

GERHARD SEIBERT

**SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE:
INSTABILIDADE POLÍTICA E CRISE ECONÓMICA
NUM MICRO-ESTADO INSULAR**

nº 122
Julho, 1998

Oficina do CES
Centro de Estudos Sociais
Coimbra

São Tomé e Príncipe: Instabilidade Política e Crise Económica num Micro-Estado Insular¹

por Gerhard Seibert, Research School CNWS, Universidade de Leiden, Holanda

Introdução

São Tomé e Príncipe é um micro-Estado com uma população de 125,000 habitantes numa superfície total de mil quilómetros quadrados. Cerca de 45,000 habitantes vivem na cidade de São Tomé. Devido às suas dimensões demográficas e geográficas reduzidas e à insularidade, a vida social e política em São Tomé é caracterizada por uma mentalidade provinciana. Dentro da elite local, a maioria das pessoas conhece-se pessoalmente. Muitas personalidades estão ligadas por laços de parentesco ou de amizade. Os próprios santomenses interpretam as iniciais do seu país também por "Somos todos primos". Dado a pequenês da cidade, dentro da elite todos se conhecem e interferem na vida privada dos outros. O respeito hierárquico quase não se faz sentir devido ao grau de vivência cidadina. Para qualquer cidadão é relativamente fácil ter acesso a um membro do governo ou ao próprio chefe do Estado. Um tal ambiente reúne as características da micro-política: acções políticas implicam principalmente relações pessoais directas baseadas no contacto individual em vez de relações indirectas e administrativas através de intermediários, como numa grande sociedade.² Consequentemente a política em São Tomé é inevitavelmente muito personalizada.

¹ Este texto resulta de um seminário realizado no Centro de Estudos Sociais no dia 13 de Novembro de 1997.

² Maurice Duverger, 1983, *Sociologia da Política*, Coimbra: Livraria Almedina, p. 69.

Após a assinatura do Acordo de Argel de 26 de Novembro de 1974, que conduziu à independência de São Tomé e Príncipe no ano seguinte, o chefe da delegação portuguesa, o então ministro da Coordenação Interterritorial, Almeida Santos, manifestou optimismo quanto às perspectivas económicas do futuro país independente dizendo que São Tomé dispunha de uma elite verdadeiramente notável atendendo ao tamanho do território e número da população.³

Passados 23 anos, dos quais quinze anos de um regime monopartidário e uma economia centralizada e quase sete anos de uma democracia pluripartidária e de um mercado livre, com centenas de quadros formados no estrangeiro e uma taxa de ajuda internacional per capita mais alta do mundo, um membro daquela elite, o ex-presidente Manuel Pinto da Costa (1975-1991) constatou:

"Não são precisos grandes debates nem profundas análises para nos apercebermos de que São Tomé e Príncipe tem vindo a transformar-se num país onde a corrupção se alastra e goza de impunidade, o ódio passa por virtude, o poder político se exerce sem regras consensuais, e a prosperidade se procura mais através de actividades e acções ilícitas".⁴

Não pretendemos analisar todos os factores que se prendem com a instabilidade política e a crise económica em São Tomé e Príncipe. Queremos apenas abordar uns aspectos locais que têm a ver com estes problemas, sobretudo no que diz respeito à cultura política, hábitos e costumes reinantes neste micro-Estado insular.

Instabilidade Política

Coagido pela crise económica em 1987, o governo do Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe (MLSTP) assinou um Programa de Ajustamento Estrutural

³ *Diário de Notícias*, 27 de Novembro de 1974.

⁴ Manuel Pinto da Costa, 24 de Agosto de 1997.

com o Banco Mundial e o FMI. Durante uma sessão do Comité Central do MLSTP, em Outubro daquele ano, o partido único aprovou várias resoluções visando suplementar o ajustamento estrutural com medidas duma liberalização política. O objectivo inicial da renovação cautelosa do MLSTP era manter o poder em condições diferentes. A adaptação do partido único às circunstâncias alteradas culminou na Conferência Nacional de Dezembro de 1989, o primeiro evento deste carácter em toda a África. A conferência meteu o país a rumo da introdução da democracia pluripartidária. Finalmente em Agosto de 1990 foi aprovada por referendo popular a constituição democrática baseada no sistema semi-presidencial português que concede ao chefe de Estado certos direitos executivos, particularmente nas áreas da defesa e política externa. A divisão ambígua entre os poderes do Presidente da República por um lado e o governo por outro lado tem sido uma fonte perpétua de conflitos, resultando quer em instabilidade política quer na paralização da administração pública.

Nas eleições legislativas de Janeiro de 1991 o partido no poder, entretanto reconstituído como MLSTP/PSD (Partido Social Democrata), foi derrubado pelo maior partido da oposição, o Partido de Convergência Democrática-Grupo de Reflexão (PCD-GR), que ganhou 33 dos 55 assentos no parlamento. Em Março daquele ano, o único candidato nas eleições presidenciais, Miguel Trovoada, foi eleito Presidente da República. Em Maio de 1990 ele regressara do exílio na França. Primeiro ministro até à sua prisão em 1979, Trovoada tornou-se a figura mais conhecida da oposição. Como candidato presidencial, foi apoiado tanto pelo PCD-GR como pelo pequeno partido Coligação Democrática de Oposição (CODO) que por sua vez esperavam beneficiar da sua popularidade pessoal. Devido à dimensão reduzida da elite local, não podia emergir uma geração completamente nova de políticos durante a transição política. Consequentemente, todo o processo da democratização foi conduzido por pessoas que contestaram o poder político desde o processo da descolonização. Todos eles tinham pouca experiência com regras e atitudes democráticas.

No início da Segunda República, a relação entre o Presidente Trovoada e o governo do PCD-GR era aparentemente boa. Os dois manifestaram a sua lealdade

para com os ideais democráticos, a economia de mercado livre e a integridade política. Mas a lua-de-mel política entre Trovoada e o PCD-GR não demorou por muito tempo. Os problemas começaram quando tanto o presidente como o governo tentaram questionar os poderes do outro. A partir do início, o PCD-GR estivera em favor de uma revisão da constituição semi-presidencial. Desde os conflitos durante a descolonização sempre houve uma certa desconfiança entre Trovoada e os jovens dirigentes da ex-Associação Cívica que dominam a cúpula do PCD-GR. O conflito latente rebentou quando o presidente demitiu o primeiro ministro do PCD-GR, Daniel Daio, devido ao "mau relacionamento entre o Presidente da República e o Governo prejudicando o funcionamento do sistema institucional"⁵ em Abril de 1992. Subsequentemente, pessoas próximas a Trovoada constituíram a Acção Democrática Independente (ADI), para defender os interesses do presidente realizando o seu próprio projecto político.

Desde então, a cena política foi marcada por uma instabilidade [política] perpétua, que por sua vez afectou o funcionamento da administração pública e prejudicou o desenvolvimento do país. Conflitos contínuos e a luta pelo poder puseram Trovoada e a ADI sucessivamente frente-a-frente com várias coligações de adversários. Em Julho de 1994, o Presidente Trovoada demitiu o segundo governo do PCD-GR a fim de "pôr termo ao clima do mau relacionamento político que se vem acentuado entre o Presidente da República e o Chefe do Governo e a falta de lealdade institucional patenteada nalguns actos do Governo em relação ao Presidente da República".⁶ Com isso o Presidente referiu-se a conflitos com o governo relativamente ao estabelecimento de uma zona franca em São Tomé por empresários franceses e a criação de duas linhas de crédito controladas pelo governo. A demissão do segundo governo do PCD-GR foi bem recebida por todos os partidos da oposição. Desta vez Trovoada nomeou um governo de gestão composto por pessoas próximas à ADI e o MLSTP/PSD e dissolveu a Assembleia Nacional.

⁵ *Nova República*, no. 3, 29 de Abril de 1992.

⁶ Decreto Presidencial no. 5/94, 2 de Julho de 1994.

As subsequentes eleições antecipadas resultaram numa vitória do MLSTP/PSD que ganhou 27 assentos, um a menos para a maioria absoluta, enquanto a ADI obteve apenas 14 assentos, o mesmo número como o PCD-GR. O novo governo foi constituído por membros da ala moderada do MLSTP/PSD. Durante este governo a jovem democracia viveu a sua maior crise quando em Agosto de 1995 militares descontentes provocaram um golpe de Estado, o primeiro na história do país. Porém, depois de uma semana de negociações os militares voltaram ao quartel devolvendo o poder aos órgãos legítimos. A seguir ao golpe, o Presidente Trovoada chamou todos os partidos políticos para formar um governo da unidade nacional a fim de conseguir a estabilidade política. No fim de 1995 o MLSTP/PSD, a ADI, e o CODO constituíram um governo de coligação liderado por Armindo Vaz pertencendo à ala moderada do MLSTP/PSD. O PCD-GR recusara-se a participar neste governo, que foi afectado pelas eleições presidenciais de Julho de 1996. Os principais concorrentes nestas eleições foram o Presidente Trovoada e o seu predecessor Pinto da Costa. Embora as eleições fossem pacíficas e livres, os resultados finais não foram publicados antes do fim de Agosto, visto que Pinto da Costa, que perdera com uma diferença de 2,067 votos (5.48%), inicialmente contestou os resultados devido a alegadas alterações irregulares nos cadernos eleitorais entre a primeira e a segunda volta. O processo eleitoral e o impasse subsequente paralizou o país durante umas semanas.

A crise continuou quando o governo de Armindo Vaz foi demitido por uma moção de censura apresentada pelo seu próprio partido nos fins de Setembro de 1996. Em seguida o MLSTP/PSD, desde o seu congresso de Março de 1996 novamente dominado pela chamada ala dura, formou uma coligação com o PCD-GR e designou o seu novo secretário-geral Francisco Fortunato Pires como primeiro ministro. Porém, o Presidente Trovoada recusou-se a nomear Fortunato Pires sem justificar a sua decisão. Ele declarou que conforme a constituição não era obrigado a nomear o primeiro ministro proposto pelo partido maior. Consequentemente, o MLSTP/PSD no tinha outra alternativa além de apresentar o seu secretário-geral adjunto Raúl Bragança como candidato. Finalmente em Novembro de 1996 Bragança foi nomeado primeiro ministro. Este governo é o sétimo desde as primeiras eleições multipartidárias em Janeiro de 1991. Desde

então os partidos vencidos nas urnas sempre aceitaram a sua derrota. Com a excepção do golpe de Estado, todas as mudanças de governo decorreram pacificamente e consoante as regras constitucionais, embora contestadas. Não obstante, a natureza e as ambiguidades da constituição semi-presidencial constituíram a base legal para vários conflitos entre o presidente e governos diferentes resultando em tensões e instabilidade políticas.

Os motivos para a maioria dos conflitos foram a competição e a luta pelos fundos financeiros e o acesso a negócios comerciais. Um exemplo recente é a questão da coordenação da ajuda externa. Em São Tomé a responsabilidade da cooperação com os parceiros internacionais é dividida entre o Departamento da Cooperação do Ministério dos Negócios Estrangeiros, controlado pelo Presidente da República, e o Ministério do Plano e Finanças, que é competência do governo. Consoante esta divisão pouco lógica, o primeiro é o interlocutor das organizações das Nações Unidas e dos parceiros bilaterais, enquanto o segundo é o correspondente do Banco Mundial, do FMI, do BAD, e da União Europeia. A fim de melhorar a planificação, a eficiência e o controle financeiro da ajuda externa e tendo em conta o seu impacto na área das finanças públicas, os doadores multilaterais exigiram repetidas vezes a transferência de todas as funções ligadas à cooperação internacional para o Ministério das Finanças. O governo aceitou, mas o Presidente opôs-se esta exigência. Uma razão da luta pelo controle dos fundos estrangeiros é que depois da introdução da democracia os dirigentes políticos continuaram a depender do Estado para os seus próprios rendimentos e para beneficiar os seus familiares, clientes e amigos. Além disso, perante a carência de outras oportunidades, tornar-se ministro ou director na administração pública é muitas vezes o principal caminho da ascensão social e da acumulação. Uma tal função dá acesso a certas regalias como uma viatura, uma residência e viagens para o estrangeiro. As deslocações para o estrangeiro não são apenas atractivas por causa da própria viagem. Mais importantes são muitas vezes os subsídios da missão oficial de serviços pagos em divisas que são economizadas a fim de comprar mercadorias para o uso pessoal ou para a sua comercialização no

mercado local. O subsídio diário para os Estados Unidos e Portugal é \$196 e \$146 respectivamente, muito mais do que o salário mensal em moeda local.⁷

Por outro lado, assuntos programáticos mal desempenharam um papel significativo nos conflitos, excepto no que diz respeito a questões constitucionais, mas por sua vez estas tem a ver em primeiro lugar com a supremacia da luta pelo poder. Conflitos políticos foram altamente personalizados, enquanto conflitos pessoais foram politizados. A demissão contestada de dois governos do PCD-GR provocou um desejo ardente na cúpula deste partido de retaliar contra o presidente. A luta pessoal e política entre os dois adversários intransigentes mudou completamente o cenário político desde 1991, quando os dois foram aliados tácticos. Primeiro Trovoada aliou-se com o MLSTP/PSD, então dirigido pela sua ala moderada, a fim de equilibrar o poder do governo do PCD-GR e a maioria absoluta deste partido no parlamento. Subsequentemente, o PCD-GR, enfraquecido nas eleições antecipadas de 1994, fez causa comum com a ala dura do MLSTP/PSD para derrubar o governo de coligação, em que Trovoada tinha uma influência directa através da ADI.

Todos os dirigentes dos partidos políticos vêm da mesma pequena elite crioula urbana. Na sua grande maioria os políticos são funcionários públicos ou ocuparam cargos na administração pública antes de desempenharem funções políticas. A base social dos partidos é heterogénea, pois eles não refletem interesses sócio-económicos diferentes. Além disso a sociedade crioula não conhece contradições étnicas que têm a sua expressão política em partidos diferentes. Lealdades políticas são muitas vezes extensões de lealdades pessoais baseadas no parentesco, na amizade e no clientelismo. Em suma, não se pode distinguir os partidos políticos em São Tomé pela sua ideologia, programas, origem étnica ou base social dos seus dirigentes, membros e apoiantes. Em princípio, porém, os partidos diferem pela história dos seus dirigentes cujos conflitos pessoais e políticos estiveram na origem da sua formação. A luta pelo poder e conflitos pessoais no exílio durante o colonialismo, o processo da descolonização e

⁷ Ministério da Economia e Finanças, despacho no. 42/1990.

subsequentemente após a independência continuaram a definir as condições da vida política na pequena sociedade santomense. Consequentemente, em primeiro lugar os vários partidos não defendem diferentes plataformas políticas para resolver os problemas do país, mas eles representam interesses de grupos. O próprio Presidente Trovoada reconheceu que o país "poderia ter avançado mais, se não houvesse tantas quezílias pessoais, tanta guerrilha entre os partidos e as instituições".⁸ Ele próprio atribui este fenómeno a "uma manifesta dificuldade de comunicação entre os responsáveis políticos, que tendem a fechar-se numa espécie de insularidade individual, talvez como reflexo da insularidade geográfica ambiente, ou então a refugiar-se nos *ghettos* familiares ou partidários, sem grande disponibilidade para a abertura e o diálogo."⁹ Aparentemente trata-se dum particularidade deste arquipélago que já se fez sentir muito cedo, pois falando dos séculos XV a XVIII um historiador diz: "Deve ser difícil, de facto, encontrar uma sociedade mais conflitual do que esta, imperando um verdadeiro espírito de fronteira, o que, não sendo propriamente único em estabelecimentos coloniais, tem, em São Tomé, a particularidade de se manter durante séculos, o que já é mais original".¹⁰

Não admira que as prestações dos vários partidos na oposição no sentido de identificar, formular e avaliar opções políticas apresentando alternativas construtivas e viáveis à política governativa tenham sido relativamente fracas. As suas acções limitaram-se principalmente a acusações de corrupção e má gestão e tentativas de substituir o governo. Não obstante, a capacidade e vontade dos partidos concorrentes de manter a luta pelo poder dentro da estrutura da competição regulamentada constitucionalmente marca um sucesso relativo da democracia multipartidária em São Tomé e Príncipe.

⁸ *Público*, 12 de Julho de 1994.

⁹ Alocução do Presidente Trovoada no 22º Aniversário da Independência Nacional, 12 de Julho de 1997.

¹⁰ Arlindo Manuel Caldeira; *Mulheres, Sexualidade e Casamento no Arquipélago de S.Tomé e Príncipe (Séculos XV a XVII)*, Grupo de Trabalho do Ministério da Educação para as Comemorações dos Descobrimientos Portugueses, Lisboa 1997, p.47.

A degradação da economia

In the absence of "modern" habits of mind, the most theoretically correct IMF stabilization plan will have little effect. (Francis Fukuyama, Trust, 1995)

Depois da introdução do sistema democrático para a maioria da população santomense a situação económica não melhorou. Ao contrário, a pobreza aumentou e os indicadores sociais degradaram-se. Quase todos os objectivos económicos visados pelo governo e as instituições de Bretton Woods no âmbito do Programa de Ajustamento Estrutural (1987-1996) ficaram aquém das metas programadas. Enquanto a taxa de crescimento real do PIB foi projectada em 4 por cento ao ano durante os anos noventa, a taxa média de crescimento durante o período de 1991-1996 foi apenas 1.5 por cento. Como a taxa de crescimento demográfico anual foi 2.5 por cento, o PIB per capita baixou de \$483 em 1991 para \$317 em 1995.¹¹ Apesar de todos os investimentos financiados pela ajuda externa, o PIB real per capita em 1996 foi apenas 66 por cento do seu valor em 1981.¹² A diferença entre os preços e os salários, sobretudo os na função pública, aumentou cada vez mais. Devido a uma política fiscal desleixada, défices orçamentais contínuos e o crescimento da massa monetária, desde 1991 nenhum dos governos conseguiu conter a elevada taxa de inflação. Por exemplo, nos fins de 1995 o governo anunciou reduzir a taxa de inflação a 25 por cento em 1996.¹³ Todavia, a taxa naquele ano até atingiu 51.7 por cento.¹⁴ A inflação resultou numa desvalorização acelerada da dobra, que por sua vez alimentou a inflação. O valor da moeda local em relação ao dólar americano diminuiu de 187 dobras em Maio de 1991 para 4,650 em Julho de 1997. De 1991 a 1996 a dívida externa aumentou de \$215 milhões para \$257 milhões, dos quais 63 por cento relativos a credores multilaterais.¹⁵

¹¹ PNUD, São Tomé et Príncipe, Rapport 1995, 1996, p.4.

¹² The World Bank, *STP*, PFR, p.8.

¹³ The World Bank, *Draft Development Strategy Note*, Maio de 1996, p. 10.

¹⁴ Aide Memoire, *Mission de la Banque africaine de développement*, mai 1997.

¹⁵ The World Bank, *STP*, PFR, 1997, p.13.

Também os objectivos económicos da reabilitação do sector de cacau, da privatização agrícola e da distribuição das terras iniciada em 1993 não se materializaram. Apesar dos fundos estrangeiros de \$40 milhões investidos na reabilitação das plantações estatais, correspondendo a \$4,470 por hectare, e um lucro projectado para todas as cinco plantações geridas por empresas estrangeiras até 1995, em 1996 somente a empresa Bela Vista foi realmente rentável.¹⁶ Perante uma produção média de cacau de apenas 170 kg por hectare a produtividade das plantações geridas por empresas privadas ficou muito reduzida.¹⁷ O longo período do processo de maturidade dos novos cacauzeiros plantados nos últimos anos não chega para explicar a baixa produção. O fracasso das plantações geridas por empresas privadas criou uma dívida externa elevada para o Estado, enquanto as empresas estrangeiras ganharam os seus vencimentos financiados pelos doadores multilaterais sem quaisquer riscos empresariais. No âmbito da distribuição das terras das antigas plantações estatais cerca de 4,000 pequenos agricultores receberam 11,338 hectares (até 10 hectares por concessionário), enquanto 5,379 hectares foram atribuídos a médias empresas (10 a 100 hectares).¹⁸ Particularmente o processo da distribuição das médias empresas, cujos beneficiários são principalmente comerciantes, funcionários públicos e políticos da cidade sem experiência agrícola, decorreu de forma pouco transparente e acompanhado de graves irregularidades, como, por exemplo, "a inobservância por parte do Governo de forma deliberada, dos preceituados na Lei e nos regulamentos de distribuição".¹⁹ No primeiro ano a produtividade dos pequenos produtores de cacau foi entre 75 kg e 200 kg por hectare, o que era insuficiente para realizar um lucro significativo a fim de fazer investimentos ou de

¹⁶ The World Bank, *STP, Draft Development Strategy Note*, Maio de 1996, p. 8.

¹⁷ The World Bank, *STP, PFR*, Setembro de 1997, p.10.

¹⁸ The World Bank, *STP, PFR*, Setembro de 1997, p.10.

¹⁹ *Relatório da Comissão Eventual de Inquérito sobre a avaliação da legalidade do processo de distribuição e alienação do Património do Estado*, S.Tomé, 16 de Janeiro de 1997.

criar poupanças.²⁰ Os pequenos agricultores foram afectados por falta de formação, crédito, e ferramentas, acesso deficiente ao mercado devido a estradas inadequadas e falta de transporte. Um objectivo da privatização agrícola foi aumentar a produção anual de cacau para 8,000-10,000 toneladas, o nível de produção registado antes da independência. Contudo, a exportação do cacau até decresceu de 4.8 toneladas em 1991 para 3.2 toneladas em 1996. Embora o preço internacional do cacau aumentasse de \$1,072 para \$1,491 por tonelada neste período, as receitas da exportação de cacau diminuíram de \$5 milhões para \$4.8 milhões. O cacau ainda representou 96.6 por cento do valor das exportações em 1996²¹, quer dizer que o projecto da diversificação da exportação agrícola também não foi realizado. Neste momento não se sabe se os pequenos agricultores poderão alcançar um rendimento sustentável nem se as médias empresas serão viáveis.

A fim de diversificar e desenvolver a economia tanto o governo como o Banco Mundial identificaram outros sectores potenciais de crescimento, nomeadamente pequenas indústrias incluindo agro-indústrias, turismo, café, flores, produtos florestais tropicais, especiarias e pesca. Em Abril de 1992 o governo aprovou um novo código de investimentos a fim de atrair investidores privados locais e estrangeiros. Não obstante, até agora nenhuma das novas oportunidades económicas seleccionadas foi desenvolvida e muito menos contribuiu algo para as receitas nacionais. O único sector que notou um crescimento considerável foi o da construção cívil, mas o aumento das vivendas não é o investimento mais produtivo. Os únicos investimentos produtivos visíveis foram realizados no turismo, mas também o seu valor e impacto ficou muito aquém das expectativas ambicionadas. O Banco Mundial criticou o governo de ter falhado para criar o quadro suportável financeiro, administrativo, e institucional, assim como as infraestruturas adequadas necessárias para expandir as produções para a exportação. Um fraco processo de decisão ao nível político, agravado por uma organização deficiente foi identificado

²⁰ Simone Helmle, *Analyse kleinbäuerlicher Betriebssysteme. Landwirtschaftlicher Strukturwandel, Auswirkungen und Entwicklungspotenziale in São Tomé und Príncipe*, Universidade Técnica de Munique, 1997, p. 122.

²¹ The World Bank, *STP, PFR*, Setembro de 1997, p. 10.

como causa principal da má gestão económica.²² A falta de crédito, *know-how*, tecnologia, transporte adequado, fornecimento de energia regular, e dos canais de comercialização dificultaram a exploração dos vários sectores potenciais para o desenvolvimento.

Os dados relativamente à execução orçamental mostram diferenças significativas entre os valores programados e os valores realizados. Em geral as receitas ficaram aquém das programadas, enquanto as despesas ultrapassaram os seus valores fixados. Entre 1991 e 1996 as baixas receitas e as despesas elevadas resultaram em défices orçamentais frequentes. Durante este período o défice fiscal global médio correspondeu a 30 por cento do PIB.²³ Como consequência, os governos não estiveram em condições de cobrir as suas despesas correntes com as suas receitas. E muito menos o governo dispunha de meios para poder melhorar os salários dos funcionários públicos. Desde o início da Reforma Fiscal em 1990 foram elaboradas e aprovadas várias leis a fim de facilitar a recolha das diversas contribuições e taxas tributárias para aumentar as receitas do Estado. Porém, estas leis não foram aplicadas e implementadas devidamente. Em vez disso aumentaram a fuga ao fisco e a fraude fiscal, particularmente no que diz respeito as isenções excessivas concedidas e a prática da subfacturação das mercadorias importadas na alfândega. A Inspeção das Actividades Económicas estima que 80 por cento dos documentos de importação são falsificados, mas esta instituição afirma que não podia fazer nada, porque não tem os meios para verificar a autenticidade dos valores indicados.²⁴ No período de Janeiro a Junho de 1995 o valor das mercadorias importadas foi de 10,846 milhões de dobras, mas o imposto pago montou apenas a 13 milhões de dobras. Sem as isenções excessivas o valor destes impostos para o cofres do Estado tivesse sido 4,922 milhões de dobras.²⁵ Entre 1991 e 1996 as receitas tributárias em relação ao PIB

²² The world Bank, *STP: Draft Development Strategy Note*, Maio de 1996.

²³ The World Bank, *STP*, PFR, p.4.

²⁴ The World Bank, *STP*, PFR, Setembro de 1997, p.75.

²⁵ *Aide Memoire da Missão do Banco Mundial*, 3-17 de Dezembro de 1996, p.37.

estagnaram em 10 por cento.²⁶ A fraca mobilização das receitas agravou o défice fiscal. Devido às fracas receitas domésticas, no período de 1991 a 1996 entre 52 e 77 por cento das despesas totais foram efectuadas através do financiamento externo.²⁷ Uma outra parte das despesas foi financiada com créditos internos através do Banco Central, o que tanto aumentou a inflação como acelerou a desvalorização da dobra.

Quanto às despesas, em 1996 a indisciplina orçamental excedeu todos os anos anteriores. Em Outubro daquele ano o défice fiscal já tinha ultrapassado 7.8 biliões de dobras, enquanto o balanço fiscal corrente, excluindo donativos tinha sido programado num superavit de 4.4 biliões de dobras. O défice deveu-se a um excesso de despesas, entre as quais a compra de viaturas Renault Laguna, Safrane e Megane para uso dos membros do governo no montante de \$500,000, justificada pelo governo de Armindo Vaz (MLSTP/PSD, 1996) como urgente e de reconhecido interesse nacional. Este valor que nem estava orçamentado nem tinha cobertura cambial, corresponde quase ao dobro do orçamento total da educação.²⁸ O Conselho dos Ministros decidiu a aquisição das viaturas em 26 de Janeiro, exactamente oito dias após o desembolso da terceira tranche do segundo crédito de ajustamento estrutural (SACII) no valor de \$3.2 milhões pelo Banco Mundial. Este tinha destinado o montante principalmente para a importação de bens de primeira necessidade. Os gastos efectuados pelo governo para deslocações chegaram a \$700,000, o equivalente de 300 bilhetes ida e volta de Navigator Class para Lisboa. Esta verba também ultrapassou a soma das despesas para salários, gratificações e horas extraordinárias dos 3,600 funcionários públicos. Em comparação no mesmo período as despesas para giz e outros materiais básicos no ensino primário foram \$2,800, um pouco mais do que um bilhete de Navigator Class para Lisboa, enquanto apenas \$11,000 foram

²⁶ The World Bank, *STP*, PFR, Sept. 97, p. 19.

²⁷ The World Bank, *STP*, PFR, p. 6.

²⁸ *Aide Memoire da Missão do Banco Mundial*, 3-17 de Dezembro, 1996.

gastos para o sistema judiciário e nenhuma verba existiu para a manutenção das estradas.²⁹

A indisciplina financeira na execução do Orçamento Geral de Estado (OGE) foi facilitada pela ausência de controle, a não-aplicação das penas legais, e a falta duma instituição de auditoria. Um outro problema foram os atrasos consideráveis na preparação, aprovação e execução do OGE. Conforme a Lei sobre a Administração Financeira o prazo fixado para a aprovação do OGE pela Assembleia Nacional é o mês de Novembro do ano anterior.³⁰ Contudo, desde 1991 quase todos os governos atrasaram a elaboração do OGE. Consequentemente, os orçamentos de 1995 e de 1996 foram aprovados pela Assembleia Nacional apenas em Julho e em Agosto do mesmo ano respectivamente. A mudança frequente de governos e as consequentes substituições do pessoal na administração pública também contribuíram para as dificuldades da implementação do OGE. Além disso, a fraca coordenação e cooperação entre os diferentes departamentos e ministérios agravaram os problemas orçamentais.

Outros factores que dificultam uma gestão e administração eficazes e eficientes a todos os níveis do governo e das instituições estatais são os abusos, as irregularidades e o desrespeito pela Lei. Uma instituição financeira foi completamente arruinada por tais práticas cometidas pelos seus responsáveis. No âmbito da reforma financeira a antiga Caixa Popular (CP) foi reestruturada e rebatizada Caixa Nacional de Poupança e Crédito (CNPC) em 1993. Um advogado ligado ao PCD-GR, então no poder, foi nomeado director da nova instituição. Em consequências das irregularidades descobertas por ele, segundo as quais fundos no valor de 51 milhões de dobra tinham desaparecido na ex-Caixa Popular, em Agosto daquele ano a Assembleia Nacional constituiu uma Comissão Eventual de Inquérito para investigar o caso. Graças a um cheque sem cobertura tinha sido descoberto que entre Janeiro de 1991 e Agosto de 1993 o

²⁹ The World Bank, *STP, PFP*, Sept. 97, p.71.

³⁰ Decreto-Lei no. 1/1986.

montante de 43 milhões de dobras fora desviado. A maior parte do dinheiro foi desviada através de empréstimos dados a certas pessoas sem obedecer as normas estabelecidas pelo antigo sub-director da CP. Além disso, foi descoberto um aumento dos saldos dos titulares da conta no montante total de 91 milhões de dobras. Esta manipulação ocorreu quando os dados da ex-CP foram transferidos para o computador. Inicialmente cinco pessoas foram detidas, incluindo o antigo sub-director da Caixa, o secretário-geral do pequeno partido FDC-PSU, e o seu predecessor.³¹

Em meados de 1994 uma missão do Fundo Monetário Internacional (FMI) observou que a extensão do empréstimo pela CNPC ocorrera a um ritmo que causou preocupações relativamente à qualidade dos créditos. O FMI exigiu que a CNPC devia ser obrigada a aderir às percentagens estabelecidas para reservas obrigatórias, em vigor para todo o sistema bancário.³² Em Fevereiro do ano seguinte, uma missão conjunta do Banco Mundial e do FMI recomendou ao governo liquidar a CNPC, visto que a instituição não tinha conseguido os seus objectivos dentro do novo sistema financeiro. A missão criticou uma desordem extrema na gestão da CNPC e a concessão de inúmeros créditos em valores de 30 milhões de dobras a 100 milhões de dobras, sem quaisquer critérios financeiros, ultrapassando até o volume máximo de crédito estabelecido. O Presidente Trovoada afirmou que um défice acumulado de 2 biliões (\$1.6 milhões) tinha sido descoberto na CNPC, que foi dirigida pelo advogado ligado ao PCD-GR até à sua demissão em Julho de 1994. Devido ao escândalo, a CNPC tinha de suspender a concessão de novos empréstimos.

Em Abril de 1995 o quinzenário local *O Parvo* perguntou ao governo de Carlos Graça (1994-1995) se iria tomar medidas contra aqueles que foram responsáveis pelo desvio dos 2 biliões de dobras desaparecidos na CNPC.³³ Disse-se que os

³¹ *Notícias* no. 73, 3 de Setembro de 1993; *InformAfrica Confidencial*, no. 53, Setembro de 1993; *Diário da Assembleia Nacional de S. Tomé e Príncipe*, I Série - Número 9, 5ª sessão legislativa (1993-1994), Reunião plenária de 27 de Janeiro de 1994.

³² *Ajuda Memória da Missão do Fundo Monetário Internacional*, Julho/Agosto de 1994.

³³ *Revista O Parvo*, no. 15, 21 de Abril de 1995.

devedores eram comerciantes nacionais e membros da classe política.³⁴ Foi anunciado que o novo director da CNPC, um advogado e deputado do MLSTP/PSD investigaria a quem o dinheiro foi atribuído. Porém, em Setembro de 1995, o ministro das finanças, também do MLSTP/PSD, demitiu o novo director do seu cargo. Apesar das orientações de suspender a concessão de empréstimos, o director tinha emprestado 625 milhões de dobras (\$350,000) sem critérios violando as normas bancárias estabelecidas. Subsequentemente funcionários do Banco Central assumiram a gestão da CNPC. Em reacção à sua demissão, numa entrevista na televisão, o director demetido retaliou por acusar o ministro das finanças de ter desviado \$50,000 no âmbito da privatização da fábrica de cerveja Rosema. Depois de ter investigado as acusações do ex-director da CNPC, em Dezembro de 1995, o Procurador Geral da República, Silvestre Leite, confirmou a distribuição das gratificações ilegais de \$50,000, dos quais o ministro tinha recebido \$10,000 e funcionários do Gabinete de Privatização o resto, e recomendou a reposição do dinheiro nos cofres do Estado.³⁵ Enquanto os funcionários do Gabinete de Privatização contestaram a decisão do Procurador Geral da República, o ministro devolveu o seu prémio ilícito.

Em Janeiro de 1996, o governo nomeou um ex-governador do Banco Central (1992-1994) como novo director da CNPC. Em finais de 1994, o governo tinha demitido o então governador do Banco Central, porque tinha utilizado fundos suecos destinados para apoiar o balanço de pagamento para a aquisição de cinco carros de ocasião para a sua instituição. Foi anunciado que durante seis meses a gestão do novo director da CNPC seria supervisionada pelo Banco Central. Em Maio de 1997, uma missão do FMI criticou que a liquidação da CNPC, que não devia dar mais empréstimos depois da demissão do seu director, não tinha sido executada. Em vez disso, a CNPC até tinha retomado a concessão de créditos emprestando mais que 1 bilião de dobras (\$400,000) em 1996.³⁶ Finalmente,

³⁴ Revista *O Parvo*, no. 14, 30 de Março de 1995.

³⁵ Carta do Procurador Geral da República, Silvestre da Fonseca Leite, de 26 de Dezembro de 1995.

³⁶ *São Tomé et Príncipe - Aide mémoire de la mission de consultation du Fonds monétaire international*, mai 1997.

devido às pressões dos doadores multilaterais, em Outubro de 1997, o governo decretou a liquidação da CNPC, visto "que foram observados indicadores de que o estado de solvência da CNPC não é adequado aos níveis mínimos de segurança para operar no mercado".³⁷ Devido à falência da CNPC em Outubro de 1997 o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) não podia dispôr do seu saldo de 500 milhões nesta instituição financeira para pagar os salários dos pensionistas, mas tinha de recorrer a dinheiro depositado num outro banco.³⁸ Observadores locais duvidam que o Estado, como único accionista da CNPC, accione os seus mecanismos para recuperar o dinheiro dos devedores, pois muitos deles estão ligados ao Estado.³⁹

A ausência de uma fiscalização eficiente é um dos factores que facilita estas anomalias. Nem sequer há uma instituição de auditoria e aprovação das contas do Governo. Durante a época colonial todos os departamentos e serviços públicos em São Tomé estavam sujeitos a fiscalização. Anualmente tinham de prestar as suas contas ao Tribunal Administrativo, composto por quatro elementos. Nos primeiros anos após a independência este sistema continuou a ser aplicado, mas com o correr do tempo foi sucessivamente abandonado. Finalmente, em Fevereiro de 1982 o Tribunal reuniu-se pela última vez para a apreciação das despesas públicas. Conforme a Lei Base do Sistema Judiciário aprovada no âmbito da legislação democrática de 1991 cabe agora ao Supremo Tribunal de Justiça a auditoria de todos os serviços públicos com fundos do Estado. Mas devido à falta de meios materiais, técnicos e humanos o Tribunal não tem estado em condições de exercer esta função. Na prática, a função de fiscalização e controle é exercida pela Direcção de Finanças e a Inspeção Geral de Finanças, encarregadas com a elaboração do OGE e de fiscalização das despesas públicas.⁴⁰ Não obstante, as

³⁷ Decreto-Lei no.32/97.

³⁸ Revista *O Parvo*, no. 73, 28 de Outubro de 1997.

³⁹ Revista *O Parvo*, no. 72, 10 de Outubro de 1997.

⁴⁰ Dr. José Paquete d'Alva Teixeira, Conselheiro Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, *A Evolução do sistema de Controlo das Despesas Públicas em São Tomé e Príncipe*, 25 de Abril de 1995.

regras orçamentais foram violadas frequentemente e muitas operações financeiras foram efectuadas fora do OGE oficial.

Em São Tomé a introdução da democracia multipartidária por si só não podia levar a uma transparência maior e a prestação das contas na governação a fim de combater a corrupção e o abuso dos fundos públicos. Enquanto houve mais conhecimento e um debate público de casos de corrupção, a dimensão do problema não diminuiu. Ao contrário, desvios de fundos públicos, a apropriação ilícita dos bens do Estado e outras malversações, financiados pela ajuda externa e interesses económicos estrangeiros, floresceram, até com o conhecimento e a aceitação tácita da comunidade doadora. Regra geral, em São Tomé casos de abuso e de corrupção não são rectificadas e os transgressores andam impunes. Desde a independência apenas um dirigente acusado de corrupção foi autuado pela Justiça, ninguém foi condenado. Formalmente a Constituição garante uma jurisdição independente, mas na prática os juízes muitas vezes não são imparciais, pois são influenciados por subornos, intimidações e todo o tipo de interferências externas. Além disso, os seus salários são extremamente baixos, enquanto o sistema judiciário foi prejudicado por restrições orçamentais, condições inadequadas e uma falta de juízes e advogados bem formados.⁴¹ Consequentemente, processos instaurados chegam a tribunal com enormes atrasos e investigações em casos de corrupção são obstruídas. Mas não apenas a falta de meios e de quadros adequadamente formados, mas também a primazia da política e as dependências múltiplas dos juízes e magistrados no ambiente íntimo de uma sociedade pequena e pobre, onde não se pode recorrer ao anónimo, impediram o estabelecimento de uma jurisdição verdadeiramente eficaz e independente em São Tomé.

Comissões parlamentares investigaram alguns casos de acusação de corrupção, mas em geral actos de corrupção não são processados e muito menos punidos. Devido a um sistema judiciário fraco e à ausência de uma auditoria eficiente, o indivíduo corrupto raramente arrisca sanções. Mas quando acontece que se

⁴¹ U.S. Department of State. *São Tomé and Príncipe Country Report on Human Rights Practices for 1996*. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 30 de Janeiro de 1997.

tomam medidas disciplinares e legais contra uma pessoa suspeita de corrupção, os seus parentes e amigos costumam mobilizar os seus contactos e personalidades influentes para proteger o acusado. Numa sociedade pequena e pobre, onde os responsáveis estão interligados por relações pessoais e uma rede complexa de dependências e obrigações recíprocas, o Estado mal pode desenvolver uma autonomia forte perante os inúmeros interesses particulares. Existe um conflito contínuo entre os princípios particularistas e universalistas. Para muitas instituições é difícil aplicar regras imparciais, visto que os cidadãos invocam frequentemente laços pessoais ou simplesmente corrompem os funcionários. A degradação dos salários reais também contribui para o aumento da corrupção. A grande maioria dos funcionários públicos foi prejudicada pelas medidas de austeridade e a alta inflação reduzindo constantemente os seus salários reais. Rendimentos mensais correspondendo a um poder de compra de \$10 a \$20 numa situação em que os preços de transporte, energia e produtos alimentares já não estão indexados ao salário oficial, tornaram os funcionários ainda mais vulneráveis para subornos e corrupção.

Todos os governos democráticos mantiveram a administração pública abalofada irracionalmente pelo antigo regime através do clientelismo e do nepotismo, visto que recearam as consequências políticas de uma redução considerável, exigida pelo Banco Mundial e o FMI, enquanto não foram criados empregos alternativos para os funcionários supérfluos. Apenas em 1994 o governo demitiu 234 funcionários na sequência de um ultimato do Banco Mundial. Uma outra razão da relutância dos governantes para reduzir o sector é que eles próprios vêm da administração pública estando habituados a departamentos e ministérios repletos de pessoal que não tem tarefas claramente definidas nem orientações coerentes. Por outro lado, os próprios governos utilizaram frequentemente cargos burocráticos para distribuir emprego para os seus apoiantes. Por sua vez, os funcionários públicos muitas vezes são sujeitos a certas pressões dos seus próprios familiares e amigos no sentido de lhes fazerem um favor. Um provérbio local diz: "Quem tem padrinho na cozinha não morre de fome". Além disso não são raros os políticos e funcionários públicos que consideram os seus cargos públicos como uma fonte do rendimento privado que tentam aumentar.

Uma inventariação dos problemas que flagelaram São Tomé é muito complexa. Apesar dos problemas estruturais do subdesenvolvimento, a dimensão reduzida, a insularidade, a herança da economia de plantação, a instabilidade política e a corrupção, as fracas capacidades institucionais e organizativas em praticamente todos os níveis e sectores constituem um dos principais obstáculos para o desenvolvimento do país e estão na base de muitas dificuldades interligadas. A falta de *know-how* e de quadros bem formados contribui certamente para a fraca organização, mas não é a causa principal deste fenómeno nem faz justiça à complexidade do problema. Um outro factor é o impacto da cultura local, sobretudo no que diz respeito à ética laboral caracterizada pela indisciplina, morosidade, incumprimento do horário de trabalho e respectivas tarefas, absentismo frequente, falta de pontualidade, iniciativa e dinamismo. Esta ética laboral prende-se com uma forma de estar e de ser dos santomenses, sobretudo aqueles da origem forra, que se chamam léve-léve. Trata-se de "uma atitude de relaxe e semi-indiferença perante os problemas quotidianos que lhes deparam e que requerem solução, o que retarda assim a sua resolução e outras vezes a inviabiliza".⁴² A origem desta particularidade cultural vem de uma forma de protesto passivo contra a escravidão e o trabalho forçado. A natureza abundante e um ambiente tropical isento de catástrofes naturais facilitaram esta forma de protesto. A ética laboral resultante do léve-léve é provavelmente incompatível com qualquer modelo de desenvolvimento económico. As consequências têm sido uma administração ineficiente e investimentos pouco lucrativos.

Por sua vez, as capacidades organizativas deficientes aumentaram a tendência para uma mentalidade já existente de *rent-seeking* e corrupção, porque muitas pessoas nem dispõem do espírito nem da aptidão para engajar em outras actividades económicas como a produção e a prestação de serviços. Agravando a situação, pela mesma razão, dinheiro ganho por práticas ilícitas muitas vezes não é investido produtivamente na economia nacional, mas antes gasto para o consumo ou transferido para contas bancárias no estrangeiro. A entrada da ajuda

⁴² José Deus Lima, Associação Cultural Santomense, Conferência "Em Torno da Verdadeira Santomensidade", Centro do Ensino de Francês, S.Tomé, 26 de Setembro de 1997.

externa ao desenvolvimento e a criação de projectos no âmbito das reformas económicas, administrativas e estruturais aumentaram consideravelmente as oportunidades para o *rent-seeking* e a corrupção pelos responsáveis. Quanto à ajuda externa, esta foi ineficiente e os resultados deixaram muito a desejar. Apesar de uma ajuda externa de \$452 (1995) por habitante⁴³, a pobreza aumentou atingindo cada vez mais camadas da população santomense. O grupos afectados gravemente são aqueles, cuja primeira fonte de rendimento não é suficiente, mas que não estão em condições de encontrar uma segunda oportunidade para ganhar a vida.⁴⁴ Causas para a ineficácia da ajuda externa foram a aproximação dispersa dos doadores pelo governo, resultando em missões, estudos e projectos duplos e vários processos administrativos que por sua vez exigiram demais a fraca burocracia. Por outro lado, devido à falta da coordenação entre os doadores, cada um dos cerca de quarenta doadores indentifica, prepara e supervisiona os seus projectos separadamente criando elevados custos fixos, relativamente a países maiores.

Conclusão

As esperanças de um futuro melhor alimentadas pelos santomenses na altura da descolonização não foram realizadas durante os primeiros quinze anos da independência do país. O fracasso da política económica foi atribuído ao regime monopartidário e ao modelo de uma economia centralizada. Porém, apesar da concessão da ajuda internacional per capita mais alta do mundo, também a introdução do sistema multipartidário e da economia de mercado livre não resultou num melhoramento palpável do nível de vida da população. Ao contrário, para a maioria dos santomenses a situação económica até piorou. Ao mesmo tempo a democracia multipartidária não levou consigo uma maior estabilidade política. Uma política personalizada, o sistema semi-presidencial e a dependência dos políticos do Estado para os seus próprios rendimentos contribuíram para vários conflitos consecutivos criando uma instabilidade perpétua. Esta, por sua vez,

⁴³ \$57.4 milhões no total segundo o PNUD.

⁴⁴ The World Bank, *São Tomé and Príncipe*. Poverty Note, Junho de 1996.

complicou o desenvolvimento sócio-económico do país. Outros factores que estão na base dos resultados desiludidos da economia do país são a falta de quadros adequadamente formados e a fraca capacidade organizativa do governo e de toda a administração pública, agravada pela atitude de léve-léve. Outras causas da crise são a indisciplina financeira, a corrupção e os desvios dos fundos públicos, facilitados pela ausência total de uma fiscalização e auditoria eficientes e de uma jurisdição eficaz, independente e imparcial. A situação não se tornará melhor sem a solução destes problemas pelos próprios santomenses. Mas isso será um processo de longo prazo exigindo a boa vontade e a participação de todos os santomenses.