

Angola: Opções para a Prosperidade

Professor Paul Collier

Departamento de Economia,
Universidade de Oxford

(paul.collier@economics.ox.ac.uk)

Maio de 2006

Introdução

Angola celebra, no presente ano, trinta anos da libertação do colonialismo. Durante esse período, a economia sofreu um atraso devido à rebelião. O desenvolvimento não é possível em condições de guerra civil. Finalmente, a sociedade livrou-se desse fardo. O tempo é propício. Actualmente, Angola não só se encontra num período pós-conflito como vive uma excelente fase do preço do petróleo. Onde estará Angola nos próximos trinta anos? Como será a sociedade no ano 2036?

A melhor maneira de responder a esta pergunta é analisar as outras sociedades que enfrentaram esta combinação. O investimento mais útil que o Governo de Angola poderá fazer é o de comprar, para todo o Governo, dois conjuntos de passagens aéreas: um para a Nigéria e outro para a Malásia. Assim podem testemunhar qual é a situação actual desses países e, depois, perceber que, há 30 anos, ambos se encontravam na mesma condição em que Angola se encontra hoje.

*Em 1973, a **Nigéria** vivia um período de pós-conflito e começava a exploração do petróleo. O que aconteceu depois?*

Em 1983 foi consumido o *boom* do petróleo e o governo foi deposto num golpe de estado.

Em 1993 foi consumido o segundo *boom* do petróleo e havia ocorrido mais dois golpes de estado.

Em 2003 a economia estava tão pobre quanto antes de ter registado a entrada de 200 biliões de dólares do petróleo, e nesse ano iniciaram-se as reformas.

Por sua vez, em 1973, a Malásia acabava de emergir de devastadores motins inter-étnicos. Começava a receber grande quantidade de receitas de recursos naturais.

Em 1983 já havia prosperidade generalizada, com explícitos arranjos para todos os grupos étnicos usufruírem dos ganhos das receitas dos recursos.

Em 1983 havia um progresso espectacular. **A Malásia** atraía, de longe, o mais alto fluxo de investimentos per capita do mundo.

Em 2003 Malásia era uma economia de classe mundial: Kuala Lumpur tinha o edifício mais alto do mundo; o Presidente da República conseguiu transferir o poder numa transição harmoniosa e estável.

Estes dois países começaram, mais ou menos, onde Angola está a começar hoje e trinta anos depois não poderia ser diferente. As escolhas de hoje determinarão qual das duas vias o país seguirá.

Estes dois exemplos ilustram um fenómeno mais geral. Tanto os períodos pós-conflito como os de *boom* do petróleo são momentos, em que as escolhas de políticas, são muito mais importantes e variadas do que em situações normais. Algumas sociedades acertam enquanto outras falham, e as consequências são espectaculares. As escolhas que serão feitas nos próximos anos moldarão a sociedade para as décadas futuras, para o bem ou para o mal.

Lamentavelmente, a “opção implícita” é a de que Angola seguirá o exemplo da Nigéria, Lagos é actualmente a melhor visão de Luanda em 2036. Isto porque existem fortes forças políticas e económicas que conduzem a sociedade para este rumo. Os Nigerianos, nos anos 1970, não eram loucos. Teria sido necessária competência excepcional e visão para a Nigéria evitar o que aconteceu. A vossa maciça vantagem comparativamente à Nigéria dos anos 1970 é que podem aprender com os seus erros, tal como os Nigerianos acabam de aprender com os seus próprios erros. Não precisam de estragar as próximas três décadas.

Assim, que escolhas importa, de facto, fazer agora? Claro, tudo é importante, mas se tentarem fazer tudo ao mesmo tempo, fracassarão em tudo. Por isso, o que realmente importa agora? Limitar-me-ei a cinco pontos:

1. Desenvolver correctamente as bases macroeconómicas (isso é fácil)

Desenvolver correctamente as bases macroeconómicas não deverá absorver muita atenção do Governo porque são directas. Não precisa de nada pomposo.

1.1. Administrar o excedente fiscal

Nos próximos três anos ou mais, Angola deverá estar a administrar um excedente fiscal. Isto é duplamente mais prudente. Não se sabe quanto tempo durará a alta dos preços de petróleo. Mais importante, ainda não existe localmente sistemas para empregar melhor o erário público e, assim, deverão ser adiadas algumas despesas até que se melhore o sistema.

1.2. Estabeleça uma regra de regulação de médio prazo

O Governo deve estabelecer uma regra de regulação de médio prazo para as receitas dos recursos naturais. Uma vez que só se pode estabelecer este arranjo enquanto se vive uma possibilidade de excedentes temporários, o momento é agora. O objectivo seria o de regular as despesas, não reduzi-las. Por exemplo, poder-se-ia gastar de acordo com uma média de variação de cinco anos no preço mundial do petróleo. Esse arranjo não pode ser confundido com um “Fundo para as Futuras Gerações” que encaro como um erro grave. No fim de alguns anos esses fundos são invariavelmente

desmantelados e são transferidos de prudentes Ministros das Finanças para os seus corruptos sucessores. Pior ainda, se forem preservados, seriam absolutamente inapropriados para um país pobre como Angola: é necessário criar programas de investimentos dentro do país e não activos financeiros em Nova Iorque.

1.3. Bloqueio para Baixar a Inflação

Como um subproduto, o excedente fiscal porá fim aos seus problemas de inflação. Quando a inflação atingir dígitos singulares será considerado uma boa altura para se estabelecer um Banco Central independente com um mandato simples - manter baixa a inflação! O Governador do novo Banco Central terá um mandato de dez anos com uma cláusula, especificando que será demitido do cargo se houver aumento de inflação acima dos 15%, em qualquer ano, durante o seu mandato. Tal medida deverá ser amplamente publicitada.

2. Criação de três sistemas vitais de despesas públicas (isto é significativamente difícil)

O foco central dos esforços do governo não deve estar na poupança das receitas do petróleo, mas sim, em como empregá-las. Deverá haver um aumento de despesas públicas, e um aumento bastante rápido. Isto não significa uma escolha de política: as políticas impulsionarão seguramente os aumentos de despesas. A questão vital de política consiste em gerir bem esta despesa. Acho que existem três sistemas distintos que devem ser criados.

2.1. Criar sistemas de avaliação e de aquisições para infra-estruturas

Angola precisa de infra-estruturas e o petróleo deve financiar a sua construção. Em sociedades pós-conflito as despesas públicas em infra-estruturas são normalmente altamente produtivas. Porém, normalmente, a infra-estrutura pós-conflito é gerida pelos doadores de ajudas e isto estabelece normalmente padrões satisfatórios. Em Angola isto tem de ser gerido pelo Governo. Em certa medida os Chineses podem assumir esta gestão por vós, mas, não se tornem extremamente dependentes deles – o seu cadastro é bastante mau. Uma melhor abordagem seria estabelecer um sistema de “triagem dupla” de aprovação de projecto. A primeira avalia a taxa de retorno económico de um projecto. Botswana deve muito da sua prosperidade às regras do seu governo, que aprovava apenas projectos cuja taxa de retorno independentemente estimada excedesse um limiar crítico (que deverá ser, provavelmente, de cerca de 10%). Todos os projectos propostos, *sem excepção*, devem passar por este processo. Poder-se-á adquirir facilmente a perícia para efectuar estas análises independentes e isto poupar-vos-á biliões de dólares. Tão logo isto esteja a funcionar, os projectos realmente maus nem serão apresentados como proposta, tornando deste modo mais fácil as políticas. A segunda avalia a honestidade do processo de aquisições. A Nigéria estabeleceu, recentemente,

uma regra de que todos os projectos públicos tinham de ser alvo de concurso público competitivo. Isso é o mínimo elementar.

A taxa de despesas em infra-estruturas deverá ser limitada pela capacidade de absorção, conforme avaliação das taxas de retorno previstas. Assim, tendo sido alocado dinheiro para infra-estruturas, o montante que é gasto em qualquer ano deve ser determinado pelos limites de absorção. Existe assim a necessidade para a criação de um fundo de **infra-estruturas** no qual é depositado o dinheiro para infra-estruturas, até que o mesmo possa ser bem empregue, de forma produtiva. Isso é diferente de um fundo de regulação macroeconómica: Isso é determinado pela macroeconomia das aprovações de projectos. Isto é, de facto, uma mensagem chave; *o ritmo no qual Angola deverá empregar as suas receitas de petróleo deve ser determinado pelo ritmo no qual pode ser bem formulado usos produtivos para o dinheiro.*

Os processos de preparação e procuração de projecto estão relacionados com a autorização de um projecto. Quando houver tempo, importa estabelecer uma unidade de avaliação económica que aproveita as lições de projectos concluídos, e uma unidade de auditoria que “caça” a corrupção durante a construção. Porém, isto pode esperar um pouco mais.

2.2. Aumento maciço do volume e responsabilização das despesas sociais

Proporcionar melhores serviços públicos é a melhor maneira do cidadão comum beneficiar das receitas petrolíferas. As despesas devem aumentar significativamente, mas o dinheiro extra não é suficiente. Inquéritos de rastreio de despesas sociais em África constataram que a maioria do dinheiro não chega aos recipientes visados. É, por isso, vital criar melhores sistemas de realização e responsabilização. Parte da solução será incluir utentes comuns nos órgãos de supervisão dos serviços públicos a nível local. Por exemplo, as escolas devem ser administradas por órgãos compostos maioritariamente por encarregados de educação dos alunos. O órgão deve ter o controlo das finanças da escola. Os órgãos devem depois saber que as suas escolas têm bem definido um direito a receber dinheiro, que será enviado em intervalos regulares e o órgão é informado destes desembolsos. Sou igualmente a favor da criação de novos organismos públicos responsáveis pela contratação de serviços básicos, supervisionados por um órgão no qual estão representados tanto a sociedade civil como o governo. A função do organismo consiste em comprar os serviços tais como o ensino primário de uma vasta gama de provedores: igrejas, autoridades locais, ONGs – seja o que for considerado pela avaliação como eficaz em relação ao custo.

2.3. Distribuir algum dinheiro directamente às famílias

Angola está numa transição extraordinária, de uma economia de um per capita de USD 800 de cerca de dois atrás, para uma economia de um per capita de

USD 2,400 num espaço de cerca de dois. É inconcebível que o melhor uso deste gigantesco aumento seja gastar tudo isso através do governo. Mesmo se as despesas públicas forem brilhantes, o resultado seria um absurdo desequilíbrio entre o consumo público e o consumo privado. Nenhuma sociedade no planeta tem um consumo público maior que o consumo privado. Assim, o Governo de Angola necessita de canalizar o dinheiro do petróleo directamente para as famílias para que estas possam gastar o dinheiro no consumo privado. Qualquer arranjo desse tem de ser administrativamente muito simples para se evitar a corrupção. Provavelmente, o arranjo mais fácil consiste em oferecer pagamentos mensais a todas as crianças enquanto estiverem a estudar. Isto seria um maravilhoso incentivo para fazer progredir a educação primária universal. Enquanto for amplamente publicitada será auto-aplicativo: os encarregados de educação exigirão que as escolas recebam dinheiro. O nível real do pagamento poderia iniciar modestamente, como por exemplo USD2 por criança/por mês, e gerar um crescimento de rendimento permitido.

3. Limitar a futura emergência de apadrinhamento político (isto é muito difícil)

Angola está no processo da transição gradual para uma política democrática. Obviamente, isto é uma parte importante de desenvolvimento da sociedade Angolana. Porém, a concorrência eleitoral poderá levar as sociedades ricas em petróleo a grandes problemas. Muitas vezes, a estratégia política de vitória para atrair o apoio acaba por ser o patrocínio privado aos apoiantes chave em vez de prestar serviços públicos adequados à maioria. Foi o que aconteceu na Nigéria tanto durante o poder civil como o militar. Uma vez que os políticos competem entre si através de redes de patrocínios rivais, tais políticas devoram as receitas de petróleo sem o retorno produtivo. Um epicentro do patrocínio transforma-se na criação de empregos no sector público. Quanto mais for usado o emprego público para o patrocínio mais difícil será fazer com que os funcionários públicos prestem serviços adequados ao público. Daí, o paradoxo comum de um sector público que tem ao mesmo tempo excesso de pessoal, mas mesmo assim é improdutivo.

Como pode ser evitado as políticas de patrocínio? Existem três abordagens complementares.

3.1 Estabelecer mecanismos de fiscalização

De um modo geral, os países ricos em petróleo têm os mais fracos mecanismos de fiscalização sobre como são usadas as receitas públicas. Essa é a principal razão para que não cresçam mais rapidamente. O crescimento em economias de petróleo está forte e positivamente relacionada com os que possuem fracos mecanismos de fiscalização. Os mecanismos de fiscalização são parcialmente arranjos institucionais formais. Porém, muitos são informais tais como uma livre e informada mídia, e grupos engajados da sociedade civil. O Governo não pode ser a única fonte de mecanismo de fiscalização. A

transparência nas receitas petrolíferas constitui um necessário input para a transparência nas despesas.

3.2. Limitar o financiamento de campanhas

Assim que inicia a campanha política, se não for imposto o limite do montante legal a ser gasto nas campanhas, haverá uma “anarquia”. Na Nigéria, o custo médio de se ganhar um assento no Parlamento aumentou para cerca de \$500,000. Tendo gasto todo esse dinheiro os deputados são levados para a corrupção com vista a reembolsar tal montante. É necessário evitar um processo tão prejudicial quanto o acima referido.

3.3. Melhorar a informação do cidadão

Quanto mais informados estiverem os cidadãos sobre os seus direitos e sobre o potencial do petróleo para o fornecimento de serviços públicos, menos eficaz será o patrocínio privado na conquista de apoios. O patrocínio encontra terreno fértil na ignorância dos cidadãos. Os processos domésticos de educação da população, tal como as instituições de debate público e a mídia, assim como os processos internacionais, tais como a Internet, são extremamente importantes na construção de uma sociedade informada.

4. Gerir Divisões Pós-Conflito (isto é moderadamente fácil)

Todas as sociedades pós-conflito têm profundas divisões sociais. Muitas vezes capazes de gerar mais violência. O risco de reabertura de divisões é altamente sensível à escolhas de políticas. Três políticas provaram ser eficazes para assegurar globalmente uma sociedade pacífica e mais unificada.

4.1. Crescimento abrangente

Quanto mais rápido crescer a economia não petrolífera, mais pacífica será a sociedade. O crescimento e o aumento dos padrões de vida são a via segura e experimentada para a paz pós-conflito. Assim, o desafio consiste em usar as receitas petrolíferas para promover o sector não petrolífero, que retomarei na última secção da minha apresentação.

4.2. Priorizar despesas sociais

De um modo geral, em cenários pós-conflito, as despesas sociais são anormalmente importantes para o processo de crescimento. Em parte, tal medida transmite a toda a população que o futuro será de inclusão social. Por sua vez, a política reassegura as pessoas de que a violência não tornará a acontecer. É uma boa ideia ligar parte das receitas petrolíferas explicitamente às metas sociais específicas. Os elementos descomprometidos numa sociedade rica em petróleo acusam invariavelmente o governo de não usar o petróleo em benefício do cidadão

comum. Isso confirma-se tanto na Ásia como em África. Ao adoptar uma política pública e clara de ligação a um objectivo nacional de inclusão, tal como matricular todas as crianças no sistema de ensino e imunizá-las, o discurso dos descontentes torna-se menos plausível. Como um complemento para clarificação do uso das receitas petrolíferas, pode-se puxar o tapete aos críticos, tornando-as transparentes. Não basta que as receitas sejam bem usadas. Os incrédulos precisam de ser convencidos que é essa a verdade. Muitos governos, em situação similar, procuram por sinais “convincentes”. Felizmente, o governo de Angola tem disponível a Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas (EITI). O valor chave da EITI para o governo de Angola é que a mesma apresenta, aos seus críticos, que este está a gerir as receitas petrolíferas de maneira responsável. Gostaria de recomendar que o Governo subscreva esta iniciativa com a maior publicidade local possível!

4.3. Cortar substancialmente as despesas militares

A evidência mais paradoxal sobre como construir a paz pós-conflito relaciona-se com as despesas militares. Para se ganhar a guerra civil é necessário aumentar drasticamente as despesas militares, tal como fez o governo de Angola. Isso constituiu um investimento na paz. Em cenários pós-conflito, porém, elevadas despesas militares *aumentam* de forma significativa e substancial o risco da ocorrência de mais conflito. Isto é o resultado global para o qual existe uma sólida evidência. A razão porque somente em cenários pós-conflito as elevadas despesas militares geram o resultado contrário ao esperado é que tem efeito oposto para as elevadas despesas sociais.

Tal como elevadas despesas sociais indicam a inclusão e conferem confiança às pessoas, altas despesas militares indicam inevitavelmente a repressão. Tal prática intimida algumas pessoas e estimula outras. Nem na luta de David e Golias entre Israelitas e Palestinos, a repressão conseguiu garantir uma paz sustentável. Por isso, a opção mais segura consiste em reduzir decisivamente as despesas militares e transferir o orçamento para as despesas sociais.

5. Crescimento da Economia Não Petrolífera (isto é moderadamente fácil)

As sociedades pós-conflito crescem rapidamente se as políticas forem razoáveis e as áreas não petrolíferas, das sociedades ricas em petróleo, crescem rapidamente se as políticas forem boas. Como uma sociedade pós-conflito rica em petróleo, Angola tem a possibilidade para que a sua economia não petrolífera seja melhor que a da China na próxima década. Que políticas são essenciais para que isso se transforme em realidade?

5.1. Desregulamentação e anulação de impostos à economia não petrolífera

O sector privado de Angola continua a ser excessivamente regulamentado por padrões internacionais. Angola não precisa de aumentar as receitas fiscais da sua economia não petrolífera, excepto a dos diamantes e de outros recursos naturais. Há muita regulamentação, com vista a facilitar a tributação, quando Angola deve ter uma das economias não petrolíferas menos regulamentadas do mundo. A mudança da regulação acima da média para abaixo da média constituiria um tremendo estímulo para o crescimento, especialmente para as pequenas empresas que, muitas vezes, enfrentam as mais incómodas e mesquinhas regulamentações.

5.2. Encorajar a construção de pequena escala

Se Angola usar os recursos petrolíferos sabiamente, ela conhecerá uma grande e sólida explosão de construção. A construção pode ser intensiva em termos de mão-de-obra, criando inúmeros empregos para o cidadão comum. Isso deve ser um dos principais mecanismos de transmissão pelo qual as despesas petrolíferas se traduzem em rendimento para o cidadão comum. A elaboração e a escolha de projectos de infra-estruturas devem acomodar tal medida, encorajando as pequenas empresas locais a construir, usando métodos de mão-de-obra intensiva. Por exemplo, a construção de estradas rurais pode injectar empregos nas economias locais bem como produzir novas estradas.

5.3. Ajudar a agricultura a se preparar para a “doença Holandesa”

O petróleo irá fazer apreciar a taxa de câmbio e esmagar os produtos agrícolas que podem ser facilmente importados. Na Nigéria o amendoim e o cacau desapareceram numa década das exportações do petróleo. Em Angola o café e o milho terão provavelmente o mesmo destino. Em vez de resistir a essas mudanças, poderá ser melhor ajudar os camponeses a ajustá-las mudando para o produto que seja menos prontamente importados tais como mandioca, vegetais e criação de aves domésticas. Tal empreitada compete a um serviço de extensão agrícola. Isso também ajudará se os camponeses tiverem abundante acesso a empregos nas pequenas cidades em vez de se amontoarem em Luanda. Para o efeito, é necessário a descentralização das despesas públicas, com uma crescente parte direccionada para as regiões periféricas.

A “doença holandesa” também pode ser moderada. Uma vez que o petróleo representa um aumento no fornecimento de importações, a apreciação da taxa de câmbio real pode ser contida se existir um equivalente aumento na procura por importações. Isto pode ser alcançado, liberalizando as restrições de importação e melhorando a sua distribuição. As outras vias para se aumentar a procura de importações são a de ter um elevado conteúdo de importação para as despesas públicas, que acontecerá automaticamente com um impulso a favor das infraestruturas.

Conclusão

Angola encontra-se num ponto decisivo da sua história. As escolhas de agora determinarão se nos próximos trinta anos Angola seguirá o já estafado caminho trilhado pela Nigéria, ou adoptará uma caminhada mais difícil conducente a uma sociedade como a Malásia. O país decidirá qual destas sociedades os vossos filhos herdarão.

Se eu fosse o Ministro das Finanças de Angola, como distribuiria o meu tempo entre as cinco prioridades estabelecidas acima? Algumas são mais importantes que as outras, e algumas mais fáceis que outras. Eis o que sugeriria:

5% - desenvolver correctamente as bases macroeconómicas

35% - criar sistemas para despesas públicas responsáveis

20% - limitar o patrocínio político

20% - criar unidade pós-conflito

20% - fazer crescer a economia não petrolífera.

Mas não sou o Ministro de Angola, apenas um espectador. Espero viver o suficiente para ver como será Angola em 2036. Angola está neste momento a moldar o futuro, para o bem ou para o mal.