

XXIII Conferência Internacional de Lisboa

Sessão temática

Prioridades para a Acção Externa de Portugal

África e Cooperação

Tendências do desenvolvimento em África

Fernando Jorge Cardoso . IEEI

Perspectivar o rumo e as tendências de desenvolvimento de África nas décadas futuras tem sido um exercício repetido e repetidamente falhado. Esta chamada de atenção é necessária, para realçar a natureza assumidamente incerta deste exercício especulativo.

Com o fim da era colonial, na segunda metade do século passado, vários foram os momentos de projecções optimistas sobre o desenvolvimento de África.

A criação da OUA, no início dos anos sessenta, representou um desses momentos. Os países africanos aprovaram uma carta comum que previa, no domínio político, a inviolabilidade das fronteiras herdadas da ocupação europeia e, no domínio económico, o crescimento dos mercados internos pela industrialização e pela integração económica acelerada do continente.

Destes objectivos, foi honrado o da inviolabilidade das fronteiras, com duas excepções: a ocupação pela força do Sahara Ocidental por Marrocos; a separação pacífica entre Eritreia e Etiópia.

O outro grande objectivo está por cumprir. Na realidade, após uma primeira década de investimentos em infra-estruturas, patrocinados pela ajuda internacional, as economias africanas sucumbiram ao peso da crise internacional dos anos setenta e entraram numa espiral de endividamento e de perda de competitividade internacional.

Esta situação, gerida maioritariamente até aos anos noventa por regimes militares e de partido único, não só se mantém actual, como foi, em vários casos, agravada pela emergência de conflitos internos e regionais que destruíram infra-estruturas, capacidades produtivas e tecidos sociais. Em consequência, aumentou a dependência da ajuda externa e diminuiu a competitividade das economias, não obstante as reformas económicas e as aberturas políticas em curso nos últimos 15 anos. A piorar o cenário, a emergência da pandemia de HIV/SIDA tornou ainda mais frágeis as estruturas sociais, hipotecando as capacidades humanas de sustentação do desenvolvimento.

Não obstante este panorama, as lideranças africanas mantiveram um posicionamento consensual sobre os objectivos expressos na carta fundadora da OUA. Há que realçar dois momentos representativos das intenções desenvolvimentistas, independentistas e integracionistas da generalidade dos governantes e elites africanos ao longo das quatro últimas décadas: o Plano de Acção de Lagos de 1980 e o Plano de Abuja de 1991. Em ambos os momentos foram preconizados a formação de mercados regionais e o desenvolvimento industrial e das infra-estruturas. O Plano de Abuja previa também um conjunto de etapas, emuladas do processo de integração europeia, que levariam, em 2025, à criação de uma União Económica e Monetária continental.

Na segunda parte dos anos noventa, as realidades encarregaram-se de desmentir as intenções: a crise económica foi-se acentuando e os conflitos violentos pelo poder político ou pelo acesso a recursos minerais generalizaram-se em vastas zonas do continente. Estes fenómenos

negativos não foram sustidos pelo fim dos regimes militares e de partido único ou pelo fim pacífico e concertado do apartheid na África do Sul; do mesmo modo, a gestão mais cuidada das variáveis macroeconómicas e financeiras não impediu o agravamento da pobreza e das condições de vida.

À entrada do presente século surge um novo momento de relançamento de grandes objectivos económicos e políticos. Desta vez, porém, as pulsões nacionalistas e anti-capitalistas são substituídas por declarações mais consentâneas com as tendências económicas e políticas dominantes na arena internacional.

A iniciativa NEPAD, acrónimo de nova parceria económica para o desenvolvimento, proposta em 2001 por um conjunto de lideranças africanas, com destaque para a da África do Sul, relança o objectivo de desenvolvimento das infra-estruturas e da industrialização, temperado pela aceitação das regras do jogo da globalização, ou seja da abertura de mercados e da integração das economias africanas na economia global.

Em paralelo com esta iniciativa, a OUA é substituída pela União Africana a partir de 2002, com uma vocação mais política e interventiva, designadamente no que respeita a violações sérias dos direitos humanos e à persistência de conflitos armados violentos não sanáveis pela actuação dos respectivos governos ou por acordo com grupos rebeldes. A UA tem já em curso a formação de brigadas militares, apoiadas pelos EUA, França, Reino Unido e, desde há dois anos, pela maioria dos países da UE no quadros da PESC. Vários batalhões de países africanos foram já integrados em forças da UA ou de organizações regionais africanas, com mandatos das NU – casos do Burundi, da Costa do Marfim e do Sudão.

Apesar de, no campo político e da segurança, existirem novas linhas de rumo, no campo económico as intenções sobrelevam as realidades; os objectivos de integração regional mantêm-se distantes, não obstante alguns progressos processuais. A inexistência de mudanças significativas tem também como substracto a escassez de um dos principais motores da integração – bens industriais trocáveis. É de notar a permanência continuada dos objectivos de integração económica regional e os planos, claramente irrealistas, da actual Comissão Africana de acelerar a formação de organismos regionais efectivos até 2015.

Que tendências se destacam, pois, na evolução de África nas primeiras décadas do presente século?

A primeira delas decorre da natureza das economias africanas, que não têm capacidade para se desenvolver em contracorrente à evolução da economia mundial e, mais concretamente, em contracorrente à evolução das economias dos países com quem mantêm o essencial dos fluxos de comércio e investimento.

Um corolário desta afirmação põe em causa um dos pressupostos mais queridos do pensamento económico (in)dependentista: os países africanos não têm condições para prosseguir estratégias de substituição de importações, devendo, antes, potenciar as suas ligações à economia mundial, ou seja, aumentar as exportações, desejavelmente com o máximo de valor incorporado possível.

A segunda tendência decorre igualmente da evolução externa aos países africanos, designadamente o crescimento continuado dos preços das matérias primas minerais, com realce ao do petróleo, crescimento esse sustentado em larga medida pela industrialização

acelerada de China e, em menor escala, da Índia. Esta realidade vai provavelmente manter-se no longo prazo.

É evidente o aumento recente do investimento externo (incluindo o chinês) em várias economias africanas nos sectores da produção mineral e energética e no da construção civil, nomeadamente das infra-estruturas. Países como o Mali, Angola ou Moçambique são exemplo desta nova realidade, para citar alguns exemplos. Esta tendência tem influenciado o rápido desenvolvimento e financiamento nos sectores das obras públicas e da mineração, bem como, colateralmente, dos serviços bancários e financeiros.

Em suma, para uma quantidade apreciável de países com recursos minerais exploráveis, existe a possibilidade de aproveitar, positiva ou negativamente este afluxo de financiamento e investimento externo. Dependerá bastante das condições políticas internas e da qualidade e transparência da governação o rumo dos acontecimentos futuros. O desafio é aproveitar os recursos disponíveis para desenvolver países e não só elites predadoras. Este desafio está em aberto e terá, possivelmente, respostas diferenciadas.

A terceira tendência tem a ver com o binómio diferenciação – homogeneização: África vai desenvolver-se em bloco ou existirão países africanos a descolar mais rapidamente no sentido da modernização das respectivas economias. Esta questão entronca com as realidades da integração regional em curso no continente.

Previsivelmente a realidade em cada país vai continuar a distanciar-se do discurso africanista consensual. As agendas nacionais continuarão a sobrelevar sobre as agendas regionais e o surto de investimentos acentuará ainda mais a ligação e dependências de diversos países às economias mais industrializadas e emergentes no cenário internacional. Uma provável excepção a esta regra será o anel de países clientes da África do Sul, ou seja parte dos países situados na África austral. Esta tendência diferenciadora não constituirá, por si só, uma ameaça aos esforços de integração regional, na medida em que os mercados internos dos países cresçam e as iniciativas de abertura de fronteiras se mantenham. Porém, a ordem de prioridades será primeiro o nacional e depois o regional.

Uma quarta tendência tem a ver com a democratização em curso. Os procedimentos democráticos básicos – eleições, separação de poderes, primado da lei sobre a força – têm vindo a ser apropriados pelas elites governantes que vão criando as suas alianças e clientelas internas e externas. É interessante notar a durabilidade de grupos e personalidades no poder que outrora defendiam regimes militares ou de partido único. Esta conversão democrática das elites veio, aparentemente, para ficar e é largamente consensual. Ou seja, o espaço político está mais aberto, a imprensa é mais livre, os tribunais vão cultivando alguma independência do poder político.

O porquê do aparente triunfo dos regimes democráticos não vem somente da colagem às tendências e condicionalidades internacionais; ele advém igualmente do fenómeno em curso de privatização dos Estados e de apropriação de bens públicos através de esquemas de favoritismo e influência: o crescimento das burguesias internas está em curso e é claramente dominado por quem detém a dominação política. A prazo, com a emergência de sociedades civis e de partidos políticos mais fortes, as regras democráticas, a serem mantidas, poderão corrigir práticas predadoras. O facto que importa salientar é que muitos dos países africanos reiniciaram o processo de modernização na vigência de regimes democráticos – e isto é novo em África.

Uma quinta tendência situa-se no domínio dos conflitos violentos. Neste campo, existe uma forte aliança de objectivos entre comunidade internacional, governos, partidos políticos, igrejas e organizações da sociedade civil. Este conjunto está claramente empenhado no fim das guerras e das soluções violentas dos conflitos existentes. É previsível que, com a excepção da África oriental – Uganda, Sudão, Etiópia, Eritreia e Somália, os conflitos ainda existentes na costa ocidental africana estejam resolvidos a curto prazo.

A médio prazo, a conflitualidade nas zonas mais perto do médio oriente e do corno de África dependerão bastante da evolução política e militar em países como o Iraque, Irão, Arábia Saudita e Israel. A existência de conflitos violentos em vastas zonas, incluindo de regiões ou mesmo países onde se verifica uma ausência de instituições do Estado, favorecem a criação e fixação de redes terroristas e de contrabando.

Uma sexta tendência tem a ver com a evolução do HIV/SIDA e das doenças mais graves no continente: a malária, as diarreias e infecções respiratórias. Parte das grandes endemias em África decorrem do subdesenvolvimento e da pobreza: a criação de redes de saneamento básico, o tratamento das águas, a melhoria das dietas alimentares serão, em última instância, o melhor combate contra uma parte destas doenças. A evolução da SIDA está igualmente ligada aos conflitos violentos – a paz, a modernização das sociedades africanas, o combate a práticas e mitos ancestrais, o aumento da informação e do acesso a meios de prevenção são armas poderosas contra a infecção. A utilização de novos medicamentos mais eficazes e a possível descoberta de uma vacina contra a malária no próximo futuro, tenderão a melhorar os níveis de saúde e de produtividade do trabalho actuais.

Não obstante a previsível melhoria das condições sanitárias, sustentada pela paz, pelo crescimento económico e pela ajuda internacional, os efeitos perversos da epidemia de SIDA continuarão a afectar vastas regiões do continente africano, nomeadamente nas regiões austral e oriental. Em que medida é que os efeitos da doença se repercutem nas possibilidades de crescimento acelerado é uma discussão não consensual. Sem dúvida que estamos perante uma tragédia humana com impacto sobre as futuras gerações e influente sobre ritmos de crescimento, de produtividade e de competitividade. É cedo porém para concluir sobre inenarráveis obstáculos ao desenvolvimento e modernização dos países.

Como nota final, não tanto como tendência, mas como condição sine qua non, o factor porventura mais influente sobre a evolução das sociedades africanas será o da qualidade da formação, da educação e da instrução. Na sociedade do conhecimento o capital humano não só condiciona o bom aproveitamento endógeno das riquezas naturais dos países, mas também determina cada vez mais a eficácia da especialização do trabalho e a competitividade das economias.