

Luís Quintaneiro

Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento (CEsA)

Instituto Superior de Economia e Gestão

Universidade Técnica de Lisboa, Portugal

luis.quintaneiro@gmail.com

São Tomé e Príncipe e a Cooperação Internacional: O seu Impacto no Desenvolvimento e nas Finanças Públicas

É já proverbial afirmar-se que a economia e a sociedade santomense sobrevivem essencialmente graças à ajuda e cooperação internacionais, sejam elas de natureza pública/oficial (ajuda pública ao desenvolvimento) ou privada (veiculada através das ONG's/ONGD's). Nesse contexto é corrente surgir na comunicação social local (sem serem alvo de desmentido) expressões como “93% do Orçamento de São Tomé e Príncipe é financiado pela ajuda internacional”. Sendo indesmentível esse elevado papel da ajuda internacional, a generalizada ignorância sobre como a mesma se processa em São Tomé e Príncipe tem dado origem a alguma mitificação sobre este facto que em nada ajuda o desejável incremento da sua eficácia. Para se poder formular um efetivo juízo de valor sobre a importância e o impacto dessa ajuda é necessário analisar com mais detalhe como é que ela se manifesta, quem são os principais atores envolvidos, como a cooperação internacional se articula com o funcionamento do aparelho de estado, como condiciona o funcionamento desse mesmo aparelho e – em sentido mais lato – da sociedade santomense e como a sua componente financeira aparece “transcrita” nas contas públicas. Como pano de fundo para esta análise surge a incontornável realidade da prevalência da pobreza e da exclusão social terem vindo a aumentar de forma persistente e constante desde o fim da “primeira república” (1990) - período durante o qual a ajuda internacional era quase só proveniente do “bloco de leste” – até aos dias de hoje, em que praticamente todas as grandes organizações multilaterais (e numerosos “parceiros de desenvolvimento” bilaterais) estão presentes no país e/ou patrocinam programas de ajuda. Parece portanto que alguma coisa de dramaticamente errado tem acontecido em termos de efetivo “outcome” da ajuda internacional neste país. Os grandes fora internacionais sobre cooperação internacional, nomeadamente as suas amplamente publicitadas conclusões (Declaração de Paris, Plano de Ação de Acra, etc.), têm procurado incrementar o grau de apropriação dos países receptores e o nível de eficácia da ajuda, no entanto – e no que concerne a São Tomé e Príncipe – a materialização desses meritórios objectivos parece estar para além do realizável. Na nossa comunicação procuraremos identificar alguns fatores que possam ter contribuído/estar a contribuir para justificar esse atraso, como a muito reduzida dimensão populacional do país, a sua estratificação social, a incoerência do “advising” proporcionado pelas instituições internacionais, a falta de capacidade ou empenho na coordenação dos esforços de cooperação, etc..

Palavras-chave: São Tomé e Príncipe, cooperação, ajuda internacional, desenvolvimento, pobreza, governação

Os dados recentemente publicados sobre a incidência da pobreza em São Tomé e Príncipe, obtidos a partir do Inquérito aos Orçamentos das Famílias de 2010 (IOF-2010) vieram revelar que 66.2% da população santomense (que se estima ser constituída por 163 763 habitantes) vivia nesse ano abaixo do limiar da “pobreza absoluta”, ou seja, a sua despesa anual per capita era inferior a 448 euros (1.23 euros por dia).

Para os padrões da África sub-saariana estes valores não serão especialmente chocantes. No entanto há que ter em conta que na anterior avaliação da incidência da pobreza (realizada em 2001, no contexto da elaboração da primeira Estratégia Nacional de Redução da Pobreza), a população pobre (nessa altura avaliada no contexto da “pobreza relativa”) correspondia a 53.8% do total, enquanto no início da década de noventa (na transição do regime de partido único para a democracia) estimava-se em 50% o nível da incidência da pobreza.

Estes valores representam portanto uma evolução preocupante, pois traduzem o facto de 20 anos de democracia, num país relativamente homogéneo do ponto de vista étnico e racial, de indiscutível potencialidade agrícola e pesqueira, com uma camada de recursos humanos de muito razoável qualificação, que não experimentou ao longo deste período qualquer surto de guerra civil ou de conflito armado e que não sofreu nenhuma calamidade natural, não terem produzido qualquer progresso social ou económico, pelo menos apreciado na perspectiva da incidência da pobreza.

Adicionalmente São Tomé e Príncipe beneficiou ao longo de todo este período de uma significativa intervenção da Cooperação Internacional, que se traduziu nomeadamente num dos mais elevados (à escala mundial) níveis de ajuda oficial ao desenvolvimento em termos per capita.

O país beneficiou (e ainda beneficia) da iniciativa HIPC (iniciativa para os “países pobres altamente endividados”, que se traduz nomeadamente na possibilidade de utilizar para o financiamento de “despesas sociais” recursos que doutra forma teriam que ser canalizados para o serviço da dívida) bem como da “iniciativa de alívio da dívida multilateral” (MDRI), a qual permitiu reduzir de uma forma muitíssimo substancial o endividamento do país, que até então (2007) assumia valores perfeitamente insustentáveis.

Parceiros bilaterais - em que se destacam Portugal, Taiwan e Brasil - mantêm no país atividades continuadas de Cooperação com uma dimensão e uma intensidade pouco comuns e claramente superiores ao que seria de esperar face à reduzida dimensão populacional de São Tomé e Príncipe. Compreensivelmente essa intervenção centra-se em áreas (educação, saúde, formação profissional, saneamento básico) que mais impacto têm/deveriam ter na redução da pobreza.

Resulta portanto algo paradoxal como é que um país com tantas potencialidades e com tanto apoio externo (nomeadamente em termos de Cooperação Internacional) regride em vez de avançar o domínio do combate à pobreza.

A “ineficácia” da Cooperação Internacional no combate à pobreza

Se realmente a pobreza não tem diminuído (e em geral o desenvolvimento económico e social não aumentou) em São Tomé e Príncipe apesar das intenções e dos programas do Governo e do envolvimento internacional é forçoso reconhecer que algo não está a funcionar adequadamente.

Antecipando futuras conclusões, não será descabido intuir que essas “culpas” se deverão distribuir (eventualmente de forma não simétrica), quer pelas autoridades santomenses, quer pela forma de atuação dos “parceiros de desenvolvimento”. Vejamos alguns dos factores que estarão por detrás desse efeito sub-ótimo da cooperação na redução da pobreza.

Background histórico para a compreensão da economia e da sociedade de São Tomé

A economia de São Tomé e Príncipe é uma economia muito peculiar: para além da sua muito reduzida dimensão e da sua insularidade, viveu durante muitas décadas (essencialmente desde a segunda metade do século XIX até aos anos oitenta) essencialmente da monocultura do cacau, produção na qual o país apresenta elevadas potencialidades, o que aliás permitiu que São Tomé e Príncipe fosse considerado no início do século XX uma das mais afluentes regiões africanas.

A par da cultura do cacau (e de certa forma alimentada pelas suas receitas) desenvolveu-se uma camada social urbana, de matriz africana, ocupando essencialmente os lugares intermédios da administração pública (e também pequeno comércio) com padrões culturais e de consumo fortemente influenciados pela “metrópole” portuguesa.

Essa “elite local” (usualmente designada por “forros”) rapidamente se apercebeu (mesmo nos tempos coloniais) que uma condição essencial para a sua reprodução era o acesso dos seus filhos a oportunidades de formação académica que por sua vez abrissem as portas do funcionalismo público e dos seus relativamente melhor remunerados postos de trabalho.

O trabalho agrícola nas roças e mesmo qualquer forma de trabalho braçal nas (muito poucas e de muito reduzida dimensão) unidades industriais sempre foi um anátema para os membros da comunidade “forra”.

A independência (em 1975) e o conseqüente alargamento da máquina administrativa do Estado vieram compreensivelmente alargar substancialmente as posições disponíveis no funcionalismo: a reduzida máquina administrativa necessária para “gerir” a mais pequena “província ultramarina” de Portugal teve que rapidamente se transformar para dar resposta a um país “pleno”, com todos os inerentes órgão de governação e de administração (e correspondentes funcionários)

No entanto o progressivo abandono e degradação das condições de cultivo do cacau (e a baixa do preço deste produto induzida pela maior produção de outros produtores do continente africano, como a Costa do Marfim ou o Gana, ou mesmo

doutras paragens: Indonésia, Equador) veio progressivamente a reduzir os recursos à disposição das autoridades políticas para manter essa máquina administrativa sobre-dimensionada para a escala económica e populacional de São Tomé.

A “abertura ao mundo” e à democracia operada no final dos anos oitenta (e consagrada nas eleições democráticas de 1990) é assim não só um efeito dos “ventos da história” (desmoronamento do bloco socialista), mas igualmente a procura de novas fontes de financiamento para um “novo desenvolvimento” e, associadamente, de geração de novas fontes de rendimentos suficientes para a manutenção da sobre-dimensionada estrutura administrativa.

A cooperação internacional - que nos inícios dos anos noventa “descobre” São Tomé e Príncipe (nomeadamente como um exemplo precursor, ordenado e pacífico de transição para a democracia em África) - vai assim passar a (contribuir para) assegurar as condições económicas de sobrevivência dessa camada social urbana e mais qualificada, quer recrutando os seus elementos para os seus “projetos de cooperação” e escritórios de representação locais, quer justificando o alargamento dessa mesma máquina administrativa para poder dar sequência e acompanhamento a toda a miríade de novos projetos e novas iniciativas (nomeadamente no domínio da “boa governação” e das iniciativas “*pro-poor*”) que obviamente exigiram a criação (ou o alargamento) de órgãos do Governo e da administração com intervenção neste domínio.

Naturalmente que o objectivo da cooperação internacional não era o mero “engordar” da máquina administrativa e a manutenção do “status quo”, mas sim a criação de condições para o desenvolvimento económico e social do país. Mas por outro lado era evidente que São Tomé não possuía (nem teria condições de possuir internamente) os recursos financeiros necessários para suportar uma tão hipertrofiada classe de funcionários públicos e similares.

No final dos anos oitenta, princípios de noventa o Banco Mundial esteve envolvido numa iniciativa abrangente de “emagrecimento” do número de trabalhadores que dependiam do erário público, “convencendo” o Estado a proceder à sua redução (“licenciamento” na terminologia local) em larga escala.

Sucedem que, na esteira do enviesamento ideológico prevalecente na altura, esse esforço de “licenciamento” foi sobretudo conduzido nas unidades produtivas estatais (agrícolas e industriais), baseado na convicção que uma vez que essas empresas estivessem libertas da “mão-de-obra excessiva”, o sector privado correria a adquiri-las em competitivos processos de privatização e em assegurar o seu funcionamento em “livres condições de mercado”, de um forma eficiente, rentável e – ao contrário do passado - não dependente do Estado (nem geradora de encargos para o mesmo).

Sabemos agora que essa visão optimista falhou, que a maior parte do que eram essas “empresas públicas” não foram reabilitadas nem revigoradas, mas sim que desapareceram ou que vegetam até agora em estado letárgico, que se perderam esses postos de trabalho (que, reconheça-se, só eram viáveis graças à continuada injeção de recursos públicos) e que tal deu lugar a um ainda mais acentuado processo de deslocação da população para a capital e o conseqüente crescimento da procura de

empregos na Administração Pública e/ou na economia informal (pequenos vendedores, operadores de transportes públicos individuais, etc.).

As consequências sociais foram (como não podia deixar de ser) muito negativas: elevado desemprego e desocupação (nomeadamente dos jovens), grande pressão a nível das necessidades de habitação e, em geral, do uso do terreno urbano, progressiva pauperização da população, insegurança alimentar, alcoolismo, marginalidade, redução dos níveis de civismo e, de uma forma geral, degradação do tecido e da coesão social.

Felizmente para São Tomé e Príncipe, a comunidade de “parceiros de desenvolvimento” não descartou as suas responsabilidades (até porque esta evolução menos desejável está longe de ser um exclusivo deste país) e vem procurando alterar a sua forma de intervenção de forma a ser mais eficaz na prossecução dos objectivos que defende.

Como se referiu esta não é uma questão específica de São Tomé e Príncipe e em grande medida decorre da reflexão sobre os erros (ou os resultados menos conseguidos) do passado.

O destaque concedido à necessidade de concretização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, as iniciativas de redução e alívio da dívida (HIPC e MDRI), a reflexão conjunta sobre a ajuda internacional e as formas de aumentar a sua eficácia (Declaração de Paris e Agenda de Ação de Accra), resultam precisamente da constatação que tem havido um profundo desequilíbrio entre, por um lado, o empenhamento e os recursos disponibilizados pelos “parceiros de desenvolvimento”, e por outro, a nível dos “países beneficiários”, os escassos resultados concretos em termos de desenvolvimento social e económico e consequente redução da pobreza.

São Tomé e Príncipe não é portanto um “caso único” à escala internacional nesta ampla insatisfação (por parte de ambos os lados dos parceiros intervenientes) pelo não registo de resultados tão amplos e tão rápidos como se desejaria da ação da cooperação internacional. Há no entanto no caso deste país alguns factores específicos que merecem ser abordados.

Factores específicos de São Tomé e Príncipe

Já foram referidos anteriormente como características próprias deste país a muito escassa dimensão da economia de São Tomé e Príncipe, a sua insularidade, a estrutura económica ainda muito condicionada pelos efeitos da monocultura do cacau, a incipiência do sector privado e o substancial grau de informalismo que isso confere à economia e a relativa hipertrofia (nomeadamente em termos de emprego) do sector público (administração pública central, regional e autárquica, empresas públicas).

Naturalmente que muitas destas características de São Tomé não são exatamente únicas (mesmo em África existem outras pequenas economias insulares, como Cabo Verde, as Seychelles ou as ilhas Maurícias, que possuem igualmente algumas destas especificidades) mas a sua prevalência conjunta vem determinando de uma forma marcante a evolução económica e social de São Tomé e nessa medida a articulação

entre a ação da Cooperação Internacional e o processo de desenvolvimento.

Um domínio em que estes condicionamentos são notórios consiste na reduzida capacidade de arrecadação de receitas fiscais necessárias para suportar o normal funcionamento do aparelho de Estado (governança, segurança, educação, saúde, etc.).

A base fiscal é muito estreita (em grande parte devido ao informalismo da economia) e portanto somente os funcionários públicos e um reduzido número de outros trabalhadores individuais (profissões liberais) ou por conta de outrem (das empresas de maior dimensão) estão sujeitos ao pagamento de imposto sobre o rendimento pessoal. Igualmente os impostos sobre o rendimento das empresas no essencial são cobrados somente a um número reduzido de empresas, nomeadamente as de média dimensão (não há qualquer empresa de grande dimensão em São Tomé), em particular dos sectores de hotelaria, telecomunicações, importações, construção civil e comércio por grosso.

A fatia maior das receitas fiscais vem assim dos impostos aduaneiros (45.2% das receitas correntes do Estado, em 2011), enquanto os impostos sobre o rendimento corresponderam (no mesmo ano) a 28.6% das mesmas receitas. Não é muito difícil concluir que um peso fiscal tão elevado sobre os bens importados e sobre as poucas empresas que poderiam ter algum dinamismo (e criarem emprego a uma escala relevante para o país) são um forte factor de desmotivação para o desenvolvimento da atividade económica.

A carga fiscal corresponde nos dias de hoje a aproximadamente 18% do valor do PIB nominal, o que é um valor baixo, mesmo para os padrões da África subsaariana.

Esta diminuta base fiscal (e conseqüente arrecadação de receitas) conjugada com o custo relativamente elevado de manter um aparelho de Estado não exatamente reduzido (Governo central, Região Autónoma do Príncipe, autarquias distritais) tem tendência a provocar um desequilíbrio estrutural nas contas públicas que, até um passado recente, era “resolvido” através da prática sistemática do endividamento externo e da acumulação de atrasos nos pagamentos devidos pelo Estado aos seus fornecedores.

Enquanto a dobra viveu num regime de câmbio flutuante (até ao final de 2009) este endividamento público era acompanhado de uma monetarização da dívida interna (créditos do banco central ao Governo) que naturalmente se traduziam numa inflação tendencialmente muito elevada e, conseqüentemente, num quase contínuo processo de depreciação cambial da moeda, que, alimentando expectativas de permanente desvalorização, reforçava o processo inflacionista, criando uma espiral quase incontrolável.

Como para além de todos estes factores, a economia de São Tomé é extremamente dependente das importações e, dentro destas, dos bens alimentares e do petróleo, é fácil entender que quando o preço internacional destes bens apresentava picos de forte subida (como em 2008) a inflação disparava (quase até aos 40% em meados de 2008) e - face à rigidez dos salários nominais - esses picos de inflação

corresponderam a fortes momentos de agravamento da incidência da pobreza.

Mesmo nos períodos de menor turbulência nas condições de estabilidade macro-económica (como nalguns dos primeiros anos da década iniciada em 2000), os recursos financeiros arrecadados domesticamente pelo Estado (impostos) revelavam-se sempre insuficientes para fazer face às despesas correntes do mesmo e portanto – e por maioria de razão – para financiar projetos de investimento público em infraestruturas (rede viária, abastecimento de eletricidade, instalações escolares e de saúde, etc.) o que contribuiu para a degradação do stock de ativos físicos da economia santomense. Obviamente que também não havia recursos públicos para programas de natureza social (educação, cuidados de saúde, formação profissional, etc.) que contribuíssem para combater o processo de empobrecimento.

Face a esta quase absoluta incapacidade do Estado desenvolver por si uma intervenção anti-pobreza, os organismos internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Africano de Desenvolvimento, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, União Europeia, etc.) e alguns parceiros bilaterais têm vindo (sobretudo desde meados da década de noventa) a ter uma intervenção cada vez mais ativa no desenvolvimento de atuações de redução da pobreza.

A elaboração em 2002 do primeiro documento de Estratégia Nacional da Redução da Pobreza (elaborado por órgãos nacionais mas com muito apoio de instituições multilaterais de desenvolvimento) e, na sua sequência, a Mesa Redonda de Bruxelas de “parceiros do desenvolvimento” (2005) corresponderam a marcos importantes do envolvimento da cooperação internacional na tentativa de inverter o processo de intensificação da pobreza em São Tomé. A nível das finanças públicas e em especial do endividamento externo, as já referidas iniciativas HIPC e MDRI deram alguma folga aos Governos que até aí viviam asfixiados pela necessidade (aliás não respeitada) de assegurar o serviço da dívida.

Este papel fundamental da cooperação internacional torna-se claro quando se verifica que nos últimos anos, as verbas recebidas como “donativos” foram fundamentais para assegurar as despesas de investimento (ver quadro de Despesas Públicas na antepenúltima seção).

Refira-se adicionalmente que a componente “donativos” nem sequer é exclusiva da representatividade do papel dos “parceiros de desenvolvimento” no investimento público: nomeadamente nos anos mais recentes, grande parte dos denominados “projetos de investimento público” que não são financiados por donativos, têm-no sido através de linhas de crédito altamente concessionais, em que portanto São Tomé beneficia de um elevado “desconto” quer em termos de taxa de juro a pagar, quer em termos de condições favoráveis de amortização da dívida (períodos de graça, etc.), ou seja, igualmente fazendo parte do “pacote” de ajuda pública ao desenvolvimento.

A este propósito deve ser mencionado que há um colossal equívoco quando se constata que praticamente toda esta ajuda internacional aparece (em termos de contas públicas e de contas nacionais) referenciada como financiando projetos de investimento público.

Na realidade a esmagadora maioria destes “projetos” nada tem de investimento

(no sentido económico do termo, isto é de formação bruta de capital fixo). Na realidade estes projetos são intervenções da cooperação internacional na área da educação, da saúde, da formação profissional, da segurança alimentar, do saneamento básico, dos cuidados ambientais, etc. que num outro país estariam classificados como despesas correntes do Estado, pois, em última análise, correspondem a funções e a atividades que deveriam ser asseguradas pelo Estado.

O facto de em São Tomé e Príncipe o não serem (porque o Estado não tem recursos financeiros para tal) e serem remetidos para/classificados como “despesas de investimento” (com financiamento externo) dá origem a uma percepção incorreta de que o nível de investimento público neste país é elevado e portanto dificilmente compreensível (face a esses “supostos” elevados níveis de investimento público) a muita baixa disponibilidade e qualidade dos equipamentos do Estado (instalações da Administração, escolas, hospitais, estradas, rede elétrica, etc.).

Desejavelmente este “equivoco” deveria acabar, passando a ser classificadas como “despesas correntes” todas estas atividades que, como referimos, são atribuições correntes do funcionamento do normal aparelho de Estado (mesmo que financiadas com recursos provenientes do exterior). Porque é que isto não sucede?

Essencialmente porque São Tomé e Príncipe não conseguiu demonstrar ainda aos seus “parceiros de desenvolvimento” que seria capaz de gerir adequadamente os recursos financeiros que esses “parceiros” atribuem para o financiamento dessas atividades. Assim esses “parceiros” gerem diretamente esses projetos (“Escola+”, “Saúde para Todos”, para só referir dois dos de maior dimensão da Cooperação Portuguesa) e depois “informa” o Governo de São Tomé e Príncipe da sua expressão económica (custo) que insere esses valores quer do lado das receitas (“donativos para projetos”) quer do lado das despesas (“despesas de investimento com financiamento externo – donativos”).

O cenário alternativo desejável (na sequência da reflexão internacional sobre estes temas consagrada na Declaração de Paris) seriam os órgãos da Administração Pública terem capacidade técnica para implementarem estes projetos (que aliás não seriam “projetos” mas sim fariam parte da sua atividade corrente), eventualmente apoiados numa fase inicial por assistência técnica externa e o financiamento dessas ações, em vez de ser gerido (muitas das vezes de uma forma não inteiramente eficaz e económica) pelas representações das entidades multilaterais e bilaterais de Cooperação, seria canalizado diretamente para o Orçamento (naquilo que se chama “ajuda direta orçamental”), donde sairiam os recursos financeiros para sustentar tais atividades.

Essa tendência (passagem do “apoio a projetos” para “ajuda direta ao Orçamento”) tem vindo a suceder nalguns países que conseguiram demonstrar níveis de eficiência e transparência na utilização de recursos externos gratuitos. No caso de São Tomé e Príncipe (e tanto quanto é do nosso conhecimento) só o Banco Mundial/Agência Internacional do Desenvolvimento adoptou de forma consistente essa metodologia nos últimos anos, contribuindo anualmente a fundo perdido com cerca de 4.2 milhões de US dólares para as receitas do Orçamento.

Refira-se que o Banco Mundial pôde avançar por este caminho pois tem recursos humanos e financeiros suficientes para fazer deslocar até este país numerosas vezes por ano equipas técnicas que vêm ajudar a definir ações que o Governo deverá desenvolver em contrapartida dos fundos recebidos e que igualmente vêm monitorar a sua efetiva concretização (sem a qual não haverá nova “ajuda ao Orçamento” no ano subsequente).

Os restantes “parceiros do desenvolvimento” não têm esta capacidade (nem o mesmo peso específico para “pedirem contas ao Governo” sobre objectivos acordados e não concretizados) e portanto não enveredaram ainda por este caminho.

O Governo por seu lado tem procurado demonstrar a sua capacidade neste domínio e muitas das reformas feitas desde 2007 (no quadro da implementação da denominada Lei da Administração Financeira do Estado – SAFE) no âmbito da gestão financeira dos recursos públicos tem sido precisamente no sentido de alcançar um nível de eficácia e transparência na gestão destes recursos que permita persuadir os “parceiros de desenvolvimento” a trilharem esta via.

No entanto a passagem de “apoio a projetos” (com gestão do financiamento por parte do “parceiro de desenvolvimento”) para “ajuda direta ao orçamento” é muito mais do que um “salto qualitativo” dependente da confiança na capacidade de São Tomé e Príncipe gerir eficaz e transparentemente os fundos assim colocados à sua disposição; na realidade é uma transformação “*game-changing*”.

Com efeito, enquanto a cooperação se expressa por “desenvolvimento de projetos” uma parte não negligenciável dos fundos contabilizados como “cooperação” não passa exatamente por São Tomé (remunerações dos quadros envolvidos na cooperação, deslocações das missões encarregues de monitorizar os projetos, etc., etc.). Num quadro de “ajuda direta ao orçamento”, embora se possa manter um elemento de assistência técnica (e portanto deslocação de técnicos ao terreno), essa componente de “ajuda oficial” que se contabiliza como “Cooperação” mas não chega a “entrar” no país tenderá a ser muito menor.

Em princípio tal seria desejável (como menos recursos conseguir-se-ia alcançar os mesmos objetivos) mas - fundada ou infundadamente - os “parceiros de desenvolvimento” não parecem acreditar que se colocarem os recursos à disposição das autoridades santomense, os objectivos subjacentes a esse “apoio financeiro direto” possam vir a concretizar-se (pelo menos de uma forma duradoura e sustentável).

É assim provável que (contrariamente às intenções do Governo) o apoio direto ao Orçamento concedido pelo Banco Mundial continue a ser a exceção e não a regra. Como referimos antes, essa exceção é possível porque o Banco Mundial tem capacidade (recursos humanos e financeiros) para fazer deslocar a São Tomé sucessivas e frequentes missões de acompanhamento da atividade do Governo e em cada ano apresenta às autoridades um “caderno de encargos” de ações que deverão ser implementadas, cuja boa execução determina a continuação desse apoio no ano seguinte.

A proverbial tendência dos diferentes órgãos da Administração - quando confrontados com a perspectiva de serem solicitados a novas tarefas ou a alterações

nas tarefas desenvolvidas (nomeadamente aquelas que representam uma evolução qualitativa no funcionamento da máquina administrativa) - em solicitarem de imediato aos “parceiros de desenvolvimento” novas formas de “assistência técnica”, de “formação” (preferencialmente no exterior), meios físicos (viaturas e equipamentos) e, em geral, irem protelando indefinidamente o início da implementação das novas tarefas/ funções, funciona assim como sério impedimento para o “salto” necessário na avaliação dos “parceiros de desenvolvimento” que permitisse a passagem para formas de cooperação que se expressassem por “apoio orçamental direto”.

A insustentável invisibilidade da Cooperação não oficial

É muito importante ter em conta que todos os valores estatísticos (expressos em unidades monetárias) que nos quadros de contas públicas e de contas nacionais correspondem a contribuições da Cooperação Internacional abrangem somente as situações em que se regista a participação dos organismos oficiais de Cooperação (sejam eles multilaterais ou bilaterais).

Isto resulta do facto destes valores não serem apurados por qualquer instituição santomense como reflexo da atividade efetivamente desenvolvida, mas tão somente introduzidos nas contas públicas (como já vimos por duas vias simétricas: “donativos” do lado das receitas e “despesas de investimento” do lado das despesas) com base em informação que é prestada pelos organismos de Cooperação dos diferentes “parceiros” à Direção do Planeamento (Ministério do Plano e Desenvolvimento) e à Direção do Orçamento (Ministério das Finanças e Cooperação Internacional).

Embora seja possível que nesses valores apresentados pelos organismos de Cooperação sejam incluídas as verbas que cada país concedeu como subsídios a “organizações não governamentais” (ONG’s) que atuem em São Tomé e Príncipe, obviamente que tal não representa integralmente o valor económico da intervenção dessas ONG’s, quanto mais não seja porque a atividade dos elementos dessas instituições desempenham funções em regime de voluntariado ou quase-voluntariado e portanto o seu “verdadeiro custo” não é contabilizado.

Cingindo-nos somente às instituições (ONG’s) de matriz portuguesa, encontramos a sua presença em numerosas áreas de intervenção social (cuidados de saúde primários, proteção infantil e às famílias, segurança alimentar, microcrédito, etc.) que, na sua ausência, teriam que ser desenvolvidas pela Administração Pública (aumentando portanto as “despesas correntes”) ou que de todo não seriam desenvolvidas (acentuando ainda mais as condições de pobreza e de privação das camadas menos favorecidas).

O trabalho desenvolvido junto das comunidades urbanas e rurais de entidades como diversas congregações religiosas (nomeadamente em Guadalupe e em Neves) e por ONG’s como a AMI, os Médicos do Mundo, a Fundação para a Criança e Juventude, Move, etc. (continuamos a só referir as de matriz portuguesa, que são aquelas que conhecemos melhor o âmbito de intervenção), sendo “invisíveis” do ponto de vista estatístico têm uma importância dramática no combate aos efeitos da pobreza.

Não temos qualquer dúvida em afirmar que o fim da atividade destas organizações em São Tomé e Príncipe seria muito fortemente sentido (e de uma forma bem direta) pelos dois terços da população que vivem abaixo do limiar da pobreza.

A Cooperação Internacional e as Finanças Públicas

A presença significativa da Cooperação Internacional no contexto da economia e da sociedade santomense é um facto incontornável e cuja importância não pode ser subestimada. No entanto muito pouco tem sido feito no sentido de analisar fundamentada e quantitativamente essa importância, mesmo numa área em que supostamente existem elementos estatísticos (mesmo com todas as limitações existentes na sua obtenção) que permitiriam fazê-lo, como é o caso das Finanças Públicas.

Pelo contrário, é muito frequente assistir a discussões (nomeadamente quando do processo de apreciação do Orçamento Geral do Estado [OGE] pela Assembleia Nacional), que depois são divulgadas pelos meios de comunicação social e que não são desprovidas de qualquer fundamento (algumas delas proferidas por responsáveis políticos que deveriam saber do que estão a falar, já que o documento orçamental a que têm acesso contém os elementos necessários para essa análise).

Os números que se seguem reportam-se aos quatro últimos anos (2009 a 2012), por um lado porque assim se preserva alguma consistência na composição dos agregados, e, por outro, porque sendo expressos em valores nominais, denominados em euros mas obtidos por conversão cambial dos valores originais em dobrás, tal implicaria que os montantes de 2008 (e anos anteriores) estariam fortemente “desfasados” dos anos seguintes, devido à elevada inflação daquele ano.

Tomamos para “medida” da Cooperação Internacional o valor dos “donativos totais”, quer o inscrito no Orçamento de cada ano, quer o efetivamente realizado, de acordo com os quadros do Ministério das Finanças (Direções do Orçamento e Tesouro).

Naturalmente que poderá haver verbas incluídas nos “donativos” que possivelmente não se enquadrariam de um modo perfeito no âmbito da Cooperação (embora não nos ocorra nenhuma situação dessa natureza) e – como vimos anteriormente – há uma componente significativa da Cooperação que, sendo desenvolvida por “organizações não governamentais”, escapa ao radar (pelo menos numa parte substancial) que recolhe os valores comunicados pelos diferentes organismos de cooperação bi e multilateral (é lícito portanto assumir que o valor contabilizado na rubrica de “donativos” subestime de alguma forma o peso real da Cooperação Internacional).

Também estamos cientes que na componente de “financiamento externo” (que naturalmente não faz parte dos “donativos”, pois corresponde a empréstimos recebidos por São Tomé e Príncipe que terão de ser pagos no futuro) também encontraríamos uma componente de Cooperação (“ajuda oficial ao desenvolvimento”), uma vez que, como também já referimos anteriormente, a esmagadora maioria desses financiamentos são de natureza concessional, uma vez que São Tomé paga juros reduzidos (e beneficia doutras vantagens, como períodos de graça alargados) que, em última

análise, são suportados pelos contribuintes dos “parceiros de desenvolvimento”. Essa “parcela” de “ajuda oficial ao desenvolvimento” (diferencial entre o custo efetivo da dívida suportado por São Tomé e o que seria o seu “custo de mercado”) associada a estes créditos concessionais seria passível de quantificação e portanto adicionável à verba de “donativos”. Julgamos no entanto que nenhum “parceiro” o faz (pelo menos no que diz respeito às verbas de Cooperação inscritas por São Tomé nas suas contas públicas) e portanto não entrarão também nos nossos cálculos.

Esse valor dos “donativos” (enquanto representativo da atividade da Cooperação Internacional com São Tomé e Príncipe) é posteriormente comparado com o Produto Interno Bruto (PIB) nominal e com o valor das Despesas (totais e de investimento) para ficarmos com uma ideia do “peso” da Cooperação na dimensão económica do país.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E FINANÇAS PÚBLICAS

(valores em milhões de Euros)

	2009	2010	2011	2012
Donativos totais (<i>valor orçamentado</i>)	40.9	39.1	49.4	47.9
Donativos totais (<i>valor executado</i>)	27.6	30.7	32.7	
Donativos para despesas correntes ["apoio orçamental direto"] (<i>exec.</i>)	0.6	0.2	3.1	5.9 (<i>OGE</i>)
Despesas investimento (<i>executado</i>)	48.1	44.1	52.9	72.2 (<i>OGE</i>)
Despesas totais (<i>executado</i>)	76.6	75.4	87.6	110.9 (<i>OGE</i>)
PIB nominal	141.5	151.8	178.6 (est.)	206.7 (prev.)

Fonte: Ministério das Finanças, FMI

Pode-se assim verificar que afinal o peso da Cooperação (medida pelo valor total de “donativos” provenientes do exterior) não é assim tão avassalador no conjunto da economia como por vezes se imagina: nos últimos três anos representou entre 18 e 20% do Produto Interno Bruto.

Outra dimensão (maior) se alcançaria se fosse possível quantificar todos os efeitos económicos diretos e indiretos da atividade da Cooperação, como, a título de exemplo, a já referida componente “invisível” de Cooperação não oficial ou o valor acrescentado gerado em sectores económicos domésticos como a restauração e hotelaria decorrentes da presença em São Tomé e Príncipe de “agentes de cooperação”.

Já o seu peso no conjunto das Despesas Públicas (correntes e de investimento) é bem mais significativo: entre 58% e 63%, o que revela bem a importância que assume para o Estado a contribuição induzida pelas atividades (e fluxos monetários) associadas à Cooperação.

Outro elemento que merece consideração é o valor substancialmente baixo dos “donativos” que efetivamente se concretizam face àqueles que são anunciados previamente pelos “parceiros de desenvolvimento” e incorporados no Orçamento Geral do Estado: em 2009 e 2011 oscilaram entre os 66% e os 67%, destacando-se o ano de 2010 pela positiva, já que nesse ano se registou a efetiva entrada de 78.5% de receitas de “donativos” face aos valores anunciados na elaboração do OGE-2010.

Como será fácil de entender a gestão financeira do Estado e a implementação do Plano de Investimentos Públicos (PIP) tornam-se particularmente difíceis quando há todo este grau de incerteza sobre os projetos de investimento que vão ser efetivamente concretizados ao longo do ano (com financiamento da Cooperação), já que o seu grau de execução se queda normalmente pelos dois terços. Se esses projetos são realmente de interesse público prioritário e se têm mesmo que ser realizados, havendo uma “falha” do “parceiro de desenvolvimento” comprometido, o Governo terá que descobrir fontes alternativas de financiamento para os concretizar, o que não é nunca tarefa fácil, dado o permanente aperto orçamental.

Recordemos no entanto algo que se referiu anteriormente: apesar de praticamente todas as despesas financiadas pela Cooperação serem consideradas “despesas de investimento”, muitas delas não o são efetivamente; são projetos a desenvolver geridos (ou co-geridos) por entidades de Cooperação mas que na realidade corresponderiam a despesas correntes da Administração. Isto obviamente não quer dizer que sejam menos importantes por serem “correntes” e não “de investimento” e portanto, uma vez mais, se realmente são prioritários e altamente necessários, o Governo terá que arranjar fontes alternativas de financiamento, quer a partir dos recursos internos (receitas fiscais ou outras) quer endividando-se perante o exterior.

Outro elemento interessante é a completa irrelevância do “apoio direto ao Orçamento” (que nos quadros de Finanças Públicas aparece essencialmente enquadrado nos “donativos para despesas correntes”) em 2009 e 2010. Por vezes, em algumas circunstâncias do passado, este elemento assumiu algum significado mas tal resultou essencialmente de contribuições não previstas dos “parceiros de desenvolvimento”, geralmente associadas a situações de inesperada e forte carência de liquidez dos cofres preeare) incapazes de desempenhar públicos (queda abrupta das receitas, despesas incontornáveis não previstas) perante as quais algum(ns) “parceiro(s)” resolvia(m) pontualmente “abrir a sua bolsa”.

Mais recentemente o início dos programas com o Banco Mundial (*Resource Management and Governance Development Policy*), que se caracterizam precisamente por contemplar esta forma de Cooperação, vieram dar alguma expressão a esta componente, que no entanto ainda é residual no contexto geral da Cooperação Internacional com São Tomé e Príncipe.

A difícil coordenação da Cooperação

Num país de tão reduzida dimensão e em que o número de “parceiros de desenvolvimento” não é particularmente elevado, seria de esperar que não fosse difícil

encontrar formas de coordenação desses parceiros que evitassem duplicação de iniciativas e o conseqüente desperdício de recursos.

No entanto lamentavelmente não tem sido essa a prática vigente. Nos mais variados sectores (saúde, saneamento, assistência técnica, apoio a reformas administrativas) assiste-se frequentemente a descoordenação (quando não a atropelos) que em nada contribuem para a tradução em termos de desenvolvimento e de redução da pobreza do esforço em recursos técnicos, humanos e financeiros canalizados pela Cooperação Internacional.

Como referimos anteriormente as culpas neste domínio devem ser repartidas. As instituições públicas santomenses responsáveis pela articulação da intervenção dos “parceiros de desenvolvimento” mostraram-se sempre (ou quase sempre) incapazes de desempenhar essa tarefa adequadamente. A experiência do Gabinete de Coordenação das Ajudas (em meados da década anterior) ou da atualmente existente (mas pouco operante) Unidade de Coordenação das Ajudas foi/tem sido particularmente ilustrativa da incipiência dos esforços de São Tomé e Príncipe para se avançar neste domínio.

A perspetiva enraizada que os benefícios da Cooperação Internacional se recolhem enviando altos dignatários políticos ao exterior para “mobilizarem recursos” e assim encherem os cofres do Tesouro, tem funcionado como antídoto para o adequado desenvolvimento de um “trabalho de casa” bem feito, que pudesse convencer os “países amigos” (e demais parceiros) a incrementar a sua forma de participação no processo de desenvolvimento do país e (eventualmente) a “dar o salto” para mecanismos de Cooperação supostamente mais eficazes (como a “ajuda direta ao Orçamento”).

As limitações operacionais de entidades como a Direção de Cooperação Internacional e a Unidade de Coordenação das Ajudas em interagirem eficazmente com a plêiade de “parceiros de desenvolvimento” não são um exclusivo deste país. As complexidades e os “particularismos” dos diferentes “parceiros” exigem uma elevada capacidade de negociação por parte das entidades nacionais para obterem os melhores resultados possíveis. Naturalmente que também não ajuda nada neste processo não ter exatamente uma “história de sucesso” para contar (e o alargamento da incidência da pobreza é precisamente o contrário de uma “história de sucesso”).

Nalguns países africanos em que se regista a presença de um elevado número de “parceiros de desenvolvimento” e que portanto a problemática da sua coordenação assume uma importância de relevo, têm sido instituições internacionais como o Banco Mundial ou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP/PNUD) a assumirem (em parceria com as instituições nacionais relevantes) esse papel de coordenação e de “advocacia” dos interesses do país nos seus contactos com os “parceiros” (Timor-Leste e Moçambique correspondem a situações desta natureza).

Em São Tomé e Príncipe tal não parece ser (e ter sido) o caso. Com exceção da preparação e montagem da Mesa Redonda de Bruxelas em 2005, não é fácil identificar situações em que o Banco Mundial e o PNUD/UNDP tenham conseguido eficazmente desempenhar este papel catalisador para obter entendimentos e sinergias na ação dos “parceiros de desenvolvimento”.

Deve também ser reconhecido que circunstâncias particulares de dois desses “parceiros” mais relevantes podem não ajudar muito esse processo.

Por razões históricas, culturais, linguísticas e económicas, Portugal é o “maior” parceiro de São Tomé e Príncipe no domínio da Cooperação. A sua presença estende-se a praticamente todos os sectores e em quase todos eles a sua intervenção é determinante. Este facto torna a inserção da sua participação num quadro mais multilateral algo difícil, já que haverá naturalmente tendência a Portugal dialogar e articular-se “um para um” com as autoridades santomenses.

Outro caso peculiar é o de Taiwan: também há aqui uma situação de isolamento, de relacionamento essencialmente unilateral, mas, neste caso, tal é o resultado do próprio isolamento de Taiwan na arena internacional. O seu não reconhecimento como entidade soberana pela esmagadora maioria dos membros da comunidade internacional (mas não por São Tomé e Príncipe) e portanto a impossibilidade jurídica e diplomática de participar nas reuniões formais em que têm assento todos os restantes “parceiros de desenvolvimento” obviamente que em nada facilita a intervenção coordenada de Taiwan no contexto da Cooperação Internacional neste país.

Precisamente porque existem estas limitações com estes dois principais “parceiros” de São Tomé e Príncipe (nomeadamente Taiwan) e porque os organismos internacionais não se têm revelado particularmente bem apetrechados para obterem resultados positivos neste domínio, seria da mais fundamental importância que as entidades nacionais que se relacionam com todos estes “parceiros de desenvolvimento” tivessem a capacidade técnica e a motivação suficientes para liderarem o processo de coordenação das respetivas intervenções.

A história recente no entanto não aponta exatamente neste sentido: o descrédito que levou à extinção do Gabinete de Coordenação das Ajudas e a inoperância da Unidade de Coordenação das Ajudas (patente em episódios como a incapacidade de ser nomeado um Coordenador para a mesma) militam contra a perspectiva do país poder vir a ter uma entidade efetivamente eficaz neste domínio.

A um outro nível, a dificuldade do país produzir uma nova Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (documento fundamental para congregar o interesse e a participação empenhada da comunidade internacional) também não atrai exatamente as boas vontades dos “parceiros do desenvolvimento”. O anterior documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, elaborado em 2002, com um forte envolvimento de alguns “parceiros de desenvolvimento” constitui um marco importante no alinhamento dos interesses nacionais com a intervenção da comunidade internacional, tendo sido relevante para a participação de São Tomé e Príncipe nas iniciativas HIPC e MDRI. No entanto a partir de 2008 assistiu-se ao virtual desaparecimento da referência a este documento como fundamento da definição da política económica e social do país.

Promessas de elaboração de um novo documento foram sendo ocasionalmente expressas, mas a sua concretização ia sendo progressivamente adiada, havendo mesmo períodos em que se questionava a relevância dessa elaboração.

Finalmente foi comunicada muito recentemente a existência deste documento (mas

que terá de ser ainda alvo de divulgação pública e de aprovação pelas entidades políticas) mas características como a sua reduzida dimensão temporal (2012 a 2016) e a demasiada “colagem” do seu conteúdo às linhas de atuação contidas no programa do atual Governo não são igualmente fatores que provoquem o empolgamento da comunidade de “parceiros”.