamanho e na composição deste sector são por conseguinte de grande importância para o desempenho global do crescimento e para a estrutura do emprego. A Figura 6 repete o exercício da Figura 5, mas só para o sector terciário. Uma constatação impressionante é que as mudanças intra-sectoriais no sector terciário são muito maiores do que as mudanças nos outros dois sectores principais. Outra constatação da Figura 6 é que a parcela de comércio foi quase reduzida a metade durante a última década e meia do período,

enquanto a dos transportes e comunicações aumentou um pouco. Uma terceira constatação diz respeito ao sector privado. A parcela dos serviços públicos aumentou de forma significativa durante a primeira metade dos anos de 1990, reflectindo a política fiscal expansiva levada a cabo pelo Governo. Depois de 1997, contudo, é perceptível um decréscimo na parcela dos serviços públicos no sector terciário como resultado da contracção das despesas públicas. As mudanças subsectoriais mais significativas na Figura 6 dizem respeito à expansão relativa muito vertiginosa da banca e dos seguros, da hotelaria e, em menor grau, de outros serviços desde meados dos anos de 1990. A sua parcela acumulada do sector terciário quase que duplicou, saltando de cerca de 10 para 20 por cento. Esta expansão vertiginosa contribuiu sem dúvida para o crescimento vertiginoso em Cabo Verde durante a segunda metade dos anos de 1990. A liberalização financeira, o estabelecimento de filiais de bancos estrangeiros, a privatização dos bancos comerciais e das companhias de seguros e a promoção do turismo são os factores que explicam esta expansão.

Figura 6: Distribuição de Actividades no Sector Terciário (em %), 1985-1999.



Fontes: Contas Nacionais, 1985-1995, e autoridades cabo-verdianas.

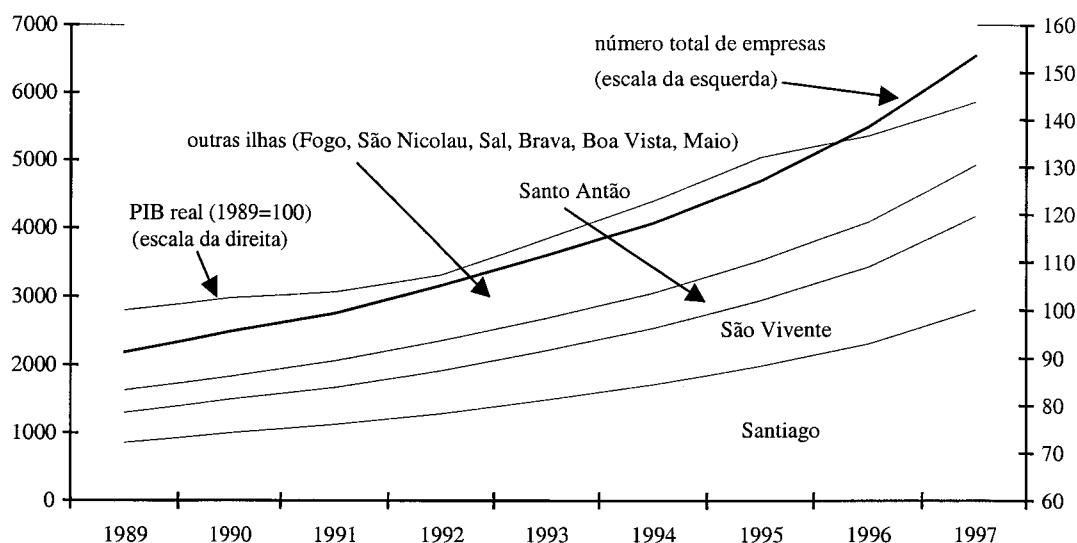
A expansão de pequenas firmas privadas

Porém, o quebra-cabeças dos factores por trás do crescimento vertiginoso (revisto) do PIB durante a primeira metade dos anos de 1990

continua. O crescimento vertiginoso do número de pequenas e médias empresas desde o início dos anos de 1990 poderá lançar alguma luz sobre isto. Isto é ilustrado na Figura 7, que indica a existência de uma forte correlação entre a taxa de crescimento do PIB e o aumento do número de empresas não-rurais em Cabo Verde. Os números provêm do Recenseamento Empresarial de 1997 que cobre o período entre 1990 e 1997, mas que foi publicado pela primeira vez em 1999. Uma grande parte do bom desempenho de crescimento desde o início dos anos de 1990 pode por conseguinte provavelmente ser atribuída ao aumento vertiginoso do número de empresas, em especial de pequenas e médias empresas. O aumento do PIB em cerca de 50 por cento entre 1989 e 1997 decorreu paralelamente a um aumento triplo do número de empresas.

A maioria esmagadora destas empresas não-rurais é de tamanho pequeno, mesmo muito pequeno. Em 1997, 89 por cento do número total de empresas empregaram apenas uma a cinco pessoas, e outros 9 por cento seis a vinte pessoas. Mais de metade das empresas (cerca de 54 por cento) estava relacionada com venda a retalho e *catering* de comida. Outros 20 por cento pertenciam ao sector da indústria (sector fabril e de construção). Cerca de 97 por cento das empresas pertenciam a particulares cabo-verdianos, outros 2 por cento eram (total ou parcialmente) estrangeiras e o restante um por cento era estatal (totalmente ou em conjunto com interesses privados). Cerca de um quinto das empresas não estavam oficialmente registadas. (Isto contribuiu provavelmente para a subestimação dos números de crescimento.) Existe uma nítida dimensão de género, visto que as mulheres representam apenas um terço do emprego em empresas não-rurais. Além disso, existe uma tendenciosidade nítida em questão de género na repartição sectorial estando metade das mulheres empregadas concentradas na venda a retalho e *catering* de comida. O emprego masculino está distribuído de forma mais regular entre actividades económicas com apenas um quinto na venda a retalho e *catering* de comida, 15 por cento nos transportes e em actividades relacionadas, 12 por cento nas indústrias alimentares (comida e bebidas), 10 por cento no comércio por grosso e 8 por cento na construção.

Figura 7: Crescimento do Número de Empresas, Total e por Ilhas, 1989-1997.



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (1999).

Com o tempo o crescimento de empresas não-rurais está relativamente bem distribuído entre as ilhas. Isto pode fornecer algumas provas de um crescimento relativamente bem equilibrado em Cabo Verde. Para ilustrar este ponto, a Figura 7 decompõe o número total de empresas entre as três ilhas principais, Santiago, São Vicente e Santo Antão, e as pequenas ilhas restantes agrupadas. De uma maneira geral, aumentos do número de empresas em Santiago, São Vicente e nas ilhas pequenas seguiram-se à tendência agregada. O aumento na ilha de Santo Antão é menos pronunciado do que nas ilhas maiores. Isto é também confirmado pela Tabela 1, que dá o aumento percentual do número de empresas entre 1990 e 1997. Os maiores aumentos, superiores à média nacional, ocorreram (por ordem de classificação) nas ilhas do Sal, da Brava, de São Vicente e Santiago. Abaixo da média nacional, mas contudo muito significativos, podem-se encontrar aumentos nas outras ilhas.

Tabela 1: Distribuição, Aumento, Tamanho e Intensidade de Empresas Não-Rurais, 1997.

	Nº de Empresas	Aumento (%) 1997/1990	Tamanho médio emprego	Tamanho médio vendas	Intensidade de empresas
Boavista	147	133	3.2	2,404	2.3
Brava	157	191	1.8	967	2.0
Fogo	563	154	2.1	2,058	1.2
Maio	173	134	2.6	4,084	2.0
Sal	266	250	6.9	17,163	1.5
Santiago	2,826	183	5.1	12,252	0.8
Santo Antão	771	110	2.8	1,431	1.0
São Nicolau	281	105	2.6	1,793	1.4
São Vicente	1,407	185	6.2	16,181	1.2
Total	6,591	165	4.6	10,001	-

Notas: 1) Aumento (em %): número de empresas em 1997 dividido pelo número de empresas em 1990. 2) Tamanho médio. Emprego (nº de empregados) e vendas totais divididos pelo número de empresas. (Os dados das vendas são em milhares de escudos). 3) Intensidade de empresas: a fatia da ilha do número total de empresas dividida pela fatia da ilha da população activa total; quanto mais elevado for o valor do índice, mais elevada é a intensidade de empresas, e vice-versa.

Fontes: Computado do *Instituto Nacional de Estatística* (1999) e do *Instituto do Emprego e Formação Profissional* (1997).

Debruçar-nos apenas sobre a distribuição do número total de empresas pode, no entanto, dar uma imagem um tanto tendenciosa do nível de actividades comerciais pelas ilhas, visto que as empresas podem ter tamanhos diversos. Isto é ilustrado na Tabela 1 pelo número médio de empregados por empresa. O tamanho (de emprego) médio das empresas é maior nas ilhas do Sal, de São Vicente e Santiago e mais pequeno nas ilhas da Brava e do Fogo, figurando o resto das ilhas pelo meio. Os números do movimento (volume de vendas) médio confirmam este resultado (vd. Tabela 1). As maiores diferenças entre os tamanhos das empresas, quando medidas com vendas médias em comparação com os números do emprego, reflectem a maior intensidade capitalista de empresas maiores. A concentração em grandes empresas confirma a distribuição desigual de grandes empresas pelas ilhas: empresas maiores, com mais de 70 empregados, encontram-se efectivamente apenas nas ilhas de Santiago, São Vicente e do Sal. As empresas médias (com 21 a 70 empregados) e as empresas com 6 a 20 empregados estão de certo modo

distribuídas mais regularmente pelas ilhas, estando 85 por cento e 66 por cento, respectivamente, situadas nestas três ilhas.

Para compreender melhor as diferenças entre as ilhas, quando se trata das condições para a actividade empresarial, a Tabela 1 também calcula um índice de intensidade de empresas (a quinta coluna). Este índice mostra se a fatia da ilha do número total de empresas é maior do que a sua fatia da população total. Quanto mais elevado for o índice, melhores se supõe serem as condições para as actividades empresariais, e vice-versa. O índice deverá, no entanto, ser interpretado com alguma cautela por diversas razões. Uma é a distribuição desigual de funcionários públicos e empregados do sector público pelas ilhas; esse emprego público tende a surtir um efeito de exclusão (*crowd out*) nas actividades económicas privadas. Uma segunda razão é o facto de o índice não tomar em linha de conta o tamanho das empresas. Ambas as limitações operam de forma acentuada em detrimento da ilha de Santiago, onde se encontram cerca de 60 por cento dos funcionários públicos e a maioria das grandes empresas (das empresas com mais de 70 empregados mais de metade, 53 por cento, encontram-se ali). A segunda limitação também se refere às ilhas de São Vicente e do Sal, onde se encontram as restantes grandes empresas. Tendo em mente estas limitações, os resultados da Tabela 1 sugerem que as actividades empresariais estão bastante bem distribuídas pelas ilhas. Duas excepções podem ser as ilhas de Santo Antão e do Fogo, que não têm nem grandes empresas nem uma grande parcela de emprego público.

O valor do índice para Santiago é um pouco surpreendente, mesmo quando se toma em linha de conta as limitações acima, mas uma decomposição da ilha por concelhos oferece uma imagem mais clara dos factores em funcionamento. O valor do índice para a Praia ascende a 1.2 embora se mantenha na ordem dos 0.7-0.9 para os concelhos de São Miguel, São Domingos, do Tarrafal e de Santa Catarina (e 1.0 para Santa Cruz). Além disso, o tamanho médio de emprego das empresas na Praia é de 7.6 empregados, ao passo que é de 2.1-2.8 empregados nos outros concelhos da ilha. Os dados das vendas fornecem provas de uma discrepância ainda maior entre o tamanho

médio das empresas na Praia e no resto da ilha. As vendas médias por empresa na Praia são de cerca de 14 vezes mais elevadas do que no resto da ilha. Enquanto a comparação entre as ilhas fornece muito poucas provas das tendências de aglomeração, a comparação entre os concelhos de Santiago fornece provas de efeitos claros de aglomeração dentro da ilha.

Em suma, o aumento vertiginoso das actividades económicas privadas explica em grande medida o crescimento vertiginoso conseguido por Cabo Verde desde o início dos anos de 1990. Este aumento foi muito ignorado por estatísticas anteriores que não conseguiram reflectir com precisão o crescimento enorme do número de empresas privadas. O aumento das actividades comerciais e do crescimento do PIB parece ter sido relativamente bem distribuído pelos sectores económicos principais. Santo Antão, São Nicolau e certas regiões (concelhos) na ilha de Santiago parecem, no entanto, ter beneficiado menos deste longo período de expansão. Novos impulsos provenientes do aprofundamento da política de reformas e o aumento vertiginoso subsequente das actividades bancárias, de seguros, de turismo e de outros serviços explicam a aceleração do crescimento do PIB desde meados dos anos de 1990. Estes lucros de crescimento adicionais serão provavelmente distribuídos de forma menos regular pelas ilhas, pela própria natureza dos subsectores em questão.

4. O Calcanhar de Aquiles da Política de Reformas: Nível Elevado de Desemprego e Pobreza Persistente

A situação de emprego é historicamente má em Cabo Verde. Isto é indicado por taxas de emprego baixas (o número de empregados relativamente à população total) níveis de desemprego elevados e persistentes e a existência de um grande sector informal com postos de trabalho precários. O fraco resultado do emprego deve-se principalmente à interacção de vários factores de carácter mais estrutural. Um primeiro factor é, em conformidade com os padrões dos países em desenvolvimento, o tamanho pequeno e o carácter de

baixa produtividade do sector agrícola. Condições climáticas desfavoráveis, com secas repetidas e frequentemente de longa duração, e a falta estrutural de recursos hídricos explicam em grande medida o mau desempenho e a baixa produtividade do sector agrícola. Um segundo factor é uma base industrial bastante pequena. Grandes desvantagens de situação geográfica (na forma de custos de transporte enormes para mercados de exportação), um mercado nacional muito limitado (cerca de 400,000 habitantes) e um *stock* inadequado de capital humano impuseram limites ao tamanho e ao crescimento do sector da indústria. Estes dois factores, juntamente com um grande sector de serviços que até certo ponto é uma consequência natural da ajuda estrangeira e das remessas dos emigrantes, contribuíram para a criação de uma estrutura económica que se parece com a de um país desenvolvido, mas com uma produtividade média e um rendimento *per capita* significativamente mais baixos.

Emprego: estrutura e formas

Conforme o Inquérito às Forças de Trabalho de 1996, cerca de 57 por cento da população com idade igual ou superior a 14 anos faziam parte da força de trabalho em 1996. Seis anos antes, em 1990, a taxa de participação da força de trabalho tinha montado a cerca de 62 por cento. As taxas de participação da força de trabalho variam de forma significativa entre as ilhas (da ordem dos 49-66 por cento em 1996), estando acima da média do país nas ilhas do Sal, de São Vicente, do Maio, de Santiago e da Boavista, e abaixo da média nas restantes ilhas. Não só a geografia, mas também o género, têm importância para as taxas de participação. A mudança relativamente pequena na taxa de participação total entre 1990 e 1996 oculta diferenças amplas, mas convergentes, entre as taxas de participação de homens e mulheres. As taxas de participação da força de trabalho para homens e mulheres ascenderam a 87 e 42 por cento em 1990, ao passo que os números correspondentes para 1996 foram de 69 e 47 por cento. Esta convergência nas taxas de participação entre os sexos reflecte provavelmente mudanças na idade em que deixam a escola, na idade da

aposentação e num aumento da participação por parte das mulheres em actividades do mercado.

Embora a taxa de participação da força de trabalho tenha diminuído com o tempo, o tamanho absoluto da população activa aumentou significativamente durante o mesmo período como resultado de um crescimento sustentado da população. (O crescimento da população foi estimado em 2.7 por cento durante os anos de 1990.) Entre 1990 e 1996, a população activa aumentou de cerca de 116,000 para cerca de 136,000.²⁸ A distribuição por sectores económicos da parte da população activa que está empregada mudou de forma significativa durante o mesmo período. Isto é ilustrado na Tabela 2. Uma primeira constatação impressionante da Tabela 2 diz respeito à agricultura, à pecuária e às pescas, cuja parcela do emprego total foi reduzida a quase metade entre 1990 e 1996. O decréscimo relativo no emprego primário reflecte até certo ponto o papel relativo decrescente da agricultura na economia (vd. Figura 5). Porém, a magnitude do decréscimo entre 1996 e 1990 é muito pouco realista porque a parcela do sector primário no PIB só sofreu uma ligeira contracção. Um tal decréscimo só poderia ser explicado por um grande aumento não reportado da produtividade do trabalho no sector agrícola. Factores sazonais (o inquérito foi empreendido durante o terceiro trimestre de 1996) e o mau desempenho da agricultura em 1996 parecem ser explicações mais realistas. Contudo, esta pode não ser a história toda. A Tabela 2 sugere que o decréscimo do emprego do sector primário foi muito mais forte para as mulheres do que para os homens. Além disso, as mudanças operadas no emprego do sector primário foram reflectidas por grandes mudanças no sentido oposto no comércio, nos restaurantes e na hotelaria. As mudanças operadas nos dois sectores podem estar de certo modo relacionadas, reflectindo mudanças na divisão de trabalho em famílias rurais

²⁸ Os números não são directamente comparáveis, visto que os jovens de 14 anos estão incluídos na população activa em 1996, mas excluídos nos números de 1990. O Inquérito à População de 1990, que usamos para estimar a taxa de participação em 1990, inclui todo o grupo etário de 10-14 anos sem informações sobre o número de jovens de 14 anos. Subtraímos todo o grupo de 10-14 anos da nossa estimação da população activa e da taxa de participação para 1990. Uma implicação disto é que o aumento da população activa é um pouco inferior ao indicado no texto e o decréscimo da taxa de participação da força de trabalho é um pouco mais baixo.

e/ou dificuldades estatísticas na separação da produção e comercialização de hortaliças e outros produtos agrícolas.

Tabela 2: Distribuição do Emprego por Sector e Sexo (em %), 1990 e 1996.

Sector Económico	1990			1996		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Agrícola, de pecuária e das pescas	31.1	30.6	31.9	15.9	20.8	8.0
Fábrica	6.1	6.8	4.8	6.3	8.1	3.4
Energia	0.9	1.2	0.4	1.0	1.4	0.2
Construção	21.0	27.1	10.6	10.6	15.0	3.3
Comércio, restaurantes e hotelaria	13.5	8.3	22.3	19.5	11.9	31.8
Transportes e comunicações	6.2	8.5	2.2	8.5	12.1	2.5
Bancos e seguros	0.9	0.8	1.0	1.2	1.2	1.1
Público, social e de serviços pessoais	19.4	15.8	25.6	36.4	28.8	49.1
Actividades indefinidas	0.9	0.9	1.0	0.6	0.7	0.6
Total	100	100	100	100	100	100

Fontes: Computado do Ministério do Trabalho, Juventude e Promoção Social (1995) e Instituto do Emprego e Formação Profissional (1997).

Uma segunda grande mudança refere-se à expansão vertiginosa dos serviços públicos, sociais e pessoais, cuja parcela do emprego total quase duplicou durante o período examinado. As mulheres foram os principais beneficiários desta expansão vertiginosa, visto que o sector representa agora cerca de metade do emprego total feminino. A expansão do sector público durante a primeira metade dos anos de 1990 é provavelmente responsável por uma grande parte deste aumento. Em 1996, os serviços públicos representaram metade dos serviços públicos, sociais e pessoais, com cerca de 25 por cento empregados no sistema de educação, cerca de 2 por cento no sistema de saúde e os restantes 23 por cento noutros serviços públicos.²⁹ A parcela do emprego total na banca e nos seguros aumentou ligeiramente entre 1990 e 1996. Já era de prever que o aumento fosse assim tão modesto, visto que maior parte das mudanças estruturais neste sector foram operadas a seguir ao aprofundamento da política de reformas, em especial à privatização dos bancos comerciais de 1997 em diante (vd. Figura 6).

²⁹ Instituto do Emprego e Formação Profissional (1997), p. 41.

Uma terceira grande mudança diz respeito ao sector da construção. A sua parcela do emprego total foi reduzida a quase metade entre 1990 e 1996. Isso não é assim tão surpreendente, visto que as duas outras componentes do sector da indústria, a fabril e a da energia, aumentaram as suas respectivas parcelas, ao passo que todo o sector secundário em termos de PIB sofreu uma contracção durante o período examinado (vd. Figura 5). Porém, a magnitude do decréscimo no emprego no sector da construção continua a ser um quebra-cabeças que merece ser mais minuciosamente investigado. Finalmente, uma quarta grande mudança é o aumento significativo nos transportes e comunicações de 6.2 para 8.5 por cento do emprego total. Isto estava previsto devido ao aumento na parcela deste subsector dos resultados do sector terciário entre 1990 e 1996 (vd. Figura 6). Este aumento do emprego beneficiou principalmente o emprego masculino.

As mudanças na distribuição sectorial do emprego foram acompanhadas de mudanças na distribuição entre diversas formas de emprego. Isto é de prever, visto que as formas de emprego diferem entre os sectores e consequentemente as mudanças na distribuição sectorial dos resultados tendem a conduzir automaticamente a mudanças na repartição de formas de emprego diversas na economia. Porém, também se pode dar o caso de a distribuição de formas de emprego dentro dos sectores mudar com o tempo como resultado de, por exemplo, uma mudança de atitudes da parte quer dos empregadores quer dos empregados e de mudanças legislativas. Algumas das mudanças com o tempo em Cabo Verde poderão por conseguinte ser o resultado da reforma da legislação laboral, que facilitou a redistribuição de trabalho pelos sectores através da simplificação de regras de contratação e despedimento e favoreceu a emergência de novas formas de emprego. A Tabela 3 mostra que, entre os empregados, os empregos fixos constituem apenas 42 por cento dos empregos totais, os empregos temporários 16 por cento e outras formas de contratos de trabalho 42-43 por cento. A falta de números correspondentes para o início dos anos de 1990 impede-nos de avaliar as mudanças operadas com o tempo. Porém, existem números sobre a distribuição entre as mesmas formas de

contratos de emprego nos centros urbanos do Mindelo, da Praia e de São Filipe.³⁰ Uma comparação entre os dois estudos sugere que tanto os empregos fixos como os temporários aumentaram em termos relativos com o tempo, à custa de outras formas de contratos de trabalho, mas que o aumento dos empregos temporários é muito mais vertiginoso. Se nos debruçarmos sobre a distribuição entre e dentro dos sectores económicos (vd. Tabela 3), esta indica que os empregos fixos são mais comuns nos sectores dos serviços e da energia. Não restam dúvidas de que a parcela elevada de empregos fixos nestes sectores espelha o papel dominante do emprego público.

Tabela 3: Formas de Emprego (em %), 1996.

Sector Económico	Empregados			Total	Trabalho por conta própria em % do emprego total
	Empregos fixos	Empregos temporários	Outros		
Agrícola, de pecuária e das pescas	28.6	12.0	59.4	100	39.6
Fábril	32.6	21.7	45.7	100	34.9
Energia	50.8	17.6	31.6	100	0
Construção	12.9	26.6	60.5	100	19.7
Comércio, restaurantes e hotelaria	45.9	13.8	40.3	100	55.6
Transportes e comunicações	49.0	9.7	41.3	100	12.8
Bancos e seguros	57.2	17.1	25.7	100	6.6
Público, social e serviços pessoais	50.0	14.8	35.2	100	6.2
Actividades indefinidas	33.4	28.6	38.2	100	39.0
Total	41.8	15.7	42.5	100	25.2

Fonte: Instituto do Emprego e Formação Profissional (1997).

Por outro lado, a parcela de empregos temporários no número total de empregados varia menos pelos sectores, mesmo que os empregos temporários sejam mais frequentes em dois sectores dominados pelo trabalho masculino, o fabril e o da construção. A Tabela 3 também fornece provas da importância do trabalho por conta própria para o país como um todo e distribuído pelos

³⁰ Computado do *Ministério do Trabalho, Juventude e Promoção Social* (1995), pp. 79-80.

sectores. Uma comparação do número para todo o país, 25 por cento do emprego total, com a parcela do trabalho por conta própria nos centros urbanos em meados dos anos de 1980 (14-19 por cento) sugere que a importância do trabalho por conta própria tem crescido com o tempo. Não é de admirar que a parcela de indivíduos com trabalho por conta própria no emprego sectorial seja maior nos sectores do comércio, da hotelaria e dos restaurantes e no sector primário. Como é típico, todos estes sectores contam sobretudo com a prestação de trabalho por parte dos donos (e das suas famílias) sem contratos de trabalho formais.

Outro aspecto importante do emprego é por conseguinte o grande sector informal da economia, sendo uma característica principal a falta de contratos de trabalho formais. Em áreas urbanas, o sector informal é principalmente constituído por pequenas empresas privadas no sector dos serviços, que empregam trabalhadores não especializados. Pela própria natureza deste sector, os números sobre a extensão do sector informal devem ser interpretados com cautela. Conforme o Inquérito às Forças de Trabalho de 1996, estimou-se que o sector informal em Cabo Verde representava 40 por cento do emprego total, muito em conformidade com o seu tamanho noutros países em desenvolvimento. O estudo também fornece algumas estimativas sobre a extensão do sector informal pelos sectores económicos: 50 por cento do emprego no comércio, nos restaurantes e na hotelaria, 34 por cento no sector fabril, 25 por cento na construção, 17 por cento em serviços pessoais e 9 por cento nos transportes.³¹ A parcela elevada do emprego do sector informal em comércio, hotelaria e restaurantes sugere que a importância do sector informal pode até ter crescido durante os anos de 1990 e que pode ter surtido um efeito de exclusão (*crowded out*) no emprego formal neste sector. As dificuldades associadas à medição de tais actividades também podem explicar o decréscimo relativo de actividades comerciais no sector terciário ilustrado na Figura 6.

Um inquérito empreendido em cinco centros urbanos, no Mindelo, na Praia, na Assomada (ilha de Santiago), nos Espargos (ilha do Sal) e em São

³¹ *Instituto do Emprego e Formação Profissional* (1997), p. 17.

Filipe (ilha do Fogo) em 1997 lança mais luz sobre as características do sector informal em Cabo Verde.³² Primeiro, cerca de 95 por cento das empresas do sector informal empregam menos de cinco pessoas em comparação com 58 por cento no sector formal. Segundo, o comércio é claramente a actividade económica dominante com cerca de 56 por cento de todas as empresas, seguido dos restaurantes e da hotelaria com cerca de 19 por cento. Medições em termos de emprego confirmam esta distribuição sectorial. Terceiro, cerca de 40 por cento das empresas estão abertas sete dias por semana e outros 55 por cento cinco a seis dias. Quarto, o nível de instrução dos donos é baixo, 86 por cento destes têm apenas a instrução primária ou menos e a sua idade também é relativamente baixa, tendo 63 por cento idades inferiores a 45 anos. Quinto, as empresas informais são principalmente negócios de família: três quartos daqueles ocupados na actividade informal trabalham ou como donos ou como membros de família. Sexto, cerca de metade daqueles ocupados em actividades do sector informal são remunerados como donos, 28 por cento auferem de um vencimento fixo, 3 por cento são pagos por hora ou à comissão e uns 15 por cento (membros de família) não são remunerados. E por último, mas não menos importante, uma grande proporção (42 por cento) dos donos das empresas no sector informal tinha um emprego no sector público antes da criação da sua empresa e muitos donos combinam um emprego no sector público com uma actividade do sector informal.

A imagem que emerge do inquérito ao sector informal é assim a de um sector principalmente composto por muitas pequenas empresas que produzem sobretudo serviços e outros não-comerciáveis. As empresas informais são frequentemente do tipo familiar e fruem de um nível baixo de capital humano. As mulheres estão representadas por excesso, em especial no comércio. A legislação laboral não é cumprida na íntegra e o grau de flexibilidade salarial é relativamente elevado, visto que apenas cerca de um quarto do emprego formal beneficia de um vencimento fixo. Estas características correspondem àquelas encontradas noutros países em desenvolvimento. Uma excepção digna de nota

³² *Instituto do Emprego e Formação Profissional* (1998).

poderia ser o número relativamente grande de empregados antigos e actuais do sector público entre os donos, o que sugere uma mobilidade não insignificante entre os sectores formal e informal. Isto deverá ser visto à luz do grande papel do Estado na economia cabo-verdiana após a independência. O encorajamento que se tem dado a actividades privadas desde o início dos anos de 1990 tem provavelmente contribuído para esta mobilidade.

Desemprego e a expansão de pequenas empresas

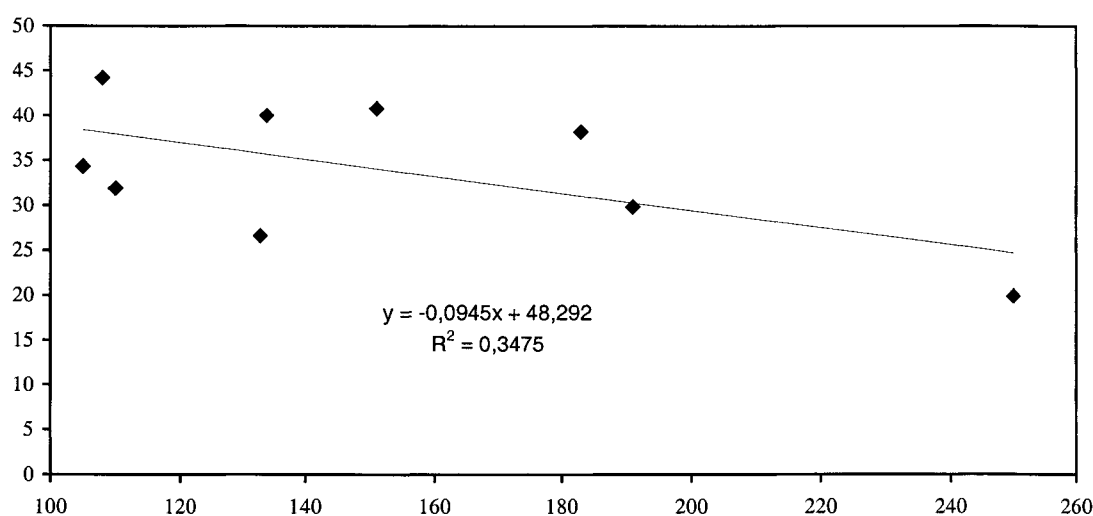
O desemprego é cronicamente elevado em Cabo Verde. Conforme sugerido acima, isto deve-se em grande medida à base produtiva pequena e à estrutura específica da economia. A existência de dois pontos de vista concorrentes sobre a extensão da magnitude e das características do desemprego complica a sua compreensão. O primeiro, o ponto de vista oficial do Governo, incide em certas ilhas e em certos centros urbanos, enquanto o segundo, proveniente do Inquérito às Forças de Trabalho de 1996, cobre todo o país e toda a economia. Ambos os tipos de estatísticas são aqui usados, visto que se completam bastante em termos geográficos e cobrem períodos diversos.³³

O Inquérito às Forças de Trabalho de 1996 fornece provas de desemprego maciço em 1996 com cerca de 38 por cento da população activa desempregada. Revela que as características do desemprego em Cabo Verde são: 1) uma proporção elevada de desempregados de longo prazo (12 meses ou mais), cerca de metade do desemprego total. 2) uma proporção elevada de jovens desempregados (faixa etária 14-24 anos), cerca de 58 por cento do desemprego total. 3) uma proporção muito elevada de desempregados com nível de instrução baixo, cerca de 91 por cento do número total de desempregados com apenas a instrução primária ou inferior. 4) uma diferença clara por género estando 48 por cento da força de trabalho feminina

³³ Um factor crítico por trás das diferenças entre os dois pontos de vista concorrentes tem a ver com a maneira como as obras públicas sazonais de intensidade de trabalho, as FAIMOs, estão integradas nos cálculos. Categorizá-las como empregadas (e não como um tipo de desempregados), como parece ser o caso no ponto de vista oficial (República de Cabo Verde (1999b), p. 18), reduz a quase metade os

desempregada, mas “apenas” 30 por cento da força de trabalho masculina. 5) uma concentração clara em certos sectores da economia representando a construção e as obras públicas 31 por cento do número total de desempregados, a administração pública 18 por cento, o sector dos serviços (excluindo a administração pública e a educação) 13 por cento, o sector primário 11.5 por cento e o comércio (incluindo restaurantes e hotéis) 8.5 por cento.³⁴

Figura 8: Taxa de Desemprego (eixo-Y) e Crescimento de Empresas Não-Rurais (eixo-X) por Ilha (em %).



Notas: 1) A taxa de desemprego é o número de desempregados dividido pelo número na força de trabalho. O desemprego engloba pessoas sem trabalho, disponíveis para trabalho e à procura de trabalho. Os dados do desemprego provêm do Inquérito às Forças de Trabalho e referem-se ao ano de 1996. 2) O crescimento de empresas não-rurais é o aumento percentual do número de empresas entre 1990 e 1997 (vd. Tabela 1).

Fontes de dados: Instituto do Emprego e Formação Profissional (1997) e Instituto Nacional de Estatística (1999).

O desemprego varia de forma significativa pelas ilhas e é de esperar que as diferenças nas taxas de crescimento das novas empresas não-rurais desempenhem aqui um papel. Isto é ilustrado pela Figura 8, que sugere que quanto mais elevado for o crescimento do número de empresas não-rurais, mais baixa é a taxa de desemprego. A falta de dados correspondentes sobre o desemprego inicial (1990) pelas ilhas impede-nos de reportar mudanças no

números do desemprego. Em meados dos anos de 1990, cerca de 17,000 pessoas por ano foram empregadas nas FAIMOs.

desemprego para mudanças no número de empresas, e por conseguinte de tirar conclusões mais definitivas sobre o tamanho quantitativo do impacto benéfico de actividades empresariais sobre a geração de postos de trabalho e desemprego.³⁵ A relação é, no entanto, bastante débil, embora mostrando o sinal previsto. (O tamanho do coeficiente sugere que um aumento em 100 por cento do número de empresas não-rurais diminui a taxa de desemprego em cerca de 9 pontos percentuais. Este número deverá ser interpretado com muito mais cautela devido, *inter alia*, ao número baixo de observações.) Uma razão por trás da relação relativamente débil é provavelmente a existência de um problema correspondente, com uma divergência significativa entre a distribuição de novas empresas não-rurais por sectores económicos e a dos desempregados. O exemplo mais ilustrativo é o comércio, os restaurantes e a hotelaria, que representaram mais de metade das empresas não-rurais em 1997, enquanto apenas 8.5 por cento dos desempregados em 1996 vieram deste sector.

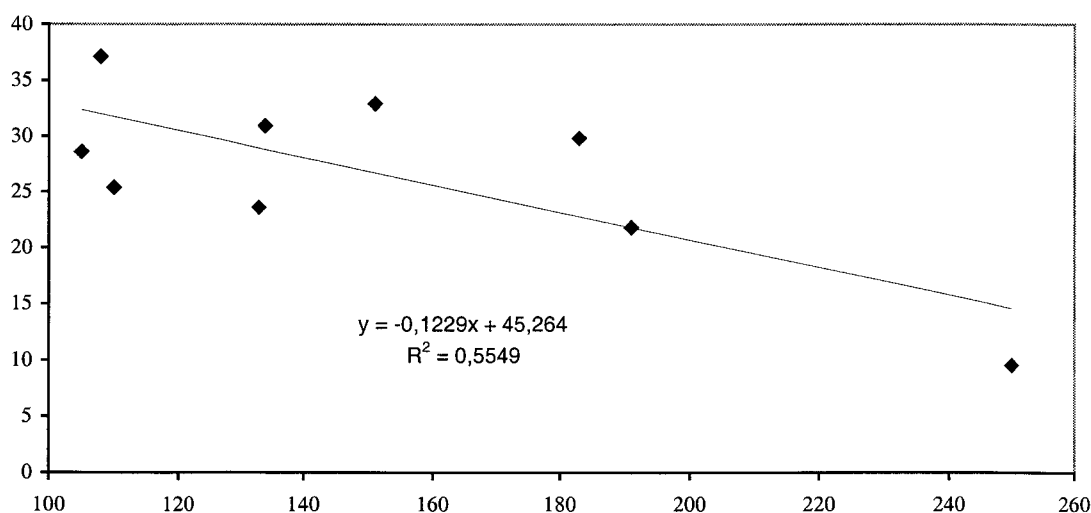
Outro factor que pode explicar a relação relativamente débil entre o desemprego total e o crescimento em actividades comerciais é o facto de os homens estarem representados por excesso entre os empregados em empresas não-rurais. Conforme o Inquérito às Empresas, os homens constituíam cerca de dois terços do emprego total nesses negócios em 1997. Uma implicação disto é, com certeza, que o desenvolvimento de actividades comerciais irá provavelmente surtir um efeito mais forte nas taxas do desemprego masculino do que nas do desemprego feminino (e total). A Figura 9, que relaciona taxas do desemprego masculino pelas ilhas com o crescimento de empresas não-rurais, confirma que este é efectivamente o caso. A relação mais forte (conforme medida pelo coeficiente estimado para a variável X (i.e. o crescimento de empresas) nas linhas de regressão: 0.12 em vez de 0.9) indica

³⁴ Para uma análise pormenorizada do desemprego em Cabo Verde, vd. *Instituto do Emprego e Formação Profissional* (1997). Para um sumário, vd. Bourdet (1998), pp. 21-25.

³⁵ Num esforço de rodear o problema, também usámos o índice de intensidade de empresas não-rurais (vd. Tabela 1) em vez do crescimento de novas empresas. Os resultados foram, de um modo geral, semelhantes aos representados na Figura 8 sendo uma intensidade de empresas mais elevada associada a taxas de desemprego mais baixas.

claramente que o desemprego masculino é mais sensível a mudanças em actividades comerciais não-rurais e no crescimento económico.

Figura 9: Taxa de Desemprego Masculino (eixo-Y) e Crescimento de Empresas Não-Rurais (eixo-X) por Ilha (em %).



Fontes de dados: Instituto do Emprego e Formação Profissional (1997) e Instituto Nacional de Estatística (1999).

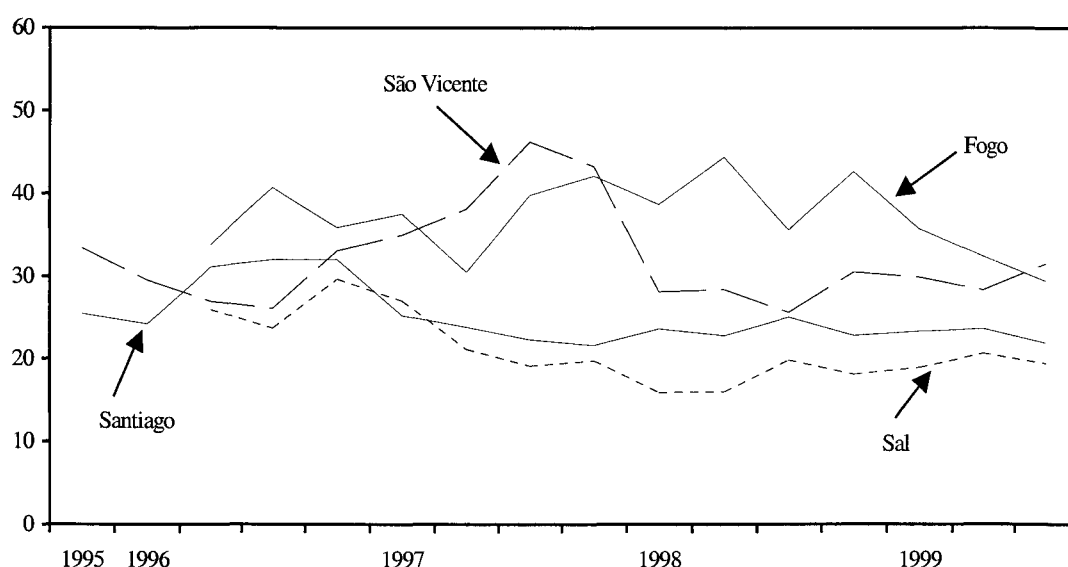
Desemprego urbano lentamente decrescente

Uma concentração nos dados que incidem no desemprego urbano (e não nos dados do Inquérito às Forças de Trabalho) lança mais luz sobre a influência da política de reformas no desemprego urbano. A Figura 10 retrata os níveis e o desenvolvimento do desemprego urbano nas ilhas de Santiago (Praia e Assomada), de São Vicente, do Fogo e do Sal. Evidencia vários aspectos interessantes da dinâmica, da geografia e da estrutura do desemprego. Primeiro, uma comparação dos números do desemprego na Figura 10 com aqueles disponíveis para as cidades da Praia (em Santiago) e de São Filipe (no Fogo) em 1993, 24 e 36 por cento respectivamente, e do Mindelo (em São Vicente) em 1992, 35 por cento, sugere que o desemprego urbano se manteve mais ou menos constante na Praia e no Fogo entre 1993 e 1996 e diminuiu ligeiramente em São Vicente entre 1992 e 1996.³⁶ A partir de 1995 pode-se

³⁶ Os números para a Praia, São Filipe e o Mindelo estão disponíveis in *Ministério do Trabalho, Juventude e Promoção Social* (1995), p. 95.

notar um decréscimo tendencial lento no desemprego urbano para Santiago e para o Sal, mas apenas movimentos erráticos para São Vicente. Uma segunda constatação emerge aquando da comparação dos números do desemprego da Figura 10 com os do Inquérito às Forças de Trabalho, que foi empreendido durante o terceiro trimestre de 1996. Os números na Figura 10 são mais baixos do que os do Inquérito às Forças de Trabalho, à excepção dos números para o Sal. Os números estão, contudo, bastante próximo uns dos outros à excepção da ilha de São Vicente, para a qual o Inquérito às Forças de Trabalho apresenta um número significativamente mais elevado (44 por cento comparados com 26 por cento).

Figura 10: Taxas de Desemprego, quarto trimestre de 1995 – terceiro trimestre de 1999.



Fontes: Instituto do Emprego e Formação Profissional, Observatório de Migrações e Emprego, Boletim Trimestral, 1995-1999.

Uma terceira constatação impressionante diz respeito à falta (ou, pelo menos, ao nível muito baixo) de integração entre os mercados de trabalho das ilhas. Os níveis de desemprego são bastante diversos e as mudanças com o tempo não estão correlacionadas. O mercado de trabalho em Cabo Verde parece assim estar fortemente segmentado a nível geográfico. Observações anedóticas fornecem provas de mobilidade entre as diversas ilhas, mas esta

mobilidade não tem sido suficiente para nivelar as disparidades do desemprego e correlacionar as mudanças no desemprego com o tempo. Excepções emergentes são as ilhas do Sal e de Santiago, onde as mudanças no desemprego (urbano) com o tempo parecem agora estar mais correlacionadas (vd. Figura 10).

Uma quarta constatação é a inexistência de efeitos significativos no desemprego da taxa de crescimento elevada que se registou em Cabo Verde entre 1997 e 1999 (cerca de 7 por cento em média). Uma razão pode ser o facto de o crescimento ter sido concentrado em sectores de intensidade capitalista tais como o sector bancário e o sector dos seguros. Uma quinta constatação é a grande flutuação no desemprego durante um período relativamente tão curto. Isto diz respeito em particular a São Vicente e, em menor grau, ao Fogo. Em São Vicente, a taxa de desemprego foi reduzida a quase metade entre meados de 1996 e meados de 1997 e por fim reduzida a metade entre o terceiro trimestre de 1997 e 1998. Na maior parte dos casos, devido ao tamanho pequeno da força de trabalho local, é fácil relacionar estas flutuações com projectos de investimento específicos. No caso de São Vicente em 1997 e 1998, os factores prováveis são o estabelecimento de companhias estrangeiras na Zona de Promoção de Exportações do Mindelo e de obras públicas relacionadas com a ampliação e a melhoria das instalações portuárias.

Um sexto aspecto interessante realçado pelos números do desemprego urbano está relacionado com a distribuição do desemprego por género (vd. Tabela 4). À excepção do Sal, as mulheres tinham taxas de desemprego mais elevadas do que os homens em meados dos anos de 1990, mas esta situação inverteu-se a partir de 1998. A melhoria relativa na situação de desemprego das mulheres é à primeira vista surpreendente, visto que se mostrou acima que os homens beneficiavam mais do crescimento vertiginoso em novas actividades económicas. Uma razão poderia ser a expansão do sector informal, onde as mulheres se encontram representadas por excesso. Isto é em grande medida apoiado pelo rácio elevado do desemprego feminino para o desemprego masculino no Sal, onde o sector informal é de tamanho limitado devido ao tipo

de actividades que dominam a economia da ilha (actividades de aeroporto e turismo).

Tabela 4: Estrutura do Desemprego por Género e Duração, 1995-1999.

	Santiago	São Vicente	Fogo	Sal
Taxa de desemprego feminino / taxa de desemprego masculino				
1995	1.3	1.1	n.d.	n.d.
1996	1.4	0.8	0.7	1.0
1997	1.2	1.1	1.6	0.7
1998	0.9	0.8	0.9	1.4
1999	0.9	0.8	1.0	1.7
Desemprego de curto prazo / desemprego total (em %)				
1995	14.1	9.1	n.d.	n.d.
1996	17.5	14.0	20.9	22.3
1998	53.7	38.3	29.5	55.9
1999	52.7	44.4	38.0	69.8

Notas: 1) Um rácio da taxa de desemprego feminino para a de desemprego masculino maior do que um significa que as mulheres estão mais desempregadas do que os homens, e vice-versa. 2) Desemprego de curto prazo é definido como estando-se desempregado por um período até seis meses ou inferior. Existe uma certa ambiguidade sobre se os seis meses estão incluídos nos dados reportados para os anos de 1995 e 1996, visto que o desemprego (nas estatísticas oficiais) está dividido entre um a seis meses e seis meses a um ano. Esta ambiguidade foi posteriormente eliminada, tendo os dados sido divididos entre um a seis meses e sete meses a um ano. Esta ambiguidade pode explicar parte do grande salto entre 1996 e 1998. Os cálculos baseiam-se no quarto trimestre para 1995, no primeiro e no segundo trimestres para 1996, no terceiro e no quarto trimestres para 1997, nos quatro trimestres para 1998 e nos três primeiros trimestres para 1999. Não havia dados disponíveis para outros trimestres.

Fontes: Computado do *Instituto do Emprego e Formação Profissional, Observatório de Migrações e Emprego*, Boletim Trimestral, 1995-1999.

Um último resultado de interesse refere-se à duração do desemprego. Um crescimento elevado está de uma maneira geral associado a mudanças estruturais dentro e/ou entre os sectores, novas contratações e despedimentos e uma movimento de trabalho mais vertiginoso. Isto por sua vez implica maiores influxos e uma maior saída do desemprego e mudanças na estrutura da duração do desemprego no sentido de uma maior proporção de desempregados de curto prazo. Os números na Tabela 4 confirmam que este é o caso para Cabo Verde mostrando que o desemprego de curto prazo como percentagem do desemprego total tem aumentado de forma significativa com o tempo, em particular para as ilhas do Sal e de Santiago. (Vale a pena chamar a atenção para o facto de estes

números deverem ser considerados com cautela devido às limitações descritas nas notas da Tabela 4.) As FAIMOs também podem ter contribuído para quebrar longos períodos de desemprego e desse modo para o aumento da parcela do desemprego de curto prazo. Visto que o desemprego total diminuiu de forma moderada durante o mesmo período (vd. Figura 10), o aumento da parcela do desemprego de curto prazo significa uma melhoria clara na estrutura do desemprego muito provavelmente com um decréscimo no desemprego de longo prazo. Visto que o desemprego de longo prazo e principalmente todo o subemprego rural constituem portas de entrada principais para a pobreza, este desenvolvimento deverá ser considerado um sinal positivo para a futura dinâmica da pobreza em Cabo Verde.³⁷

Activando os pobres?

A pobreza é endémica em Cabo Verde. É a base produtiva pequena que explica o facto de esta ser espalhada e persistente. O último estudo alargado sobre a extensão da pobreza em Cabo Verde foi publicado em 1994, mas com base em números de fins da década de 1980.³⁸ Um novo Inquérito aos Agregados Familiares que irá permitir uma melhor compreensão da geografia, da extensão e da profundidade da pobreza está planeado para o ano 2001. Um resultado principal previsto do estudo de 1994 foi que a pobreza era sobretudo um fenómeno rural com um pouco mais de dois terços dos pobres e 85 por cento dos muito pobres a viverem em áreas rurais. A pobreza estava mais espalhada nas ilhas da Brava, de Santo Antão e de São Nicolau.³⁹ Outro resultado principal, igualmente previsto, foi que as mulheres (e os agregados familiares chefiados por elas) estavam representadas por excesso entre os

³⁷ Uma pobreza regressiva (em % da população da ilha) pelas ilhas no desemprego de longo prazo (12 meses ou mais) como uma percentagem do desemprego total sugere que quanto maior for a parcela de desemprego de longo prazo, maior é a extensão da pobreza. Duas excepções (valores estatísticos atípicos) são a ilha da Brava, com a parcela mais baixa de desemprego de longo prazo e a pobreza mais elevada, e a ilha do Fogo, com uma das parcelas mais elevadas de desemprego de longo prazo mas com a pobreza mais baixa. Os períodos cobertos pelos dados de desemprego e pobreza não coincidem exactamente, mas a natureza estrutural de ambos os fenómenos sugere que isto poderia não constituir um problema. Os dados da pobreza provêm de República de Cabo Verde (1999c, p. 13) e os dados do desemprego provêm do Inquérito às Forças de Trabalho de 1996.

³⁸ Banco Mundial (1994).

pobres. Um terceiro resultado estava relacionado com o nível de instrução muito baixo dos pobres (por exemplo, 45 por cento dos agregados familiares chefiados por analfabetos eram pobres). De uma maneira geral, as características da pobreza em Cabo Verde são semelhantes às encontradas noutros países sub-sarianos.⁴⁰ Uma diferença, contudo, é a parcela mais baixa da pobreza rural na pobreza total em Cabo Verde, que reflecte o papel mais pequeno desempenhado pelo sector agrícola neste país.⁴¹ A parcela da pobreza urbana alargou provavelmente durante a última década a seguir à aceleração da migração rural-urbana em Cabo Verde, em particular na ilha principal de Santiago.⁴²

As Frentes de Alta Intensidade de Mão-de-Obra, as FAIMOs, desempenharam um papel central nas tentativas das autoridades de aliviar a pobreza, ou pelo menos de a tornar politicamente sustentável.⁴³ As FAIMOs foram criadas aquando da independência do país em 1975. Têm sido usadas de tempos a tempos, frequentemente depois de condições climáticas desfavoráveis e secas terem assolado a produção alimentar, para dar aos pobres trabalho temporário e mal remunerado em projectos que visam o desenvolvimento de infra-estruturas, principalmente de estradas, e a protecção do ambiente. O tamanho das FAIMOs é considerável em relação à população activa. Em meados dos anos de 1990 abrangiam uma média entre 10 e 15 por cento da força de trabalho.⁴⁴ Os trabalhadores das FAIMOs recebem um salário de subsistência mínima que só chega para cobrir as despesas alimentares. Os postos de trabalho são sazonais e variam de 3 a 8 meses por ano conforme as

³⁹ Para uma descrição da pobreza pelas ilhas e dentro delas, vd. República de Cabo Verde (1999c), pp. 13-20.

⁴⁰ Vd. por exemplo Sahn *et al.* (1997), capítulo 2.

⁴¹ Uma determinação da média da pobreza rural como uma parcela da pobreza nacional nos 14 países sub-sarianos citados in Sahn *et al.* (p. 27) dá uma parcela de 83 por cento a comparar com 68 por cento em Cabo Verde.

⁴² Lesourd (1994), pp. 115 e 124, e República de Cabo Verde (1999c), pp. 12-13.

⁴³ Para uma análise abrangente das FAIMOs, vd. Resal (1999). Sobre a origem da filosofia de *food-for-work*, trocar trabalho por comida, que inspira as FAIMOs, vd. Davidson (1989), p. 133.

⁴⁴ Vários números têm circulado sobre o tamanho das FAIMOs. Numa publicação oficial recente menciona-se o número 25,000 postos de trabalho por ano (República de Cabo Verde (1999b), p. 18). Isto pode ser comparado com o tamanho total da força de trabalho em Cabo Verde, que monta a cerca de 136,000. Números mais verosímeis, entre 15,000 e 20,000 postos de trabalho por ano, encontram-se

condições e o desempenho do sector agrícola. O financiamento das FAIMOs tem sido garantido pelas receitas das vendas da ajuda alimentar internacional, a preços do mercado mundial para não surtir efeitos desfavoráveis na produção alimentar nacional.

As características dos trabalhadores das FAIMOs correspondem às dos pobres em Cabo Verde.⁴⁵ Primeiro, as FAIMOs dizem principalmente respeito aos pobres rurais, em particular aos com pouco ou nenhum acesso a terra de cultivo agrícola. Segundo, as mulheres constituem 40 por cento dos trabalhadores das FAIMOs e até 70 por cento no centro e norte da ilha de Santiago. Terceiro, os agregados familiares chefiados por mães-solteiras representam 51 por cento das mulheres envolvidas. Quarto, os trabalhadores das FAIMOs não são especializados e têm um nível de instrução muito baixo. Finalmente, a juventude está representada por excesso tendo 40 por cento dos trabalhadores das FAIMOs idades compreendidas entre 15 e 29 anos.

Não existe nenhuma avaliação quantitativa rigorosa das FAIMOs, mas uma comparação das suas características com aquelas de um bom programa de trabalho por assistência sugere que as FAIMOs poderão passar um tal teste.⁴⁶ Note-se que as características necessárias a um bom programa de trabalho por assistência também maximizam as possibilidades de um programa de trabalho por assistência ser eficaz em termos de custos e aumentam os rendimentos actuais dos pobres. Primeiro, a taxa de salários nas FAIMOs é um salário de subsistência abaixo do salário do mercado para mão-de-obra não especializada. Segundo, as FAIMOs visam os pobres, na maior parte das vezes com respeito a choques agro-climáticos. Terceiro, a intensidade de mão-de-obra das FAIMOs é significativamente mais elevada do que em projectos semelhantes empreendidos por empresas privadas. Quarto, os projectos das FAIMOs têm-se concentrado mais em áreas rurais pobres, o que significa que as infra-estruturas criadas (pequenas estradas, conservação do solo, protecção da água e

em publicações de agências internacionais (vd. por exemplo PNUD (1997), p. 37, e Resal (1999), p. 10).

⁴⁵ Vd. Resal (1999), p. 9, e República de Cabo Verde (1999c), pp. 6-7.

⁴⁶ Sobre os elementos necessários a um bom programa de trabalho por assistência, vd. Ravallion (1999), p. 42.

rearborização) são de maior valor para os pobres do que para o resto da população.

No entanto, têm-se tecido várias críticas contra as FAIMOs. Uma é que as FAIMOs não são suficientemente produtivas e que na maior parte dos casos os projectos são implementados sem qualquer controlo da sua eficiência. Este tipo de crítica, inspirado nos custos-benefícios, tem sido sobretudo dirigido no sentido das municipalidades, que se servem das FAIMOs para impedir a deterioração da situação do mercado de trabalho local e que não orientam os projectos para os mais pobres.⁴⁷ Outra crítica relacionada é que as FAIMOs tendem a limitar os pobres e a minar os incentivos para a sua futura integração no mercado de trabalho regular.

Foi iniciada uma reforma das FAIMOs para tratar destas duas falhas. Um primeiro aspecto importante da reforma é a maior influência conferida a actores da sociedade civil, tais como organizações rurais e associações não-governamentais, na concepção e na implementação das obras públicas. Isto tem permitido um melhor controlo da qualidade dos projectos FAIMO (uma vez que as organizações rurais têm um interesse de longo prazo nos seus resultados) e em alguns casos também têm gerado receitas-extra que têm sido usadas para financiar outras obras públicas.⁴⁸ Um segundo aspecto da reforma é a ênfase dada à contribuição das FAIMOs para a integração dos pobres na economia ajudando-os a encontrar emprego no mercado de trabalho regular (por exemplo através de formação profissional e em serviço) ou a passar a trabalhar por conta própria (através de acesso a micro créditos). Um terceiro aspecto principal é o fortalecimento da capacidade institucional através de uma melhor coordenação entre os vários actores (o Comité Nacional de Alívio à Pobreza, as municipalidades, as organizações rurais, etc.).⁴⁹

⁴⁷ Resal (1999), p. 11.

⁴⁸ Para um exemplo ilustrativo no Porto Novo na ilha de Santo Antão, *ibid.*, p. 14. Mais uma melhoria actualmente em discussão é em vez de se conferir ao Governo e às municipalidades a responsabilidade da implementação das obras públicas conferi-la a firmas privadas (República de Cabo Verde (1999c), p. 36).

⁴⁹ República de Cabo Verde (1999c), pp. 8-9.

A reforma das FAIMOs (por vezes rebaptizadas “actividades para geração de rendimentos” em documentos oficiais) faz parte de um ambicioso Programa Nacional de Alívio à Pobreza recente.⁵⁰ O programa, que irá estender-se por um período de dez anos, é principalmente financiado pela comunidade doadora, em especial pelo Banco Mundial, pelo Banco Africano de Desenvolvimento, pela União Europeia e por doadores bilaterais (Alemanha, Áustria, etc.).⁵¹ Uma característica principal do programa é uma descentralização de grande alcance para chegar aos realmente pobres. Uma segunda é a tónica colocada no desenvolvimento de capital humano (educação e saúde) para integrar os pobres no mercado de trabalho. Uma terceira é o desenvolvimento de um enquadramento institucional com três bases, as agências governamentais, as municipalidades e as organizações da sociedade civil, para melhorar a eficiência global. Este programa de pobreza acaba de arrancar e serão necessários alguns anos até que se possam avaliar os seus resultados no alívio à pobreza.

5. Pondo a Política de Reformas numa Perspectiva Mais de Crescimento Estratégico

Na reorientação da política de reformas é imputado um papel crítico à política fiscal. É principalmente o papel macroeconómico da política fiscal e a melhor maneira de conseguir o equilíbrio interno que é acentuado. Pôr a política fiscal numa perspectiva de prazo mais longo requer uma maior incidência nos tipos de despesas preferidas pelo Governo e na sua contribuição para a acumulação de capital físico e humano. Crítica aqui é a escolha entre 1) uma remuneração relativamente elevada para os funcionários públicos, relativamente poucos funcionários públicos e despesas relativamente baixas na saúde e na educação, e 2) uma remuneração relativamente baixa para os funcionários públicos, relativamente muitos funcionários públicos e despesas

⁵⁰ Para uma apresentação, *ibid.*, pp. 33-50.

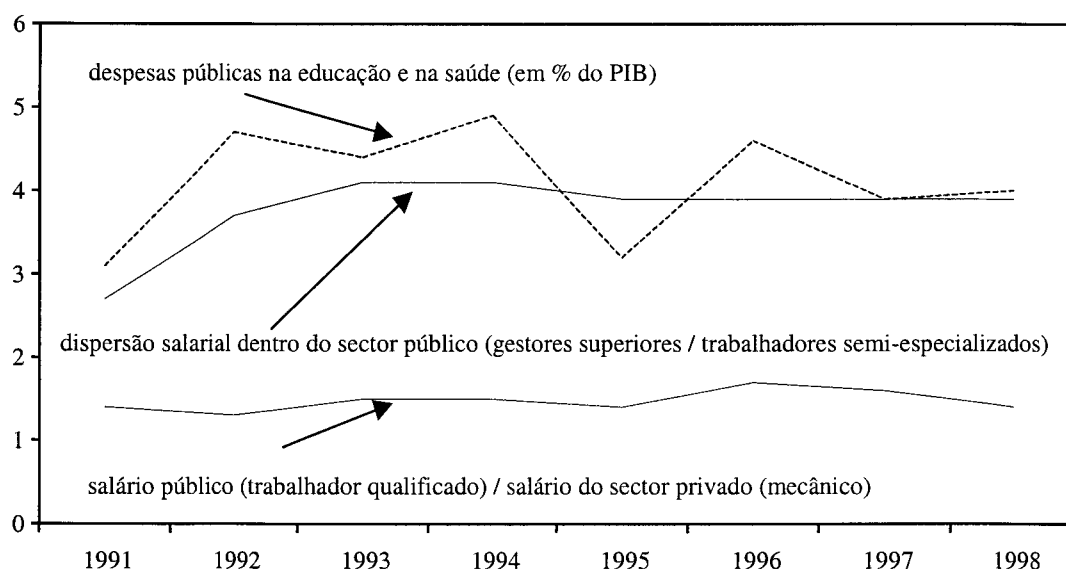
relativamente elevadas na saúde e na educação.⁵² Cabo Verde escolheu a segunda alternativa. Comparado com outros países da África ocidental, o rácio entre salários públicos e privados é baixo em Cabo Verde, 1.9 (nota de pé de página 18), e o número de empregados do sector público relativamente à população total (cerca de 3 por cento do total e 10 por cento da população activa) muito mais elevado. Além disso, o país usufrui de níveis relativamente elevados da taxa de escolaridade do ensino primário (não menos entre as raparigas) e de outros indicadores sociais.⁵³ Esta escolha de política reflecte prioridades e parece transcender os partidos políticos, mesmo existindo algumas diferenças entre eles. A este respeito, a mudança política operada em Cabo Verde no início dos anos de 1990 fornece um exemplo ilustrativo, tendo-se os gastos públicos consagrados à educação e à saúde e o salário relativo entre os sectores público e privado mantido mais ou menos constantes a partir daí (vd. Figura 11). Uma excepção, contudo, é o aumento do salário médio de gestores superiores relativamente aos de outros empregados públicos no início dos anos de 1990 (vd. Figura 11). Note-se, no entanto, que as despesas na educação e na saúde em Cabo Verde são tendenciosas a favor das áreas urbanas.⁵⁴

⁵¹ O custo total do programa está estimado em 75 milhões de US\$, dos quais cerca de 70 por cento são cobertos pela comunidade doadora. A contribuição real da comunidade doadora é ainda maior, visto que cerca de 60 por cento da componente nacional provém das receitas do fundo de ajuda alimentar.

⁵² Vd. Azam and Morrisson (1999), pp. 23-25.

⁵³ Em 1997, a taxa de analfabetismo era de 29 por cento em Cabo Verde comparada com 42 por cento na África sub-sariana e a taxa bruta de escolaridade do ensino primário era de 131 por cento comparada com 75 por cento. A taxa bruta de escolaridade do ensino secundário era, no entanto, da mesma ordem de magnitude, cerca de 25-30 por cento. Este último número representa um empreendimento não insignificante para Cabo Verde porque a taxa de escolaridade do ensino secundário no país em meados dos anos de 1980 era apenas de cerca de metade do seu nível em meados dos anos de 1990 e apenas de metade do nível encontrado noutros países sub-sarianos (vd. Foy (1988), p. 149).

Figura 11: Despesas Públicas na Saúde e na Educação (em % do PIB) e Salários Públicos Relativos, 1991-1998.



Notas: 1) As estatísticas dos salários para o sector privado só dão o salário diário médio por ocupação. Para calcular o rácio entre o salário mensal para um trabalhador qualificado (grau I) no sector público e o salário mensal para um mecânico no sector privado multiplicámos este salário diário por 21. 2) O rácio para a dispersão salarial no sector público relaciona o salário mensal de gestores superiores (grau A) com o salário mensal de trabalhadores semi-especializados (grade O).

Fontes: Computado de dados fornecidos pelas autoridades cabo-verdianas e do FMI (1999), pp. 59-60.

Enquanto os países que enveredaram pela primeira alternativa (vencimentos públicos elevados, poucos funcionários públicos e despesas baixas na educação e na saúde) registaram frequentemente desassossego social, descontentamento rural, legitimidade limitada e fragilidade política, os países que apostaram na segunda alternativa beneficiaram de um grau mais elevado de estabilidade social e política.⁵⁵ Não admira que este último grupo de países tenha apresentado uma acumulação mais vertiginosa de capital humano, um melhor desempenho do crescimento a longo prazo e melhores padrões de vida. O processo é cumulativo no sentido em que o desassossego social e político conduz a um aumento dos gastos públicos militares, para que os dirigentes políticos possam reter o poder, e um decréscimo nas despesas na educação e na saúde. Por isso, uma estabilidade política de longa duração facilita motivar um

⁵⁴ A este respeito, Cabo Verde parece-se com a maior parte dos outros países sub-sarianos (vd. por exemplo Sahn et al, (1997), p. 186). A parcela mais pequena do sector rural em Cabo Verde significa, contudo, que a tendenciosidade é prejudicial a uma parcela mais pequena da população total.

decréscimo nas despesas militares e um acréscimo nas despesas na educação e na saúde. A distribuição entre diversos tipos de despesas públicas, que reflectem estas escolhas diversas, é em grande medida exógena no sentido em que é o resultado de factores históricos. Porém, restam alguns graus de liberdade que proporcionam aos líderes políticos a oportunidade de alterarem a distribuição. As mudanças políticas operadas em Cabo Verde nos anos de 1990 só afectaram marginalmente a mistura de políticas públicas historicamente determinada.

Melhorando o comércio e o desempenho do crescimento a prazo mais longo

Resta agora a questão se o compromisso de Cabo Verde face a um desenvolvimento a longo prazo será suficiente para conseguir uma forma de crescimento auto-sustentado com investimentos principalmente financiados por poupanças internas e importações cobertas pelas receitas das exportações quer de bens quer de serviços. Um factor crítico aqui é o tamanho insuficiente da base produtiva quando relacionada com o tamanho da população. Para expandir a base produtiva e o emprego relativamente à população total, é necessária uma abordagem ampla para os três sectores económicos, combinada com um compromisso forte face à acumulação de capital humano. O decréscimo relativo das despesas públicas dedicadas à agricultura é discutível, visto que não parece estar ligado a uma melhoria da eficiência das restantes despesas. A agricultura ainda representa cerca de 10 por cento do PIB e produz uns meros 10-15 por cento do consumo alimentar nacional. Uma espécie de efeito de Rybczynski contribuiu para o mau desempenho do sector agrícola, tendo o crescimento elevado da população resultado na substituição da produção agrícola para venda por uma produção agrícola para consumo, que é mais prejudicial do ponto de vista da erosão do solo.⁵⁶ Por conseguinte, uma

⁵⁵ Para uma discussão mais exaustiva, vd. Azam and Morrisson (1999), pp. 17-27.

⁵⁶ O teorema de Rybczynski trata do que acontece com a produção, quando o factor recursos disponíveis da economia muda, mas os preços são constantes. Mostra que se os recursos de um dos factores de produção crescerem, o resultado do produto que usa este factor intensivamente crescerá, enquanto o dos outros produtos diminuirá. Para uma prova formal, vd. Rybczynski (1995). Para uma

melhoria do desempenho agrícola requer não só uma melhoria dos métodos de produção e melhores contributos, mas também uma taxa de crescimento da população mais baixa, que por sua vez depende de um aumento do nível de instrução em áreas rurais.

Também é necessário fazer mais para melhorar o desempenho do sector da indústria e foram introduzidas várias medidas para estimular o crescimento industrial e melhorar o desempenho comercial do país. Os resultados são encorajadores, uma vez que as exportações de mercadorias aumentaram de 4 para 12 por cento das importações de mercadorias entre 1990 e 1998. Não obstante, as receitas das exportações têm um longo caminho a percorrer antes de poderem cobrir uma quota substancial das importações. Uma investigação recente na área da economia internacional acentua o papel dos custos de transporte elevados e o factor distância na estrutura do comércio, na produção e nos rendimentos dos factores de produção.⁵⁷ Os custos de transporte elevados afectam de forma negativa a capacidade de países remotos participarem na economia mundial e implicam preços mais baixos para as exportações destes países. Conforme um estudo empírico recente do impacto dos custos de transporte nos volumes comerciais, a elasticidade da exportação com respeito aos custos de transporte é muito elevada: uma duplicação dos custos de transporte reduz os fluxos comerciais em mais de 80 por cento.⁵⁸ Esta investigação teórica e empírica é muito relevante para Cabo Verde devido à localização remota do país e aos custos de transporte elevados daí resultantes. O facto é que Cabo Verde se encontra isolado não só por custos de transporte elevados, mas também por custos de transporte voláteis. Isto foi ilustrado em conexão com a guerra civil na Guiné-Bissau, que conduziu a um decréscimo

ilustração, vd. Bourdet and Lundahl (1992), pp. 80-81. O processo é cumulativo no sentido em que a diminuição de áreas de terra arável causada por erosão do solo, combinada com a continuação do crescimento elevado da população, resultou na continuação da substituição de produção agrícola para venda por produção agrícola para consumo, etc. Certos aspectos da reforma agrária introduzida no início dos anos de 1980 pode efectiva e involuntariamente ter acelerado este processo, conforme ilustrado pela situação na ilha do Fogo: “Os proprietários querem plantar uma maior extensão de terra com o seu excelente café, os “guardas” (i.e. os agricultores) querem plantar mais feijão e milho, enquanto a Comissão Agrária tenta encontrar um compromisso.” (Davidson (1989), p. 184).

⁵⁷ Para um suporte teórico, vd. Venables and Limão (1999).

⁵⁸ Vd. Limão and Venables (1999), p. 19.

significativo no tráfico marítimo entre Portugal e Cabo Verde e no fim de contas também a custos de transporte mais elevados. De acordo com esta nova linha de investigação, não só o volume mas também a estrutura do comércio e o tipo de produtos produzidos pelos países remotos são formados pela extensão dos custos de transporte. Sendo todas as outras coisas iguais, quanto mais elevada for a intensidade dos transportes, isto é o custo do transporte quer do produto final quer dos produtos intermédios usados na produção, mais provável é que a produção seja situada no centro por oposição à periferia (áreas remotas), e vice-versa. Este resultado também é pertinente para Cabo Verde porque os custos de transporte elevados podem não permitir que Cabo Verde compreenda a sua vantagem comparada para certas mercadorias proveniente da sua abundância de factores (custos de trabalho relativamente baixos).

É em parte para vencer os constrangimentos da distância e da pequenez que se introduziram medidas (tais como benefícios fiscais, o direito a transferir lucros para fora do país, etc.) para melhorar incentivos para companhias estrangeiras poderem instalar a produção em Cabo Verde. A criação de Zonas de Promoção de Exportações (EPZs) no Mindelo e na Praia, com exoneração fiscal durante os primeiros dez anos e isenção de tarifas sobre a importação de matérias-primas e produtos intermédios, é um exemplo do tipo de medidas introduzidas para reduzir os constrangimentos da distância e dos custos de transporte elevados nas exportações.⁵⁹ A maior parte das companhias estrangeiras estabelecidas nas EPZs pertence às indústrias do calçado e têxteis, mais de 90 por cento durante o período de 1997-1999.⁶⁰ A quota das exportações das EPZs no total das exportações aumentou de zero no início dos anos de 1990 para mais de metade do total das exportações em fins dos anos de 1990. Este crescimento decorreu paralelamente a um decréscimo drástico na exportação de produtos agrícolas (bananas), peixe e marisco, que representou cerca de 90 por cento do total das exportações em 1990, mas menos de 10 por

⁵⁹ Em Cabo Verde seria mais correcto falar de Firmas de Promoção de Exportações, visto que se concedem isenções fiscais e outros benefícios a todas as empresas que exportem mais de 85 por cento da sua produção independentemente da sua localização. O desenvolvimento de infra-estruturas no Mindelo e na Praia explica a concentração de firmas de promoção de exportações nestas duas “zonas”.

⁶⁰ Encontra-se a mesma concentração de indústrias noutros países. Vd. por exemplo CNUCED (1993).

cento em 1998. O impacto das EPZs no emprego é, no entanto, limitado, cerca de 1,500 postos de trabalho de acordo com a estimativa do Banco Central de Cabo Verde (*Banco de Cabo Verde*). Porém, prevê-se que a realização de investimentos estrangeiros planeados irá mais do que duplicar o número de postos de trabalho criados.⁶¹ Melhorar a atracção das EPZs deverá constituir uma prioridade para as autoridades porque as EPZs permitiram um aumento acentuado das exportações, mesmo estando este em parte oculto pelo colapso das exportações primárias, e contribuíram para um aumento não insignificante das oportunidades de emprego. Experiências de outros países com EPZs fornecem três ensinamentos que podem melhorar a concepção e o resultado das EPZs em Cabo Verde.⁶² O primeiro é que a descentralização das EPZs, no caso de Cabo Verde a nível de ilha, e uma maior consideração concedida a interesses privados na sua concepção e orientação, melhoram a sua atracção por parte de investimentos directos estrangeiros. O segundo é que mais uma liberalização da política comercial global maximizaria os efeitos positivos das EPZs no resto da economia, através dos chamados efeitos catalíticos (efeitos de demonstração, *know-how* de exportação, acumulação de capital humano em serviço e mobilidade da mão-de-obra). O terceiro é que o desenvolvimento das EPZs deverá ser acompanhado de uma política activa de acumulação de capital humano no sentido de melhorar a produtividade do trabalho e reter investimentos estrangeiros. O desenvolvimento de capital humano também é a melhor maneira de mudar para uma produção de valor mais elevado e uma estrutura da exportação mais diversificada, que por sua vez constituem pré-requisitos para o desenvolvimento de ligações substanciais (quer no sentido regressivo quer no sentido progressivo) e um crescimento económico mais dinâmico e equilibrado.

⁶¹ Dados de Setembro de 1999 mostram que a realização de todos os investimentos directos estrangeiros deverá criar 4,162 postos de trabalho, dos quais mais de metade são em companhias portuguesas. Os números do PROMEX (*Centro de Promoção Turística do Investimento e das Exportações*) eram ainda mais optimistas: em fins de 1999 previa-se a criação de cerca de 7,700 postos de trabalho, dos quais 61 por cento na indústria e 34 por cento no turismo.

⁶² Existe uma literatura cada vez maior sobre EPZs e os factores que formam os seus resultados. Vd. por exemplo Johansson and Nilsson (1997) e o recente inquérito por Madani (1999).

A última espécie de medidas deverá ser orientada no sentido do sector dos serviços, que é o sector dominante na economia cabo-verdiana, embora principalmente composto por não-comerciáveis. Este é também o sector com o crescimento mais vertiginoso do mundo. Os serviços desempenham há muito tempo um papel essencial na balança comercial de Cabo Verde, representando cerca de 40 por cento do total das exportações de bens e serviços em meados dos anos de 1990. A exportação de serviços consiste principalmente em diversos serviços portuários e de aeroporto, comunicações, fretamento de navios e, em menor extensão, turismo. O turismo tem um potencial substancial de desenvolvimento devido à existência no país de recursos (naturais) procurados pelos turistas (sol e temperaturas quentes durante todo o ano) e às actividades de lazer que o país tem para oferecer (*wind-surf*, pesca desportiva, etc.). O país está situado apenas a três horas de voo da Europa ocidental, onde o turismo durante todo o ano está a ter uma expansão vertiginosa, e goza de uma forte imagem cultural, que ainda não foi totalmente explorada. O turismo tem aumentado nos últimos anos, em especial nas ilhas do Sal e da Boavista. Entre os projectos de investimentos estrangeiros planeados e realizados em Cabo Verde não menos de 30 por cento são na indústria turística, principalmente por companhias italianas, portuguesas e alemãs. No entanto, as autoridades terão de fazer mais para realizar este potencial. Aqui também recursos humanos insuficientes constituem um obstáculo à expansão. Além disso, mais investimentos em infra-estruturas, de preferência por parte de interesses privados em vista das restrições orçamentais actuais, precisam de ser realizados nas outras ilhas, em particular em Santiago e São Vicente, e também nas comunicações entre as ilhas para aumentar as receitas do turismo. A futura privatização das linhas aéreas nacionais, TACV, deverá também proporcionar à companhia melhores oportunidades para integrar e desenvolver excursões turísticas. Finalmente, é necessária mais uma liberalização da legislação laboral para melhorar os serviços para os turistas.

Tudo considerado, pôr a política de reformas numa perspectiva de prazo mais longo sugere que o seu sucesso de longo prazo depende em última

análise do desenvolvimento de mais capital humano. Isto é também a única forma de a produtividade do trabalho atingir o mesmo nível do rendimento médio *per capita*, que hoje reflecte em grande medida o volume elevado das transferências externas. Os investimentos em capital humano deverão dizer principalmente respeito ao ensino secundário e profissional, onde o desempenho do país é modesto numa perspectiva internacional. Porém, a política de capital humano também deverá visar uma melhor distribuição das despesas no ensino primário, estando a maior parte destas despesas orientadas para as áreas rurais no sentido de reduzir a pobreza. Num segundo estágio, o desenvolvimento do ensino superior também deverá ser considerado. O tamanho pequeno do país e os seus escassos recursos impõem, no entanto, sérios limites ao desenvolvimento do ensino superior em Cabo Verde, e a alternativa mais eficaz em termos de custos é, provavelmente, em cooperação com a comunidade doadora, concentrar o ensino superior de estudantes cabo-verdianos no estrangeiro. Para aumentar o crescimento a longo prazo esta política de desenvolvimento de capital humano deverá ser acompanhada de um compromisso genuíno e de longa duração para fomentar a concorrência em mercados de produtos e de factores e para combater actividades patrimonialistas. Isto é necessário devido ao tamanho pequeno da economia nacional, à existência de estruturas de mercado não-competitivos em muitos sectores e ao estado de intervenção historicamente espalhado da economia de Cabo Verde.

6. À Guisa de Conclusão: A Dinâmica de Saída (*Exit*), Voz (*Voice*) e Lealdade (*Loyalty*)

A emigração tem desempenhado um papel considerável na história de Cabo Verde. Isto diz respeito quer à emigração voluntária, em especial para os Estados Unidos, a Europa ocidental e a África ocidental, quer à emigração forçada, na forma de trabalhadores enviados pelas autoridades coloniais portuguesas para São Tomé e Príncipe, para a Guiné-Bissau e para Angola,

para trabalharem em plantações. A emigração tem funcionado como uma válvula de segurança que, em períodos de condições económicas desfavoráveis, tem permitido a redução do grau de descontentamento e da pressão em relação aos decisores. Este foi particularmente o caso antes da independência, altura em que era possível para a população de Cabo Verde emigrar, pelo menos para Portugal. A independência em 1975, juntamente com as políticas de imigração mais restritas da Europa ocidental e dos Estados Unidos (pelo menos para os trabalhadores com pouca ou sem nenhuma especialização, que constituem a parte de leão da força de trabalho em Cabo Verde), fechou de uma maneira geral a porta para a opção da saída (*exit*).⁶³ Isto significa que a voz (*voice*) continua a ser a única alternativa disponível para os indivíduos interessados em influenciar a política e a estratégia económicas para melhorarem as suas condições de vida e as dos seus filhos.⁶⁴ O aumento do papel da voz, como consequência de esta constituir o único mecanismo que resta para melhoria e correcção, tem decorrido paralelamente a uma lealdade (*loyalty*) depauperada aos decisores que conduziram o país à independência e o governaram depois da independência. Isto diz particularmente respeito às novas gerações, para as quais o nome de Amílcar Cabral não passa muitas vezes de um nome num cartaz. A taxa elevada de crescimento da população, cerca de 2.7 por cento, e a fatia crescente de jovens na população total explicam por que razão a lealdade política está a desaparecer. A grande exigência de mudanças institucionais nos anos de 1980, que finalmente conduziu à instalação da democracia em Cabo

⁶³ A opção da saída ainda se mantém bem viva na mentalidade do povo e mesmo em publicações oficiais. O instituto encarregado da análise do desemprego (*Instituto do Emprego e Formação Profissional*) dedica várias páginas na sua publicação trimestral ao estudo do desejo das pessoas de emigrar (grau e factores por trás desse desejo). Conforme esta publicação mais de metade da população das quatro ilhas principais quer emigrar. Os números variam um tanto pelas ilhas. Os factores principais por trás do desejo de emigrar durante o terceiro trimestre de 1999 eram “remuneração demasiado baixa” (30%), “razões de família” (23%), “aspiração a uma vida melhor” (20%) e “desemprego” (16%). A melhoria da situação de emprego entre 1996 e 1999 reflecte-se num papel decrescente do desemprego como factor por trás do desejo de emigrar. Em meados dos anos de 1996, 28, 23, 22, 20 e 18 por cento apresentaram o desemprego como uma razão para emigrar nas ilhas de Santo Antão, do Sal, de Santiago, de São Vicente e do Fogo, respectivamente.

⁶⁴ Quanto ao papel da saída (*exit*), da voz (*voice*) e da lealdade (*loyalty*) na tomada de decisões públicas, vd. Hirshman (1970). Quanto mais fácil é a saída, menos provável é que a voz se desenvolva, visto que a voz é dispendiosa em termos de esforço, tempo e organização. A voz também pode ser desencorajada por *free riding* (passageiros clandestinos). Por outro lado, uma menor disponibilidade

Verde no início dos anos de 1990, deverá ser vista nesta perspectiva e não apenas como resultado do processo global de democratização na África sub-sariana.

Uma implicação disto é, obviamente, que as expectativas da população, especialmente da juventude, em relação às novas políticas e estratégias de desenvolvimento, são muito maiores do que teriam sido, se a democratização só tivesse sido um resultado das pressões externas do mundo ocidental. O crescimento económico em Cabo Verde foi elevado em conformidade com os padrões sub-sarianos durante os anos de 1990, uma média de 5.3 por cento. Isto permitiu a Cabo Verde conseguir os melhores desempenhos de crescimento na África sub-sariana e um grande aumento do rendimento *per capita*. Em 1999, o PIB *per capita* em Cabo Verde foi superior a 1,200 US\$, o que é mais do que o dobro do PIB médio *per capita* para a África sub-sariana. Mesmo quando usava a Paridade dos Poderes de Compra (PPC), isto é tomando em linha de conta os preços relativos do consumo e do investimento, o PIB *per capita* em Cabo Verde é cerca do dobro do da África sub-sariana.⁶⁵ Além disso, o Governo tem mantido o nível elevado das despesas na educação e na saúde que é necessário para uma futura acumulação de capital humano, um crescimento da produtividade do trabalho e rendimentos mais elevados *per capita*. Porém, ainda restam níveis muito elevados de desemprego, em especial entre os jovens, e a pobreza espalhada está longe de ser erradicada.

As restrições à política económica e à estratégia do desenvolvimento por condições naturais, geográficas e históricas significam que o país terá de contar, durante um período muito longo no futuro, com a assistência externa nas formas de remessas de emigrantes e de assistência estrangeira, para poder manter o nível elevado actual do rendimento *per capita*. Ambas estas fontes externas de assistência irão, no entanto, provavelmente diminuir no futuro: as remessas devido à queda na emigração durante as duas últimas décadas e a assistência estrangeira porque o nível relativamente elevado do rendimento *per*

(isto é um custo mais elevado) de saída significa que a voz pode afigurar-se como a melhor opção disponível de um ponto de vista de custo-benefício.

⁶⁵ Banco Mundial (2000), p. 318.

capita do país faz com que este seja menos elegível para a obtenção de assistência de vários países doadores. O tempo e uma estratégia de desenvolvimento empenhada assente principalmente na acumulação de capital humano são necessários para conseguir, a mais longo prazo, uma forma de crescimento auto-sustentado e um desenvolvimento económico mais equilibrado entre e dentro das ilhas. Agora que a saída passou a constituir uma alternativa limitada para a população e o “colete de forças” da lealdade abrandou, resta a voz como a alternativa principal. A capacidade do sistema político em Cabo Verde de conciliar as aspirações expressas pela voz com os graves constrangimentos naturais, geográficos e económicos enfrentados pelo país será decisiva para a sustentabilidade política da política de reformas e para o futuro económico do país.

Referências

Agenor, Pierre-Richard and Montiel, Peter J. (1999) *Development Macroeconomics*, Second Edition, Princeton University Press, Princeton.

Azam, Jean-Paul and Morrisson, Christian (1999) *Conflict and Growth in Africa, Vol. 1: The Sahel*, Development Centre Studies, OECD, Paris.

Bourdet, Yves and Lundahl, Mats (1992) Patterns and Prospects of Haitian Primary Exports, in Mats Lundahl, *Politics or Markets? Essays on Haitian underdevelopment*, Routledge, London and New York.

Bourdet, Yves (1998) *Cape Verde – The Economics of Mudança*, Country Economic Report 1998:6, Swedish International Development Cooperation Agency, Stockholm.

Bourdet, Yves (1999) Cap-Vert: La politique de réforme sur la corde raide, *Afrique Contemporaine*, No. 189, pp. 32-41.

CNUCED (2000) Profil de vulnérabilité du Cap-Vert, *mimeo*, Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, Geneva.

Davidson, Basil (1989) *The Fortunate Isles – A Study in African Transformation*, Hutchinson, London and Sydney.

Foy, Colm (1988) *Cape Verde – Politics, Economics and Society*, Pinter Publishers, London and New York.

Hirschman, Albert, O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty - Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge.

Instituto do Emprego e Formação Profissional (1997) *Inquérito às Forças de Trabalho*, Praia.

Instituto do Emprego e Formação Profissional (1998) *Inquérito ao Sector Informal 1997*, Praia.

Instituto Nacional de Estatística (1999) *1º Recenseamento Empresarial 1997, 1ª Fase*, Praia.

International Monetary Fund (1999) *Cape Verde: Recent Economic Developments*, IMF Staff Country Reports No. 99/58.

Johansson, Helena and Nilsson, Lars (1997) Export Processing Zones as Catalysts, *World Development*, Vol. 25, No. 12, pp. 2115-2128.

Lesourd, Michel (1994) Insularisme et développement en République du Cap-Vert, in *Lusotopie – Géopolitiques des Mondes Lusophones*, No. 1-2, L'Harmattan, Paris.

Limão, Nuno and Venables, Anthony J. (1999) Infrastructure, Geographical Disadvantage and Transport Costs, *mimeo*, World Bank Working Paper.

Lobban, Richard A. (1995) *Cape Verde – Crioulo Colony to Independent Nation*, Westview Press, Boulder.

Madani, Dorsati (1999) A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones, Policy Research Working Paper, No. 2238, The World Bank, Washington D.C.

Ministério do Trabalho, Juventude e Promoção Social (1995) *Anuário Estatístico, População, Emprego e Formação Profissional*, Praia.

Olters, Jan-Peter (1999) Foreign Exchange Queues, Informal Traders, and a Zero Premium in the Black Market: A Cape Verdean Puzzle, *IMF Working Paper*, WP/99/110.

PNUD (1997) *Coopération au développement – Cap Vert*, Rapport 1996, Praia.

Ravallion, Martin (1999) Appraising Workfare, *The World Bank Research Observer*, vol. 14, no. 1, pp. 31-48.

Republic of Cape Verde (1999a) Economic Reform Program, National Development Plan 1997/2000, Mid Term Evaluation.

Republic of Cape Verde (1999b) *Macroeconomic Framework*, National Development Plan 1997/2000.

Republic of Cape Verde (1999c) *National Poverty Alleviation Program*, National Development Plan 1997/2000.

Republique du Cap Vert (1999) *Programme de départ volontaire*, Plan National de Développement 1997/2000.

RESAL/Cap Vert (1999) Les FAIMO: une expérience de ciblage des interventions d'aide alimentaire, *Thématiques transversales*, Praia.

Rybczynski, Tadeus M. (1955) Factor endowment and relative commodity prices, *Economica*, Vol. 22.

Sahn, David E.; Dorosh, Paul A. and Younger, Stephen D. (1997) *Structural Adjustment Reconsidered – Economic Policy and Poverty in Africa*, Cambridge University Press, Cambridge.

Schuknecht, Ludger (2000) Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries, *Public Choice*, vol. 102, no. 1-2, pp. 115-130.

UNCTAD (1993) *Export Processing Zones: Role of Foreign Direct Investment and Development Impact*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.

Venables, Anthony J. and Limão, Nuno (1999) Geographical Disadvantage: A Hecksher-Ohlin-von Thunen Model of International Specialisation, *mimeo*, World Bank Working Paper.

White, Howard and Leefmans, Naomi (1999) *Supporting Success. Programme Aid to Cape Verde*, Sida Evaluation Report 99/17:2, Swedish International Development Cooperation Agency, Stockholm.

World Bank (1994) La pauvreté au Cap-Vert – Evaluation sommaire du problème et stratégie en vue de son allègement, Rapport no. 13126.

World Bank (2000) *African Development Indicators 2000*, The World Bank, Washington, D.C.

Country Economic Reports

Nicaragua 1995: A New Door Might be Opened	1996:1
Tanzania 1995: Ten Years of Economic Reform	1996:2
Laos 1995: Labour Market Adjustment and Human Resource Mobilization	1996:3
Lesotho 1995; Lesotho's Strategic Economic Options: Towards Closer Integration	1996:4
Guinea Bissau 1995: Missing the Beat	1996:5
Vietnam 1995: Sustainable Growth and the Issue of Capital	1996:6
Kenya 1995: Hesitant but Back on Track	1996:7
Zimbabwe 1995: Domestic and External Debt in Zimbabwe	1996:8
Vietnam 1996: Approaching The Next Stage of Reforms	1996:9
Tanzania 1996: The Impact of Balance of Payment Support	1996:10
Angola 1996: Hyper-Inflation, Confusion and Political Crisis	1996:11
Eritrea 1996: A Peaceful Struggle for Sustained Independence	1996:12
Laos 1996: One Step Back or One Step to the Side?	1996:13
Kenya 1996: Economic Reforms and Impediments to Growth	1996:14
Uganda 1996: Security, Credibility and Market Development	1997:1
Guinea-Bissau 1996: Looking for New Development Paths	1997:2
The South African Economy in 1996: From Reconstruction and Development to Growth, Employment and Redistribution	1997:3
Vietnam 1997: Managing the Transition to Free Trade: Vietnamese Trade Policy for the 21st Century	1997:4
Ethiopia 1996: Government legitimacy, Aid and Sustainable Development	1997:5
Vietnam 1997:2 Small, Medium, or Large?	1997:6
Tanzania 1997 The Urge to Merge: The Revival of East African Cooperation	1997:7
Laos 1997: The Poor and the Rich	1997:8

Country Economic Reports

Mozambique: Dutch Disease in Mozambique?	2000:1
Rwanda: Rwanda Looking Ahead: Reconciliation, reform and Regional Stability	2000:2
Sri Lanka: Dispersed Industrial Pattern for Reducing Poverty and Regional Inequality in Sri Lanka	2000:3
Tanzania: Tanzania 1999: Obstacles to Private Sector Growth	2000:4
Eritrea: Eritrea 1999: A bleeding country that never kneels down	2000:5
Moçambique: Doença Holandesa Moçambique?	2000:6
Laos: Emerging Rice Market in Laos?	2000:7
Cape Verde: Putting New Life Into Reform Policy, and then...	2000:8
Cabo Verde: Dando Vida Nova à Política de Reformas, e depois...	2000:9



AGÊNCIA SUECA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO
S-105 25 Stockholm, Suécia
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
Homepage: <http://www.sida.se>

ISBN: 91-586-8913-3
ISSN: 1404-031X