

O desenvolvimento de Cabo Verde: novos desafios, novas políticas, uma nova cooperação

Eugénio Inocêncio

De forma geral e, sem dúvida, para Cabo Verde, no estágio a que já chegou, o conceito certo deixou de ser o da cooperação e passou a ser o de parceria. A Parceria para o Desenvolvimento supõe a ausência de paternalismo e a existência de reciprocidade e utilidade para todos. Logo, é indispensável, é obrigatório, ser pensada em conjunto, e feita correctamente beneficiará todo o conjunto envolvido.

Cabo Verde é dos poucos países do sul que reúne as condições para o salto para o desenvolvimento. Pelo seu desenvolvimento humano, pelas infra-estruturas básicas construídas, pelo funcionamento das instituições, pelo nível da sua democracia, pelo seu PIB *per capita* e, é claro, pelas oportunidades que a globalização oferece.

O desenvolvimento é um acto de cultura que supõe e utiliza a inteligência colectiva, a energia colectiva, a vontade colectiva. É contagiante e mobilizadora. Nos seus efeitos, o desenvolvimento é bem-estar para os seus cidadãos e utilidade acrescida de Cabo Verde para a comunidade internacional.

Mas é sabido que não se passa do subdesenvolvimento, onde nos encontramos, para o desenvolvimento, por pequenos acrescentos ao que tradicionalmente se vem fazendo. Ou seja, a simples melhoria da gestão de um sistema de subdesenvolvimento não conduz ao desenvolvimento, que supõe e exige uma acção colectiva, inteligente e contagiante dirigida ao todo nacional e conduz à ruptura com os processos e procedimentos tornados tradicionais pelo uso e pela repetição.

Essa vontade colectiva terá que incidir sobre tudo e sobre cada um dos aspectos da vida nacional em particular – quer dos aspectos internos a Cabo Verde, quer dos que lhe são exteriores ou que decorrem da articulação do país com o exterior, nomeadamente com a economia globalizada.

A análise deste complexo sistémico de condições ultrapassa o nosso âmbito, pelo que vou seleccionar dois aspectos de entre os diversos possíveis, que pela sua posição e importância permitem adivinhar o novo paradigma que o desenvolvimento do país supõe e exige.

Os dois aspectos escolhidos são, primeiro, a regionalização do país, e, segundo, uma infra-estruturação de novo tipo, em qualidade, dimensão, eficácia sistémica, financiamento, propriedade e gestão. Este segundo aspecto remete-nos para um terceiro – a cooperação ou a parceria para o desenvolvimento.

É evidente que ficam de fora dezenas de outros tão importantes quanto estes dois, cujo tratamento se articula com tudo e com cada uma das múltiplas facetas do diamante que são o esforço e a organização do desenvolvimento.

Sobre a regionalização de Cabo Verde

A Constituição da República, no artigo 226 e seguintes, faz o enquadramento da regionalização. Assim, o artigo 227, ao definir as categorias das autarquias locais, diz que «...são os municípios, podendo a lei estabelecer outras categorias autárquicas de grau superior ou inferior ao município».

A regionalização do país é, de acordo com a Constituição, a criação de autarquias de nível superior aos municípios. Constitui um passo em frente na construção da democracia, significando a aproximação do cidadão, do poder de decisão, de gestão e de controlo da coisa pública.

Sendo Cabo Verde um arquipélago, a regionalização torna-se ainda mais mobilizadora e poderá colocar-se, com outros instrumentos, no centro da mobilização da energia colectiva indispensável ao arranque para o desenvolvimento.

Combinada, por outro lado, com a criação das autarquias inframunicipais, sejam denominadas freguesias ou não, pode vir a ser um dos elementos chave para as transformações cívicas fundamentais ao desenvolvimento.

Como ponto de partida da análise da problemática da regionalização, vamos considerar a proposta da divisão do país em cinco regiões e uma reserva nacional, sendo:

- 1 – A constituída pelas ilhas de Santo Antão, S. Vicente e São Nicolau;
- 2 – a constituída pelas ilhas do Sal e da Boavista;
- 3 – a constituída pelo actual município da Praia;
- 4 – a constituída pelo interior da ilha de Santiago e pela ilha do Maio;
- 5 – a constituída pelas ilhas do Fogo e da Brava;
- 6 – a ilha de Santa Luzia e os ilhéus situados entre esta ilha e a de S. Vicente, bem como os ilhéus situados a sudoeste da ilha Brava, deverão ser considerados reserva nacional, sem povoamento e administrativamente dependentes do Estado, por um período mínimo definido.

Mas, mais importante que a proposta da delimitação geográfica das regiões é a discussão do princípio que norteará a sua aprovação.

Defendo que o princípio da autodeterminação regional por ilha deve ser a base sobre a qual todo o processo de regionalização assentará. Isso quer dizer que:

- a) A decisão de regionalizar ou não o país deverá ser decidida por referendo nacional;

b) no seguimento de um resultado favorável do primeiro referendo, competirá à população de cada ilha decidir em referendo se integrará uma determinada região proposta ou se se constituirá ela própria em região;

c) de acordo com regulamento próprio, qualquer ilha terá o poder de deliberar em referendo se deseja continuar ou não na região que integra;

d) será realizado um referendo nacional sobre a transformação ou não da ilha de Santa Luzia e dos referidos ilhéus em reserva nacional, por um período de cem anos.

De forma sintética, enumero três argumentos a favor deste princípio:

a) A decisão da regionalização, pela sua magnitude, deverá ser tomada em sede de referendo;

b) cada ilha deverá poder escolher a sua pertença a uma região, igualmente através do referendo, bem como a sua saída, em caso de insatisfação. O direito de saída é um dos maiores dissuasores da desigualdade de tratamento entre as ilhas da mesma região;

c) a transformação da ilha de Santa Luzia e dos ilhéus em reserva nacional tem a ver com a circunstância de Cabo Verde ser um país muito pouco povoado, no seu todo, e de cada ilha também o ser, mesmo a ilha mais povoada, a ilha de Santiago.

A infra-estruturação

É pacífico que o processo de desenvolvimento de Cabo Verde, atingido este estágio, aponta para que, ao lado das infra-estruturas a que, para facilitar, vamos chamar básicas ou tradicionais, é urgente um novo tipo, que abra um ciclo completamente diferente: um ciclo que integre infra-estruturas mais sofisticadas, de maior qualidade, em maior número e brutalmente mais caras.

Sem este novo ciclo, não haverá desenvolvimento. Sendo parte integrante do esforço de desenvolvimento, a construção dessas novas infra-estruturas mexe com o país no seu todo e com o modelo que até aqui temos vindo a utilizar.

Há que, pois, descobrir modelos diferentes para enfrentar e resolver os desafios antigos, bem como os novos.

Novos meios, novas formas de financiamento, novos protagonistas ou novos papéis para velhos protagonistas, relações complexas e multiformes entre os diferentes protagonistas, novas formas de gestão.

Cabo Verde está preso ao paradigma de infra-estruturação económica própria do subdesenvolvimento, na concepção, no financiamento e na gestão (e, claro, na propriedade). Agora, como desde sempre.

É claramente um modelo ultrapassado, próprio e gerador de subdesenvolvimento. O Estado, directamente através do Governo, e de forma ultra-centralizada, concebe, financia e busca financiamentos, controla a execução e, muitas vezes, executa e gere.

Na década de noventa foram introduzidas no modelo alguns elementos inovadores, mas que não trouxeram o suficiente para a substituição do modelo dominante, ultrapassado, por um novo.

Essas inovações introduzidas no modelo típico dos países subdesenvolvidos foram a retrocessão de empréstimos negociados pelo Estado e a «entrega» da responsabilidade de concepção e gestão de uma ou outra infra-estrutura a empresas ou institutos públicos.

Num caso, a entrega dessa responsabilidade – o do cabo submarino de fibra óptica inter-ilhas –, contemplou uma empresa privada, a Cabo Verde Telecom.

É urgente romper com este modelo de infra-estruturação e pôr de pé um radicalmente diferente.

Para se desenvolver, o país vai entrar num ciclo diferente, nunca visto, de construção de infra-estruturas de maior qualidade, mais sofisticadas na sua concepção, no seu financiamento, na sua gestão e imensamente mais caras, ao mesmo tempo que terá que continuar a construir e a cuidar das infra-estruturas tradicionais.

Contudo, todo este esforço de infra-estruturação é impossível com o modelo até aqui utilizado.

Para ilustrar o modelo alternativo de concepção da infra-estruturação económica desta nova fase, utilizarei como exemplo a auto-estrada Praia-Pedra Badejo-Tarrafal.

Esta auto-estrada deve ser considerada o primeiro troço de uma moderna circular da ilha de Santiago, enquadrada na questão mais ampla do reordenamento territorial da ilha.

Implica, entre outros, a construção de um novo porto em Pedra Badejo, como porto de carga pesada para toda a ilha, a transformação do porto da Praia num porto turístico e da cidade, a conclusão de um moderno aeroporto internacional na Praia, e a transformação e valorização das bacias hidrográficas do leste da ilha – nomeadamente com a definição de uma política de água para toda a região.

Esta abordagem sistémica terá que envolver a vizinha e fronteira ilha do Maio, especialmente no que diz respeito ao seu grande potencial turístico, em virtude das praias extensas e de areia branca de que dispõe.

Em Cabo Verde, poucas, senão nenhuma, infra-estruturas encontram utilizadores que lhe confiram credibilidade económica (ou comercial), se construídas isoladamente.

Enquanto nos países desenvolvidos, uma nova auto-estrada, a partir da sua inauguração, encontra já um tecido de empreendimentos e utilizadores que directa ou indirectamente a tornam viável do ponto de vista económico e financeiro, nos países subdesenvolvidos a envolvimento de utilizadores comercialmente relevantes para a viabilização do empreendimento não existe.

Este facto impõe que a concepção de uma infra-estrutura económica seja simultânea à de outros empreendimentos, geradores de uma utilização comercialmente adequada.

Logo, a primeira conclusão a tirar é que na concepção e implementação de uma infra-estrutura económica de novo tipo (especialmente as de grande dimensão), deve-se contemplar o núcleo duro de um *enxame* de empreendimentos que nos seus fluxos futuros a viabilizem. Não o fazendo, cria-se um elefante branco.

Quanto maior e de melhor qualidade for o núcleo duro do *enxame* de empreendimentos agarrado à infra-estrutura, maior será o *enxame* e maior o grau de sucesso da infra-estrutura.

Mas como fazê-lo? O que é que dá dimensão e qualidade ao núcleo duro do *enxame*? Que método utilizar? Os tradicionais que conhecemos em Cabo Verde, quase exclusivamente apoiados no Estado, com o Governo a centralizar tudo ou quase tudo? Impossível!

Raciocinemos em cima da auto-estrada: construir esta auto-estrada é, antes de tudo, conceber, do ponto de vista económico, o litoral leste da ilha de Santiago e, pelo seu peso, toda a ilha.

Ou seja, é repor a verdade, quase sempre ignorada em Cabo Verde, de que as infra-estruturas rodoviárias são sempre um meio, para servir um sistema complexo de fluxos económicos e outros, e nunca um fim em si.

Para realizar este objectivo é necessário um novo paradigma. e o exemplo escolhido, o da auto-estrada, pela sua localização, características da região que atravessa e dimensão da ilha de Santiago, reúne boas condições para o raciocínio.

Vejamos a questão do núcleo duro desse *enxame* de empreendimentos utilizadores da auto-estrada. A título de exemplo e como destaque, cito:

A imobiliária turística, a pequena agro-indústria (nomeadamente de produtos exportáveis, como as plantas ornamentais) e a aquacultura (de peixes e de outros frutos do mar, com elevado preço internacional).

Como condição indispensável, da parte das autoridades terá que haver, de forma inequívoca, a disponibilidade em atribuir o essencial da iniciativa aos empresários (nacionais e externos).

Esta é, aliás, a condição chave deste novo paradigma, a começar logo na concepção do processo, o que supõe a existência de uma confiança e cumplicidade entre os poderes públicos (Estado e autarquias) e os privados (nacionais e externos) em elevado grau.

Como fazer? Em primeiro lugar, suscitar, através de adequados mecanismos de promoção, o interesse de empresários e grupos económicos de reconhecida competência. Promover a discussão, de forma mais ampla possível, das ideias e dos conceitos envolvidos ou a envolver. Suscitar e promover ou apoiar a criação de uma primeira empresa privada, com as competências adequadas, cujo objecto principal será a concepção, montagem do financiamento, controlo de construção e gestão da auto-estrada.

Esta primeira empresa deverá dispor de um objecto complementar, qual seja o do fomento e participação em outras empresas, nomeadamente numa empresa imobiliária ligada aos terrenos litorais, com vocação turística ou agrícola, e a áreas com potencial de aquacultura.

Esta empresa privada (ou conjunto de empresas) será o promotor, por excelência, do referido núcleo duro do *enxame* de empreendimentos e concessionária ou proprietária da auto-estrada.

Consoante venha a ser concessionária ou proprietária da auto-estrada, assim rubricará com o Estado um Contrato de Concessão, no primeiro caso, ou um Contrato de Estabelecimento apropriado, no segundo.

A concepção do traçado da auto-estrada terá que ser feita de molde a pôr em valor todos os terrenos identificados como detentores de potencial turístico-imobiliário (da propriedade da empresa promotora ou de terceiros), agro-industrial e de aquacultura. A prazo, a auto-estrada não será mais que um equipamento ao serviço de um amplo conjunto de interesses económicos e sociais.

O financiamento da auto-estrada será feito através do já conhecido BOT (Built, Operate and Transfer), no caso de um Contrato de Concessão ou de montagem tradicional e privada, no caso de propriedade privada da auto-estrada. Quer num caso quer noutro, o financiamento será sempre esmagadoramente externo, pelo seu volume e pela sofisticação da montagem financeira necessária.

As receitas da exploração da auto-estrada terão várias origens: portagens pagas pelos utilizadores, entradas de participação em outros empreendimentos de elevado retorno e compensações indemnizatórias do Estado (por prestação de serviço público). A gestão será claramente privada.

Em relação aos decisores – o Estado, as autarquias, entre as quais as regiões e os municípios, os empresários, nacionais e externos, os gestores – quais deverão ser os seus novos papéis, à luz do exemplo da auto-estrada Praia-Pedra Badejo-Tarrafal..

Este novo modelo atribui uma nova roupagem aos velhos agentes do processo económico – público e privados – e confere-lhes novos papéis. O sucesso deste modelo exige um elevado grau de confiança e cumplicidade entre o Estado, as autarquias e os privados (nacionais e externos). Do Estado, faz dele, essencialmente um promotor e um regulador e pressupõe uma profunda reforma do aparelho estatal, de que a regionalização é, como foi dito, apenas, uma parte.

Este ciclo de infra-estruturas terá que ser financiado pelo sector privado, basicamente do exterior. O que exige novos métodos e modelos de identificação, abordagem e envolvimento dos financiadores.

Permitirá a libertação de meios financeiros do orçamento de Estado, para outras funções e, no tocante às infra-estruturas, para aquelas que terão que continuar a ser construídas com recurso ao orçamento do Estado e à cooperação bilateral e multilateral.

A cooperação ou, melhor, a parceria internacional, terá que alterar radicalmente a sua forma de encarar Cabo Verde e o seu processo de desenvolvimento. Vou dar dois exemplos negativos de postura da cooperação que, obviamente, não servem para o desenvolvimento. São, de

facto, exemplos de cooperação para o não desenvolvimento. São eles, o Plano Sanitário da cidade da Praia e a nova pista do aeroporto de S. Vicente.

O Plano Sanitário da cidade da Praia, nos seus preliminares, começou com um primeiro financiamento do Kuwait. Em 1983, a então Comunidade Económica Europeia assumiu, a título de donativo, a primeira fase do projecto. Desde então, a União Europeia tem estado a assumir financeiramente as diversas fases do projecto. Já lá vão cerca de vinte anos. Sucessivamente, por tranches ou envelopes, para usar a linguagem deste tipo de cooperação, houve mais uma segunda e está a terminar a terceira fase.

Em vinte anos, quando esta terceira fase, dentro de pouco tempo, estiver concluída, apenas sessenta por cento das casas estarão ligadas à rede de água e dezassete por cento à rede de esgotos. As águas pluviais terão escoamento organizado numa pequeníssima parte da cidade (na Várzea), os resíduos sólidos, apesar de terem sido considerados no estudo efectuado em 1983, não estarão contemplados.

E dentro em breve, ironia das ironias, antes do fim da terceira fase, com financiamento do Banco Mundial, iniciar-se-á a substituição, por envelhecimento e inadequação, do que foi feito na primeira fase.

Com este modelo e a este ritmo, só nos próximos oitenta anos se concluiria a ligação à rede dos esgotos dos cem por cento das actuais casas da cidade da Praia.

O segundo exemplo negativo diz respeito à nova pista do aeroporto de S. Vicente. O estudo efectuado ficou concluído em 1992; no início desse ano, foram iniciadas as negociações com o financiador (ligado à cooperação bilateral) e em 1994 firmou-se um acordo de empréstimo, em condições concessionais. Em Dezembro de 1998 começou-se a obra que viria a terminar no ano 2000.

O período em que decorreu todo o processo fez compreender aos decisores e agentes económicos que as solicitações das oportunidades empresariais e outras que, entretanto, surgiram – nomeadamente no turismo e nas indústrias exportadoras e nas pescas – exigiam um aeroporto com outras características, capaz de receber aviões de longo curso. O que significava a passagem dos 1600 metros de pista prevista, com 30 metros de largura, para 2200 metros por 45 metros. Ou que, pelo menos, se fizesse a pista com os 1600 metros inicialmente planeados, mas que a infra-estruturação fosse feita a pensar numa extensão próxima futura e que a largura da pista contemplasse já os 45 metros. Acabou por vencer a posição da cooperação e a pista ficou apenas com os inicialmente previstos 1600 por 30 metros.

Em conclusão, acerca da infra-estruturação para o desenvolvimento do país, destaque-se que a dialéctica entre infra-estrutura económica e os empreendimentos contíguos geradores de utilização comercialmente relevante é maior nos países subdesenvolvidos que nos países desenvolvidos.

O reconhecimento da credibilidade financeira de um dado projecto é directamente proporcional ao grau da sua privatização e inversamente proporcional ao esforço exigido ao orçamento do Estado, tanto no investimento quanto nas eventuais indemnizações compensatórias.

De notar que o reconhecimento dessa credibilidade não é um elemento que pertença ao mundo nebuloso do fatalismo: depende do modelo que se utilizar e da forma mais ou menos competente da sua prática.

A combinação que se conseguirá entre o desejado investimento directo externo, os empréstimos (nomeadamente, obrigacionistas), os cada vez mais raros donativos e o recurso ao orçamento do Estado variará de caso para caso.

Mas sem dúvida, com a passagem a um novo modelo, moderno e dinâmico, assistiremos ao aumento relativo do investimento directo externo e aos empréstimos negociados por privados, utilizando os mais modernos instrumentos disponíveis.

A persistência do modelo actual, ultrapassado, e com o país a crescer, mas sem chegar ao estágio de desenvolvido, fará aumentar o número de erros, desperdícios, incumprimentos, falhas de coordenação e integração na concepção, construção e gestão de infra-estruturas. O que torna urgente a adopção de um novo paradigma de infra-estruturação do país, possível graças à democracia que se vive em Cabo Verde e à globalização da economia mundial.