

O Ambiente Macroeconómico como Fator Crítico da Construção da Resiliência Económica de Pequenos Estados Insulares: O caso de São Tomé e Príncipe

Maria do Carmo Trovoada Pires de Carvalho Silveira

Orientadora: Prof. Doutora Carla Margarida Barroso Guapo da Costa,
Professora Catedrática Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
da Universidade de Lisboa

*Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutora em Ciências
Sociais, especialidade em Desenvolvimento Socioeconómico*

*Lisboa
2021*

O Ambiente Macroeconómico como Fator Crítico da Construção da Resiliência Económica de Pequenos Estados Insulares: O caso de São Tomé e Príncipe

Maria do Carmo Trovoada Pires de Carvalho Silveira

*Orientadora: Prof. Doutora Carla Margarida Barroso Guapo da Costa,
Professora Catedrática Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da
Universidade de Lisboa*

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutora em Ciências Sociais,
especialidade em Desenvolvimento Socioeconómico

Júri:

Presidente:

- Doutor Heitor Alberto Coelho Barras Romana, Professor Catedrático e Presidente do Conselho Científico do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Vogais:

- Doutora Carla Margarida Barroso Guapo da Costa, Professora Catedrática Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;
- Doutor Rogério Roque Amaro, Professor Associado Escola de Ciências Sociais e Humanas ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa;
- Doutora Cláudia Sofia Santiago Ribeiro Vaz, Professora Auxiliar Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;
- Doutora Lara Patrício de Moura Tavares, Professora Auxiliar Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;
- Doutor Pedro Veiga Vaz da Silva Goulart, Professor Auxiliar Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;
- Doutora Maria das Neves Ceita Batista de Sousa, Professora Universidade Lusíada de São Tomé e Príncipe.

*Lisboa
2021*

Dedicatória

À Deus

À Claudete e à San China,

Minha mãe e minha saudosa avó, duas mulheres que moldaram a minha forma de ser e de estar na vida.

Aos meus filhos, Geisel, Kélvio e Junila

Agradecimentos

A elaboração desta tese de doutoramento foi um trabalho árduo e solitário, mas a mesma não seria possível sem os contributos e os estímulos de várias pessoas e instituições a quem tenho de expressar a minha gratidão, pedindo desculpas por eventuais omissões.

Começo por expressar o meu mais profundo agradecimento à Professora Doutora Carla Guapo Costa, minha ilustre orientadora, pelo incansável apoio prestado durante a elaboração desta tese, pelos conselhos e sugestões feitos com competência e rigor científico, pela compreensão e palavras de encorajamento que tanto me animaram a levar adiante este projeto.

Ao ilustre Professor Doutor Manuel Meirinho, antigo Presidente do ISCSP e à toda a equipa de professores que durante a fase curricular se deslocou a São Tomé para ministrar conhecimento e experiência, manifesto os meus agradecimentos pelo vosso carinho, ensinamentos ministrados e espírito de colaboração. À Professora Doutora Cláudia Vaz, a quem recorri várias vezes com pedidos de sugestões e esclarecimentos, deixo expresso um agradecimento particular pelo seu pronto e prestimoso apoio.

Agradeço, igualmente a Universidade Pública de São Tomé e Príncipe, na pessoa do seu Presidente, Dr. Peregrino Costa, pela oportunidade que me foi dada para transformar em realidade este sonho de longa data.

Os meus agradecimentos são, também, extensivos a todas as personalidades entrevistadas pela disponibilidade e colaboração. Expresso, igualmente, um agradecimento particular ao Professor Doutor Duarte Pitta Ferraz e ao Doutor Dilson Tiny pelo apoio prestado na revisão do texto.

Ao meu marido, Fernando Silveira, e aos meus filhos, Geisel, Kélvio e Junila, que me fazem aceitar todos os desafios com entusiasmo, vão os meus sinceros agradecimentos pelo incansável apoio na procura de literatura e sua tradução e pela paciência que sempre tiveram nos momentos da minha ausência.

RESUMO

A tese investiga a temática da resiliência económica de Pequenos Estados Insulares. Tomando como estudo de caso, São Tomé e Príncipe, pretende-se analisar e compreender os desafios das políticas macroeconómicas na construção da resiliência económica de uma pequena economia insular e compreender por que razão as políticas macroeconómicas implementadas neste país não têm contribuído para promover a sua resiliência económica.

A investigação fundamentada na análise da bibliografia sobre a temática, nos indicadores sociais e económicos e na perceção de alguns *policymakers* obtida através de entrevistas de elite semiestruturadas permite-nos considerar que em São Tomé e Príncipe não foram criadas, pelos governos, as condições básicas para a construção da sua resiliência económica. Da investigação emergiram um conjunto de fatores que levam a considerar que a falta de uma visão estratégica para o crescimento económico e o desenvolvimento no médio/longo prazos, as políticas macroeconómicas não têm merecido a devida relevância no contexto das políticas públicas, ao contrário do que se observou em outros países com características similares. A fragilidade institucional aliada à falta de sentido de interesse geral condicionam o contributo das políticas macroeconómicas na promoção do crescimento económico sustentável, em particular e a promoção de mudanças para o desenvolvimento, em geral.

Palavras-chave: Pequeno Estado Insular em Desenvolvimento, resiliência económica, vulnerabilidade, choque exógeno, políticas macroeconómicas.

ABSTRACT

The thesis investigates the theme of the economic resilience of Small Island States. Taking São Tomé and Príncipe as a case study, we intend to analyze the contribution / challenges of macroeconomic policies in building the economic resilience of a small island economy to understand why policies implemented in this country have not contributed to promote its economic resilience.

The research, based on the analysis of the literature on the subject, social and economic indicators as well as the perception of policymakers obtained through semi-structured interviews allow us to consider that in São Tomé and Príncipe the government has not created sustainable essential conditions for building the country's economic resilience. From this research emerged a set of factors that allow to consider that due to lack of strategic vision for economic growth and development in medium/long terms, macroeconomic policies have not been given due relevance in the context of public policies, in contrast of what has been observed in other countries with similar characteristics. The institutional weakness along with lack of the sense of general interest have conditioned the contribution of macroeconomic policies in promoting sustainable economic growth, in particular, and the promotion of changes for development, in general.

Keywords: Small Island Developing State, economic resilience, vulnerability, exogenous shock, macroeconomic policies.

Índice Global

DEDICATÓRIA	I
AGRADECIMENTOS	II
RESUMO	III
ABSTRACT	IV
ÍNDICE GLOBAL	V
LISTA DE TABELAS	VIII
LISTA DE GRÁFICOS	IX
LISTA DE FIGURAS	IX
ACRÓNIMOS E SIGLAS	X
INTRODUÇÃO	1
1. CONTEXTUALIZAÇÃO E RELEVÂNCIA DO TEMA	2
2. REVISÃO DA LITERATURA	6
3. PROBLEMÁTICA, OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO E QUESTÃO NUCLEAR	10
4. RESUMO DA ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	11
5. ESTRUTURA DA TESE.....	15
PARTE I	18
CAPÍTULO 1. ABORDAGENS A ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO	18
ENQUADRAMENTO.....	19
1.1. A GÊNESE DO CONCEITO DO DESENVOLVIMENTO.....	19
1.2. DESENVOLVIMENTO COMO MERO CRESCIMENTO.....	24
1.3. NOVAS ABORDAGENS DO DESENVOLVIMENTO.....	37
1.4. SÍNTESE	48
CAPÍTULO 2 PEQUENOS ESTADOS INSULARES EM DESENVOLVIMENTO: SINGULARIDADE E DESAFIOS DE DESENVOLVIMENTO	50
ENQUADRAMENTO.....	51
2.1. CARACTERIZAÇÃO DE PEQUENOS ESTADOS INSULARES EM DESENVOLVIMENTO (PEID).....	51
2.2. A SINGULARIDADE DOS PEID	57
2.3. A DIFÍCIL INSERÇÃO NA ECONOMIA GLOBAL	67
2.4. MODELOS DE DESENVOLVIMENTO	73
2.5. SÍNTESE	78
CAPÍTULO 3. A ESPECIFICIDADE DO DESENVOLVIMENTO DE UM PEID: O CASO DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	79
ENQUADRAMENTO.....	80
3.1. METODOLOGIA DE ANÁLISE.....	80
3.2. SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE: GEOGRAFIA, CLIMA, DEMOGRAFIA	82
3.3. A COLONIZAÇÃO E ECONOMIA DE PLANTACÕES.....	86
3.4. O PÓS-INDEPENDÊNCIA: ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO	89
3.5. MODELO DE DESENVOLVIMENTO	94

3.6.	ESTRUTURA DA ECONOMIA.....	96
3.7.	CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIS E COMPETITIVIDADE EXTERNA.....	99
3.8.	FRAGILIDADE POLÍTICA E GOVERNABILIDADE.....	102
3.9.	POBREZA E FRAGILIDADE SOCIAL.....	103
3.10.	FRAGILIDADE AMBIENTAL.....	104
3.11.	SÍNTESE.....	106
PARTE II.....		107
CAPÍTULO 4. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA DOS PEID.....		107
	ENQUADRAMENTO.....	108
4.1.	O CONCEITO DE RESILIÊNCIA ECONÓMICA.....	108
4.2.	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONSTRUÇÃO DA RESILIÊNCIA ECONÓMICA DOS PEID.....	120
4.3.	ANÁLISE DOS DETERMINANTES DA RESILIÊNCIA ECONÓMICA.....	130
4.4.	O ÍNDICE DE RESILIÊNCIA ECONÓMICA (IRE) DE BRIGUGLIO.....	134
4.5.	SÍNTESE.....	137
CAPÍTULO 5. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS E A RESILIÊNCIA ECONÓMICA DOS PEID.....		138
	ENQUADRAMENTO.....	139
5.1.	POLÍTICA MACROECONÓMICA, ESTABILIDADE MACROECONÓMICA E CRESCIMENTO ECONÓMICO..	139
5.2.	FRAGILIDADES MACROECONÓMICAS E CRESCIMENTO ECONÓMICO NOS PEID.....	146
5.3.	POLÍTICAS MACROECONÓMICAS E RESILIÊNCIA ECONÓMICA DOS PEID.....	147
5.4.	SÍNTESE.....	156
CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE SEYCHELLES.....		157
	ENQUADRAMENTO.....	158
6.1.	BREVE APRESENTAÇÃO DE SINGAPURA E DE SEYCHELLES.....	159
6.2.	CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIS E FATORES DISRUPTIVOS ENFRENTADOS.....	163
6.3.	PRINCIPAIS TRAJETÓRIAS DE CRESCIMENTO ECONÓMICO.....	164
6.4.	CONTEXTO MACROECONÓMICO EM QUE OCORRERAM OS RESPECTIVOS PROCESSOS DE CRESCIMENTO (TAKE OFF).....	172
6.5.	PRINCIPAIS DETERMINANTES DO SUCESSO ECONÓMICO.....	180
6.6.	SÍNTESE DAS OPÇÕES ESTRATÉGICAS DE CRESCIMENTO E DAS POLÍTICAS SEGUIDAS POR SINGAPURA E SEYCHELLES.....	185
6.7.	SÍNTESE.....	191
PARTE III.....		192
CAPÍTULO 7- POLÍTICAS MACROECONÓMICAS E RESILIÊNCIA ECONÓMICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE.....		192
	ENQUADRAMENTO.....	193
7.1.	PRINCIPAIS ORIENTAÇÕES DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS.....	195
7.2.	O DESEMPENHO MACROECONÓMICO E A RESILIÊNCIA ECONÓMICA.....	199
7.3.	ANÁLISE DAS PRINCIPAIS FRAGILIDADES DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS.....	210
7.4.	ANÁLISE DA GOVERNANÇA MACROECONÓMICA.....	226
7.5.	AS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE: ANÁLISE SWOT.....	232
7.6.	SÍNTESE.....	239

CAPÍTULO 8. A PERSPETIVA DOS <i>POLICYMAKERS</i> SOBRE A POLÍTICA MACROECONÓMICA EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	241
ENQUADRAMENTO.....	242
8.1. ASPETOS METODOLÓGICOS	243
8.2. VISÃO POLIFACETADA DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: ANÁLISE DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS.....	247
8.3. INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS DAS ENTREVISTAS	254
CAPÍTULO 9 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	258
ENQUADRAMENTO.....	259
9.1. CONCLUSÕES DA INVESTIGAÇÃO	259
9.2. CONTRIBUTOS PARA A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA MACROECONÓMICA PARA A RESILIÊNCIA ECONÓMICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	263
9.3. CONTRIBUIÇÃO PARA O CONHECIMENTO CIENTÍFICO	268
9.4. LIMITES DA INVESTIGAÇÃO.....	268
9.5. PISTAS PARA INVESTIGAÇÕES FUTURAS	269
REFERÊNCIAS	270
ANEXOS.....	295
ANEXO 1- TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS.....	296
ANEXO 2- GUIÃO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS	315

Lista de Tabelas

TABELA 1: LISTA DOS PEID NÃO MEMBROS DA ONU.....	53
TABELA 2: LISTA DOS PEID MEMBROS DA ONU	54
TABELA 3: INDICADORES SELECIONADOS DE ALGUNS PEID (2017).....	55
TABELA 4: EMPREGO POR SECTOR (EM % DO TOTAL).....	97
TABELA 5: SINGAPURA E SEYCHELLES- ALGUNS INDICADORES SOCIOECONÓMICOS (2018).....	161
TABELA 6: ALGUNS INDICADORES SOBRE EVOLUÇÃO DE SINGAPURA (1960-1990).....	167
TABELA 7: SINGAPURA, INDICADORES MACROECONÓMICOS (1960-1997).....	172
TABELA 8: SINGAPURA, TAXA DE VARIAÇÃO DA OFERTA MONETÁRIA (1965-73)	174
TABELA 9: SEYCHELLES: ALGUNS INDICADORES MACROECONÓMICOS (1996-2000).....	177
TABELA 10: SINGAPURA E SEYCHELLES, RESUMO DAS OPÇÕES ESTRATÉGICAS DE DESENVOLVIMENTO SEGUIDAS	186
TABELA 11: SINGAPURA: IDE (MÉDIA POR DÉCADA, MILHÕES DE US\$).....	187
TABELA 12: SINGAPURA E SEYCHELLES, POLÍTICAS MACROECONÓMICAS SEGUIDAS (QUADRO COMPARATIVO)	189
TABELA 13: MEDIDAS DE ESTABILIZAÇÃO MACROECONÓMICA APOIADAS PELO FMI E BANCO MUNDIAL	197
TABELA 14: STP, CRESCIMENTO PIB REAL E PIB <i>PERCAPITA</i>	200
TABELA 15: RESUMO DAS ESTATÍSTICAS FINANCEIRAS DO GOVERNO (2014-2018).....	202
TABELA 16: FLUXOS DE IDE POR JURISDIÇÃO EM 2015	215
TABELA 17: CRESCIMENTO MÉDIO DO PIB <i>PERCAPITA</i> (%), POPULAÇÃO INFERIOR A 4 MILHÕES	215
TABELA 18: SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE: INCENTIVOS FISCAIS PARA ATRAÇÃO DE IDE	219
TABELA 19: INCENTIVOS FISCAIS AO INVESTIMENTO PRIVADO (DECRETO-LEI 15/2016).....	221
TABELA 20: MODELO DE ANÁLISE SWOT	233
TABELA 21- MATRIZ SWOT	236
TABELA 22: MATRIZ DE ESTRATÉGIAS SWOT	237
TABELA 23: MATRIZ DA ANÁLISE SWOT	238
TABELA 24: PERSONALIDADES ENTREVISTADAS, POR ORDEM DA ENTREVISTA	246
TABELA 25: ARTICULAÇÃO ENTRE AS QUESTÕES, O OBJETO DE ESTUDO E A PERGUNTA DE PARTIDA.....	247
TABELA 26: SÍNTESE DAS RESPOSTAS DOS ENTREVISTADOS.....	248

Lista de gráficos

GRÁFICO 1: VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO, CACAU, PRODUÇÃO AGRÍCOLA TOTAL, 1961-2016 (MILHARES DE USD).....	96
GRÁFICO 2. STP- CONTRIBUIÇÃO PARA O PIB DO LADO DA OFERTA, 2001-2017 (% DO PIB)	97
GRÁFICO 3: SINGAPURA: EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE POUPANÇA E DE INVESTIMENTOS (EM % DO PIB)	175
GRÁFICO 4: SEYCHELLES, RECEITA, DESPESA, SALDO FISCAL (1981-2003).....	176
GRÁFICO 5: DESPESA E RECEITA, EM % DO PIB	203
GRÁFICO 6: SALDO PRIMÁRIO EM % DO PIB	203
GRÁFICO 7: CONTA CORRENTE E BALANÇA COMERCIAL EM % DO PIB	204
GRÁFICO 8: TAXA DE CÂMBIO EFETIVA REAL DA DOBRA FACE AO EURO (2005-2017).....	207
GRÁFICO 9: TAXA DE INFLAÇÃO EM STP, PAÍSES DE BAIXO RENDIMENTO E A ZONA EURO (%).....	208

Lista de figuras

FIGURA 1: LOCALIZAÇÃO DOS PEID	52
FIGURA 2: LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE.....	83
FIGURA 3. ÍNDICE DE RESILIÊNCIA DE BRIGUGLIO (2014): SÍNTESE DAS COMPONENTES E INDICADORES USADOS	134
FIGURA 4: QUATRO GERAÇÕES DE CÓDIGO DE INVESTIMENTO	218

Acrónimos e siglas

ACE	Acordo de Cooperação Económica
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BCSTP	Banco Central de São Tomé e Príncipe
BPOA	Programa de Ação de Barbados
CARICOM	Comunidade e Mercado Comum das Caraíbas
CEPAL	Comissão Económica para a América Latina
CCRIF	Mecanismo de facilidade Seguro para Riscos de Catástrofes da Caraíbas
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
ECB	European Central Bank
ENRP	Estratégia Nacional de Redução da Pobreza
EUA	Estados Unidos da América
FCA	Facilidade de Crédito Alargada
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDE	investimento direto estrangeiro
INE-STP	Instituto Nacional de Estatísticas de São Tomé e Príncipe
IRC	Imposto sobre rendimento de pessoas coletivas
IVA	Imposto sobre valor acrescentado
FED	Federal Reserve Bank
MAS	Autoridade Monetária de Singapura
MLSTP	Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OGE	Orçamento Geral do Estado
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAE	Programa de Ajustamento Estrutural
PEFA	Avaliação da Gestão das Finanças Publicas
PEID	Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRGF	Programa de Luta contra a Pobreza e Crescimento
STP	São Tomé e Príncipe
TOFE	Tabela de Operações Financeiras do Estado
UNCED	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
US\$	Dolar dos Estados Unidos da América
ZEE	Zona Económica Exclusiva
NFL	Non performan loan

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

“Oh, SãoTomé e Príncipe

Acorda do sono dos quinhentos

Sacode as poeiras dos vinte

E veste o quimono

Do século vinte um ...”

Jerónimo Salvaterra

1. Contextualização e relevância do tema

O objeto de estudo da presente tese é a investigação da resiliência económica de Pequenos Estados Insulares, no contexto da complexidade de um processo de desenvolvimento socioeconómico. Tomando como estudo de caso, São Tomé e Príncipe, pretende-se analisar os contributos das políticas macroeconómicas na construção da resiliência económica de uma pequena economia insular e compreender por que razão as políticas implementadas neste país não têm proporcionado um ambiente macroeconómico para a construção da resiliência económica, ao contrário do que se verificou noutros países com idênticas características.

Nas últimas décadas a Economia do Desenvolvimento tem centrado a sua análise na complexidade dos desafios do desenvolvimento de uma vasta periferia de países menos desenvolvidos, sendo a atribuição do Prémio Nobel da Economia do ano 2019 ao trio Abhijit Banerjee, Esther Duflo e Michael Kremer pela sua abordagem experimental num estudo relacionado com formas de mitigação da pobreza a expressão do reconhecimento da necessidade de a Ciência Económica não perder de vista o Homem e a realidade envolvente e que o combate à pobreza mundial é uma prioridade.

Este renovado interesse em questões relacionadas com este grupo de países pode ter sido desencadeado, de acordo com Guillaumont (2011), por eventos como os problemas sociopolíticos que interromperam o crescimento económico em vários países africanos ou os efeitos de sucessivas crises económicas e financeiras que têm afetado a economia mundial, mas reflete, também, a preocupação internacional com as características estruturais de grupos específicos de países, tal como expresso em várias

INTRODUÇÃO

reuniões e resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU). Trata-se, designadamente do grupo de Países Menos Desenvolvidos (PMD), um grupo formal estabelecido pela Assembleia Geral da ONU em 1971 e outro informal instituído em 1994, os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID), grupo a que São Tomé e Príncipe pertence.

Com efeito, vários estudos de que são alguns exemplos os de Briguglio (2008, 2009), Santos-Paulino (2010), Mark McGillivray et al, (2013), indicam que os PEID enfrentam desafios de desenvolvimento únicos que derivam de fatores tais como a pequena dimensão do território, recursos naturais e base de exportações limitados e suscetíveis a choques económicos externos, o isolamento relativo ou a localização remota, a exposição a desastres naturais e efeitos de alterações climáticas que criam situações de grande vulnerabilidade económica.

Tais características, por sua vez, manifestam-se numa série de vulnerabilidades macroeconómicas que podem afetar, adversamente, o crescimento económico deste grupo de países (Briguglio, 2008, 2009; Guillaumont, 20010; Velloso, 2013), sendo o alto grau de flutuação do PIB e das receitas de exportação observado em muitos pequenos Estados considerado como uma das manifestações desse alto nível de exposição a choques exógenos (Atkins *et al*, 2000).

Porém, estudos de Briguglio (2008, 2009), observam que as experiências de alguns PEID tais como Singapura, Maurícias, Seychelles, Bahamas, entre outros, parecem sugerir que existem fatores que podem compensar as desvantagens associadas à incapacidade de beneficiar de economias de escala, porquanto, apesar da sua elevada exposição a choques externos, estes PEID conseguem gerar um nível elevado de PIB *per capita*. Briguglio observa que a vulnerabilidade económica não se traduz automaticamente num baixo PIB *per capita* ou em altas taxas de instabilidade por ser, apenas, uma variável na equação e advoga que os países vulneráveis devem adotar políticas de construção de resiliência que lhes permita lidar com a sua inerente vulnerabilidade.

Com efeito, Briguglio (2009) limita a vulnerabilidade económica a características que são permanentes ou semipermanentes abordando, igualmente, um conceito de resiliência económica definida, pelo próprio, como “a capacidade de uma economia de se recuperar face a choques exógenos, anulando ou minimizando os seus efeitos” (Briguglio,

INTRODUÇÃO

2009, p.6), referindo-se, por conseguinte, à resiliência como algo ”*nurtured*”, ou seja, induzido por políticas públicas adequadas, sendo estas consideradas como pilares estruturantes da resiliência económica (Guillaumont, 2009). Briguglio (2014) admite, por conseguinte, que muitos Pequenos Estados são altamente vulneráveis e malgovernados economicamente e se caracterizam por alta exposição a choques e falta de políticas de resiliência. Por se afigurar central nesta investigação, o conceito de resiliência económica será analisado ao longo da tese com o propósito de aportar contributos para a melhoria da sua compreensão.

Entre as políticas públicas suscetíveis de promover a resiliência económica de um pequeno Estado insular, as macroeconómicas destacam-se, enquanto fator estruturante de um ambiente económico propiciador (ou inibidor) do crescimento (Briguglio, 2008, 2009; Caldera-Sanchez, 2015; Atkins et al. 2000), situação bem patente na experiência dos PEID com elevado padrão de desenvolvimento, dois dos quais, analisados neste estudo. A implementação por estes PEID de políticas macroeconómicas que levaram a criação de ambiente macroeconómico estável e atrativo permitiu que os mesmos registassem elevados níveis de PIB *per capita*, ao contrário de outros que, apesar de recursos naturais abundantes, tiveram um desempenho económico modesto, a que não é alheia a instabilidade política e macroeconómica que os tem assolado (Nolulu, 2007).

Por conseguinte, a problemática da construção da resiliência dos PEID encontra-se, atualmente, no centro das preocupações das organizações internacionais dada a ideia de que a vulnerabilidade económica prejudica o desenvolvimento e que o conceito de resiliência económica revela uma forte ambição que extravasa os conceitos de luta contra a pobreza e contra a vulnerabilidade para abranger, também, o desenvolvimento humano.

São Tomé e Príncipe enquadra-se no grupo dos PEID mais vulneráveis e menos resilientes do mundo (Briguglio, 2014). O seu PIB *per capita* (USD 1.700 em 2018) é um dos mais baixos do mundo (Banco Mundial, 2018) e o crescimento médio deste indicador foi de apenas 0,5% ao ano na última década (Banco Mundial, 2018), um nível claramente insuficiente face a uma população que tem crescido a uma taxa de 2% ao ano, em média, no mesmo período (INE-STP). Este indicador revela, entre outros aspetos, a fraqueza do setor produtivo nacional que se caracteriza pela quase inexistência de infraestruturas produtivas e um tecido empresarial ainda embrionário e com fraca capacidade de criação

INTRODUÇÃO

de riqueza e de emprego (BAD, 2013; Velloso, 2013; Banco Mundial, 2018), a que não são alheias as políticas económicas implementadas ao longo de várias décadas.

Durante mais de 30 anos o país tem vindo, com o apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, a implementar reformas económicas que teriam por objetivo, entre outros, contribuir para a criação de um ambiente macroeconómico propiciador do crescimento económico sustentável, o que não aconteceu. Ao contrário do que era de se esperar, o ambiente macroeconómico mantém-se frágil e pouco atrativo a investimentos produtivos. Assim, coloca-se a questão de saber por que razão alguns PEID conseguem elevados níveis de PIB *per capita* e São Tomé e Príncipe não consegue e até que ponto as políticas macroeconómicas implementadas no país têm contribuído para tal. Assim, o debate sobre a resiliência económica e o respetivo processo de construção lançam luz sobre a razão de um conjunto de PEID terem conseguido bons resultados económicos, apesar de estarem altamente expostos a choques externos.

Para além da extraordinária, e renovada, relevância académica e social das questões relacionadas com os processos de desenvolvimento e as dificuldades que os mesmos enfrentam, são várias as razões da escolha deste tema. A primeira tem a ver com o interesse da investigadora em dar um contributo ao pensamento científico para o desenvolvimento do seu país, movida por crescentes preocupações relativamente ao estado de inércia da economia nacional a que não é alheia a inadequação das políticas macroeconómicas. A experiência acumulada no exercício de funções ao nível da governança económica do país levam-na a considerar que a incapacidade deste de lidar com as suas vulnerabilidades estruturais está na base do fraco desempenho económico e que o ambiente macroeconómico prevalecente é o produto de uma encruzilhada de vulnerabilidades com que o mesmo se confronta.

Para São Tomé e Príncipe, este estudo parece ser relevante tendo em conta a escassez de literatura sobre o seu desenvolvimento económico e social. Por procurar compreender as fragilidades da política macroeconómica no contexto das especificidades do país, a presente tese é mais um contributo para a compreensão dos ingentes desafios que se colocam ao desenvolvimento económico e social deste país, num esforço para contribuir para o alinhamento da sua estratégia de desenvolvimento com as melhores práticas e recomendações da ciência económica.

Por procurar contribuir para a compreensão de uma realidade, ainda pouco estudada num processo específico de desenvolvimento socioeconómico e, ao mesmo tempo, para a afinação de um conceito, ainda recente, o de resiliência económica de uma pequena economia insular, a presente tese constitui um contributo para o reforço do conhecimento no plano científico.

2. Revisão da literatura

Nesta seção é apresentada, apenas, uma primeira revisão da literatura. Por se tratar de um estudo de caso que segue uma metodologia marcadamente indutiva e que permite maior flexibilidade na revisão da literatura, esta será completada nos vários capítulos ao longo da tese.

Ao longo da última década, devido o aumento da frequência e da intensidade de choques económicos e ambientais e da incerteza quanto ao futuro das economias nacionais, regionais e locais, tem-se testemunhado um crescente interesse de académicos, formuladores de política e profissionais no conceito de resiliência económica. Uma das questões que emerge deste interesse é por que razão algumas economias, quer sejam nacionais, regionais ou locais são mais capazes de lidar com fenómenos económicos adversos do que outras. Na busca de respostas a esta questão começa a emergir uma rica literatura sobre a natureza e as características da resiliência económica.

Assim, desde meados de 1990 ecologistas, economistas, cientistas de outras áreas sociais e matemáticos têm trabalhado, conjuntamente, na elaboração de uma teoria da resiliência e a sua aplicação no desenvolvimento de modelos e na avaliação de casos de estudo. Importa destacar que o conceito de resiliência económica tem evoluído com o tempo e tem recebido contributos de vários autores quer para a sua afinação conceitual quer na sua mensuração.

Os debates sobre a resiliência económica caracterizam-se pela (i) pluralidade de objetos de análise, sendo, muitas vezes, feita a distinção entre o sistema económico como um todo (seja local, regional, nacional ou supranacional) e os atores individuais (como empresas, famílias, órgãos políticos ou outros atores) e pela (ii) grande diversidade de choques sujeitos a exame, que variam de choques económicos e eventos recessivos aos

INTRODUÇÃO

induzidos por eventos naturais ou antropológicos, como terremotos, inundações, mudanças tecnológicas ou decisões políticas (Bristow & Healy (2020).

Neste âmbito, estudos como os de Christopherson et al. (2010), Brinkmann et al (2017) e Bristow & Healy (2020), Caldera Sánchez et al. (2016), Sondermann (2016), Mitchell (2013), Farral (2012), Pike et al. (2010), Rose (2009), Norris et al. (2008) e Buckle et al. (2000), destacam-se nos seus esforços para a definição e compreensão do conceito de resiliência económica. Embora não havendo, tal como afirmam Simmie & Martin (2010), uma definição de resiliência aceite universalmente em economia ou em outra ciência social, prevalece a ideia de que a resiliência económica se refere à capacidade de uma economia de resistir ou recuperar-se dos efeitos negativos de choques adversos.

Estudos como o de Martin (2010), por exemplo, ao examinar como as economias regionais reagem a choques recessivos, observa que a noção de resiliência pode ser utilmente combinada com a de histeria (*hysteresis*) usada em economia a fim de captar mais plenamente as possíveis reações das economias regionais face aos principais choques recessivos. Mais recentemente, Bristow & Healy (2020) no seu livro “*Handbook on Regional Economic Resilience*” contribuem para o aprofundamento do debate em curso em torno deste conceito, evitando, deliberadamente, apresentar uma definição de resiliência económica, mas, demonstrando, em vez disso, a amplitude das percepções em desenvolvimento como um meio para explorar a riqueza do debate e identificar potenciais áreas de consenso ou de dissonância.

Parte substantiva da literatura aborda a resiliência económica enquanto estratégia de prevenção de crises económicas e financeiras e as formas da sua mitigação. Nesta perspetiva enquadram-se os estudos de Brinkmann et al (2017), Sondermann (2016), Caldera Sánchez & Gori (2016), Silva et al. (2017), OCDE (2016), Caldera Sánchez et al. (2015), Christopherson et al. (2010), Mitchell (2013), Briguglio & Galea (2003), Buckle et al. (2000), Alesina et al. (2008), Blanchard & Leigh (2013); Sutherland et al. (2010), UNCTAD (2014), Baritto (2008,) e OCDE (2016, 2018), Cournède et al. (2015), Frenkel (2006), Calvo & Reinhart (2002), Crotty (2008), Röhn et al. (2015), Perrings (2006), Heller (2005), Duval et al. (2007), Buckle et al. (2000), que se destacam na análise do contributo das políticas macroeconómicas e estruturais, quer no estímulo ou na mitigação das vulnerabilidades que podem levar a choques altamente recessivos, quer na

mitigação do impacto dos referidos choques, quer ainda na aceleração da recuperação e destacando, também, os possíveis “*trade-offs*” que existem nas áreas de política.

Neste quadro, deve-se incluir, também, o Relatório da Competitividade Global 2020 (*World Global Competitiveness Report-GCR*) publicado pela *World Economic Forum* que se destaca pela abordagem multifacética dos desafios da economia global face à crise pandémica do Covid-19. Esta edição especial apresenta um conjunto de prioridades para a recuperação e renascimento das economias e à reflexão sobre os elementos constitutivos de uma transformação rumo a sistemas económicos que combinem as metas de “produtividade”, “pessoas” e “planeta”.

São os estudos de Briguglio (2008, 2009) que contribuem, no essencial, para se edificar um conceito de resiliência económica dos PEID. Briguglio (2009) explica por que razão algumas pequenas economias insulares, apesar da sua elevada exposição a choques externos, conseguem atingir níveis notáveis de crescimento económico *per capita*, tendo designado tal fenómeno de “Paradoxo de Singapura”, referindo-se ao facto de esta pequena economia insular altamente vulnerável ter conseguido níveis elevados de PIB *per capita*. Neste estudo, Briguglio aborda o conceito de resiliência económica como o resultado da implementação de políticas públicas adequadas em quatro domínios inter-relacionados, designadamente, a estabilidade macroeconómica, o desenvolvimento do mercado microeconómico, o desenvolvimento social e a boa governação, tendo calculado um índice de resiliência económica destinado a classificar os países em função da adequabilidade das suas políticas públicas nestas áreas, aspetos que analisaremos posteriormente. Briguglio (2014) atualiza o índice de resiliência económica, incorporando uma nova componente que é a gestão ambiental que avalia o está a ser feito pelos países para mitigar os efeitos da interação entre a economia e o meio ambiente.

Além dos estudos de Briguglio, outros como os de Williams (2008), Guillaumont (2009, 2010), Taylor & Peterson (2011), Bertram (2004, 2006), Farrugia (2004), Ferrelli (2016), Sanchez & Gori (2016), Banco Mundial (2015), (OCDE, 2018^a), Cordina (2004a), também se destacam no contributo para a compreensão da importância do conceito de resiliência económica para os PEID, entendendo a resiliência económica como a promoção de uma atitude ativa para o desenvolvimento de capacidades para lidar com as inerentes vulnerabilidades. Pelling & Uitto (2001), por seu lado, analisam o impacto da globalização nos PEID e apesar de identificarem as mudanças climáticas

INTRODUÇÃO

como a principal ameaça global, concentram-se no impacto positivo da globalização para os PEID e destacando o papel da boa governação como instrumento de promoção da resiliência económica deste grupo de países.

Além destes, uma importante literatura teórica e empírica é dedicada à análise do crescimento e do desenvolvimento de pequenas economias insulares, sem, no entanto, se referir ao conceito de resiliência económica. Estes estudos identificam três grupos de limitações específicas ao desenvolvimento de pequenas economias insulares, nomeadamente (i) a dimensão (Adrianto & Matsuda, 2004; Santos-Paulino, 2010; Briguglio, 2008; Guillaumont, 2006; Borg, 2006; Almada, 2011; Zhang, 2016; Dimou, 2004, Bertram, 2006, 2010; Bertram & Poirine, 2007, entre outros), (ii) ao distanciamento/isolamento dos principais centros do comércio mundial (Crusol, 2004; Briguglio, 1995; Real, 2001; Guillaumont, 2009; Dimou, 2006; Faini, 1988, entre outros) e (iii) as características geográficas (Armstrong & Read, 2000; Briguglio, 1995, 2008, 2009; Poirine, 1995; Read, 2001; Silva, 2013; Bouchard, 2004; Read, 2001, entre outros) e que estão na origem da grande vulnerabilidade destas a choques exógenos, reduzindo o alcance das estratégias de crescimento económico à sua disposição. Guillaumont (2009) destaca-se ao fazer a distinção entre a vulnerabilidade conjuntural, decorrente de más escolhas de políticas económicas e a estrutural, resultante de fatores ambientais e económicos fora do controlo dos decisores políticos num determinado país. No seu conjunto, os supracitados estudos fornecem um excelente contributo, do ponto de vista teórico, para a compreensão das características e vulnerabilidades de pequenas economias insulares, procurando explicar a grande dependência económica e o perfil de especialização destas na economia internacional.

Estudos como os de Cabezon et al. (2015), Worrell (2012) e Veloso (2013), Banco Mundial (2015), OCDE (2018 a), Wang (2008), Rojid et al. (2013), Dupont (2010) focam-se na compreensão das especificidades macroeconómicas dos PEID tais como o tamanho relativamente grande da administração pública, as fragilidades do sistema de tributação e dos sistemas financeiros, entre outros, resultantes das suas características estruturais, fornecendo um importante contributo para a compreensão dos desafios adicionais que se colocam ao processo de crescimento económico deste grupo de países.

É de destacar a escassez de literatura sobre o desenvolvimento socioeconómico de São Tomé e Príncipe. Além dos relatórios produzidos por organizações internacionais

como o FMI, o Banco Mundial, o BAD e o PNUD, o estudo de Romana (1996) mantém-se atual pela abordagem efetuada. O referido estudo analisa os fenómenos sociológicos e antropológicos que contribuem para a fragilização dos sistemas políticos, económicos e socioculturais deste país, constituindo um importante contributo para o entendimento da importância dos fatores socioculturais nas dinâmicas de desenvolvimento socioeconómico e das fragilidades económicas, sociais e políticas deste PEID. Além deste, a tese de doutoramento, Sousa (2017) e Aguiar (2013), tendo analisado as potencialidades de desenvolvimento de São Tomé e Príncipe, destacam a importância e a oportunidade de um novo ciclo económico como fator potenciador de um desenvolvimento sustentável destas ilhas. Estudos mais recentes tais como as teses de doutoramento Santiago (2018) e Pinto (2018) também se debruçam sobre questões relacionadas com as fragilidades estruturais de São Tomé e Príncipe, mormente a fragilidade do setor da justiça e na formação do capital humano, respetivamente. Não foi possível, no entanto, identificar qualquer estudo empírico ou teórico sobre a resiliência económica de São Tomé e Príncipe, aspeto que a presente investigação pretende contribuir para colmatar.

3. Problemática, objetivos da investigação e questão nuclear

Moreira (2007) e Coutinho (2018), entre outros estudos, afirmam que não é tarefa fácil definir um problema científico porquanto um tema pode ser tratado de diferentes pontos de vista e suscitar vários enunciados de problemas. Com isto em mente, procuramos, após uma primeira revisão da literatura, circunscrever o âmbito da nossa investigação à procura de respostas à Questão Nuclear da Investigação: por que razão as políticas macroeconómicas implementadas em São Tomé e Príncipe não têm sido eficazes na construção da resiliência económica deste país?

Da questão de partida acima formulada e, avançando para uma análise mais precisa, estabelecemos como objetivo geral, analisar o contributo das políticas macroeconómicas, enquanto fator estruturante da resiliência económica. Associados ao objetivo geral, o estudo estabelece os seguintes objetivos específicos:

- a) Conceitualizar a resiliência económica no contexto de uma pequena economia insular e compreender os seus principais determinantes;

- b) Identificar e perceber a importância e as modalidades de interação entre as várias políticas macroeconómicas e a resiliência económica no contexto das especificidades de uma pequena economia insular;
- c) Analisar a experiência de dois Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, em particular, os determinantes do sucesso alcançado, bem como os pontos transversais aos contextos macroeconómicos em que decorreram os respetivos processos de *take off*;
- d) Analisar as políticas macroeconómicas implementadas em São Tomé e Príncipe, focando nas políticas orçamental, fiscal de incentivos a investimentos privados e cambial e verificar a coerência destas à luz do conceito de resiliência económica;
- e) Compreender as principais fragilidades das políticas macroeconómicas implementadas e que podem estar a afetar o contributo destas na construção da resiliência económica do país;

4. Resumo da estratégia metodológica

Na realização de qualquer pesquisa científica a escolha metodológica constitui um elemento fundamental para a condução do estudo (Trivinões, 1987; Yin, 2001, 2005; Stake, 1999; Alencar, 2000). Desta forma, a presente investigação é desenvolvida sob o método de estudo de caso explanatório, numa abordagem interpretativa porque procura compreender, no caso específico de São Tomé e Príncipe, as razões do fraco desempenho económico do país através de uma análise profunda das políticas e práticas de gestão macroeconómica implementadas.

Esta opção metodológica alicerça-se nos estudos de Yin (1993, 2005), segundo o qual, o estudo de caso é a estratégia de investigação mais adequada quando queremos saber “como” e “por que” e quando o investigador tem pouco controlo sobre os acontecimentos e o foco está nos fenómenos contemporâneos dentro do contexto da vida real. Além disso, está em linha com Stake (1999), o qual refere que o estudo de caso é o mais indicado quando o objetivo é aumentar a compreensão de um fenómeno.

O estudo iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica de fontes, secundárias, depois complementada com investigação de fontes primárias através de entrevistas de elite semi-estruturadas, tendo sido analisada e estudada de forma sistemática, não apenas, a literatura sobre a resiliência económica, mas também sobre as diversas temáticas abrangidas pelo

INTRODUÇÃO

estudo, em particular sobre a temática do desenvolvimento socioeconómico e o contributo das políticas macroeconómicas no contexto das especificidades de uma pequena economia insular, os quais se revelam de extrema importância no apoio à delimitação do âmbito do estudo, o que, por sua vez, uma vez feito, levou à contextualização da literatura estudada. A revisão da literatura (consubstanciada em cerca de uma centena de autores consultados) permitiu uma melhor delimitação do objeto de estudo, a formulação da questão de partida e os objetivos gerais e específicos, tendo, também contribuído para a formulação da estratégia metodológica seguida. Neste exercício, procuramos, sempre, ter em consideração a perspetiva de Habermas (1987) que destaca a importância de “saber ver”, “saber onde ver” e “procurar”.

Visando uma melhor contextualização da temática em análise, o estudo inicia-se com uma abordagem sobre a Economia do Desenvolvimento, em particular das diversas teorias e modelos aplicáveis aos países em desenvolvimento. Procurou-se incorporar uma diversidade de visões teóricas sobre o tema com autores, cujas raízes culturais e vivências reflitam uma abordagem multifacetada do desenvolvimento. Segue-se uma abordagem das especificidades dos PEID com o objetivo de os caracterizar no contexto dos desafios que enfrentam no seu processo de desenvolvimento. No seguimento desta análise é feita a caracterização de São Tomé e Príncipe no contexto das especificidades e idiosincrasias que caracterizam os PEID.

Passou-se de seguida à análise do conceito de resiliência económica, focando especialmente na resiliência económica de uma pequena economia insular e nas diferentes políticas públicas que concorrem para a sua construção/promoção. Em particular, analisou-se a evolução do conceito de resiliência económica bem como o contributo específico das políticas macroeconómicas e a sua relação com a resiliência económica. Esta análise é completada com o estudo de experiências de dois PEID (Singapura e Seychelles). Nesta perspetiva, foram analisadas as estratégias de crescimento adotadas por ambos os países no pós-independência, o ambiente macroeconómico em que ocorreram, em particular as políticas macroeconómicas implementadas e os determinantes do sucesso conseguido, recorrendo, essencialmente, a múltiplas fontes secundárias e relatórios oficiais publicados pelo FMI, numa abordagem predominantemente descritiva.

INTRODUÇÃO

A escolha destes dois PEID deve-se ao facto de serem exemplos internacionalmente reconhecidos de superação das inerentes vulnerabilidades. A cidade-Nação, Singapura, está entre os países mais desenvolvidos do mundo, proporcionando elevado padrão de vida aos seus cidadãos. Seychelles é a grande referência em África, continente onde está situado São Tomé e Príncipe, exibindo um elevado índice de desenvolvimento humano. Ambos os países escolhidos, além de partilharem com São Tomé e Príncipe as principais características estruturais, desencadearam os respetivos processos de crescimento e de desenvolvimento a partir de contextos locais, de alguma forma similares aos prevalecentes em São Tomé e Príncipe ainda hoje, tais como o baixo nível de PIB *per capita*, altos níveis de desemprego e de pobreza e limitada mão-de-obra qualificada e capacidade institucional.

Importa destacar que não se pretende com o presente estudo propor, para São Tomé e Príncipe, a replicação das estratégias seguidas por estes dois PEID porquanto, tal como refere Murteira (1986), cada país tem a sua própria história que não se repete, pelo que se pode admitir que cada país tem o seu próprio percurso de desenvolvimento. O objetivo desta análise é colher ensinamentos que podem ajudar na compreensão dos desafios que se colocam a São Tomé e Príncipe no seu processo de desenvolvimento socioeconómico.

De seguida, o estudo analisa a evolução do contexto macroeconómico de São Tomé e Príncipe com o objetivo de compreender por que razão as políticas macroeconómicas implementadas e enquadradas no âmbito de vários programas de estabilização macroeconómica acordados com o FMI e o Banco Mundial não têm produzido resultados satisfatórios. Nesta perspetiva, o estudo procura compreender as principais fragilidades da política macroeconómica de São Tomé e Príncipe a partir do conceito de resiliência económica, concentrando-se nas políticas orçamental/fiscal e cambial e no sistema de governança macroeconómica. Com o recurso à análise SWOT, onde são analisados os fatores internos e externos que afetam o ambiente macroeconómico, a entrevistas semiestruturadas feitas a alguns fazedores da política nacionais e nos ensinamentos das experiências dos dois PEID analisados neste estudo são propostos alguns vetores, a título de contributo, para a formulação de uma eventual política macroeconómica suscetível de promover a resiliência económica de São Tomé e Príncipe.

INTRODUÇÃO

Tendo em conta que a escolha da metodologia deve ser feita em função da natureza do problema a estudar, tal como recomenda Serrano (2004), o estudo segue uma abordagem qualitativa, pois, tal como afirma Selltiz et al (1974), esta revela-se mais adequada para perceber os processos, os fenómenos inerentes à problemática da investigação que é, neste caso, compreender as fragilidades das políticas macroeconómicas implementadas que podem estar a comprometer o contributo destas na construção da resiliência económica desta pequena economia insular. Para Selltiz et al., a principal vantagem da abordagem qualitativa em relação à quantitativa tem a ver com a profundidade e a abrangência da abordagem em si, a qualidade das evidências que podem ser obtidas e trianguladas através de múltiplas fontes como entrevistas, observações, análise de documentos, entre outros, permitindo, deste modo, à investigadora detalhes informais e relevantes não suscetíveis de obter com o enfoque quantitativo.

Como técnica auxiliar na análise do contexto macroeconómico fez-se recurso à análise SWOT. Apesar de todas as etapas serem de extrema importância para a análise e fundamentação da argumentação, a análise SWOT destaca-se como um dos momentos cruciais do processo, uma vez que é por meio desta que se conhecem as variáveis internas (Forças e Fraquezas) e externas (Oportunidades e Ameaças) do ambiente macroeconómico de São Tomé e Príncipe para uma melhor fundamentação das recomendações.

Como fonte adicional de obtenção da informação, neste estudo foram também organizadas entrevistas de elite semiestruturadas a diversas personalidades nacionais e estrangeiras que no exercício das suas funções têm ou tiveram interferência na gestão macroeconómica de São Tomé e Príncipe. O recurso a entrevistas de elite semiestruturadas afigura-se adequado para se atingir os objetivos pretendidos com a investigação na medida em que, embora sejam conduzidas a partir de um roteiro previamente definido, o facto de as respostas não estarem condicionadas a uma padronização, podem fazer emergir informações de forma mais livre (Flick, 2004; Fernandes, 2014; Coutinho, 2018). Os detalhes das entrevistas são tratados no capítulo 8 desta tese.

Assim, uma vez definido o tema, a presente tese foi desenvolvida obedecendo às seguintes fases:

- Definição do objeto de estudo

INTRODUÇÃO

- Análise bibliográfica
- Problematização
- Definição de objetivos gerais e específicos
- Definição da estratégia metodológica
- Recolha de dados, análise e tratamento das informações
- Redação da tese

Em suma, trata-se de um estudo de caso explanatório que se baseia no raciocínio indutivo, procedendo a análises, tanto qualitativas, como quantitativas de múltiplas fontes de evidências. Os aspetos metodológicos são tratados de forma detalhada ao longo do estudo, nos capítulos correspondentes.

5. Estrutura da tese

A presente investigação encontra-se organizada em três partes, num total de nove capítulos.

A Parte I, constituída por três capítulos, aborda a problemática do desenvolvimento dos PEID e faz a caracterização de São Tomé e Príncipe no contexto da singularidade e idiosincrasias que caracterizam este grupo específico de países e territórios. O estudo inicia-se com uma análise do quadro teórico-conceitual da Economia do Desenvolvimento com o objetivo de o contextualizar no âmbito da multiplicidade dos desafios do desenvolvimento socioeconómico.

Assim, o capítulo 1- Abordagens à Economia do Desenvolvimento - é dedicado à análise dos diferentes referenciais teóricos que dão corpo a este campo da Ciência Económica, em particular, as transformações ocorridas no conceito de desenvolvimento, bem como as diferentes abordagens e modelos que explicam o fenómeno de desenvolvimento económico e social, particularmente, dos países em desenvolvimento.

O capítulo 2 - Desafios de Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento - analisa as especificidades e os desafios que estas impõem ao desenvolvimento económico e social deste grupo de países.

O capítulo 3 – A especificidade de desenvolvimento de um PEID: O caso de São Tomé e Príncipe, analisa a situação de São Tomé e Príncipe no contexto da singularidade e das especificidades dos PEID.

INTRODUÇÃO

A Parte II, igualmente composta por três capítulos, analisa o conceito de resiliência económica, a sua importância para os PEID, bem como os determinantes e as políticas públicas que concorrem para a sua construção.

Assim, o capítulo 4 - A resiliência económica dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, analisa o conceito de resiliência económica aplicável a pequenas economias insulares e analisa as diferentes políticas públicas que concorrem para a sua construção e o capítulo 5 - Políticas macroeconómicas e a resiliência económica dos PEID, analisa a importância e as modalidades de interação entre as várias políticas macroeconómicas na construção da resiliência. Para encerrar a Parte II é apresentada a análise de experiências bem-sucedidas de dois PEID relativamente às estratégias de crescimento económico, sendo este o objeto do capítulo 6 – Revisitando as experiências de Singapura e de Seychelles. Neste capítulo são analisadas as trajetórias de crescimento económico seguidas por ambos os países para se compreender as principais opções estratégicas seguidas, bem como o contexto e as políticas macroeconómicas subjacentes aos respetivos processos de *take off*.

A parte III, também composta por três capítulos, é dedicada à análise do desempenho das políticas macroeconómica de São Tomé e Príncipe e à compreensão das suas principais fragilidades, encerrando com a apresentação das conclusões da investigação bem como de alguns vetores para a formulação de uma política macroeconómica para a resiliência económica do país.

Assim, o capítulo 7 - Ambiente macroeconómico e a resiliência económica de São Tomé e Príncipe - é dedicado à análise o desempenho das políticas macroeconómicas, em particular das políticas orçamental/fiscal, fiscal de incentivos a investimento privado e cambial implementadas no âmbito dos programas de estabilização macroeconómica acordados com o FMI e o Banco Mundial, encerrando com uma análise SWOT com o objetivo de analisar os fatores internos e externos que as afetam. O capítulo 8 – A perspetiva dos policymakers – analisa a perspetiva de algumas personalidades envolvidas nas decisões de política económica sobre os principais fatores que afetam o desempenho das políticas macroeconómicas e a economia em geral.

Por fim, o capítulo 9 – Conclusões e recomendações - é reservado à apresentação das principais conclusões da investigação bem como de algumas propostas, a título de

INTRODUÇÃO

contributo, para a formulação de uma política macroeconómica para a resiliência económica de São Tomé e Príncipe.

Deste modo, o trabalho que aqui se apresenta procura ser um contributo para o conhecimento científico sobre os condicionalismos do desenvolvimento de São Tomé e Príncipe.

PARTE I

CAPÍTULO 1. ABORDAGENS A ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

Enquadramento

Este capítulo analisa a problemática do desenvolvimento. Faz a abordagem dos principais contributos emanados das diferentes perspetivas que compõem o corpo teórico da Economia do Desenvolvimento, visando fornecer elementos que possibilitam uma compreensão da génese e das transformações ocorridas no conceito de desenvolvimento, a partir de abordagens que têm em conta considerações económicas, institucionais, políticas e culturais. Neste sentido, faz a sistematização, do ponto vista histórico, de conceitos de desenvolvimento como sinónimo de crescimento económico, mostrando as mudanças que levaram ao surgimento de noções, tais como a de desenvolvimento sustentável e desenvolvimento com liberdade.

1.1. A génese do conceito do desenvolvimento

As preocupações com o desenvolvimento são antigas. Estas remontam os escritos clássicos de Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823), Thomas Malthus (1766-1834) e Karl Marx (1818-1883), que, apesar de não apresentarem as características de rigor formal próprio da teorização moderna, mantêm-se pela forma grandiosa como o problema de desenvolvimento foi formulado.

No seu livro “Inquérito sobre a natureza e a causa da riqueza das Nações”, por muitos considerado o primeiro manual de Economia, Adam Smith justifica a existência de diferenças de riqueza com a capacidade de criação de valor pelo trabalho e na sua teoria de vantagens absolutas, através da sua diferente incorporação nos bens objeto de comércio internacional (Cardoso, 2007). Para Smith, na base do desenvolvimento estão aspetos como a acumulação do capital, o crescimento populacional e a produtividade da mão-de-obra, introduzindo a ideia de divisão do trabalho como forma de promover o progresso económico. A teoria de vantagens absolutas de Smith procura demonstrar as vantagens da livre troca, ao observar que a abertura ao exterior conduz a ganhos importantes para ambos parceiros e, conseqüentemente, também para a economia mundial, originando, por conseguinte, um aumento da riqueza global (Costa, 2010).

Tendo seguido as ideias de Adam Smith, David Ricardo vê o trabalho como a base da riqueza e a liberdade individual como o motor do desenvolvimento das sociedades (Cardoso 2007; Costa, 2010). No entender de Cardoso, Ricardo justificou na sua teoria das vantagens relativas que “o comércio internacional, juntamente com o progresso

técnico, permitiria uma utilização mais eficiente dos recursos, retardaria o estado estacionário e possibilitaria a continuidade do crescimento económico” (Cardoso, 2007, p.28).

Um importante contributo à teoria do valor do trabalho desenvolvida por Ricardo e Smith é dado por Karl Marx no seu livro “*O Capital*”, publicado em 1867, ao identificar o trabalho como o determinante das relações sociais e, conseqüentemente, das estruturas legal, institucional, social e cultural da sociedade. A preocupação de Marx era, segundo Arndt (1981), demonstrar que o processo económico transforma a sociedade como um todo e que a noção de desenvolvimento, marcado por fases e estágios, tem origem no método dialético de Engel que vê nas transformações a origem do desenvolvimento progressivo das sociedades.

Além da Teoria Clássica, Arndt (1989) identifica duas outras abordagens anteriores ao período das guerras mundiais que compõem, na sua opinião, a pré-história do desenvolvimento económico. A primeira tem origem nas políticas de países não-europeus e consiste num projeto de desenvolvimento com base naquilo a que o próprio apelidou de “nacionalismo reativo”, sendo a modernização do Japão um exemplo. Nesta perspectiva, o objetivo do desenvolvimento era a ampliação do poder e a manutenção da independência nacional, sem, no entanto, preocupar-se muito com a questão da melhoria dos padrões de vida (Arndt, 1989). A segunda abordagem tem a ver com as teorias coloniais que tratavam o desenvolvimento económico como desenvolvimento de recursos naturais das colónias para benefício das metrópoles (Arndt, 1989) e o objetivo principal, neste período do colonialismo europeu, era o interesse económico da metrópole.

Foi, no entanto, no período pós-II Guerra com o surgimento de novos Estados independentes, na sequência dos processos de descolonização, que o conceito de desenvolvimento viria a ganhar autonomia científica (Arndt, 1989). Arndt considera que esta articulação do pensamento deve-se às alterações ocorridas na estrutura do poder mundial, designadamente a ascensão da, então, União Soviética que proporcionou a emergência do comunismo como uma alternativa ao modelo capitalista para os países do Terceiro Mundo¹, tendo estes se tornado objeto da disputa entre os dois blocos (capitalista e socialista) que os impunha a necessidade de consolidar os seus processos de modernização conforme um dos dois modelos oferecidos. De acordo com Easterly

¹ Termo utilizado para referir-se às Nações “subdesenvolvidas” como um todo

(2006), o Ocidente (o primeiro mundo) competia com o bloco socialista (o segundo mundo) para oferecer ao Terceiro Mundo o caminho único, tendo-se esforçado para convencer o resto do mundo que a prosperidade material era mais viável sob a liberdade (propriedade privada, livre mercado e democracia) do que sob o comunismo.

Amaro (2004), no entanto, identifica outras razões que ajudam a explicar a importância e o interesse do novo conceito de desenvolvimento nesse período, das quais se destacam as seguintes:

- a) Os desafios da reconstrução europeia, com os países europeus devastados pela guerra a visar a retoma dos seus processos de crescimento e de prosperidade, ou seja, de desenvolvimento, com as possibilidades criadas pelo Plano Marshall;
- b) Os desafios da chamada “Guerra Fria”, o confronto Leste-Oeste que exigia a necessidade de uma base de acumulação produtiva que sustentasse a corrida aos armamentos, a constante inovação tecnológica e a apresentação de resultados de progresso, do ponto de vista ideológico;
- c) A afirmação do keynesianismo como novo paradigma da Ciência Económica que implica o princípio da regulação através da intervenção do Estado na economia e viabilizando, portanto, o papel deste na realização do progresso e no aumento do bem-estar das sociedades, ao contrário da corrente dominante desde o século XIX (a escola marginalista dos neoclássicos), que via no mercado a garantia automática do bem-estar, sem necessidade de formular teorias e definir estratégias de desenvolvimento;
- d) As novas afirmações idealistas saídas da II Guerra Mundial a favor do progresso e da paz entre os povos, que se traduziram em inúmeras referências e compromissos da ONU, bem como em declarações e afirmações solenes, como «As Quatro Liberdades» do presidente Roosevelt em 1941 (que incluíam a liberdade de não passar necessidades), a Carta Atlântica, assinada por Churchill e Roosevelt (que se propunha, entre outros aspetos, promover o livre acesso de todos os países ao comércio externo e ao aprovisionamento de matérias-primas, bem como, garantir que todos os seres humanos em todos os países possam viver sem sentir medo ou sofrer necessidades) e o famoso “Ponto Quatro” da declaração do Presidente Truman em 1949 que foi o primeiro programa dos Estados Unidos de ajuda ao desenvolvimento (Amaro, 2004).

Para Silva (2005), foi nesse ambiente de reestruturação política e de indignação social do pós-guerra que o mundo ocidental virou a sua atenção para a questão do desenvolvimento económico de países em vias de desenvolvimento e a colocou na ordem do dia.

No entanto, a procura de respostas para o desenvolvimento mantém-se, determinando o seu estudo sistemático. O Secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Engenheiro António Guterres, na sua mensagem alusiva ao Dia Internacional da Erradicação da Pobreza, em 2018, afirmou que quase mil milhões de pessoas saíram da condição de pobreza nos últimos 25 anos. No entanto, também, destacou que este avanço ocorreu de modo desigual entre as regiões do planeta, com a China e a Índia a serem as mais beneficiadas do que a América Latina e a África. São Tomé e Príncipe, infelizmente, encontra-se no grupo de países que ainda não conseguiram livrar-se do subdesenvolvimento.

Ao analisar a evolução da economia mundial contemporânea, Costa (2010) caracteriza-a como sendo profundamente desigual, particularmente sob ponto de vista de dois vetores estruturantes como a produção da riqueza e a distribuição da população, destacando o facto de as 12 maiores economias do mundo, englobando países de alto e médio rendimento, serem responsáveis por mais de 70% da riqueza mundial. Daí que, tal como afirmam Goulart & Seixal (2018), o desenvolvimento esteve e está ainda relacionado diretamente com a economia.

Acemoglu & Robinson (2013) consideram que, para compreendermos a desigualdade no mundo temos de compreender por que razão algumas sociedades estão organizadas de formas muito ineficazes e socialmente indesejáveis e afirmam que “os países pobres são pobres porque os detentores do poder fazem escolhas que geram pobreza” (Acemoglu & Robinson, 2013, p.88).

Quanto ao continente africano, este acumula indicadores económicos, sociais e ambientais desfavoráveis, aos quais se somam múltiplos conflitos locais, problemas de governança e um lugar marginal na globalização (Paillat & Delmas, 2013). No entanto, o continente africano não é homogénio em termos de desenvolvimento, pelo que, tal como recomenda Brito (2015), o desenvolvimento do continente africano requer um estudo sistemático e aprofundado de realidades marcadas pela diferenciação e pelo particularismo, existindo diferenças significativas entre os Estados. No Norte, o Magreb

é mais rico e o IDH (2019) situa-se entre 0,65 e 0,8, o que é relativamente alto. Da mesma forma, África do Sul, Botswana e Namíbia têm IDH acima da média. No entanto, a pobreza e o fraco desenvolvimento afetam quase todos os restantes países, em particular, na África subsariana onde 34 países encontram-se classificados pelas Nações Unidas como países menos desenvolvidos (PMD) com IDH baixos ou muito baixos (menos de 0,5 no mesmo período). Brito (2015) admite que o processo de desenvolvimento destes países torna-se mais difícil quando estes se vêm confrontados com fatores adicionais como a insularidade que lhes impõe desafios adicionais como é o caso dos PEID. Este parece ser o caso de São Tomé e Príncipe, cujo processo de desenvolvimento enfrenta um conjunto de fatores que condicionam a promoção de mudanças para o desenvolvimento.

Para Romana (1996), o desenvolvimento como um processo deveria ser espontâneo, mas, no caso de países subdesenvolvidos este surge como uma mudança imposta. Admite o autor que, não obstante as barreiras estruturais ao desenvolvimento, os países mais pobres poderão deter algumas vantagens, designadamente a de conhecerem e poderem corrigir as experiências por que passaram os países mais desenvolvidos, não estando, por isso, sujeitos às mesmas situações, possibilidade essa, que o autor entende trata-se de uma vantagem muito pequena devido às profundas diferenças ao nível dos fatores infraestruturais do desenvolvimento.

É, pois, perante esta persistente situação de desigualdade observada entre países ricos e pobres que pensadores de diversos campos têm elaborado teorias que procuram responder a este quadro mundial. As teorias e modelos iniciais que colocavam ênfase no crescimento económico como sinónimo de desenvolvimento deram lugar, nas últimas décadas, a novas abordagens que contribuíram para a emergência de um conceito de desenvolvimento mais humanista, orientado para a sustentabilidade e a equidade (Reis, 2005; Goulart & Seixas, 2018). Assim, o estudo das teorias de desenvolvimento conhece diversas transformações quanto às definições de fins e meios do desenvolvimento, refletindo os problemas e as tendências que predominam no debate político mundial em cada momento. O conceito de desenvolvimento é ainda hoje um conceito não estabilizado. Para Santos (2012), trata-se de um conceito sempre inacabado, em permanente desconstrução-reconstrução. Os pontos seguintes apresentam as várias perspetivas, tanto dos meios quanto dos fins do desenvolvimento, a partir de duas

abordagens opostas quanto ao conceito do desenvolvimento como mero crescimento e como mais do que crescimento económico e analisa as transformações deste conceito.

1.2. Desenvolvimento como mero crescimento

A problemática do desenvolvimento adquiriu uma importância crescente, do ponto de vista da ciência económica, após a Segunda Guerra Mundial, sendo o objetivo do desenvolvimento a melhoria da qualidade de vida traduzida em crescimento económico. Nesta lógica de pensamento, se um país atinge elevados níveis de rendimento, este encontra-se numa situação de desenvolvimento.

Nesta perspetiva e de acordo com Leys (2005), a teoria do desenvolvimento era compreendida como a teoria sobre a melhor forma para se acelerar o crescimento económico, quer nos Estados coloniais, quer nas ex-colónias e o objetivo do desenvolvimento era o crescimento, tendo como agente do desenvolvimento, o Estado e os meios de desenvolvimento, os instrumentos de política macroeconómica, sendo estes pressupostos tidos como garantidos da "teoria do desenvolvimento" à medida que a mesma evoluía a partir da década de 1950. Arndt (1989) acredita que as vantagens que os economistas possuíam relativamente aos demais cientistas sociais no domínio de ferramentas de análise de desenvolvimento podem ter justificado o foco nesta variável.

No entender de Amaro (2004), a conceção do desenvolvimento que dominou nos primeiros 30 anos após a II Guerra Mundial assentou em alguns mitos, dos quais destacamos, entre outros, os seguintes: (i) o economicismo, em que o crescimento económico era considerado a condição necessária e suficiente para o desenvolvimento e confundido, muitas vezes com ele; (ii) o produtivismo, por se considerar a produtividade, o tempo e os critérios produtivos como os fatores decisivos do desenvolvimento, sendo marginalizado tudo que não é produtivo; (iii) o consumismo, porquanto, na opinião do autor, era necessário vender o que se produz (para haver crescimento económico) e, portanto, desenvolver-se significa, também, consumir cada vez mais; (iv) o quantitativismo, ou seja, a valorização da quantidade (e as economias de escala), muitas vezes em detrimento da qualidade; (v) o industrialismo, pelo facto de a industrialização ter sido o caminho seguido pelos países desenvolvidos para construir o seu processo de desenvolvimento e os países subdesenvolvidos deviam fazer o mesmo; (vi) o tecnologismo, porquanto, segundo o autor, o progresso tecnológico era tido como a

verdadeira alavanca e o motor mais potente da produtividade e do crescimento económico, sendo, por conseguinte, um dos pilares fundamentais do desenvolvimento; (vii) o urbanicismo, refletido no mito da superioridade do “urbano” sobre o “rural”, na consequente fuga para as cidades, e na adoção de modos de vida urbanos como símbolos de desenvolvimento; (viii) o antropocentrismo, ao colocar o “Ser Humano” acima de outros seres vivos e no centro do processo de bem-estar, embora de forma parcial, valorizando, sobretudo, ora o Indivíduo (no caso do capitalismo), ora o coletivo (no caso do socialismo), mas esquecendo-se do “Homem na Natureza” (Amaro, 2004).

A noção de desenvolvimento económico dos países mais pobres passa, assim, a ser determinada pelo entendimento dominante na época, concebido como sinónimo de crescimento e medido pelo aumento do rendimento *percapita* (Arndt, 1989; Goulart & Seixas, 2018) e o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos era visto como um processo de aquisição dos traços e características dos países desenvolvidos (Lewis, 1954; Rostow, 1956, 1960; Preston, 1982). Para Arndt (1989), esta conceção do desenvolvimento como um processo de industrialização decorre do facto de esta ser entendida como a característica mais relevante, quer para os países capitalistas, quer para os socialistas, uma vez que, por terem ambos sido sociedades de economia agrária e subdesenvolvidas, prevalecia a crença de que a experiência de transformação pela qual tinham passado poderia servir para os países subdesenvolvidos. Entendimento semelhante tem Cardoso (2007, p.29) ao considerar o desenvolvimento “marcadamente eurocêntrico, industrialista, urbanista e economicista, baseado numa visão racionalista e quantitativista”.

No entanto, apesar da coincidência em termos de perceção do conceito de desenvolvimento entre os países capitalistas e socialistas, existiam diferenças inerentes aos respetivos sistemas. O bloco socialista privilegiou a igualdade e a fraternidade em detrimento da liberdade, enquanto o capitalista pôs ênfase na liberdade (Cardoso, 2007, p.30). Além disso, os dois sistemas distinguiram-se também no plano das políticas e estratégias, conforme explica Cardoso:

“Enquanto o sistema capitalista privilegia a industrialização à custa do setor agrícola com o objetivo de maximizar a acumulação capitalista e de atingir a sociedade de consumo, o modelo socialista centrava a sua atuação na acumulação destinada ao reforço do poder do Estado (Cardoso, 2007, p.31).

Diante desta conceção do desenvolvimento como sinónimo de crescimento, boa parte da literatura tratava dos meios do desenvolvimento através da elaboração de modelos económicos, cuja importância, no entender de Arndt, reside no facto destes influenciarem também a conceção sobre os fins do desenvolvimento, não havendo, uma clara divisão na distinção entre os fins e meios de desenvolvimento.

Nos pontos seguintes são apresentadas as diferentes teorias e modelos que definem o desenvolvimento como mero crescimento.

1.2.1. A Teoria do fundamentalismo do capital

O termo fundamentalismo do capital (*capital fundamentalismo*) surge em face da ênfase na aceleração da acumulação do capital como uma condição necessária para o desenvolvimento. No entender de Todaro & Smith (2009), o fundamentalismo de capital foi a primeira teoria a apresentar um meio para atingir o desenvolvimento - o aumento do PIB *per capita* - e a sua lógica baseou-se na bem-sucedida experiência de injeção de capitais no âmbito do Plano *Marshall* nos países europeus no pós-Guerra.

Enquadram-se nesta perspetiva os contributos de Joseph Schumpeter (1883-1950) que no seu livro “*The Theory of Economic Growth*”, publicado em 1911, defende o conceito de desenvolvimento económico associado à inovação tecnológica (progresso técnico) e o rompimento do fluxo circular. O enfoque de Schumpeter privilegia a atuação do empreendedor inovador e atribui grande importância ao papel do crédito. Para Schumpeter (1911), a mudança tecnológica (processo de destruição criativa) é um fenómeno típico de economias capitalistas em que a tecnologia é tida como uma variável endógena e o desenvolvimento económico, um fenómeno originário da própria esfera económica, com características qualitativas novas e não impostas de fora.

Além disso, os contributos de Ramsey (1928) e Young (1928) incluem a relação entre o rendimento *per capita* e a taxa de crescimento populacional, os efeitos do progresso tecnológico sob forma de novos produtos e métodos de produção, do poder de monopólio como incentivador da inovação técnica, bem como a importância do capital humano e da especialização do trabalho.

Destacam-se também percussores como Roy Harrod e Evsey Domar com a formulação de um modelo, segundo o qual, a taxa de crescimento é determinada pela taxa de acumulação de capital e a produtividade do capital, conhecido como o modelo Harrod-

Domar. O referido modelo prevê uma relação entre o capital acumulado e o PIB e supõe que um aumento no capital através de novos investimentos resulta num conseqüente crescimento da produção nacional (Todaro & Smith, 2009), o que levou a que a mobilização de capitais doméstico e estrangeiro, com o objetivo de gerar investimento suficiente para alavancar o crescimento, se tornasse numa das principais estratégias de desenvolvimento. Assim, quando uma economia não consegue poupar o suficiente para gerar o crescimento desejado, esta lacuna pode ser preenchida por meio de ajuda internacional ou de investimento privado estrangeiro. De acordo com Todaro & Smith (2009) o referido modelo foi utilizado no contexto da Guerra Fria como argumento para a transferência massiva de capital e assistência técnica de países desenvolvidos para os subdesenvolvidos, numa tentativa de replicar, desta vez com os países subdesenvolvidos, o Plano *Marshall* que havia funcionado na Europa.

Nesta perspectiva, a mobilização de capital doméstico e estrangeiro de modo a gerar investimento suficiente para alavancar o crescimento tornou-se numa das principais estratégias do desenvolvimento, acreditando-se que, se os países em desenvolvimento seguissem a mesma lógica, atingiriam o estágio dos desenvolvidos. No entanto, o foco exclusivo na poupança e no investimento levou ao fracasso deste modelo, evidenciando a importância de outras condições necessárias para o desenvolvimento (Easterly, 2002) refletidas nos elevados níveis de crescimento observado nos anos 1960 e 1970 em alguns países sem a correspondente alteração na condição de vida da maior parte da população, nomeadamente, no que se refere à ausência de redistribuição do rendimento ou aumento dos índices de desemprego (Todaro & Smith, 2009).

1.2.2. Teoria da Modernização: desenvolvimento por etapas

A teoria da modernização, de acordo com Leys (2005), surge da necessidade de se superar as limitações das teorias de desenvolvimento existentes evidenciadas no mau desempenho de algumas economias e contornar o fracasso inicial das teorias puramente económicas. Baseando-se no contraste entre sociedades tradicionais e modernas, segundo um modelo que prevê um progresso natural das tradicionais em direção ao padrão das ocidentais industrializadas (Kiely, 2006), a teoria da modernização defende que o desenvolvimento económico traz transformações positivas para a organização política e social, sendo por esta razão, um motor de transformação institucional (Leys, 2005).

Entre as principais teorias da modernização, destacam-se (i) o “grande impulso” de Rosenstein-Rodan (1943); (ii) o “crescimento equilibrado” de Nurkse (1952, 1953), na sequência do mecanismo que ficou conhecido como o “círculo vicioso da pobreza”; (iii) a estratégia de “crescimento desequilibrado” de Hirschman (1958); (iv) a tese da “causalidade circular e cumulativa” de Myrdal (1957); (v) os “polos de crescimento” de Perroux (1955); (vi) o “modelo dos dois setores com oferta ilimitada de força de trabalho” de Lewis (1954, 1955); (vii) a “descolagem” da teoria das etapas de crescimento de Rostow (1956, 1960).

Nurkse (1952), partindo do contexto de baixo rendimento *per capita* que caracteriza as economias subdesenvolvidas, identifica dois tipos de bloqueio à formação de capital, nomeadamente o baixo poder de compra e a fraca capacidade de poupança, sendo o resultado, a reprodução da pobreza. Para este autor, a superação destes constrangimentos requer simultaneamente a indução de investimento e a mobilização de recursos para financiamento.

Myrdal (1957), por seu lado, defende a existência de fatores que estimulam um processo de causalidade circular e cumulativa que, por sua vez, aumenta o desequilíbrio e o *gap* de desenvolvimento entre as regiões menos desenvolvidas e as mais avançadas. Contrariamente ao designado “movimento circular” dos fatores produtivos, Myrdal entende que, tanto o trabalho como o capital são atraídos para as regiões mais dinâmicas, aliciados por níveis de remuneração maiores de que podem aí beneficiar. Os ganhos proporcionados pela escala e aglomeração conduzem, por sua vez, à acentuação dos desequilíbrios e ao aumento do diferencial de desenvolvimento, impondo a necessidade de uma intervenção pública para evitar que estes processos cumulativos de desequilíbrios económico e social se tornem demasiado significativos (Moreira & Crespo, 2012).

Perroux (1955), por seu lado, advoga a concentração do crescimento em certos setores situados em enclaves geográficos através da noção de “polos de crescimento” (*growth poles*) suscetíveis de induzir o desenvolvimento. No entender deste autor estes polos (*propellant industries, geographically concentrated poles of industry and activity*) são responsáveis por induzir o crescimento nos restantes setores e na economia, em geral, através de diversos efeitos de encadeamento e economias externas.

Lewis (1954) desenvolve um modelo de economia dual dinâmica, composta por um setor tradicional ou de subsistência e por um setor moderno ou capitalista, a partir do

qual, o desenvolvimento é encarado como um processo de expansão do setor moderno e de contração do setor tradicional até que a economia deixe de ser dualista. Para este autor, o ponto de partida é a existência de um excedente de força de trabalho, um salário de subsistência que pode ser absorvido pelo setor moderno com a prática de um salário ligeiramente acima daquele para induzir a migração rural-urbana (Moreira & Crespo, 2012). Uma vez que este salário permanece fixo enquanto a oferta de trabalho for perfeitamente elástica (ilimitada), o lucro do capitalista é sucessivamente reinvestido, proporcionando a expansão do setor moderno e a contração do tradicional. Como resultado deste processo, os lucros aumentam na proporção do rendimento nacional, superando-se, deste modo, o principal constrangimento ao crescimento económico que é a escassez de acumulação de capital, resultante de baixas taxas de poupança (Moreira & Crespo, 2012).

Por seu lado, Walt Rostow, no seu livro intitulado “*The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifest*”, (Rostow, 1960) apresenta a ideia de um modelo de fases lineares de crescimento. Trata-se de uma visão de desenvolvimento, segundo a qual, no caminho para o desenvolvimento, as sociedades passariam por cinco etapas: o estágio inicial, a preparação para o arranque, a descolagem (*take off*), a marcha para a maturidade e a era do consumo de massas. Rostow considera a “descolagem” como a etapa crucial da evolução histórica das sociedades, no sentido em que abre caminho a estádios mais avançados de desenvolvimento caracterizados pela completa modernização da economia e da sociedade, cuja concretização depende de três condições essenciais, nomeadamente, (i) um aumento significativo da taxa de investimento; (ii) o surgimento de “setores de vanguarda” (*primary/leading sectors*) que podem funcionar como motores do crescimento económico; (iii) a criação de um enquadramento institucional, social e político que dê suporte ao processo de industrialização e seja capaz de sustentar o crescimento económico (Moreira & Crespo, 2012). No entender de Rostow (1960), as etapas que antecedem o *take-off* (a sociedade tradicional e a sociedade de transição) são concebidas como etapas inferiores de desenvolvimento, enquanto as duas etapas seguintes (o caminho para a maturidade e a era do consumo de massas) consubstanciam a passagem para os estádios mais avançados onde as economias desenvolvidas estariam localizadas.

Rostow e Lewis apresentam, como contributos centrais para a escola da modernização, uma visão comum sobre determinados aspetos-chave, nomeadamente, ao afirmarem que (i) a medida central do crescimento económico é o aumento do rendimento *per capita*; (ii) o desenvolvimento económico é concebido como um processo de modernização; (iii) a condição de partida para este processo de transformação é a existência de uma oferta de trabalho abundante no setor tradicional; (iv) a taxa de poupança é o determinante central da taxa de investimento e este, por sua vez, da taxa de crescimento económico; (v) a classe capitalista (Lewis) ou empreendedora (Rostow) constitui uma força motriz do crescimento económico, em particular, para o arranque desse processo (Hunt, 1989; Moreira & Crespo, 2012).

Entre os precursores da Teoria da Modernização destaca-se também Seymour Lipset que num artigo intitulado “*Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*”, publicado em 1959, associa a riqueza de uma Nação com a permanência da democracia. Para o autor, o desenvolvimento económico seria o pré-requisito da democracia, uma vez que produz transformações sociais (educação, urbanização, meios de comunicação mais sofisticados, classe média, igualdade social e mobilidade) que são necessárias para o surgimento e funcionamento adequado da democracia.

Tal como as demais teorias do pós-guerra, a teoria da modernização confirma a crença no caminho linear da modernização, acredita que o desenvolvimento ocorre através de “fases” pelas quais os países devem passar, sendo o desenvolvimento entendido como uma inevitável evolução natural que resultaria em instituições económicas, políticas e sociais semelhantes aos países desenvolvidos (Tamanaha, 1995) em que a difusão dos valores modernos deveria acontecer por meio da educação e da transferência de tecnologia para as elites da periferia (Leys, 2005). No entanto, o otimismo que se seguiu ao triunfo da II Guerra entrou em colapso no final dos anos 1960 e muitos académicos deixaram de considerar as ideias antes defendidas como merecedoras de exportação, levando ao enfraquecimento da teoria da modernização (Tamanaha, 1995).

1.2.3. Teorias da dependência

Em meados da década de 1960, a conceção de desenvolvimento esteve menos ligada a fatores internos e apontava em direção à dominação económica pelos países industrializados. Emergem, assim, as teorias da dependência que enfocavam o centro e a periferia, o desenvolvido e o subdesenvolvido e a combinação de desenvolvimento e dependência, que está diretamente associada ao modelo de Estado vigente, a partir da distribuição dos direitos e da igualdade, refutando a ideia do mercado controlando os interesses sociais (Moreira & Crespo, 2012). Elaborada, inicialmente por teóricos da América latina como Raul Prebisch (1901-1986), a Teoria da Dependência surge como tentativa de explicar o facto de os países da região terem conquistado a sua independência em relação a Portugal e Espanha e não se terem tornado sociedades modernas e industrializadas (Saul & Leys, 2006).

Para Tamanaha (1995), o pensamento da Teoria da Dependência, cujo argumento é organizado em torno da ideia de uma herança estrutural de dominação externa, considera a integração com o capitalismo como fator determinante do subdesenvolvimento, rejeitando, geralmente, o projeto de modernização, substituindo-o pela rotura com a integração no mercado internacional e a substituição de importações (Otando & Uzunidis, 2011). Celso Furtado, um dos precursores da Teoria da Dependência afirma que:

“O advento de um núcleo industrial na Europa do século XVIII provocou uma rotura na economia mundial da época e passou a condicionar o desenvolvimento subsequente em quase todas as regiões da Terra”. Nas regiões coloniais, a consequência da expansão da economia industrial europeia foi a criação de “estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura pré-existente” (Furtado, 2009, p. 160)

A substituição da importação consiste num esforço deliberado de substituir a maioria dos produtos de consumo importados por meio da promoção do surgimento e expansão das indústrias domésticas, exigindo a imposição de tarifas protetoras, numa política de desenvolvimento para dentro (Todaro & Smith, 2009). Para Prebisch e, especialmente em relação à adoção de medidas de substituição de importação como políticas governamentais de desenvolvimento, a diferença entre “o centro” e “a periferia” estaria relacionada com as piores condições de crescimento na periferia que impunham

restrições ao processo de industrialização e ao progresso tecnológico, o que exigia, portanto, que estratégias de crescimento fossem coordenadas pelo Estado, visto que tais condições tornavam as forças do mercado insuficientes (Bielschowsky, 2006). A partir da análise dos problemas estruturais, Prebisch e outros teóricos da Comissão Económica para a América Latina (CEPAL) construíram a sua análise de crescimento e as suas teses fundamentais, tais como a deterioração dos termos de troca, a não-convergência entre o rendimento *per capita* do centro e periferia, o desequilíbrio estrutural nas balanças de pagamento e a vulnerabilidade externa. Para a Teoria da Dependência, a interação económica entre os países é vista como um jogo de soma nula, ou seja, a utilidade obtida pelos países ricos é, proporcionalmente, perdida pelos países pobres, daí a tese de substituição de importações ser apresentada como um “processo específico de industrialização latino-americana” (Bielschowsky, 2006, p 8).

Tal perspectiva do desenvolvimento terá inspirado os líderes de São Tomé e Príncipe do pós-independência, os quais, durante os primeiros quinze anos após a ascensão à independência implementaram uma estratégia de desenvolvimento e centralização das decisões sob orientação das teorias da dependência (Cardoso, 2007).

Para Dos Santos (1970), as relações de interdependência assumem um carácter de desigualdade, porquanto o desenvolvimento dos países dominantes surge em detrimento dos países dependentes. Dos Santos identifica três formas históricas de dependência - “dependência colonial”, “dependência financeira-industrial” e “dependência tecnológica-industrial” ou “nova dependência”, com esta última a merecer atenção especial, porquanto, no seu âmbito, o desenvolvimento industrial dos países da periferia dependente do setor exportador e influenciado pelas flutuações na balança de pagamentos (que conduzem a défice) é fortemente condicionado pelo monopólio tecnológico exercido pelos países do centro.

So (1990) considera que, apesar da diversidade de abordagens que caracterizou a escola da dependência, pode ser identificado um conjunto de ideias essenciais: (i) a dependência é, acima de tudo, uma condição económica, ou seja, o resultado da transferência do excedente económico dos países do Terceiro Mundo para os países capitalistas; (ii) a dependência é uma condição imposta do exterior, ou seja, que os principais obstáculos ao desenvolvimento dos países periféricos são exógenos, centrando-se na herança colonial e na perpetuação de uma desigual divisão internacional do trabalho;

(iii) o subdesenvolvimento da periferia e o desenvolvimento do centro são as duas faces do mesmo processo de acumulação de capital, conduzindo à polarização regional da economia global; (iv) o desenvolvimento genuíno da periferia é uma possibilidade improvável devido o fluxo contínuo de excedentes para o centro (So, 1990). As Teorias da Dependência também foram objeto de críticas externas, principalmente, por parte de economistas clássicos. Para estes, a autossuficiência desejada por estas teorias levaria à estagnação económica. Diante da situação de crise financeira nos países em desenvolvimento, uma forte intervenção do Estado na economia passou a ser questionada e uma abordagem muito diferente dominou as políticas dos países em desenvolvimento, bem como as teorias, a partir dos anos 1980 (Todaro & Smith, 2009).

1.2.4. A Teoria Estruturalista

O termo estruturalismo foi inicialmente usado pelos economistas da América Latina tais como Prebisch, Celso Furtado, Paul Singer, entre outros, no contexto de explicações sobre as causas da inflação. O modelo estruturalista também entendia o desenvolvimento como sinónimo de crescimento (apresentando, contudo, meios diferentes daqueles usados no fundamentalismo do capital), enfatizando as condições estruturais (Arndt, 1985). O pensamento estruturalista enfatizava as condições específicas dos países em desenvolvimento que poderiam explicar as desigualdades, ou seja, as condições estruturais que impediam o crescimento, considerando necessário diagnosticar e remover tais constrangimentos de modo a que o crescimento possa ocorrer de forma natural por meio das forças do mercado. Sobre o assunto Arndt afirma:

(...) structuralism in the broad sense of scepticism about the efficacy of the price mechanism and a conviction that government planning and controls must make up for 'market failure' was common to most, though not all, of the first generation of development economists (Arndt, 1989, p.153)

O modelo estruturalista de desenvolvimento elaborado por W. Arthur Lewis em meados de 1950 também coloca a ênfase no crescimento económico por meio de acumulação de capital. Com efeito, embora baseado na hipótese, segundo a qual, o desenvolvimento consiste num processo de crescimento com características principais idênticas em todos os países, o referido modelo reconhece algumas especificidades como o tamanho do país, políticas e objetivos do governo e a disponibilidade de capital

internacional que podem impor diferenças quer na velocidade, quer no padrão do desenvolvimento (Todaro & Smith, 2009).

Outro modelo denominado “padrões de desenvolvimento”, cuja principal referência é o trabalho empírico comparativo elaborado por Hollis B. Chenery, também defende, além da acumulação de capital (físico e humano), uma transformação das estruturas da economia (Todaro & Smith, 2009). Neste modelo, de acordo com Todaro & Smith, os constrangimentos à industrialização estavam relacionados com os fatores internos dos países pobres. Assim, partindo do estágio de subdesenvolvidos e de sociedades tradicionais, os estruturalistas acreditavam que os países em desenvolvimento poderiam evoluir através de um processo linear até o estágio de sociedade moderna. Os recursos disponíveis no país, as políticas e objetivos do governo, a disponibilidade de capital externo, a tecnologia e o ambiente do comércio internacional são considerados influentes no processo de desenvolvimento (Todaro & Smith, 2009). O estruturalismo contraria as teses que defendem a liberdade de trocas e a especialização internacional assente no princípio de vantagens comparativas (Moreira & Crespo, 2012), fundamentando-se, essencialmente, na tendência para o declínio dos termos de troca para os produtos primários (tese desenvolvida por Prebisch, 1949 e Singer, 1950), num contexto mundial dividido entre o centro e a periferia.

Hunt (1989) resume o pensamento estruturalista da seguinte forma: (i) o objeto do desenvolvimento é a transformação estrutural das economias subdesenvolvidas, caracterizada pela expansão da atividade económica através da utilização de tecnologias produtivas mais avançadas e a mudança da composição setorial da economia; (ii) as estruturas económicas de países subdesenvolvidos são determinadas pela forma como estas economias se encontram inseridas na economia global, sendo, em consequência, estruturas económicas dualistas com o setor moderno orientado para a produção e exportação de produtos primários em troca da importação de produtos manufaturados; (iii) perante este contexto, as economias subdesenvolvidas vêm-se impossibilitadas de gerar a sua própria dinâmica de crescimento ou alcançar o desenvolvimento económico, tornando-se necessário romper com a dependência de exportações primárias, como motor do crescimento, desenvolvendo o seu próprio setor industrial diversificado e (iv) o Estado deve exercer um papel central neste processo de transformação estrutural mediante a adoção de uma estratégia de industrialização por substituição das importações. Assim, as

chamadas teorias estruturalistas ofereceram uma nova perspectiva de meios para se atingir o desenvolvimento, continuando, no entanto, a analisar o desenvolvimento como aumento do PIB *per capita*.

1.2.5. A Teoria Neoclássica e o Consenso de Washington

A partir do final de 1980, face ao declínio das teorias que defendiam os planos nacionais desenvolvimentistas, passou-se a assistir a um estreitamento das teorias a favor da teoria neoclássica com as ideias neoliberais a dominarem as estratégias e o debate sobre os processos de desenvolvimento. Para Moreira & Crespo (2012), o ressurgimento do pensamento neoclássico esteve associado às críticas ao ativismo estatal e centrou-se na análise da relação Estado-mercado no processo de desenvolvimento económico, acabando por constituir-se numa contrarrevolução neoclássica nos domínios da política e da teoria económica. Enquanto os teóricos da escola da dependência consideravam o subdesenvolvimento como um fenómeno induzido de forma externa, os neoclássicos encaram-no como um problema com causas internas, nomeadamente, uma excessiva intervenção governamental e “más” políticas económicas, constituindo, assim, um ataque ao desenvolvimentismo nacionalista que tinha justificado uma intervenção ativa do Estado. Para Önis & Senses (2005), este modelo, resultante do pensamento neoliberal, organizava-se em torno da noção do Estado mínimo.

A primeira das duas “vagas de ataque neoclássico” iniciada na década de 1970, de acordo com Taylor (1993), explica o subdesenvolvimento com base na deficiente afetação de recursos, fruto de políticas de preço incorretas e do excesso de intervenção do Estado, tendo levado ao desencadeamento da estratégia de “formação de preços corretos” (*getting prices right*), com base no livre funcionamento dos mercados, para a dinamização da eficiência económica e do crescimento. A crítica neoclássica culmina na década de 1980 com a visão de que o Estado é o problema (e não a solução) do subdesenvolvimento, levando a que a minimização do papel do Estado na economia fosse vista como a melhor forma para se promover o desenvolvimento (Adelman, 1999).

Nos países em desenvolvimento esta teoria, também conhecida como “Consenso de Washington”, foi traduzida em reformas que levaram à privatização e abertura das economias, sob o título de Políticas de Ajustamento Estrutural (PAE) e cujo objetivo era abrir espaço para a atuação do mercado e a integração na economia mundial baseados, no

entender de Silva et al. (2016), em análises económicas padronizadas. Destaca-se que o termo “Consenso de Washington” foi cunhado por John Williamson em 1990, designando um mínimo denominador comum extraído do entendimento das instituições de *Bretton Woods* baseadas em Washington como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. São Tomé e Príncipe inclui-se na lista de países que se viram compelidos a recorrer ao PAE com o objetivo de corrigir os principais desequilíbrios macroeconómicos com que se confrontavam, tendo negociado o primeiro programa na segunda metade da década de 1980. Na opinião de Williamson, o Consenso de Washington representava uma mudança nas políticas até então implementadas nos países em desenvolvimento, tendo afirmado que:

The list emphasized that policy was changing away from what had long been regarded as orthodox in developing countries – inflation tolerance, import substituting industrialization, and a leading role for the state – toward what had long been orthodox in OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) countries – macroeconomic discipline, outward orientation, and the market economy (Williamson, 2005, p.197)

Um dos fundamentos do Consenso de Washington é que o simples jogo das forças de mercado, num contexto de livre integração da economia nacional na economia mundial, deverá garantir aos países em desenvolvimento a possibilidade de enveredarem-se pelo caminho da prosperidade e recuperar o atraso. Entretanto, a avaliação dessas políticas, recomendadas a inúmeros países mostra resultados mitigados. Assidon (2002), por exemplo, considera que foram positivas em relação ao crescimento e às exportações, mas não estimularam a entrada de investimento direto estrangeiro (IDE), acabando por ter um efeito negativo sobre o investimento. Além disso, outra importante crítica a esta visão destaca a sua distração relativamente às questões não-económicas. Stiglitz (1998), por exemplo, considera que as políticas contidas no Consenso de Washington são incompletas e, de certa forma, mal direcionadas, porquanto o bom funcionamento do mercado exige outras reformas, tais como a regulação financeira, políticas de concorrência e de transferência de tecnologia e transparência. Este autor destaca também a necessidade de ampliação do entendimento quanto aos objetivos de desenvolvimento de forma a ter-se em conta preocupações com o desenvolvimento sustentável, igualitário e democrático. A visão proposta por Stiglitz (1998) denota um avanço no sentido de destacar a importância das instituições.

Do ponto de vista social é consensual, inclusive no seio de instituições internacionais, que as políticas de ajustamento estrutural tiveram resultados desastrosos ao gerarem mais pobreza nos países onde foram aplicadas, o que levou as organizações internacionais a colocarem a questão da pobreza na agenda de prioridades. Nestas circunstâncias, Stiglitz escreve:

“O FMI subestimou os riscos das suas estratégias de desenvolvimento para os pobres. O FMI subestimou o custo político e social de longo prazo das medidas que devastaram a classe média para enriquecer uma pequena elite, e sobrestimou os benefícios de suas medidas neoliberais.” (Stiglitz, 2002, p.146).

Com isto em mente, Stiglitz (2002, p.134) remata que "todo desenvolvimento bem-sucedido assegura com cuidado a manutenção da estabilidade social".

Face à interpretação do fracasso das políticas de ajustamento estrutural como uma falta de capacidade institucional em alguns países, o Banco Mundial passou a direcionar os seus programas para o que chama de "boa governação" (Otando & Uzunidis, 2011). Nesta nova abordagem, o Banco Mundial passou não apenas a olhar para os programas a serem implementados, mas também a entender a natureza das instituições que dão forma aos mesmos. Assim, o termo "boa governação" refere-se, *a priori*, à consideração do comportamento político no desenvolvimento. Dito por outras palavras, o custo da política passa a estar integrado nas novas abordagens do desenvolvimento (Otando & Uzunidis, 2011).

1.3. Novas abordagens do desenvolvimento

A emergência de novos conceitos de desenvolvimento na segunda metade do século XX decorre de um conjunto de fatores. Amaro (2004) destaca, entre outros, (i) as frustrações dos países do Terceiro Mundo face ao falhanço das receitas e modos de desenvolvimento que lhes eram propostos ou impostos, (ii) os sinais crescentes de “mal-estar” surgidos nos países desenvolvidos, tornados visíveis a partir de acontecimentos mediáticos como a revolta estudantil de maio de 1968 em França e 1969 em Itália, a contestação dos *hippies* durante a segunda metade de 1960, a agitação social e étnica ligada à emergência do chamado “poder negro” e os protestos generalizados contra a guerra do Vietname no início dos anos 70 do Século XX, nos EUA. Além disso, o autor destaca também a tomada de consciência dos problemas ambientais que se tornou visível a partir da conferência da ONU, realizada em Estocolmo em 1972 e da publicação do

estudo *“Limits of the Growth”* que apontava para os enormes custos ambientais dos modelos de desenvolvimento dominantes, bem como a multiplicação de crises diversas nos países socialistas, entre outros.

Destaca-se também nos anos 70 e 80 a ocorrência de outras manifestações de “mal-estar social” tais como a solidão dos mais velhos, o “abandono afetivo” dos mais novos, o enfraquecimento dos laços sociais de vizinhança, a instabilidade e a desestruturação das relações familiares, o aumento do “*stress*” e das depressões de origem profissional e afetiva, o aumento das consultas de psicologia, psiquiatria e psicanálise, as novas doenças do «*stress*» (nomeadamente do foro cardiológico), o aumento das taxas de suicídio, o “sem-abriguismo”, os vários comportamentos aditivos de compensação, entre outros, sendo neste «mal-estar social» que se inscrevem as novas formas de pobreza presentes nos países mais desenvolvidos e que se justifica a necessidade de formulação de um novo conceito, o de exclusão social (Amaro, 2004).

As novas abordagens do desenvolvimento, que a seguir analisamos, contribuem para a formulação de um conceito de desenvolvimento mais humanista, orientado para a natureza humana e o direito de todos a uma vida digna, saudável, esclarecida e justa (Moreira & Crespo, 2012).

1.3.1. Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano

Amartya Sen distingue-se pelo seu contributo para a expansão do significado do desenvolvimento. No seu livro *“Desenvolvimento como Liberdade”* (Sen, 2007), este autor considera o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais individuais que são o fim e o meio do processo de desenvolvimento. A tónica nas liberdades humanas contrasta com as perspectivas mais restritas do desenvolvimento que o identificam com o crescimento do PIB, com a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social. Sen denuncia a insuficiência de uma compreensão do desenvolvimento apenas como acumulação de riqueza, visto não ser esta a única variável que se deve considerar ao tratar-se de qualidade de vida e liberdades individuais. Como afirma Corbridge:

“Sen’s analyses of poverty and famines, or of the importance of capabilities in securing substantive human freedoms, follow directly from his critique of contending accounts of the meaning of development and the measurement of economic success” (Corbridge, 2002, p.186).

Amartya Sen assevera a necessidade de se dissociar a privação do rendimento da privação de liberdades, visto que o primeiro tipo nem sempre revela outras limitações à qualidade de vida dos indivíduos. Para Sen, a promoção do desenvolvimento precisa incluir um grande número de prestações em áreas diversas como a saúde, a educação, o meio ambiente e a segurança e os indivíduos devem ser livres para realizar as suas próprias escolhas de qualidade de vida. O autor chama atenção para o conjunto de oportunidades reais disponíveis para o sujeito, define *capability* como “liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos” (Sen, 2007, p. 95) e demarca a liberdade como fim e meio do processo de desenvolvimento.

Para Bhupinder (2008), Sen enfatiza também a importância de se comparar a situação dos países com base na ideia de capacidades e não de rendimento. Para este autor, a atenção voltada para as capacidades do indivíduo representa uma importante correção da concentração excessiva no papel do Estado para realizar o fim do desenvolvimento. A respeito da definição elaborada por Sen quanto à ideia de liberdades reais, Corbridge (2002, p. 188) elucida:

“For Sen, real freedom is defined precisely in terms of certain human and civil rights that must be guaranteed for all. It is also defined in terms of the distribution of what looks very similar to the ‘primary goods’ that one finds in Rawls’s theory of justice as fairness. At the same time, however, and perhaps more so than Rawls (Sen has claimed as much), Sen’s account of development as freedom is insistently attentive to individual agency, the importance of choice as a freedom in itself, and to individual human differences”.

Com efeito, a teoria de Sen trouxe contribuições não apenas teóricas em relação às definições do objetivo do desenvolvimento, como influenciou também inovações práticas, tal como evidenciado na elaboração do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), cujo surgimento ocorre no contexto da crítica ao reducionismo do PIB, tal como afirmam Goulart & Seixas (2018). Tanto o IDH como o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), elaborados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com a colaboração de Sen, procuram superar a ênfase na dimensão económica, colocando-se como contraponto ao indicador do PIB.

Publicado pela primeira vez em 1990, o RDH destaca-se por (i) definir o desenvolvimento humano como “o processo de ampliação das escolhas individuais e o nível de bem-estar alcançado” (UNDP, 1990, p. 10); (ii) entender o aumento do

rendimento como condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento humano e os seres humanos como fins e não meios, além de participantes no processo de desenvolvimento e não apenas beneficiários (Srinivasan, 1994, p. 238); (iii) também introduzir o IDH que, além de considerar o rendimento, inclui os componentes como o nível de educação e a longevidade. Para Todaro & Smith (2009), uma das vantagens do IDH é o facto de revelar que um país pode ter um desempenho muito melhor do que seria esperado num contexto de baixo nível de rendimento, além de ressaltar que ganhos relativos ao rendimento têm benefícios relativos para o desenvolvimento humano (Todaro & Smith, 2009).

Srinivasan (1993), um dos críticos do RDH, aponta a falta de clareza quanto ao significado dos argumentos de Sen para a análise comparada de desenvolvimento diante de uma variedade de compreensões individuais possíveis e quanto ao modo de vida que as pessoas valorizam. Para Srinivasan (1993, p. 241), a questão não é conceitual, mas empírica: o IDH envolve sérios problemas de não-comparabilidade no tempo e no espaço, erros de medida e predisposições. Neste sentido, Bhupinder (2008, p. 3) nota na teoria de Sen uma limitação especialmente quanto a questões práticas:

“The Sen theory of development is less successful in its analysis of those features of social processes and structures that are critical to the practical realization of the goals of development. Like critical theorists in general Sen ‘tends to be better on emancipation from than emancipation to, and still weaker on how to get from here to there’. The epistemological absences that mark his work prevent him from exploring deep structures of global capitalism crucial to devising and articulating a corresponding strategy to realize the goal of development as freedom.”

No entender de Corbridge (2002), a teoria de Sen não apresenta uma discussão aprofundada dos meios do desenvolvimento, apesar de conferir um importante papel para as políticas públicas que podem expandir as liberdades humanas.

1.3.2. O desenvolvimento sustentável

A noção de desenvolvimento sustentável emerge da percepção do esgotamento dos recursos naturais e da inviabilidade do modelo de desenvolvimento assente na industrialização, no crescimento económico e no avanço da ciência, conforme analisado anteriormente. Com efeito, as discussões sobre o desenvolvimento intensificam-se mais

ainda com a publicação, em 1972, do relatório do Clube de Roma intitulado “*The limits to the growth*” que viria a abalar a crença na industrialização e no padrão tecnológico das economias avançadas como o caminho do desenvolvimento, ao anunciar o esgotamento iminente das principais reservas de minérios, a explosão demográfica nas décadas seguintes e o aumento exponencial da poluição e degradação dos ecossistemas naturais, os quais implicariam uma diminuição da qualidade de vida, principalmente nos países industrializados (Silva et al. 2016). O relatório identificava quatro grandes questões consideradas relevantes para a sustentabilidade do planeta, nomeadamente o controle do crescimento populacional, a insuficiência da produção de alimentos, o controle do crescimento industrial e o esgotamento dos recursos naturais.

No que se refere à necessidade do controle do crescimento populacional, o relatório propunha uma política de restrição da natalidade, reeditando uma antiga proposta de Malthus. O problema da insuficiência de produção de alimentos era visto como um dos principais, uma vez que os objetivos de aumento do bem-estar da sociedade, incluindo as tecnologias agrícolas voltadas para o aumento da produtividade das culturas, manifestaram efeitos indesejáveis.

Assim, a crise de modelos em que o desenvolvimento e o crescimento económico aparecem como sinónimos inicia-se com os questionamentos em relação à capacidade de autorregulação da natureza e da inesgotabilidade dos recursos naturais provocados, dentre outros fatores, pela crise mundial do petróleo ocorrida em 1973 e pelo surgimento do movimento ambientalista, os quais foram fundamentais para alertar o mundo para a finitude dos recursos naturais e, conseqüentemente, para a necessidade do seu uso racional e planeado. (Munasingbe, 2014; Silva et al. 2016).

No entanto, o conceito de “desenvolvimento sustentável” propriamente dito é habitualmente atribuído ao Relatório da Comissão de Brundtland (Comissão Mundial de Ambiente e Desenvolvimento), “O nosso futuro comum”, apresentado em 1987 à Assembleia-geral da ONU. De acordo com o relatório Brundtland (1987, p.8), o “Desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas”. Esta perspectiva tornou-se um marco de referência do desenvolvimento porque promove a ideia da solidariedade inter-geracional, o que constitui uma inovação conceitual e jurídica. Para

Nobre (2002), a força do termo “desenvolvimento sustentável” está no facto de considerar que o desenvolvimento e o meio ambiente não são contraditórios.

Sachs (2008) identifica cinco pilares do desenvolvimento sustentável, nomeadamente, (i) o social, caracterizando-o como fundamental por motivos, tanto intrínsecos, quanto instrumentais por causa da perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do planeta; (ii) o ambiental, com as suas duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como “recipientes” para disposição de resíduos); (iii) o territorial, relacionado com a distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades; (iv) o económico, sendo a viabilidade económica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam e (v) o político, tendo a governança democrática como um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem. Para Sachs, “a liberdade faz toda a diferença” (Sachs, 2008, p.15-16).

No entender de Sachs (1996), o Relatório de Brundtland aborda a questão da sustentabilidade do ambiente focando nas vantagens económicas que a manipulação da Natureza pode fornecer. Sachs considera que o referido relatório aposta no desenvolvimento económico e tecnológico para promover o exercício de “gestão eficiente” do meio ambiente, conseguindo inverter a ótica de conservação da natureza que se vinha construindo a favor da conservação do crescimento.

Porém, para Munasinghe (2014), a *realpolitik* dos poderes económicos e financeiros globais tem tido a última palavra na problemática do desenvolvimento sustentável, como se pode depreender do facto de as soluções promovidas, além de serem cada vez menos ambiciosas, não são, muitas vezes, cumpridas. Munasinghe considera que, apesar do extenso quadro normativo produzido nas últimas décadas, as estratégias prosseguidas, de facto, para a resolução da “tragédia dos comuns globais” não têm tido sucesso em inverter, ou sequer, controlar, os níveis de pressão ambiental antropogénica e as assimetrias na distribuição da riqueza mundial (Munasinghe, 2014).

1.3.3. Desenvolvimento comunitário

Silva (1962) atribui, institucionalmente, o conceito de desenvolvimento comunitário à ONU e define-o como “um processo tendente a criar condições de progresso económico e social para toda a comunidade com a participação ativa da sua

população e a partir da sua iniciativa” (Silva, 1962, p.32). No entender deste autor, o desenvolvimento comunitário é um método orientado para a identificação das necessidades sentidas por uma determinada população, sendo esta envolvida desde o diagnóstico à prospeção dos recursos locais, nas possíveis soluções e na avaliação final do processo, pressupondo uma visão integrada (ou seja, multidisciplinar) dos problemas e um ritmo de transformação idiossincrático em cada comunidade.

O protagonismo dos atores locais nos processos de mudança com vista à melhoria das suas condições de vida e à valorização dos recursos locais, através de uma mobilização e participação alicerçadas numa visão integrada dos problemas e dos desafios é também destacado por estudos como os de Frago (2005) e Hogan (2007). No entender de Hogan (2007), a necessidade de adaptação às culturas e às tradições é um dos aspetos que mais tem preocupado os intelectuais e ativistas do desenvolvimento local de países do Sul, os quais têm procurado articular esses processos de mudança à luz de práticas interculturais

1.3.4. A Teoria Neoinstitucional

O fracasso das políticas de ajustamento estrutural, interpretado pelo Banco Mundial como a falta de capacidade institucional em alguns países, levou ao direcionamento dos seus programas para o que chama de "boa governação" (Otando & Uzunidis, 2011). Seguindo a visão neoliberal, a teoria neoinstitucionalista ressalta a importância de uma infraestrutura institucional para que se atinjam os fins do desenvolvimento. Nesta nova abordagem, não se trata, apenas de olhar para os programas a serem implementados, mas também, de entender a natureza das instituições que dão forma a esses programas. Assim, a "boa governança" refere-se, a priori, ao comportamento político no desenvolvimento, ou seja, a tomada em consideração do custo da política nas novas teorias do desenvolvimento (Otando & Uzunidis, 2011).

A teoria que emerge desta perspectiva visa mostrar, essencialmente, que os Estados mais propensos a fomentar o desenvolvimento são aqueles dotados de uma arquitetura institucional racionalizada, focada no exercício de funções soberanas universais e demais serviços públicos que outros atores, além do Estado, não seriam capazes de desenvolver com a mesma eficiência. Assim, o institucionalismo foi irrompendo, passo a passo, no debate sobre o desenvolvimento, tendo o foco passado a estar no défice institucional que

os países em desenvolvimento enfrentam. Por outras palavras, na base do insucesso na aplicação de algumas receitas teóricas contidas nos programas do FMI estão as falhas da arquitetura institucional (Otando & Uzunidis, 2011).

A teoria neoinstitucional (ou *new institutional economics*- NIE), baseada em teorias desenvolvidas por autores como Douglass North, Ronald Coase e Oliver Williamson, entre outros, reflete a preocupação com o papel de arranjos que vão além de questões de mercado e que influenciam o comportamento económico. Para North (1993), as instituições são o conjunto de regras que compõem uma estrutura para ações humanas, fornecendo incentivos que determinam o comportamento económico e político. Para o autor, as instituições formais são compostas por legislações (sejam do tipo *common law* ou *civil law*) e regulações e as informais são valores culturais, códigos de conduta ou convenções. O autor parte da premissa de que as instituições, definidas como as “regras do jogo” da interação social (North, 1990), são determinantes para o desenvolvimento.

No desenho de políticas de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos, a análise neoinstitucionalista voltou-se para variáveis como as diferenças nas instituições políticas e culturais entre sociedades e a sua influência no crescimento. Nesta ótica, o desenvolvimento depende da existência e do bom funcionamento das instituições, visto que estas fornecem os mecanismos com os quais os indivíduos podem superar os dilemas sociais, possuindo um papel central na transformação social e económica. Na sua análise, a teoria neoinstitucionalista alicerça-se nas diferentes ciências sociais, como a história, antropologia, direito, sociologia, ciência política, incluindo a organização empresarial, numa abordagem multi-disciplinar para o problema do desenvolvimento (Boliari & Topyan 2007).

Convém destacar também uma área ligada à teoria neoinstitucionalista que se dedica, especificamente, a estudos sobre arranjos jurídicos-institucionais conhecida como “direito e desenvolvimento”. Esta perspetiva procura compreender o impacto no desenvolvimento de instituições jurídicas como “*rule of law*”, organização do Poder Judiciário, diferenças entre os sistemas de “*common law*” ou “*civil law*”, entre outras. No entender de Davis (2004), os economistas passaram a dar atenção às funções económicas de instituições jurídicas, tais como a existência de uma legislação contratual e de regras que definem os direitos de propriedade, passando os cientistas políticos a dar atenção ao fato de os arranjos políticos como a democracia e a proteção dos direitos humanos serem

definidos e protegidos por leis e constituições. Consequentemente, as instituições jurídicas passaram a ser consideradas fundamentais na determinação do desenvolvimento.

1.3.5. Críticas à prevalência das instituições

Duas importantes críticas às teorias neoinstitucionalistas emergiram, sugerindo a presença de fatores não institucionais como determinantes do desenvolvimento. A primeira relaciona-se com a perspectiva conhecida como “*Big Push*”, tendo como um dos proponentes o economista Jeffrey Sachs da Universidade de Columbia. A segunda tem a ver com as teorias que apontam para a prevalência de fatores culturais.

Segundo Jeffrey Sachs, o problema do desenvolvimento pode ser atribuído a fatores geográficos das regiões mais pobres do mundo como o clima, o solo e a falta de acesso ao mar (Sachs et al., 2001). Estes autores defendem que é necessário prestar mais atenção às barreiras ao desenvolvimento associadas à geografia, apesar destes fatores serem considerados apenas como “parte da história” e que instituições sociais e económicas serem críticas para a performance económica no longo prazo e consideram não haver utilidade no foco em reformas institucionais de boa governança.

Com base num estudo comparativo que analisa a diferença na performance de 33 países africanos, Sachs et al. (2004) questionam o diagnóstico, segundo o qual, a África sofre de uma crise de governança. Para estes autores, a África encontra-se aprisionada pela pobreza (isto é, numa *poverty trap*) visto que os níveis de pobreza encontrados são tão altos que é impossível alcançar um crescimento consistente. Os mesmos autores identificam cinco razões estruturais que tornaram a África uma das regiões do mundo mais vulneráveis à *poverty trap*, nomeadamente, (i) os altos custos de transporte e a pequenez do mercado, (ii) uma agricultura pouco produtiva, (iii) grave fardo de doenças, (iv) geopolítica adversa e (v) lenta difusão da tecnologia estrangeira (Sachs et al., 2004). Como solução para o problema identificado, Sachs et al. prescrevem:

“What is needed is a “big push” in public investments to produce a rapid “step” increase in Africa’s underlying productivity, both rural and urban. The intervention of foreign donors will be critical to achieving this step increase. In particular, we argue that well-governed African countries should be offered a substantial increase in official development assistance (ODA) to enable them to achieve the Millennium Development Goals (MDGs), the internationally agreed targets for poverty reduction, by 2015” (Sachs et al., 2004, p. 122).

A solução para o problema do desenvolvimento, segundo esta perspectiva, seria a disponibilização de mais recursos financeiros por parte dos países ricos. A proposta da teoria do “*big push*” é baseada numa crença em investimentos estrangeiros orientados para investimentos em infraestrutura (como portos e rodovias), programas de combate a doenças como a malária e o SIDA², elaboração de um novo Plano Marshall acompanhado pelo cancelamento da dívida destes países.

A teoria institucionalista, no entanto, oferece argumentos que parecem questionar a solidez da teoria do “*big push*”. Neste sentido, Rodrik et al. (2002), num estudo que verifica a contribuição das instituições, da geografia e do comércio para o desenvolvimento, concluem que a qualidade das instituições é o fator mais importante dentre os três na determinação dos níveis de rendimento. Além disso, Acemoglu (2009) observa que a proposta oferecida por Sachs volta-se para a resolução de problemas identificados, ignorando a importância dos incentivos para o crescimento. Sobre o assunto, Acemoglu escreve o seguinte:

“People need incentives to invest and prosper; they need to know that if they work hard, they can make money and actually keep that money. And the key to ensuring those incentives is sound institutions — the rule of law and security and a governing system that offers opportunities to achieve and innovate. That's what determines the haves from the have-nots — not geography or weather or technology or disease or ethnicity. Put simply: Fix incentives and you will fix poverty. And if you wish to fix institutions, you have to fix governments” (Acemoglu, 2009, p. 53).

Acemoglu (2009) entende que para se resolver o problema da pobreza em África seria mais importante corrigir os incentivos.

Por seu lado, as teorias culturais procuram demonstrar que a qualidade das instituições é determinada, principalmente, por fatores culturais (Davis & Trebilcock, 2008, p. 40). Esta análise, de acordo com os mesmos autores, remonta a estudos que ao longo de séculos enfatizaram o papel principal dos fatores sociais e culturais na determinação dos níveis de desenvolvimento, destacando o argumento de Max Weber a respeito da relação entre valores protestantes e o desenvolvimento do capitalismo.

Uma das teorias baseadas na prevalência de fatores culturais é a de Robert Putnam. Ao comparar os governos do Norte e do Sul da Itália, este autor associa os baixos níveis

² Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

de capital social aos governos ineficientes no Sul e os melhores governos do Norte com as fortes redes sociais prevaletentes. Ao encontrar os melhores indicadores de performance em governos locais onde a sociedade civil era mais desenvolvida, Putman, conclui que o capital social constitui um pré-requisito para um bom governo. Para se conseguir melhores democracias e desenvolvimento, Putnam entende ser necessário “construir uma comunidade mais cívica” (Putnam, 1993, p. 185) para se conseguir melhores democracias e desenvolvimento, admitindo haver uma relação causal entre capital social e melhores governos. Na opinião de Putman, uma região possuidora de capital social tenderia a prosperar, não havendo muito que se possa fazer para melhorar as condições das regiões desprovidas de capital social.

Outra teoria de desenvolvimento que se fundamenta na prevalência de fatores culturais foi apresentada mais recentemente incorporando, também, contribuições da psicologia. Licht et al. (2007) definem cultura por meio de dados da psicologia sobre dimensões culturais de 50 países e constroem hipóteses sobre três normas de governança, designadamente, (i) *rule of law*, (ii) corrupção e (iii) *accountability* democrática, tendo concluído que variações nos valores culturais estão correlacionadas com variações a respeito das referidas normas de governança. A propósito, escrevem:

“Cultural orientations represent general societal emphases that are deeply ingrained in the functioning of major societal institutions, in widespread practices, in symbols and traditions, and, through adaptation and socialization, in the values of individuals. This process of value acquisition is sensitive to actual circumstances more than to formal reform and indoctrination” (Licht et al., 2007, p. 682)

Porém, Davis & Trebilcock (2008) advogam a necessidade de mais investigação sobre a matéria, recomendando que, além de análises teóricas, a investigação quanto ao papel da cultura, da geografia ou das instituições no desenvolvimento deve ser acompanhada por estudos empíricos.

1.4. Síntese

O conceito de desenvolvimento tem evoluído no sentido da sua complexificação representada pela adição de sucessivos adjetivos (económico, social, político, cultural, sustentável, entre outros), fruto da abordagem de novas problemáticas, num processo de permanente construção-desconstrução. Isto pode ser explicado, em parte, pela diversidade de situações prevalentes nos países, em especial nos países em desenvolvimento, cujo processo de desenvolvimento, pouco provavelmente, poderia ser explicado através de um único referencial teórico. O desenvolvimento é, assim, o resultado da combinação de mudanças sociais, culturais, políticas e económicas observáveis a nível local, regional, nacional ou global, tendo como ponto de partida o crescimento económico.

Embora nenhuma das teorias analisadas se atenha aos problemas específicos dos PEID, podem ser encontrados em muitas delas referenciais teóricos aplicáveis a este grupo de países, composto maioritariamente por países em desenvolvimento. Em particular, o conceito de desenvolvimento sustentável, ao exigir a explicitação de critérios de sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade económica, reveste-se de importância incontornável para os PEID em geral devido aos desafios que as características estruturais deste grupo de países impõem ao seu processo de desenvolvimento. O mesmo se aplica à teoria neo-institucional ou à abordagem do desenvolvimento humano de Amartya Sen com a sua perspetiva, segundo a qual, o desenvolvimento depende da existência e do bom funcionamento das instituições, visto que estas fornecem os mecanismos, com os quais, os indivíduos podem superar os dilemas sociais, possuindo um papel central na transformação social e económica. As instituições e o capital humano afiguraram-se, deste modo, como fatores determinantes do desenvolvimento socioeconómico.

Todavia, é importante destacar, também, a limitação quanto à aplicabilidade de algumas teorias ao contexto dos PEID. Desde logo, a teoria neoclássica com a sua abordagem a favor da minimização do papel do Estado na economia como a melhor forma para se promover o desenvolvimento. Consideramos que no caso dos PEID esta perspetiva sugere alguma ponderação atendendo às especificidades do desenvolvimento deste grupo de países que não conseguem ser superados simplesmente pelo jogo do mercado, carecendo de um papel ativo do Estado. Consideramos também inviável para os PEID qualquer estratégia de crescimento económico assente na substituição de

importações face às limitações quer humanas, quer tecnológicas destes Estados para satisfazer com eficácia as suas necessidades internas de desenvolvimento.

Da abordagem dos diferentes marcos teóricos efetuada resulta a ideia de que uma eventual estratégia de crescimento económico para São Tomé e Príncipe possa combinar elementos do conceito de desenvolvimento sustentável, com os referenciais das Teorias neo-institucional e a de etapas de crescimento de Rostow (1960), com algumas adaptações. Encontrando-se, atualmente, numa etapa que pode ser considerada de “sociedade tradicional” ou de estagnação da economia de subsistência, admite-se que a transição deste país para patamares de desenvolvimento superiores deve ser suportada por um processo de descolagem, cujas condições de concretização sejam as que sugere Rostow, ou seja, o surgimento de setores de vanguarda, um aumento significativo na taxa de investimento e a criação de um enquadramento económico, institucional, social e político de suporte ao processo de crescimento. A “descolagem”, a etapa crucial para o desenvolvimento no sentido em que abre caminho para estágios mais avançados de desenvolvimento, aconteceria quando os esforços de melhoria da capacidade institucional forem complementados com a implementação de uma estratégia de crescimento assente nas vantagens comparativas do país. Corroboramos, no entanto, a ideia de Romana (1996) no sentido em que o crescimento económico é um processo de transformação profunda e que não pode ser, simplesmente, importado e o seu êxito depende da capacidade de flexibilização e de reação da economia, do regime político e da sociedade civil, funcionando todos de forma harmónica para a promoção de metas e objetivos comuns.

*CAPÍTULO 2- PEQUENOS ESTADOS INSULARES EM DESENVOLVIMENTO:
SINGULARIDADE E DESAFIOS DE DESENVOLVIMENTO*

**CAPÍTULO 2 PEQUENOS ESTADOS INSULARES EM DESENVOLVIMENTO:
SINGULARIDADE E DESAFIOS DE DESENVOLVIMENTO**

“Although they are affected by economic difficulties and confronted by development imperatives similar to those of developing countries generally, small island developing states also have their peculiar vulnerabilities and characteristics, so that the difficulties they face in the pursuit of sustainable development are particularly severe and complex” (United Nations, 1994, p. 3)

Enquadramento

Este capítulo incide sobre os PEID, as suas especificidades e os desafios que enfrentam no contexto da singularidade que os caracteriza. O capítulo inicia-se com a definição do conceito de PEID, indispensável para a delimitação e contextualização do âmbito da investigação. São, igualmente, tratados os constrangimentos estruturais deste grupo de países, bem como os desafios com que se confrontam no contexto da sua integração na cadeia de produção da economia mundial. O capítulo encerra-se com uma abordagem sobre os diferentes modelos de desenvolvimento seguidos por este grupo de países.

2.1. Caracterização de Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID)

A ONU classifica como Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID), um grupo diversificado de 52 países e territórios insulares (Tabelas 1 e 2) localizados nas Caraíbas, Oceanos Pacífico, Atlântico e Índico, no Mar Mediterrâneo e no Mar do Sul da China (Figura 1) com uma população não superior a 1,5 milhões, perfazendo um total estimado em 66 milhões de habitantes (Herbert, 2019), cerca de 1% da população mundial, com o tamanho da população dos integrantes do grupo a variar entre menos de 10.000 pessoas (Montserrat, Niue e Tuvalu) e mais de 10 milhões (Cuba, República Dominicana e Haiti).

CAPÍTULO 2- PEQUENOS ESTADOS INSULARES EM DESENVOLVIMENTO: SINGULARIDADE E DESAFIOS DE DESENVOLVIMENTO

Figura 1: Localização dos PEID



Fonte: Google

Este reconhecimento da ONU decorre do entendimento de que este grupo de países se confronta com um conjunto de constrangimentos económicos, ecológicos e sociológicos que lhes são próprios e que causam sérios desafios ao seu processo de desenvolvimento, tal como pode-se ler no relatório da Conferência Mundial sobre o desenvolvimento dos PEID:

« Les petits États insulaires en développement sont de faibles dimensions, ont une économie vulnérable, dépendent d'une base de ressources limitée et sont tributaires du commerce international, mais n'ont pas les moyens d'influer sur les conditions de celui-ci » (UN, 1994, p.7)

Importa destacar que na lista dos PEID estão incluídos todos os micro-Estados ilhas, mas também, alguns Estados não insulares sujeitos às mesmas limitações de isolamento, pequena dimensão e vulnerabilidade ecológica que os seus pares insulares, como são os casos de Belize, Guiana e Suriname. Alguns Estados como Singapura, Bahamas também estão incluídos nesta lista (Coornaert, 2014). São Tomé e Príncipe, um arquipélago com cerca de 200 mil habitantes, inclui-se neste grupo.

Os PEID se caracterizam pela diversidade de trajetórias, padrões económicos e de vida, mas também de *status* institucional. Numa abordagem comparativa, Taglioni (2006) revela dois perfis sociopolíticos distintos. De um lado, os territórios insulares dependentes em diversos graus de uma metrópole distante, com estatutos muito variados ao nível do direito nacional, comunitário ou internacional e que podem ser considerados, na sua maioria, a expressão dos últimos impérios coloniais (Tabela 1).

Tabela 1: Lista dos PEID não membros da ONU

Samoa Americana	Anguilla	Aruba
Bermuda	Ilhas Virgens Britânicas	Ilhas Cayman
Commonwealth Northern Marianas	Cook Islands	Coração
Guam	Polinésia francesa	Guadalupe
Nova Caledônia	Martinica	Montserrat
Saint Maarten	Niue	Porto Rico
Turks & Caicos Islands	US Virgin Islands	

Fonte: ONU

Este grupo tem, na sua maioria, experimentado a convergência com a economia nacional das metrópoles nos anos 1980 e 1990 (Baldacchino, 2004) e caracterizam-se por um padrão de vida e de dotação de capital humano relativamente mais alto (Tabela 3) quando comparados com os PEID independentes. Além das transferências do setor público, estes territórios gozam de certos benefícios relacionados com o seu *status*, nomeadamente o acesso aberto aos mercados nacionais (ou, mesmo, supranacional, no caso daquelas cujas metrópoles são membros da União Europeia), o acesso ao capital (incluindo incentivos fiscais e tecnologia) e a liberdade de movimento de pessoas (Rivière, 2009).

Do outro lado, encontram-se territórios que gozam de reconhecimento pleno, sem restrições de existência enquanto Estados, com um lugar próprio no concerto das Nações (Tabela 2), tendo, por conseguinte, o mesmo tratamento que os restantes países no quadro do Direito Internacional (Taglioni, 2006). É sobre este grupo de PEID que recai a nossa pesquisa.

CAPÍTULO 2- PEQUENOS ESTADOS INSULARES EM DESENVOLVIMENTO: SINGULARIDADE E DESAFIOS DE DESENVOLVIMENTO

Tabela 2: Lista dos PEID membros da ONU

<u>Oceano Atlântico, Índico e Mar da China (19)</u>		
Bahrain	Cabo Verde	Comores
Guiné Bissau	Maldivas	Maurícias
São Tomé e Príncipe	Seychelles	Singapura
<u>Caraíbas (16)</u>		
Antígua & Tobago	Bahamas	Barbados
Belize	Cuba	Dominica
Rep. Dominicana	Grenada	Guiana
Haiti	Jamaica	St Kitts & Nevis
Sant Lúcia	S. Vicente & Grenadines	Suriname
Trinidad & Tobago		
<u>Pacífico (13)</u>		
Fiji	Kiribati Ilhas	Marshall
Micronésia	Nauru	Palau
Papua Nova Guiné	Samoa	Ilhas Solomon
Timor Leste	Tonga	Tuvalu
Trinidad & Tobago		

Fonte: ONU

Importa aqui destacar a perspectiva de Coornaert (2014) que considera que, apesar do carácter inquestionável do reconhecimento da existência jurídica destes Estados pelo Direito Internacional, a falta de recursos, meios e espaços parece constituir um freio ao exercício da soberania plena por parte destes Estados. Muito frequentemente muitos destes Estados “vendem” a sua voz em organismos internacionais em troca de assistência financeira. Assim, na perspectiva deste autor, embora a soberania legal, entendida por como “a capacidade de um Estado de ser soberano, independente e livre para decidir o seu futuro” (Rosière, 2008, p.269), seja de facto reconhecida por todos países membros da comunidade internacional, o caso dos PEID levanta questões quanto à “capacidade destes Estados de exercer efetivamente tal soberania “ (Rosière, 2008, p.269).

Dupont (2010) identifica um conjunto de aspetos económicos que diferencia um grupo do outro. As ilhas politicamente dependentes apresentam níveis de rendimento *per capita*, em média, duas a três vezes mais elevados do que as independentes (Tabela 3).

*CAPÍTULO 2- PEQUENOS ESTADOS INSULARES EM DESENVOLVIMENTO:
SINGULARIDADE E DESAFIOS DE DESENVOLVIMENTO*

Tabela 3: Indicadores selecionados de alguns PEID (2017)

	PIB <i>percapita</i> , \$	Literacia de adultos, %	Esperança de vida (2018)	Mortalidade infantil, por 1000 nascidos	Posição no IDH (2019)
Não membros da ONU					
Anguila	12.200	95		3,4	0,865
Aruba	25.300	96,8	74,7	12,5	0,908
Ilhas Cayman	49.900	98,8	81	6,8	0,983
Guadeloupe	17.400		79,3	8,9	0,850
Nova Caledónia	38.800	96,2	78	5,4	0,763
Ilhas Virgens Britânicas	36.100		78,4	7,2	0,945
Membros da ONU					
Singapura	57.513	97	86	2	0,935
Bahamas	32.661	96	76	6	0,805
Barbados	17.758	100	76	12	0,813
Fiji	5.528	94	70	21	0,724
Maurícias	10.524	93	74	12	0,796
Seychelles	15.735	95	74	12	0,801
São Tomé e Príncipe	1.669	84	66	44	0,609
Papua Nova Guiné	2.237	57,3	67,5	35	0,543
Cabo Verde	3.074	84	74,5	21	0,656
Trinidad Tobago	16.786	98	74,8	22	0,797
Belize	4.722	76,9	77	12	0,720

Fonte: World Economic Outlook, Banco Mundial, World Development Indicators, CIA World Factbook

Em termos de estrutura produtiva, a participação do setor primário no PIB é muito menor nas ilhas dependentes (5%), quando comparado com as independentes (16%), enquanto o setor terciário é muito superior (80% e 65%, respetivamente). Estas diferenças podem ser interpretadas por Dupont (2010) com o facto de os ritmos de passagem de uma economia tradicional para a de serviços serem significativamente mais rápidos nas ilhas dependentes do que nas soberanas.

Por conseguinte, os PEID caracterizam-se pelo carácter heterogéneo do nível de desenvolvimento dos seus integrantes (Dupont, 2010; Taglioni 2006)). De um lado, países e territórios insulares, cuja economia é das mais abertas do mundo, com sociedades muito dinâmicas, ocupando lugares cimeiros no processo de globalização económica (Hong Kong, Singapura, entre outros) e do outro lado do prisma, espaços insulares pouco dinâmicos, vivendo em situação de autarcia económica (Dupont, 2010). Comores, Papua Nova Guiné, Tonga, Ilhas Salomão, São Tomé e Príncipe, entre outros, se enquadram neste grupo (Tabela 3).

Alguns PEID são ricos em recursos naturais (Trinidad & Tobago), embora a dotação em recursos não seja determinante para o sucesso destes Estados (Dupont, 2010),

sendo exemplos disso os casos das Maldivas, Maurícias e Seychelles, todas desprovidas de recursos naturais, mas, classificadas no grupo de países de rendimento médio-alto e o caso de Cabo Verde que se graduou para o grupo de países de rendimento médio. Destaca-se que a maioria dos PEID é classificada pelo Banco Mundial como países de desenvolvimento médio. Comores, Haiti e São Tomé e Príncipe pertencem ao grupo dos PEID de baixo rendimento (*Low Income Country*). No entanto, com base nos indicadores socioeconómicos observados nos últimos anos, São Tomé e Príncipe candidata-se a se tornar um país de desenvolvimento médio baixo.

Apesar de diferenças significativas em termos de condições socioeconómicas, infraestruturais e padrões de vida, este grupo de países enfrenta sérios constrangimentos no seu processo de desenvolvimento que derivam das suas características estruturais tais como a pequenez do seu território e da sua população, a insularidade e a sua localização remota (Armstrong & Read, 2000; Briguglio, 2004, 2008 e 2009; Guillaumont, 2019, 2010).

O debate internacional sobre a problemática do desenvolvimento de pequenas economias insulares é recente, tendo tido como ponto de partida a entrada da Islândia na ONU em 1946. Este debate manteve-se de certa forma secundarizado ou mesmo negligenciado e só viria a ganhar maior relevância nas décadas de 1960 e 1970 com o processo de descolonização ocorrido na segunda metade do século XX e a adesão dos novos Estados independentes à ONU, com estes a chamar atenção, de forma direta, para as suas vulnerabilidades e necessidades.

Os PEID só viriam a ser reconhecidos como um grupo distinto de países em desenvolvimento que enfrentam vulnerabilidades económicas e ambientais específicas na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) realizada no Rio de Janeiro, Brasil, em 1992 e posteriormente pela ONU em 1994, tendo na altura sido aprovado um programa de ação para o desenvolvimento sustentável também conhecido como Programa de Ação de Barbados. A Estratégia então aprovada (entretanto, revista em 2005 na conferência de Maurícias) reconhece a gravidade das desvantagens enfrentadas pela maioria dos PEID na economia global, situação também reconhecida por outras organizações como a Commonwealth e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

As preocupações da ONU com as especificidades deste grupo de países levou-a a proclamar o ano de 2014 como o "Ano Internacional dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento" com o objetivo de alertar sobre os enormes desafios económicos, ecológicos e sociológicos enfrentados por este grupo de pequenos países e territórios insulares, tendo mencionado a necessidade de se atender às suas necessidades especiais no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, mas concretamente, do seu objetivo número 8. Importa destacar que, a própria definição de PEID, tal como é feita pelas Nações Unidas, encerra em si um conjunto de limitações: o isolamento, pequena dimensão, dependência e vulnerabilidade, aspetos analisados nas secções seguintes.

2.2. A singularidade dos PEID

Para se compreender a atenção especial exigida pelos PEID é importante considerar as características geográficas específicas das ilhas. De acordo com Rosière (2008, p.151), uma ilha é uma porção de terra rodeada de água. Por conseguinte, uma ilha é um território que se distingue pela sua situação geográfica específica de descontinuidade, sendo neste caso, a noção de descontinuidade fundamental quando o campo de análise são as ilhas. Estas são frequentemente consideradas espaços periféricos devido a sua localização deslocada em relação ao continente (Coornaerte, 2014).

A insularidade, a pequena dimensão do mercado interno, uma base limitada de recursos naturais, o distanciamento e isolamento geográfico impõem um conjunto de vulnerabilidades económicas, sociais e ambientais que podem condicionar o processo de desenvolvimento dos PEID (Santos-Paulino, 2010; Guillaumont, 2009, 2010; Briguglio, 2008, 2009; McGillivray et al, 2013; Silva, 2013). Briguglio (1995) refere que a vulnerabilidade dos PEID é multidimensional, abrangendo (i) aspetos económicos, como os riscos decorrentes de choques externos que afetam os sistemas produtivos, a distribuição e o consumo, (ii) ambientais, associados aos ecossistemas naturais - marinhos e terrestres e (iii) socioeconómicos, que afetam a sociedade e os grupos, aspetos tratados nesta secção.

2.2.1 A pequena dimensão do território

Economias com limitadas áreas geográficas têm maiores probabilidades de se situarem em territórios com fracos recursos naturais e, mesmo nos casos em que os

recursos naturais são abundantes, muitas enfrentam limitações como a falta de capital, o que impede ou dificulta a sua adequada exploração (Read, 2001; Briguglio, 2008).

A pequenez do território está associada a uma limitada capacidade em termos de mão-de-obra e à inexistência de um limiar demográfico mínimo necessário à implementação de um conjunto de infraestruturas públicas e redes de comunicação. Estes constrangimentos estão na origem da incapacidade de exploração de economias de escala internas para vários produtos e infraestruturas (aerportos, estradas, saúde, educação e formação), traduzindo-se em custos unitários mais elevados, levando à formação de um tecido produtivo essencialmente constituído por pequenas empresas sem uma forte especialização setorial, bem como ao reduzido volume de investimento direto estrangeiro (Briguglio, 2008; Guillaumont, 2006; Borg, 2006; Zhang, 2016).

Além disso, a pequenez do território limita a possibilidade de se alcançar níveis mais eficientes de produção e onera os investimentos *per capita*, nomeadamente em infraestruturas e administração pública (Read, 2001; Briguglio, 2004; Veloso, 2013), levando, muitas vezes, a que os investimentos públicos e privados operem abaixo do seu nível de eficiência mínima. Essas restrições também explicam a falta de economias de diversificação, ou seja, as vantagens tecnológicas ou pecuniárias resultantes da complementaridade de atividades (Dimou, 2004).

Katzenstein (1985), num estudo efetuado para pequenas economias europeias, demonstra que a pequena dimensão pode afetar tanto a abertura económica como o regime político, situação que pode propiciar o aparecimento de maiores níveis de corrupção devido às pressões de “redes de conhecimento”.

Para Guillaumont (2006), a pequenez do território é o principal fator de exposição dos PEID a choques exógenos e identifica a (i) intensidade do comércio, o (ii) tamanho do setor público e a (iii) coesão social como sendo os três canais através dos quais este processo ocorre. Para este autor, o tamanho da população é o principal fator estrutural que determina o rácio comércio/PIB e o principal determinante da abertura ao exterior.

No entanto, parecem existir algumas vantagens associadas à pequena dimensão do território. Guillaumont (2010) e Armstrong & Read (1998), por exemplo, acreditam que ser pequeno permite maior capacidade de flexibilização e por conseguinte, de adaptação às mudanças e maiores níveis de produtividade, assumindo que a pequenez

pode ter a vantagem de permitir maior coesão social num contexto de uma população menos fragmentada do ponto de vista étnico, linguístico ou religioso do que as economias maiores. A respeito, Guillaumont (2010, p.11) afirma que “uma vez que a fragmentação social é um fator negativo e que aumenta com o tamanho da população, a pequenez passa a ser uma vantagem e não um handicap”.

Laurent (2008), por seu lado, considera que os países pequenos são mais abertos às mudanças, com maior integração política, sistemas institucionais mais flexíveis e, deste modo, estão melhor preparados para enfrentar as incertezas e os choques externos devido à prevalência de maior solidariedade e coesão social, quando comparado com os países de maior dimensão. Outros autores, ainda, como Streeten (1993) e Easterly & Kraay (2000) consideram que a pequena dimensão também pode permitir a redução dos custos de transação, já que a informação, ao poder fluir de uma forma mais célere pelo facto de as pessoas se conhecerem e poderem estar frente a frente, pode facilitar a resolução de alguns problemas.

Contudo, tal como afirmam Armstrong & Read (2003), quaisquer potenciais vantagens associadas à pequena dimensão são inferiores às desvantagens enfrentadas por estes Estados no seu processo de desenvolvimento.

2.2.2. Fragmentação territorial

Inúmeros PEID apresentarem-se fragmentados em várias ilhas, formando arquipélagos e dando origem a fenómenos de multi- insularidade. Estes PEID são compostos de centenas de ilhas, espalhadas por milhares de km² no oceano, vendo assim, agravados os efeitos da descontinuidade territorial. A fragmentação nos Estados arquipelágicos, como é o caso da Micronésia que é composta por 610 ilhas, de Tonga, composta de 172 ilhas, de Seychelles com 115 ilhas ou de Kiribati, por 33 ilhas, entre outras, tem consequências graves no desenvolvimento destes PEID. No caso de São Tomé e Príncipe, as duas ilhas distam-se em mais de 250 km e os efeitos da dupla insularidade tem agravado as condições económicas e sociais, particularmente na ilha do Príncipe onde se manifestam no aprovisionamento em infraestruturas e no custo de vida.

Ao nível económico, a dispersão das ilhas reflete-se, antes de mais, no agravamento dos custos de transporte e das comunicações internas exigindo, entre outros, a manutenção de redes marítima e aérea e de telecomunicações, a descontinuidade na

cobertura sanitária e de outros serviços públicos que impõem sobrecustos adicionais à economia (Briguglio, 1995; Poirine, 1995; Read, 2001; Silva, 2013, Briguglio). As empresas, por sua vez, em consequência da fragmentação territorial, são confrontadas com fortes custos de ligação entre as diversas ilhas devido sobretudo à necessidade de procederem à articulação do mercado doméstico, mas, também de fazerem face à diminuição dos efeitos de difusão das ilhas centrais para as ilhas periféricas. Além disto, a impossibilidade de economias de escala pode favorecer o aparecimento de monopólios ou oligopólios, com impactos negativos na eficiência produtiva, na inovação e, por conseguinte, no bem-estar (Read, 2001, Guillaumont, 2011; Briguglio, 2008, 2009). No caso de São Tomé e Príncipe, um estudo sobre os custos da insularidade realizado pelo Banco Africano de Desenvolvimento (BAD, 2010) estimou em 13,9% do PIB o sobrecusto médio adicional do transporte marítimo e aéreo, energia e as telecomunicação no país.

Além das consequências económicas acima mencionadas, Bouchard (2004) considera que a fragmentação territorial propicia o surgimento de grandes desequilíbrios económicos regionais dentro do próprio arquipélago, com algumas ilhas bem ligadas com o resto do mundo, inseridas nos grandes fluxos mundiais, em contraposição com outras que se mantêm apartadas dos principais fluxos humanos, financeiros, comerciais e informacionais. Já Taglioni (2004) destaca o facto de a fragmentação territorial não facilitar a coesão nacional.

2.2.3. Distanciamento/Isolamento dos principais centros comerciais

O isolamento dos PEID não é apenas uma questão do seu distanciamento do continente mais próximo ou de países desenvolvidos, mas também reflete a falta de conectividade internacional devido à limitada infraestrutura marítima, aérea e de telecomunicações (Banco Mundial, 2017). Os PEID suportam geralmente custos de transporte mais elevados devido à distância, aos reduzidos volumes de mercadorias transacionadas e, por vezes, à exploração monopolística das companhias de transporte, o que afeta a sua capacidade competitiva e bem-estar final do consumidor (Briguglio, 1995, Real, 2001; Guillaumont, 2009).

Além dos elevados custos da atividade económica local que leva, geralmente, a inflação importada, o distanciamento tem consequência fundamental na organização das

atividades locais, estando estas altamente dependentes da existência de infraestrutura de transporte marítimo e aéreo e serviços conexos para armazenamento, logística, embalagem e distribuição de mercadorias (Dimou, 2006). O afastamento relativamente aos grandes mercados abastecedores cria igualmente problemas ao nível de atrasos e cancelamentos nos serviços de transporte, resultando em incertezas no abastecimento, sendo por isso, muito frequentes as roturas de *stock* de produtos básicos e não só. A inexistência de linhas de transportes frequentes e regulares obriga com frequência as empresas a constituir grandes *stocks* para poderem atender à procura interna, evitando assim possíveis roturas no abastecimento, por um lado e, por outro, a armazenar os produtos exportáveis até que apareçam os meios de transporte para os colocar à outros mercados (Dimou, 2006). É, provavelmente, pelas razões acima expostas que Guillaumont (2010) considera o isolamento/distanciamento um handicap estrutural, não apenas por ser um fator de vulnerabilidade, mas também por ser um grande obstáculo ao comércio.

Faini (1988) entende haver um aspeto paradoxal quando à pequena dimensão do território se adita o distanciamento dos principais centros comerciais porquanto, segundo o autor, enquanto a pequena dimensão força as economias à uma maior integração no comércio mundial, o seu distanciamento relativamente aos principais centros comerciais pode limitar consideravelmente os benefícios do comércio. No entanto, segundo Estêvão (1999), a forma mais adequada para reduzir a distância é precisamente a intensificação das relações com o exterior.

2.2.4. Acentuada especialização económica

Não existe grande consenso na literatura relativamente às causas da elevada especialização dos PEID. Cruzol (2004), por exemplo, aponta como fatores a oferta e a procura. Do lado da oferta, de acordo com este estudo, a pequena dimensão territorial dos PEID reflete-se numa reduzida quantidade e diversidade de recursos que limita a sua capacidade de produção global, o que acaba por repercutir-se numa menor capacidade produtiva desses espaços insulares. Do ponto de vista da procura, o estudo aponta o facto de os mercados, sobretudo a grande distribuição, exigir produtos de qualidade padronizada e em grandes quantidades, obrigando, por conseguinte, as economias insulares a se especializarem na produção de um reduzido número de produtos de modo

a serem competitivos e a terem produtos em quantidades que possam interessar os distribuidores. Por conseguinte, Cruzol (2004) justifica a especialização dos PEID com o facto de estes terem de obter um volume de produção suficiente para competirem eficientemente no mercado internacional, obrigando assim que concentrem a sua oferta num reduzido número de bens e serviços.

Outra explicação para a acentuada especialização das economias insulares é o reflexo do “Síndrome Holandês” (Poirine, 1993a). O aumento substancial do rendimento desses países, em resultado da entrada de divisas provenientes de remessas de emigrantes, da ajuda pública ao desenvolvimento, do turismo ou da valorização de algum recurso natural, entre outros, tende a ter consequências gravosas para alguns dos seus setores económicos, sobretudo o industrial e o agrícola. A entrada massiva de divisas nestes territórios provoca uma sobrevalorização da moeda nacional, diminuindo a competitividade dos setores exportadores tradicionais, provocando o chamado “efeito gasto” (Poirine, 1993a).

Por outro lado, este maior afluxo de divisas vai refletir-se também num aumento da procura interna de bens não transacionáveis destinados ao abastecimento dos residentes (comércio retalhista, serviços de construção, entre outros) e ao setor “exportador” em alta como o turismo, a produção de minerais, entre outros, com a consequente subida de preços e reorientando os fatores de produção (capital e trabalho) para a produção destes bens não comercializáveis. Daí resulta uma redução da produção nos setores “exportadores” tradicionais, geralmente a indústria ou a agricultura, designado de “efeito recursos” (Ebrhim-Zadeh, 2003), levando à desindustrialização e à diminuição da produção agrícola e à hipertrofia do setor terciário (Poirine, 1993a). Deste modo, estudos como World Bank (2017), Briguglio (2008), Guillaumont (2010) reconhecem que uma ampla diversificação económica é tipicamente inviável em pequenas economias insulares devido às suas inerentes características.

Destaca-se, no entanto, com posição diferente o estudo de McIntyre et al. (2018) que considera que pequenas economias insulares podem beneficiar de um grau limitado de diversificação, explorando oportunidades de exportação para mercados especializados, modernizando as cadeias de valor ou diversificando-as dentro da faixa estreita de setores onde desfrutam de vantagens comparativas. O autor adianta que a promoção da

exploração sustentável de áreas marinhas, por exemplo, pode ajudar a compensar as desvantagens da pequenez do território terrestre.

Atendendo ao tipo de especialização económica evidenciada pelos PEID, Cruzol (2004) distingue seis tipos de economias insulares, nomeadamente as agrícolas, mineiras, industriais, turísticas, plataformas financeiras e ilhas integradas numa metrópole industrial.

As economias insulares agrícolas, como é o caso de Comores e de São Tomé e Príncipe, caracterizam-se pela presença predominante de atividades agrárias de subsistência ou de exportação. No caso de São Tomé e Príncipe, a economia é iminentemente agrícola, assente na exportação do cacau que representa mais de 90% das exportações de bens (INE-STP). Estes PEID apresentam rendimentos *per capita* extremamente baixos, estando muito dependentes da flutuação do preço dos produtos agrícolas exportados bem como do aparecimento de novos produtores continentais, mais competitivos (Cruzol, 2004).

Nas ilhas cujas economias estão assentes no setor mineiro, como é o caso do petróleo em Trindade e Tobago ou do fosfato em Nieu, este setor tende a representar uma proporção predominante das exportações e do total da sua atividade económica (Cruzol, 2004).

O turismo é o motor de desenvolvimento de muitos territórios insulares como é o caso de Seychelles, Maurícias, Maldivas, Cabo Verde, Malta e das ilhas das Caraíbas. As pequenas ilhas são consideradas como lugares atraentes para efeitos de recreação e turismo porquanto o clima favorável, as belezas naturais e a imagem de exotismo favorecem a sua prática (Butler, 1993). Por conseguinte, o turismo constitui uma oportunidade para o desenvolvimento de inúmeros PEID, assumindo um papel importante nas economias locais. As receitas geradas pelo turismo e atividades conexas representam uma importante fonte de rendimento para os PEID, como é o caso das ilhas Seychelles onde o turismo emprega cerca de 30% da mão-de-obra e contribui com mais de 26% do PIB (Payet, 2004).

São raros os PEID onde o setor industrial tem uma presença importante, sendo Singapura uma dessas raras exceções. Nestes casos, segundo Cruzol, estes PEID dispõem habitualmente de alguma matéria-prima ou fonte de energia abundante, de uma mão-de-obra com elevada produtividade e com salários relativamente baixos ou ainda, podem

explorar uma localização geográfica privilegiada. Este tipo de especialização obriga a que estes PEID façam uso de meios complementares para atrair o investimento como é o caso das ajudas financeiras e dos desagravamentos fiscais, entre outros. Estes PEID apresentam um rendimento *per capita*, relativamente elevado e com receitas de exportação relativamente estáveis (Cruzol, 2004).

Quanto às ilhas que funcionam como plataformas financeiras, tais como as Ilhas Caimã, Bahamas, Maurícias, entre outras, estas oferecem aos detentores de capitais lugares onde possam colocar temporariamente o seu dinheiro, realizar operações e registar sociedades ao abrigo da fiscalização e da pressão fiscal dos países de origem. Não obstante os riscos associados a fraude e ao branqueamento de capitais, estes espaços tendem a apresentar rendimentos *per capita* muito elevados (Cruzol, 2004; Dainoff, 2018).

A pesca apresenta enorme potencial nos PEID devido às vantagens decorrentes das suas extensas zonas económicas exclusivas (ZEE), muitas vezes, maiores que as suas áreas territoriais terrestres como são os casos de São Tomé e Príncipe, cuja ZEE é 160 vezes maior do que o seu território, de Cabo Verde, com quase 190 vezes, de Nauru onde é cerca de 15 mil vezes maior que o seu tamanho territorial (21 km²). Kiribati, por exemplo, possui a 13^a maior ZEE da terra (Coornaet, 2014). No entanto, apenas alguns PEID (Singapura, Hong Kong, Ilhas Marshall, Barbados, Tuvalu, Kiribati) dispõem de setores ligados à atividade oceânica desenvolvidos, aproveitando o vasto território marítimo de que dispõem (Cruzol, 2004).

2.2.5. Elevado nível de abertura económica

Ao dependerem tão fortemente do comércio e do investimento externos como forma de superar as suas limitações de escala, os PEID tornam-se mais abertos do que outros países (World Bank, 2000; Briguglio, 2008, 2009; Guillaumont, 2009). Decorrente deste elevado nível de abertura, o comércio externo e os fluxos de capital estrangeiro constituem habitualmente os canais de transmissão de choques económicos e financeiros da economia global para os PEID.

Assim, países dependentes das exportações podem ver as suas receitas reduzidas e o seu crescimento negativamente afetado em contextos de queda dos preços internacionais, sendo nestes casos, o comércio externo o canal de transmissão da

vulnerabilidade. Na mesma perspectiva, um declínio no fluxo de IDE, na sequência da desaceleração da economia global, pode afetar negativamente os PEID dependentes destes fluxos de financiamento para o seu desenvolvimento (Guillaumont, 2009; Briguglio, 2008, 2009; Seth & Ragab, 2012).

2.2.6. Elevada dependência do exterior

Doumenge (1985b) considera que as pequenas economias insulares se encontram condicionadas por uma rede de relações estabelecidas com uns poucos centros importantes que possuem o poder de decisão sobre muitos aspetos das suas economias e que mantêm sobre os mesmos o seu domínio através do comércio, do transporte de passageiros, dos fluxos financeiros, dos laços culturais, informação e influência política, configurando uma situação de forte dependência externa. Tal resulta, no entender deste autor, da acentuada especialização económica dos PEID que faz com que produzam um conjunto pouco diversificado de bens e serviços, estando obrigados, por isso, a recorrer às importações para satisfazer muitas das suas necessidades básicas e a socorrer da exportação para evacuar a produção local, já que o mercado interno não é capaz de absorver a totalidade da sua produção endógena. Esta realidade faz com que estas economias sejam muito dependentes das condições prevaletentes nos países industrializados, condições essas que os PEID rapidamente internalizam por via dos preços internacionais e do sistema internacional de câmbios, criando instabilidade nas receitas e por via das importações, nos preços internos, na sua eficácia e na competitividade (Doumenge, 1985b; Briguglio, 2009; Veloso, 2013).

Por conseguinte, o crescimento económico dos PEID encontra-se totalmente dependente do ritmo de crescimento das exportações e de outras fontes de financiamento, como é o caso da ajuda externa, das remessas dos emigrantes, entre outros, provenientes do exterior (Hein, 1988). Poirine (1995) justifica tal situação com o argumento de que uma pequena economia não deve produzir para o mercado interno por ser demasiado pequeno e sem escala para ser competitivo, mas sim, para o mundo. A abertura ao comércio externo é tida como a forma de pequenas economias prolongarem os seus exíguos mercados internos (Poirine, 1995).

2.2.7. Recursos humanos e capacidade institucional limitados

Guillaumont (2009) refere que a capacidade de reação de um determinado país face aos choques, quer seja através de medidas de política apropriadas, de pesquisas para a melhoria da competitividade ou de adaptação das atividades depende, entre outros, do nível de formação e de educação, argumentando que, quanto menor o nível do capital humano, maior será o impacto da vulnerabilidade económica estrutural no crescimento. Com uma mão-de-obra escassa em quantidade e um sistema de ensino pouco desenvolvido, os PEID confrontam-se normalmente com a escassez de especialistas, com uma limitada capacidade de inovação e com rotinas excessivas que limitam a sua capacidade institucional (Farrugia, 1993). No entender de Guillaumont, a vulnerabilidade e o fraco capital humano reforçam-se mutuamente.

Aos fatores supramencionados aditam-se ainda, de acordo com o World Bank (2000), os laços de aproximação, a menor formalidade entre as pessoas e maiores pressões sobre os líderes políticos, levando-os a favorecer o aumento da incerteza e a reduzir os níveis de confiança e de investimento e gerando uma espiral de fragilidades que tornam muito mais difícil formular e aplicar determinadas medidas de política.

Deste modo, a capacidade institucional dos PEID encontram-se estruturalmente afetadas, desde logo, pela limitada capacidade de recursos humanos e financeiros o que coloca sérios desafios à capacidade do Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las corretamente, (REY, 2014, p. 117), ou seja, as possibilidades do Estado de alcançar na prática a implementação das políticas públicas de forma a afetar efetivamente a realidade social. Uma fraca capacidade do Estado afeta o papel público na redução dos custos dos processos de “destruição criativa” associados aos acelerados processos de transformação estrutural, e inclusive, aumenta as dificuldades para a própria modernização do Estado (Souza, 2016).

2.2.8. Maior exposição a fenómenos de natureza ambiental

As características geográficas dos PEID como o clima e a topografia explicam vários fenómenos de natureza ambiental que ocorrem nestas pequenas economias insulares que, embora não representem em si mesmas restrições intransponíveis ao seu desenvolvimento económico, a sua gestão preventiva ou corretiva pode ser relativamente cara (Armstrong e Read, 2000). Para Schmuter et al. (2016), apesar de serem os que

menos contribuem para as mudanças ambientais, os PEID são os que mais sofrem as consequências destes flagelos naturais, estando sujeitos a variações climáticas, subidas da água do mar e inundações que causam prejuízos incalculáveis às famílias e à atividade económica e que, por vezes, as tornam inabitáveis.

Estudos de Srinivasan (1985) e de Briguglio (1995) demonstram que a maior vulnerabilidade ambiental dos PEID se deve ao efeito desproporcional, em termos de unidade de área e custo *per capita* que um desastre da mesma intensidade pode ter num país pequeno em comparação com outro de maior dimensão. Além disso, tal como afirma Alesina et al. (2005), nos países grandes pode haver transferência de recursos de uma região não afetada para ajudar na recuperação da região afetada, o que já não acontece nos PEID na medida em que os desastres afetam normalmente todo o país. A vulnerabilidade ambiental afeta toda a atividade económica dos PEID, influenciando os preços e subtraindo recursos a outras atividades para a minimização das suas consequências (Briguglio, 1995), fazendo com que estes Estados sejam mais suscetíveis aos problemas adicionais.

2.3. A difícil inserção na economia global

As características estruturais dos PEID também condicionam a sua inserção no contexto internacional caracterizado pelos fenómenos da globalização e da regionalização que, por sua vez, impõem dinâmicas de integração e de exclusão que condicionam as opções estratégicas de desenvolvimento deste grupo de países.

2.3.1. Os PEID e o fenómeno da globalização

A globalização, caracterizado por uma extrema intensificação das interações transacionais (Santos, 2012), é o resultado fundamentalmente da inovação e do progresso tecnológico assentes na crescente integração das economias em todo o mundo, principalmente através do movimento de bens, serviços, e capitais numa lógica transfronteiriça e, em menor escala, incluindo os movimentos migratórios (Costa, 2010). Para Costa (2010), o fenómeno da globalização implicou um conjunto de mudanças estruturais muito significativas em várias regiões e países da economia mundial, é bastante desigual no seu alcance e altamente diferenciada nas suas consequências.

No plano económico, o fenómeno da globalização provocou alterações quer no domínio macro como micro. Do ponto de vista macro assiste-se a uma maior liberdade de circulação de mercadorias, serviços e pessoas e capitais, assim como, acesso fácil de iniciativas privadas a amplos setores de atividade económica fruto da liberalização, privatização, da desregulamentação interna e externa das economias. No domínio micro, as empresas transnacionais, principais agentes da globalização, é que decidem em matéria de investimento e determinam a organização do sistema produtivo internacional, movimentando os recursos a nível global. Á respeito, Bobbio et al. (1986, p.1187) afirmam:

“O mercado mundial possibilitou a formação de empresas multinacionais, detentoras de um poder de decisão que não está sujeito a ninguém e está livre de toda a forma de controle; embora não sejam soberanas, uma vez que não possuem uma população de um território onde exercer de maneira exclusiva os tradicionais poderes soberanos, estas empresas podem ser assim consideradas, no sentido de que - dentro de certos limites - não têm superior algum”

No plano institucional, o surgimento de atores globais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o G7³ e a OCDE, dominados pelos Estados com maior peso na “economia-mundo” capitalista, com um importante papel regulador ao nível mundial, têm um papel importante na determinação de soluções para problemas cujo âmbito sai da esfera nacional ou regional e se perfilam na dimensão global.

As características estruturais dos PEID, tais como a pequena dimensão do território e da população, os recursos naturais limitados e o isolamento impõem sérias de limitações à plena integração destes países no contexto global e podem explicar a fraca influência deste grupo de países no plano internacional. No entanto, neste quadro excluem-se Singapura e Hong Kong que, apesar da pequenez dos seus territórios e da escassez de recursos naturais, ocupam posição cimeira nas redes económicas mundiais. Trata-se de centros financeiros e de transportes à escala mundial, cujos exemplos, segundo Coornaerte (2014), não são passíveis de ser seguidos por outros PEID, devido, principalmente ao isolamento que lhes caracteriza.

³ Grupo informal constituído por Alemanha, Canada, Estados Unidos da América, França, Italia, Japão e Reino Unido.

Com efeito, um dos maiores desafios enfrentados pelos PEID desde a sua ascensão à independência é encontrar o seu lugar na economia global, na medida em que à conquista da soberania surgiram-se os desafios da viabilização económica destes Estados. Força é de se constatar que, para muitos PEID, o recurso à ajuda internacional tem sido a única alternativa, facto que se pode explicar, em parte, pelas características estruturais deste grupo de países, já várias vezes mencionadas neste estudo, tais como a pequenez do território nacional e o isolamento que não lhes permite desenvolver as vantagens comparativas decisivas para se inserirem plenamente nas trocas mundiais. Com efeito, o comércio internacional tem como corolário a divisão internacional do trabalho, em que cada país deve encontrar o seu lugar no processo produtivo, sendo que, as já mencionadas restrições geográficas dos PEID limitam as suas vantagens comparativas (Coornaerte, 2014). Poirine (1993), Reis (2000), Briguglio (2008), Guillaumont (2010), entre outros, admitem que a reduzida dimensão dos PEID e os elevados custos de transporte dificilmente permitem a criação de uma malha industrial capaz de vencer num ambiente fortemente competitivo.

Além disso, a exiguidade, a fragmentação e a reduzida disponibilidade do território, aliadas à escassez de recursos naturais limitam as opções estratégicas de desenvolvimento dos PEID, compelindo-os a se abrirem ao exterior e a sustentar o seu desenvolvimento em atividades de vocação internacional. Deste modo, a globalização traduziu-se para muitos PEID numa maior liberalização económica e na adoção de políticas de abertura do mercado, sobretudo nos finais da década de 1980 e 1990 (Ocampo 2010). Esta estratégia de abertura ao exterior apoia-se na ideia, segundo a qual, os países só têm a ganhar com a liberdade de comércio internacional porquanto ganham ao se especializarem naqueles produtos em que têm vantagens absolutas (Adam Smith) ou relativas (David Ricardo), estratégia que envolve em si riscos acrescidos para os PEID. Para Reis (2000, p.47), “não se tratar tanto de promover a exportação de produtos industriais, mas, de desenvolver atividades, nomeadamente de serviços que possam ter alguma viabilidade e não colidam com a sustentabilidade ambiental” na medida em que a criação de indústria de base não tem sentido face, quer à competitividade mundial dos produtos industriais, quer à exigência de avultados capitais, quer sobretudo à muito pequena dimensão do mercado interno e à ausência de recursos naturais.

A liberalização dos movimentos de capital compele os PEID a criar as condições que estimulem a fixação do IDE, podendo este, a curto prazo, ser um fator de equilíbrio da balança de pagamentos, gerador de emprego e de transferência tecnológica. No entanto, para a atração do IDE não se trata apenas de condições fiscais e financeiras, mas também, na disponibilização de recursos humanos com uma boa relação qualidade/preço. Reis (2000) adverte que a abundância relativa de mão-de-obra não qualificada pode impor um modelo de especialização baseado em atividades intensivas em mão de obra de baixo valor acrescentado, com impacto apenas no emprego, sem consequências na transferência de tecnologia e na balança de pagamentos.

Acresce-se também que a ortodoxia neoliberal, no âmbito das medidas impostas pelo Consenso de Washington, impõe aos PEID políticas destinadas a limitar o papel do Estado na economia para recuperar o dinamismo dos sistemas produtivos estagnados e que foram reorientados para os mercados de exportação. No entender de Reis (2000), deixar que as forças do mercado, por si só, estabeleçam a dinâmica de crescimento numa pequena economia insular pode ser um grande risco que o autor justifica com as limitações em termos de recursos humanos qualificados, de recursos naturais e ambientais e a proximidade em relação aos núcleos geoculturais dinâmicos que colocam desafios relativamente às capacidades estatais desses países. Posição semelhante têm Bass & Dalal-Clayton (1995), ao considerarem ser pouco realista admitir, para uma pequena economia insular, simultaneamente as virtudes da globalização e do desvanecimento do Estado. Para estes, o papel do Estado social e gerador de externalidades tecnológicas e institucionais é e continuará a ser importante no futuro e num mundo de riscos globais a tarefa de substituir a política e o Estado pela economia torna-se cada vez menos convincente.

Além disso, a globalização gera ameaças à segurança dos PEID, levando-os a enfrentar fenómenos como a criminalidade internacional organizada, o tráfico de drogas e o branqueamento de capitais que põem em risco a coesão social e a viabilidade e integridade financeira dos PEID, com impacto no seu desenvolvimento (Cardoso, 2007). Com perspetiva semelhante, Coornaerte (2014) considera que as ilhas são regularmente associadas, no imaginário coletivo, a áreas com poucos recursos naturais, de legislação muito flutuante e, em particular, aos “paraísos fiscais e cujo desenvolvimento económico

e político seja compelido a passar por zonas “cinzentas” do comércio e da política mundiais.

Porém, deve-se destacar o facto de o surgimento de novas tecnologias de informação e de comunicação e de regulamentos internacionais relativos ao Direito do Mar, a globalização poder abrir uma nova perspetiva para os PEID com a economia baseada na informação e no conhecimento a abrir-lhes importantes oportunidades de crescimento e de elevação do nível de bem-estar, porquanto a utilização de tecnologias de informação, a prestação de serviços ligados ao tratamento de informação e ao conhecimento passam a ser objeto de intercâmbio internacional, constituindo um fator gerador de rendimentos em divisas (Maillard, 2006). No entender de Maillard, a ilha é um parceiro da globalização.

Reis (2000) considera que a economia da informação e do conhecimento é mais do que uma economia de serviços, porquanto a desmaterialização da produção pode permitir aos PEID superar as limitações ligadas à reduzida dimensão, exigindo em contrapartida, um importante investimento no "capital humano (Reis, 2000). Assim sendo, a valorização de pessoas com uma sólida componente de formação tecnológica e a criação de infraestruturas informáticas e de comunicação podem ser uma das vias para a diversificação da prestação de serviços e a sua exportação.

Além disso, a globalização também pode proporcionar aos PEID importantes oportunidades para o desenvolvimento de atividades assentes na singularidade e nas suas características culturais, diferenciadas das de produção em massa e com elevado valor acrescentado, tais como o desenvolvimento de economias de nicho, importante fator de preservação cultural nos PEID (Reis, 2000; Baldacchino, 2015; McIntyre et al., 2018). Acresce-se ainda que a globalização tem estimulado um processo de mudança setorial na estrutura do PIB dos PEID, com particular destaque para os das Caraíbas (Bahamas, Bardados, Antígua e Barbuda, entre outros), em que o desenvolvimento do setor de serviços favoreceu um padrão de especialização comercial em detrimento do de manufaturas.

2.3.2. Os PEID e o fenómeno da integração regional

A integração regional, como processo, consiste no reforço da interligação entre espaços económicos efetuado através da eliminação de obstáculos à circulação de

mercadorias, serviços, pessoas, capitais, bem como pela coordenação de políticas económicas através de uma regulamentação comum, gerida por órgãos supranacionais, partilhando as vantagens de uma especialização intrarregional resultante de economias de escala (Reis (2000). Surge da necessidade de países situados na mesma região se congregarem, reunindo capitais, tecnologias e recursos humanos a fim de protegerem as suas economias dos efeitos negativos da mundialização e promoverem medidas conjuntas nos vários campos de atividade para promover o desenvolvimento económico e social dos seus membros (Matias, 2005).

Para Reis (2000, p.66) a regionalização, ao contrário da globalização que é “um processo centrífugo, um fenómeno microeconómico de ultrapassagem dos limites formais dos Estados, a integração regional é um processo centrípeto”. Para este autor, no contexto da regionalização, os Estados nacionais abrem-se ao espaço comunitário, passando os fatores de produção a serem geridos, não apenas dentro dos limites nacionais mas, num amplo espaço de complementaridade e competição, gerando ajustamentos benéficos para o conjunto, sendo que, segundo o autor, não se discute a distribuição desigual dos benefícios entre os membros do espaço integrado quando as lógicas de concentração beneficiam os que apresentam um avanço técnico e organizacional superior (Reis, 2000). A pertença a um organismo de cooperação regional ou internacional parece ser uma solução para sustentar o desenvolvimento económico, social e político, cujo futuro, é sempre incerto (Coornaert, 2014).

Efetivamente, a integração regional é um desafio abraçado pelos PEID, quer com os países do continente em que se situam, quer entre si, admitindo-se que o ritmo de crescimento e boa parte do sucesso económico obtido por vários PEID resultem da dinâmica económica das regiões em que os mesmos se inserem (Armstrong & Kervenoael, 1998; Read, 2004). São Tomé e Príncipe integra a Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC), uma organização regional considerada pela União Africana como a menos dinâmica do continente africano, enquanto Seychelles e Maurícias são membros da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC).

Por outro lado, estudos como os de Read (2004), Coornaert (2014) admitem que a relativa proximidade geográfica entre os PEID pode configurar-se numa mais-valia do ponto de vista geoestratégico e uma oportunidade para a complementaridade de mercados. Assim, a proximidade geográfica e histórica entre os PEID das Caraíbas poderá

ter facilitado a criação por estes PEID de organizações regionais, tais como a Organização dos Estados das Caraíbas Orientais (OECS), a Associação dos Estados das Caraíbas (AEC) e a Comunidade das Caraíbas (CARICOM), bem como do Banco Central das Caraíbas orientais (OECO).

Embora a um nível menos intenso, devido um maior distanciamento entre si e, de certa forma, a diferenças étnico-culturais, os PEID do Pacífico também exploram as vantagens da integração regional, ao instituíram em 1947 a Comunidade do Pacífico, uma das organizações regionais mais antigas do mundo, tendo por objetivo estabelecer a cooperação técnica nas áreas das pescas, agricultura e energia, não prosseguindo fins políticos ou económicos. Integram a Comunidade do Pacífico 22 territórios insulares (Taglioni, 2004). Destaca-se, além desta, o Fórum das Ilhas do Pacífico (FPS)⁴, instituído em 1971 em conjunto, pela Austrália e Nova Zelândia durante o momento da descolonização e tendo por objetivo a criação de uma zona de livre comércio, sendo, por esta razão, admitidos como membros apenas os PEID independentes. Taglioni considera que a criação do Fórum do Pacífico teve como razão original a desnuclearização do Pacífico.

Por conseguinte, considera-se que o agrupamento regional afigura-se como uma oportunidade para os PEID poderem defender melhor os seus interesses, entendimento que parece estar na base da institucionalização pela ONU, do grupo dos PEID em 1994.

2.4. Modelos de Desenvolvimento

As opções estratégicas de desenvolvimento dos PEID estão necessariamente condicionadas quer pelos constrangimentos naturais e humanos determinados pelas suas características estruturais e pelos respetivos quadros conceituais de desenvolvimento, as respetivas forças e fraquezas e atores sociais com responsabilidades políticas, quer pelo contexto internacional caracterizado pela crescente interdependência económica entre as sociedades, pela diminuição da autonomia dos Estados-Nação e pelo crescimento do peso das transnacionais nas decisões de investimento, nas trocas comerciais e na transferência de tecnologia, tal como analisado anteriormente.

⁴ Os membros do FPS são: Austrália, Ilhas Cook, Estados Federados da Micronésia, Fiji, Kiribati, Nauru, Nova Zelândia, Niue, Palau, Papua-Nova Guiné, República das Ilhas Marshall, Samoa, Ilhas Salomão, Tonga, Tuvalu e Vanuatu.

Neste particular, Murteira (1990) considera estarem em causa duas delicadas questões: o processo de reprodução social dos extratos dirigentes do país, dito de outro modo, a questão da democraticidade do poder público; a capacidade do Estado quer na administração da política económica, quer no próprio exercício da atividade, como agente económico reprodutivo. Para Reis (2000), é a preservação da capacidade de gestão dos limites internos e externos, o reforço da capacidade de negociação no contexto de relações marcadas pela intensificação da interdependência com o resto do mundo, o reforço das relações económicas locais/nacionais, apoiado nas identidades local e nacional que constituem os principais vetores para a escolha de estratégias que assegurem o desenvolvimento humano sustentável.

A capacidade das pequenas economias insulares de reagir às condicionantes externas pode ser aumentada pela formação de recursos humanos com elevado nível de qualificação e pela criação de condições para o desenvolvimento de uma economia “imaterial” baseada, sobretudo, no conhecimento e na informação. Neste sentido, o investimento na formação e qualificação constituem estratégias, não só, para a atração de capitais, como também para manter abertos os fluxos migratórios. Bass & Dalal-Clayton (1995) apontam como fatores chave para o desenvolvimento sustentável de um PEID, uma melhor compreensão das suas características ecológicas, o seu potencial em termos de recursos económicos, a geoeconomia e seus impactos, acrescentando, ainda, outros fatores como a capacidade negocial, a participação política nas decisões e gestão de recursos. Para estes autores, os PEID devem procurar um equilíbrio mais harmonioso entre a economia, o ambiente, a sociedade e a competitividade global, mediante um esforço estrutural de integração das políticas setoriais para a mudança, a nível local, regional e internacional, devendo estas ter como pilares o conhecimento e a tecnologia.

Estudos realizados por McElroy & Mahoney (2000), Baldacchino & Milne (2000), Armstrong & Read (2000), Bertram (2006), Baldacchino (2006, 2010) e McElroy (2006) conduziram a uma proposta de taxonomia para caracterizar as pequenas economias insulares segundo as suas estratégias de desenvolvimento, agrupando-as em três categorias, nomeadamente MIRAB, PROFIT e SITE. Como referem Bertram & Poirine (2007), os referidos modelos estão associados à maior ou menor dependência dos PEID das remessas de emigrantes, da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, das receitas do

turismo, do desenvolvimento de atividades industriais, agrícolas ou financeiras. As características de cada um dos modelos são analisadas em seguida.

2.4.1. O Modelo MIRAB

No seu estudo “*The MIRAB Economy in The South Pacific Microstats*”, Bertram (2006) e McElroy (2006) propõem um modelo económico para explicar a evolução económica das pequenas economias insulares, com destaque para as ilhas do Pacífico. Na perspetiva dos referidos autores, a evolução destas pequenas economias insulares alicerça-se no efeito combinado de alguns fatores, tais como a emigração (*Migration*), as remessas (*Remittances*), a ajuda pública ao desenvolvimento (*Aid*) e a burocracia (*Bureaucracy*), abreviadamente, MIRAB.

Esta constatação decorre, segundo os autores, da elevada propensão à emigração característica destas sociedades, como forma de aliviar a pressão sobre os recursos locais e de terem acesso a outras fontes de recursos resultantes das remessas dos emigrantes, fundamentais para a sobrevivência dos familiares que permanecem nos locais de origem e para a economia em geral. Para os PEID que têm de gerir uma demografia crescente com limitados recursos, a emigração permite estabelecer o equilíbrio entre os recursos disponíveis e a população (Bertram, 2006; McElroy, 2006).

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (ou elevadas transferências da metrópole) tende também a representar parte expressiva da riqueza nacional e do orçamento de Estado destes PEID, exacerbando a preponderância do Governo nas atividades económicas que se assume, quase sempre, como o maior empregador (Coornaert, 2014).

Decorre deste modelo o entendimento de que as economias insulares teriam perdido o hábito de trabalhar para fins produtivos, na sua maioria dependendo de remessas de expatriados e da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, estando, por esta razão, alinhado com a dependência das economias das ilhas, relativamente a transferências do exterior (Overton et al, 2012).

No entanto, de acordo com o Banco Mundial (2017), o modelo MIRAB está associado a resultados negativos em vários PEID em todo o mundo. A retração da emigração em direção aos países desenvolvidos como consequência de medidas mais restritivas, a diminuição das remessas dos emigrantes em resultado da quebra dos

vínculos afetivos com a região de origem, mas também devido à integração dos mesmos e das suas famílias nas sociedades de acolhimento, principalmente das segundas e terceiras gerações e a diminuição dos fluxos de ajuda pública ao desenvolvimento obrigam estas economias a reconverterem o seu modelo de desenvolvimento (Banco Mundial, 2017).

Em alternativa ao MIRAB, Baldacchino (2006) e McElroy (2006) propõem dois novos modelos, nomeadamente os modelos PROFIT e SITE.

2.4.2. O Modelo PROFIT

As economias PROFIT (*People, Resource Management, Overseas Engagement/Diplomacy, Finance and Transportation*), segundo Baldacchino, apostam na flexibilidade laboral (*People considerations*), na gestão maleável dos recursos naturais e das políticas ambientais (*Resource management*), numa política externa proactiva, inclusive em exercícios de paradiplomacia por parte de entidades subnacionais (*Overseas engagement and ultra-national recognition*), no incentivo aos setores financeiros e de seguros, nos impostos reduzidos (*Finance, insurance and taxation*) e ainda nos transportes aéreos e marítimos (*Transportation*), abreviadamente, PROFIT.

As economias PROFIT diferenciam-se das MIRAB por terem uma atitude mais proactiva, identificando estratégias de desenvolvimento focadas na população, incluindo os movimentos migratórios, gestão dos recursos locais (minerais, naturais, políticos e de carácter imaterial); participam em negociações internacionais tirando partido dos recursos locais; controlam os principais meios de transportes e comunicações; atraem investimentos externos graças a impostos reduzidos; possuem uma economia diversificada, com destaque para a produção industrial; Paralelamente criaram zonas *offshore* destinadas a atividades financeiras, registo de navios e bases militares, com impostos reduzidos, os paraísos fiscais. A sua diplomacia assenta mais em parcerias do que em ajudas públicas ao desenvolvimento; possuem uma reduzida dependência das ajudas e das remessas para manterem os rendimentos locais, bem como um quadro macroeconómico equilibrado (Baldacchino, 2006).

Esta estratégia de desenvolvimento multisectorial tem permitido a algumas economias insulares tornarem-se, não só economicamente mais ricas, mas também

socialmente mais desenvolvidas e democraticamente mais maduras. Apresentam altos níveis de rendimento, taxas de mortalidade e fecundidade baixas, população estabilizada e uma esperança de vida alta. São exemplos Singapura, as Bahamas e Malta (Bertram, 2006).

2.4.3. O Modelo SITE

McElroy (2006) e Oberst & McElroy (2007) introduziram o termo SITE (*Small Island Tourism Economy*) para explicar a estratégia de pequenas ilhas de águas quentes, que ultrapassaram as suas desvantagens decorrentes da monoprodução da era colonial para acederem a um crescimento mais sustentável, optando pela atividade turística como impulsionadora do seu desenvolvimento com o apoio do investimento direto estrangeiro na construção de infraestruturas necessárias para o setor (Bertram, 2006).

O modelo evidencia o papel determinante de um setor de turismo insular, intensivamente envolvido no processo de crescimento económico de longo prazo. No modelo SITE, uma política agressiva de recuperação do turismo (por preços, mas também, através de *marketing*) conduz à descolagem das economias insulares e à superação das limitações estruturais relacionadas com a ausência de efeitos de escala, desencadeando um processo de diversificação produtiva, essencialmente nas áreas de construção e de serviços. Oberst & McElroy (2007) baseiam-se neste modelo para explicar o desempenho de algumas economias insulares das Caraíbas, de Maldivas, Aruba, Curaçau, entre outras.

Constata-se com frequência nos PEID do modelo SITE o desenvolvimento de plataformas bancárias *offshore*, fazendo com que as suas características se cruzem com as do grupo PROFIT como acontece nas ilhas Caimão e Bermudas. Esta situação levou a que Oberst & McElroy (2007) propusessem apenas duas categorias (MIRAB e PROFIT-SITE) em que o modelo SITE apresenta-se como uma subdivisão do PROFIT.

Enfatiza-se que, tal como afirma (Bertram & Poirine, 2007), a mudança de categoria taxonómica pode ocorrer muito pouco tempo como foi o caso das ilhas Caimão que em apenas uma década passou de uma economia MIRAB, altamente dependente das remessas, da ajuda e do emprego no sector público, com rendimentos que faziam com que se apresentasse como uma das ilhas mais pobres das Caraíbas e transformou-se num

centro de prestação de serviços financeiros offshore aliado a enormes atrativos turísticos, sendo atualmente a terceira ilha mais rica desta região (Bertram & Poirine, 2007).

2.5. Síntese

As características estruturais dos PEID impõem-lhes inúmeros desafios adicionais ao seu processo de desenvolvimento. Estes fatores estão associados à vulnerabilidade económica na medida em que tornam os PEID altamente expostos a choques externos. Enfrentam uma limitada capacidade para explorar economias de escala, principalmente devido à indivisibilidade de custos indiretos associados a operações de pequena escala, bem como limitações na eficácia das políticas públicas, fatores que consubstanciam desvantagens económicas. Acresce-se ainda o facto de muitos PEID serem arquipélagos constituídos por ilhas dispersas, levando a outros problemas associados ao transporte e fragmentação das disposições administrativas. Estes constrangimentos estruturais do PEID, por sua vez, impõem a este grupo de países dinâmicas de inclusão/exclusão, condicionando as opções estratégicas de desenvolvimento seguidas.

**CAPÍTULO 3. A ESPECIFICIDADE DO DESENVOLVIMENTO DE UM PEID:
O CASO DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE**

Enquadramento

Este capítulo analisa São Tomé e Príncipe no contexto das especificidades do seu processo de desenvolvimento. Nesta perspetiva, são analisadas as características estruturais, bem como o percurso histórico e económico seguido destas ilhas.

Passados mais de 45 anos após a conquista da independência nacional, falar de São Tomé e Príncipe constitui uma desilusão para muitos são-tomenses. O país é tido por muitos como um Estado falhado e boa parte dos são-tomenses deixou de acreditar no país e na classe dirigente. A falta de perspetivas de desenvolvimento tem levado muitos nacionais, principalmente os mais jovens, a emigrarem-se esvaziando o país de uma parte importante do seu potencial de recursos humanos. Quando comparado com outros países com características similares, os indicadores socioeconómicos de São Tomé e Príncipe revelam uma total incapacidade do país de lidar com as suas inerentes características estruturais, levando, muitas vezes, ao questionamento sobre as possibilidades de viabilização económica destas ilhas. No entanto, parece evidente que a degradação das condições de vida da população e o nível de subdesenvolvimento em que se encontra o país não são alheios às opções estratégicas e políticas públicas seguidas ao longo de décadas. Neste estudo, tal como enunciado no capítulo introdutório, pretende-se analisar e compreender as particularidades e as principais limitações das políticas macroeconómicas implementadas e a sua relação com o baixo nível de desenvolvimento económico e social de São Tomé e Príncipe.

3.1. Metodologia de análise

Tal como definimos no capítulo introdutório, a presente investigação é desenvolvida pelo método de estudo de caso explanatório porque pretende compreender as particularidades e os desafios que se colocam à política macroeconómica na construção da resiliência económica de São Tomé e Príncipe.

A opção pelo estudo de caso, enquanto estratégia de investigação, enquadra-se na perspetiva de Yin (1994), segundo a qual, os estudos de caso são a estratégia preferida quando são colocadas questões como “como” e “porquê”, quando o investigador tem pouco controlo sobre os acontecimentos e o foco está nos fenómenos contemporâneos dentro do contexto da vida real. No entender de Yin (2005), a realização de estudos de

caso surge da necessidade de se estudar e analisar, intensamente, seja de forma exploratória, explanatória ou descritiva, os fenómenos sociais complexos, sendo que, os estudos de caso devem ser usados quando se lida com condições contextuais, confiando que essas condições podem ser pertinentes na investigação. Aliás, a importância que o autor atribui ao contexto está patente na sua definição de estudo de caso, segundo a qual “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro do seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenómeno e o contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2005, p.32).

Importa destacar Stake (1994) com a ideia, segundo a qual, o estudo de caso tem como característica não ser um método específico, mas, um tipo de conhecimento. Este autor afirma que “um estudo de caso não é uma escolha metodológica, mas, uma escolha do objeto a ser estudado” (Stake, 1994, p.236), destacando uma questão fundamental, o conhecimento derivado do caso, ou melhor, o que se aprende com o estudo do caso. Para Stake, o conhecimento gerado a partir de um estudo de caso é diferente do derivado de outras pesquisas por ser mais concreto, mais contextualizado, mais voltado para a interpretação do investigador (Stake, 1994, p.236).

Tivemos também em consideração o entendimento de Mertens (2004) que se refere ao facto de um estudo de caso ter sempre um forte cariz descritivo apoiando-se em descrições compactas (*thick descriptions*) do caso e que, segundo o autor, não impede que possam ter um profundo alcance analítico, interrogando a situação, confrontando-a com outros casos já conhecidos ou outras teorias existentes, ajudando a gerar novas teorias e novas questões para futura investigação. Com base neste entendimento, sempre que possível, o presente estudo procura confrontar a realidade de São Tomé e Príncipe com outras realidades de países com características similares.

O estudo de caso enquadra-se no grupo de métodos qualitativos por se caracterizar por um maior foco na compreensão dos factos do que na sua mensuração, contrastando-se com os métodos quantitativos, os quais se preocupam mais intensamente em mensurar fenómenos e são aplicados normalmente a amostras mais extensas (Ponte 2006, Triviños, 1987 e Latorre et al., 2003). Por esta razão, não obstante a possibilidade de o estudo de caso utilizar vários métodos de pesquisa na sua realização, pode-se vincular este tipo de pesquisa à abordagem interpretativa, na medida em que o investigador procura chegar a uma compreensão abrangente do caso estudado ao mesmo tempo que pretende

desenvolver declarações teóricas mais gerais sobre o fenómeno em estudo. No entanto, apesar do carácter qualitativo que envolve este método ou estratégia de pesquisa, Goddoy (1995) destaca a possibilidade de utilização de dados quantitativos na sua realização, embora esta utilização se dê em menor escala e com técnicas estatísticas menos sofisticadas. Já para Stake (2012), a distinção entre métodos qualitativos e quantitativos é, apenas, uma questão de ênfase.

A pesquisa desenvolvida é do tipo descritivo, combinando abordagens qualitativas e quantitativas e feita segundo o método de revisão documental e análise estatística, por meio da análise de dados primários e secundários. Os dados estatísticos são obtidos através dos relatórios e informações publicados nos sites oficiais do Instituto Nacional de Estatísticas de São Tomé e Príncipe (INE-STP), do Banco Central de São Tomé e Príncipe (BCSTP) e do Ministério das Finanças, bem como relatórios produzidos pelo Banco Mundial, FMI, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre a situação do País.

3.2. São Tomé e Príncipe: geografia, clima, demografia

A República Democrática de São Tomé e Príncipe é um pequeno arquipélago constituído por duas ilhas, ambas de origem vulcânica: a de São Tomé e a do Príncipe e ainda os ilhéus das Rolas (a sul e atravessado pelo Equador), Sete Pedras, Santana, Cabras, Coco e pelo forte de São João Baptista de Ajudá, a 5km da costa, perfazendo uma superfície total de 1001Km², sendo por isso, um dos mais pequenos Estados do mundo e o segundo mais pequeno de África, depois das ilhas Seychelles e o mais pequeno entre os países falantes do português.

A ilha de São Tomé, a maior, com a dimensão de 857 Km², onde se situa a capital com o mesmo nome, situa-se numa linha que, com as ilhas de Fernando Pó e Santa Helena, constitui uma bisetriz ao Golfo da Guiné. É muito acidentada e com picos elevados. Entre os pontos de maior altitude estão o pico de São Tomé com 2024 m de altitude, o pico da Estação Sousa com 1762m, o do Pinheiro com 1611m, o do Calvário com 1608m, o de Ana Chaves, a leste, com 1645m e mais para norte o pico de Santa Maria, com 1700m (Oliveira, 1993).

A ilha do Príncipe, situada a 150 km a nordeste da ilha de São Tomé, tem uma superfície de aproximadamente 140 Km² (Tenreiro, 1961). O relevo da ilha do Príncipe

CAPÍTULO 3. A ESPECIFICIDADE DO DESENVOLVIMENTO DE UM PEID: O CASO DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

é menos acentuado que o da ilha de São Tomé, sendo o ponto mais alto o Pico do Príncipe com 1000m de altitude.

Figura 2: Localização geográfica de São Tomé e Príncipe



Fonte: Google.com

São Tomé e Príncipe está situado no Golfo da Guiné a 350 km da costa africana, com uma zona económica exclusiva de 160.000 km². A sua localização no ponto de interceção entre a linha do Equador e o meridiano de Greenwich, ponto de latitude e longitude 0,0:0,0 confere-o uma posição geoestratégica privilegiada.

As duas ilhas gozam de características climáticas comuns dada a sua situação no vale depressionário do Equador. Possuem um clima do tipo equatorial, influenciado por três fatores principais: a corrente quente do Golfo, a translação sazonal das baixas pressões equatoriais e as monções do sul. O país tem duas estações: a das chuvas, que vai de setembro a maio (interrompida em janeiro por um período de seca conhecido por gravanita) e que coincide com temperaturas mais elevadas e chuvas fortes e a da gravana, ou estação seca, caracterizada como a época mais fresca. Na ilha do Príncipe a temperatura média é sempre alta com precipitação elevada ao longo do ano.

A bacia hidrográfica do país é constituída por mais de 50 cursos de água, cujos comprimentos variam entre 5km e 27 km, grande parte com origem na floresta, a sudoeste e a sul das ilhas e que descem do centro para a costa. Os principais rios de São Tomé são o Yô Grande (Rio Grande), o maior do país, o rio de Ouro, o Manuel Jorge e o Abade e na ilha do Príncipe, o rio Papagaio.

Devido à sua posição geográfica que determina o seu clima, as ilhas possuem uma vegetação luxuriante, que Caldeira (1998, p.18) descreve como “uma densa floresta tropical, o ôbô, que irá ser preciso dismantelar primeiro, à custa do fogo e do machado, para descobrir então o solo úbere”.

O solo das ilhas, devido a vários fatores como o clima, a natureza da rocha de base e os microrganismos nele existentes é considerado como um dos mais férteis de África, possibilitando que diversas espécies de flora africana, bem como americana e asiática da zona equatorial se adaptem e reproduzam de forma bastante satisfatória (Francisco Tenreiro. A respeito, Tenreiro (1961. P.45) escreve:

“Poucas áreas do mundo gozam fama de tão extrema fertilidade como São Tomé. Logo no século XVI um observador pertinente nos diz que a terra é gorda como greda forte, e isso pelas condições climáticas, isto é, pelo muito orvalho que cai todas as noites continuamente, o que faz com que produza bem quanto se lhe planta. Não conheço até hoje melhor síntese, otimista é certo, para os solos de São Tomé. É ainda pensando muitas vezes nesta ilha que se conta a história do viajante que arribado a ela descansou em conversa amena, encostado a uma bengala, e que ao despedir-se do amigo a teve de abandonar por naqueles escassos minutos a bengala seca ter reverdecido e ganho raízes fundas”

O arquipélago divide-se em quatro regiões administrativas: Norte, Centro Litoral, Sul e a Região Autónoma de Príncipe (RAP). As regiões da ilha de São Tomé, por sua vez, encontram-se divididas em distritos, sendo no Norte, os distritos de Lembá e Lobata, no Centro Litoral, os distritos de Água Grande e Mé Zochi e no Sul, os de Cantagalo e Caué.

De acordo com as projeções demográficas do Instituto Nacional de Estatísticas de São Tomé e Príncipe (INE-STP) para o ano 2019, a partir dos dados do IV Recenseamento Geral da População e da Habitação de 2012, a população total de São Tomé e Príncipe era de 205 000 habitantes e teve um considerável crescimento nas últimas décadas, apontando para uma taxa média de crescimento populacional na ordem de 2% ao ano nos últimos 20 anos, o que coloca sérios desafios ao processo de desenvolvimento, particularmente, no que concerne a formação, emprego, habitação e saúde. A ilha de São Tomé tem uma população de cerca de 198 mil habitantes e a do Príncipe de 7 mil. A população feminina representa cerca de 51% do total. A faixa etária compreendida entre 0-14 anos representa cerca de 36.2% da população, 56.7% tem entre 0-24 anos de idade e 34.2% tem idade compreendida entre 25 e 54 anos.

A população distribui-se de modo desigual pelos seis distritos do país. Em Água Grande e Mé Zochi concentra-se mais de 64% da população, numa área que representa cerca de 14% da superfície do País, traduzindo uma elevada densidade populacional (125 pessoas por km²). Nas áreas urbanas (São Tomé, a capital em Água Grande e Trindade em Mé Zochi) vive cerca de 67% da população (INE-STP)

Quanto a indicadores sociais, destaca-se que a taxa bruta de matrículas no ensino primário é de 110%⁵, a esperança de vida é de 66 anos, a taxa de mortalidade de crianças até aos cinco anos é de 51 por 1000 nados-vivos, 97% da população tem acesso a uma fonte melhorada de água e 60 à eletricidade (INE-STP). De acordo com o relatório do PNUD (2015), o país tem feito algum progresso nestas áreas porquanto entre 1980 e 2014 a esperança de vida ao nascer aumentou em 5,9 anos; o tempo médio de escolaridade aumentou 3,0 anos e a escolaridade obrigatória aumentou 3,3 anos. Merece, ainda, destaque o facto de o país ter cumprido os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio para 2015 nas áreas do ensino primário universal, de redução da mortalidade infantil, de melhoria da saúde materna, de combate ao HIV, malária, tuberculose e outras doenças e da garantia da sustentabilidade ambiental. No ranking do Relatório do Desenvolvimento Humano, São Tomé e Príncipe está na 137^a posição, entre 188 países, com um IDH de 0.609 em 2018, integrando-se assim na categoria de países de desenvolvimento humano médio (Human Development Report 2019, UNDP).

A língua oficial de São Tomé e Príncipe é o português, a sexta língua mais falada do planeta (Reto, 2012), fazendo por isso, parte da lusofonia, o agrupamento linguístico-cultural que compreende oito países (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor Leste.) com cerca de 240 milhões de fantes.

Dados do último recenseamento geral da população realizado em 2012 apontam que mais de 95% da população santomense exprime-se em português, a língua de união num país crioulo onde as pessoas também se comunicam em outras quatro línguas nacionais, nomeadamente o forro, o crioulo de Cabo Verde, o segundo mais falado no país, o angolar e o lunguíé (crioulo da ilha do Príncipe). Os dados do recenseamento apontam que apenas 36% da população confirmou que fala o crioulo forro, língua

⁵ De acordo com INE-STP este valor justifica-se com o facto de haver crianças matriculadas prematuramente em todos os níveis de ensino.

tradicional mais dominante na ilha de São Tomé, sendo a faixa etária a partir dos 40 anos onde se concentra o maior número de falantes. O angolar, língua tradicionalmente ouvida nas comunidades piscatórias, é falado por cerca de 7% da população. O povo angolar habita principalmente as zonas costeiras da ilha de São Tomé. O lunguié é dominante na ilha do Príncipe. Para o escritor santomense, Albertino Bragança, a maior ameaça aos crioulos é o surgimento da nova variante oral do português, o chamado português de São Tomé e Príncipe, ou seja, uma tradução literal do forro para o português que é agora a língua mais falada no país.

A população é, predominantemente de ascendência africana e mestiça e, maioritariamente cristã, constituída por católicos e evangélicos. O legado do domínio português também é visível na cultura, nos costumes e na música do País que fundem influências europeias e africanas.

3.3. A colonização e economia de plantações

Neves (1989) admite, apesar de teses divergentes, que os portugueses João de Santarém e Pêro Escobar chegaram à ilha de São Tomé a 21 de dezembro do ano 1470/1471 e deram ao lugar o nome de Ano Bom. À ilha do Príncipe chegaram em 17 de janeiro do ano 1471/1472 (Neves, 1981). Esta é também a perspectiva de Romana (1996) quando, ao revelar as dúvidas quanto à data exata dos descobrimentos destas ilhas, escreve:

“É facto consensual que São Tomé e Príncipe terão sido descobertas, respetivamente, a 21 de dezembro e 17 de janeiro, dias dedicados aos Santos Tomé e Antão, este último o primitivo nome da ilha do Príncipe, posteriormente mudado em homenagem ao Príncipe D. João, continuando por esclarecer os anos do seu descobrimento” (Romana, 1996, p.204).

O povoamento das ilhas, após várias tentativas, só viria a ser bem-sucedido depois de 1493 com a doação da ilha de São Tomé a Álvaro de Caminha e que para lá enviou degredados e filhos de judeus castelhanos “corridos de Espanha e de quem as crianças tinham sido separadas” (Oliveira, 1993, p.74), tendo ocorrido ao longo de séculos por sucessivas vagas de diversas origens e estatutos sociais que ainda podem ser identificados nos diversos grupos que compõem a população. Este povoamento terá conhecido períodos de evolução bem diferenciados, marcados por dificuldades económicas e a baixa do ritmo de crescimento. No entender de Cardoso (2007), foi a reduzida capacidade dos europeus

de resistirem às adversas condições climáticas e de salubridade e a necessidade de dispor de mão-de-obra que permitisse explorações rentáveis que condicionaram toda a estrutura da sociedade santomense desde essa época. O primeiro povoamento (séc. XV- XVI), coincidindo com o ciclo da cana-de-açúcar e o segundo (Sec. XVIII-XIX) com o ciclo do cacau, tal como analisamos mais adiante.

No período da I colonização (Sec. XV-XVI), o povoamento das ilhas foi assegurado por dois grupos bem distintos: o dos “europeus”, constituído por portugueses (Sec. XV) e no século seguinte também por castelhanos, franceses e genoveses interessados na “formação de uma sociedade nova” e o grupo dos africanos trazidos do continente pelos europeus (da costa do Benim, Guiné, Gabão e Congo), tendo ambos grupos constituído os primeiros povoadores de São Tomé e do Príncipe. Paralelamente, como cidadãos livres, fixaram-se, também, outros europeus e africanos comerciantes que exerceram importante papel no estabelecimento das relações comerciais entre europeus e mercadores africanos no que toca, particularmente, ao tráfico de escravos (Neves, 1989; Henriques, 2000).

Cardoso (2007) distingue também dois grupos distintos de escravos: um grupo destinado ao povoamento da ilha (e repovoamento, em alguns casos, dada a elevada taxa de mortalidade entre a população branca) e à mão-de-obra para as explorações e o outro grupo constituído por escravos /mercadoria que eram traficados em São Jorge da Mina, com o qual São Tomé detinha o monopólio do tráfico de escravos e que mais tarde passou a ter como destino as Américas. Estes dois grupos estavam associados às diferentes atividades que tinham sido delineadas para o território. Reportando-se a esta situação, Caldeira escreve:

“Desde início se apercebe que o arquipélago participa de um projeto económico organizado em duas vertentes: torná-lo num centro de concentração de escravos (seguro, por ser desabitado, cómodo por ficar próximo dos mercados abastecedores de mercadoria humana) e instalar aí uma agricultura de exportação, assente na produção intensiva de cana de açúcar” (Caldeira, 1999, p.20).

O crescimento demográfico das ilhas viria a acontecer no século XVI com o sucesso da expansão da cultura da cana e do fabrico do açúcar. Porém, as dificuldades de sobreviver à concorrência, às quais vieram aditar-se outros factos geradores de instabilidade terão levado os moradores de maior poder económico a transferir os seus

capitais e a sua experiência da cultura da cana-de-açúcar e o fabrico de açúcar para o Brasil.

Efetivamente, tal como afirma Cardoso (2007), a I colonização foi marcada por uma certa instabilidade política. As sucessivas revoltas de escravos que fugiam para o interior da ilha e que depois atacavam os engenhos de açúcar tornaram difícil a vida dos europeus. Este contexto de instabilidade foi também agravado, quer pela morte prematura de colonos, deixando o país ao abandono, quer pelas investidas dos corsários e piratas franceses, ingleses e holandeses que atacavam a ilha de São Tomé (Cardoso, 2007).

A transferência da produção do açúcar para a América no século XVII onde era possível produzir o açúcar de melhor qualidade resultante de uma melhor secagem e a existência de menor humidade atmosférica reduziu as ilhas de São Tomé e Príncipe ao papel de reabastecimento de navios e ao tráfego negreiro que viria a durar oficialmente até 1888, data da publicação do decreto áureo da sua extinção.

De acordo com Barata (1966), com o êxodo para o Brasil a população de São Tomé e Príncipe ficou quase reduzida aos descendentes mestiços dos primeiros colonos entregues a uma agricultura de subsistência de produtos tradicionais e animada pelo pequeno comércio gerado pelo abastecimento de navios de passagem.

Na segunda metade do século XVII algumas roças estavam abandonadas e o comércio de escravos também entrou em declínio apesar de a escravatura continuar a ser necessária nas pequenas plantações e da formação de uma pequena aristocracia africana que progressivamente passou a exercer funções administrativas. Em consequência, afirma Cardoso (2007), o interesse pelo arquipélago foi diminuindo de forma que, desde a segunda metade do século XVIII, as relações com o reino eram mínimas.

Em inícios do século XIX surgem, entretanto, provenientes do Brasil dois novos produtos (o café em 1787 e o cacau em 1822) que vieram determinar a recolonização das ilhas e iniciar um novo ciclo económico. Esta II colonização das ilhas ocorrida nos séculos XVIII e XIX, caracterizada pela cultura de novos produtos e atração de novos colonos e capitais a São Tomé, proporcionou uma alteração do ecossistema local e da posse da terra,

tendo levado à desapropriação, por compra, das terras dos forros⁶ mulatos, com consequências no desenvolvimento do capitalismo comercial e na nova estrutura da sociedade: os nativos vítimas de espoliação recusaram-se a trabalhar nas roças o que levou à procura de novos trabalhadores (Neves, 1989; Cardoso, 2007).

Foi neste contexto que se procedeu ao recrutamento em larga escala da mão-de-obra proveniente do continente africano (cabo-verdianos, angolanos, moçambicanos, entre outros) fazendo aumentar significativamente a população do arquipélago e com uma situação salarial precária. Em consequência, em princípios do século XIX o arquipélago entrou num período de grande prosperidade facilitado, entre outros fatores, pela divulgação de sistemas e práticas agrícolas das novas culturas, por ligações mais frequentes com a metrópole através de navios permitindo escoamento de produtos, retorno de capital e um contacto mais íntimo entre a província e a metrópole (Romana, 1996).

As duas colonizações de que foi alvo São Tomé e Príncipe, associada ao tráfego de escravos e à economia da plantação viriam a criar uma estrutura social complexa que teve os seus reflexos no processo de descolonização e na estrutura do poder no período pós-independência (Cardoso, 2007).

3.4. O pós-independência: Estratégias e políticas de desenvolvimento

O percurso seguido por São Tomé e Príncipe após a independência ocorrida em 1975 esteve associado a um conjunto de fatores, quer internos, quer da conjuntura internacional da altura. Com efeito, o processo de descolonização ocorreu num contexto de grande influência da conjuntura internacional, marcada por um mundo vincadamente bipolar e pelo apoio da, então, União Soviética aos movimentos pró-independentistas dos anos 1970 e 1980. Por conseguinte, as opções políticas seguidas por São Tomé e Príncipe independente refletiram esta realidade. Os fortes apoios recebidos dos países socialistas durante o processo de descolonização foram determinantes na opção estratégica seguida

⁶Os “forros” são descendentes de escravos alforriados, a quem foi concedida a carta de alforria e ou libertação pela primeira vez no século XVI. Seriam filhos de europeus e africanos ou já de escravos e escravas alforriados (Feio, 2008, P.5).

pelo Estado e, por conseguinte, as políticas económicas seguidas por São Tomé e Príncipe refletiram esta realidade.

3.4.2. Sistema político monopartidário e economia de orientação socialista

Assim, nos primeiros quinze anos após a independência e sob a orientação do Movimento de Libertação de São Tomé Príncipe (MLSTP) foi implantado um regime monolítico e uma estratégia de autodesenvolvimento e centralização das decisões sob orientação das Teorias da Dependência, as quais advogavam uma rotura com o sistema capitalista que era visto como o principal fator de atraso dos Países Menos Desenvolvidos (Cardoso, 2007).

A I Constituição da República aprovada em 1975, revista em 1980 e 1982, definia como órgãos do Estado, o Presidente da República, o Governo e os Tribunais. Vigorava um sistema Partido-Estado, tal como se pode constatar da leitura do artigo 3º da Constituição que estabelecia o seguinte:

“O Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe, como vanguarda revolucionária, é a força política dirigente da Nação, cabendo-lhe determinar a orientação política do Estado”

Do ponto de vista de gestão económica, a 1ª República seguiu um modelo de economia de orientação socialista caracterizado pelo sistema de planeamento económico centralizado com os processos económicos administrados através dos planos quinquenais que terá levado à nacionalização de todas as principais plantações (propriedades latifundiárias dos antigos colonos e principal fonte de divisas do País) que foram transformadas em empresas estatais agropecuárias. A estratégia de desenvolvimento adotada priorizou o setor agrícola como principal fonte de riqueza, ao que não foi alheio o próprio processo histórico. A nacionalização das plantações afetou todos os proprietários de terras com mais de 200 hectares, o que levou a que mais de 80% das terras cultiváveis pertencentes aos antigos colonos passassem à propriedade pública. À nacionalização das terras seguiu-se a da atividade bancária, do comércio externo, dos transportes coletivos e marítimos, dos setores de fornecimento de água, energia e dos correios e telecomunicações.

Outra prioridade do governo do pós-independência foi a criação de empregos, tendo nesta perspetiva, sido criadas empresas públicas que cobriam um amplo espectro

económico, tais como os transportes, portos, serviços marítimos, energia, serviços bancários, com o Estado a tornar-se o principal ator económico e o principal empregador, a par do seu papel de regulador. O monopólio das exportações e importações do país passou a ser detido pela, então criada, companhia de comércio externo (a *Ecomex*), ao passo que outra empresa pública (a *Ecomin*), controlava o fornecimento de produtos às roças e a rede de comércio local.

Todos os preços, incluindo a taxa de câmbio eram fixados, pelo que o Estado subsidiava os preços dos produtos de primeira necessidade. Com efeito, o predomínio do Estado na economia estava claramente ressaltado na Constituição da República que estabelece que o setor do Estado é o elemento preponderante e dinamizador da economia nacional. A política orçamental, em linha com as orientações da política fiscal marxista-leninista, dava primazia às despesas sociais.

As consequências da excessiva centralização da economia do pós-independência também foram extensivas ao sistema financeiro nacional, então constituído pelo Banco Nacional de São Tomé e Príncipe (BNSTP), o banco emissor e banqueiro do Estado, pela Caixa Popular, uma pequena instituição de poupança e uma companhia de seguros (A Compensadora). Ao BNSTP cabia a gestão da dívida externa e das reservas cambiais do país e as funções de banqueiro do Estado e de banco de desenvolvimento, estando fundamentalmente orientado para financiar os contínuos défices orçamentais destinados ao pagamento de salários, o que terá feito mediante sucessivas emissões primárias e com as consequentes pressões sobre o aumento da taxa de inflação e a depreciação da moeda nacional, a Dobra. Na opinião do FMI (1997), esta situação terá constituído uma das maiores fraquezas do sistema financeiro naquele período.

No âmbito social foi instituído um sistema de acesso gratuito ao ensino e à assistência médica e medicamentosa, num sistema de Estado-Providência. Desenvolveu-se um amplo programa de alfabetização da população e um programa de alojamento social foi desencadeado. As crianças e a primeira infância mereceram atenção particular e a temática da emancipação da mulher galvanizou as mulheres para uma participação ativa no desenvolvimento do país.

Assim, tal como afirma Romana (1997), o regime instituído no pós-independência ensaiou um conjunto de políticas tendentes a satisfazer aquilo que era entendido como os anseios e necessidades da população e lançou-se em programas audaciosos e irrealistas

sob o plano económico, criando empresas controladas pelo Estado, com elevado grau de centralização (muitas das quais, tendo como função, principal, a criação de postos de emprego), subvenções governamentais, num contexto de limitada mão-de-de obra qualificada. A falta de meios e má gestão não permitiram assegurar a qualidade desejada dos serviços prestados.

A partir de 1985 a situação económica do País começou a deteriorar-se, com as empresas públicas a entrar em falência, as contas fiscais a revelar elevado défice, financiado essencialmente pelo BNSTP e a falta de produtos de primeira necessidade no mercado. O contexto macroeconómico caracterizava-se por profundos desequilíbrios internos e externos, com alguns indicadores a registarem tendências extremamente preocupantes. Tanto o défice fiscal como da balança de pagamentos representaram, em média, mais de 50% do PIB em 1985. A dívida externa (incluindo atrasados) ascendia a US\$ 86,2 milhões, correspondendo a cerca de US\$ 750 por habitante. O rácio do serviço da dívida em relação às exportações passou de 6% a 53% entre 1985 e 1995 (FMI, 1997). Instalou-se a escassez de divisas no mercado e o governo não teve outra alternativa que recorrer ao apoio do FMI e do Banco Mundial no âmbito dos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) que estas organizações impunham aos países com problemas graves de desequilíbrio macroeconómico e da balança de pagamentos.

O FMI aponta como principais fatores responsáveis pela degradação da situação económica, a partir de 1980, a sobrevalorização da taxa de câmbio, a falta de disciplina e rigor nas finanças públicas, a ausência de prioridades nos investimentos no setor produtivo, o laxismo das políticas monetárias e de crédito, bem como um sistema de incentivos completamente distorcido. O modelo de gestão instituído conduziu a elevados défices externos, compelindo as autoridades a recorrer a empréstimos das instituições de Bretton Woods (FMI, 1997).

3.4.3. A transição para o multipartidarismo e liberalização económica

Após cerca de quinze anos sob um regime monolítico unipartidário e de economia centralizada, São Tomé e Príncipe enveredou, após referendo nacional realizado em 1990, por um sistema democrático multipartidário.

Cardoso (2007) considera que a mudança para o multipartidarismo é consequência do reconhecimento da ineficácia do modelo inicialmente adotado, cujo resultado se

traduziu no fraco desempenho económico, na contestação interna resultante do baixo rendimento, da corrupção, do clientelismo, mas também, de uma conjuntura internacional pouco favorável.

A nova Constituição definiu como órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia Nacional, o Governo e os Tribunais e estabeleceu o princípio da separação de poderes. O Presidente da República passou a ser eleito por sufrágio universal direto e secreto e com limitação a dois mandatos.

A Constituição referendada em 1990 passou a garantir o pluralismo político, os direitos civis, o direito à greve e à propriedade privada, a abolição da pena de morte. Aos cidadãos passou a ser reconhecida liberdade de expressão, de consciência, manifestação e associação, religião, o direito à vida bem como a igualdade de direitos e deveres sem distinção de sexo, cor, raça, origem social, tendência política, religião ou convicção filosófica.

As primeiras eleições legislativas multipartidárias tiveram lugar em 1991 com a vitória do Partido de Convergência Democrática (PCD), tendo o MLSTP passado à oposição. Miguel Trovoada foi o primeiro Presidente eleito no mesmo ano por sufrágio universal direto dos cidadãos eleitores.

O sistema político de São Tomé e Príncipe é semipresidencialista, sendo o Presidente da República, Chefe de Estado e o Primeiro-ministro, chefe do governo de um sistema multipartidário. O poder executivo é exercido pelo governo, enquanto o legislativo é atribuído ao governo e à Assembleia Nacional. O judiciário é independente do executivo e do legislativo.

A nova Constituição, tendo definido os princípios orientadores do sistema democrático, permitiu a criação das bases para um Estado de Direito Democrático. Contudo, a fragilidade das instituições políticas mantém-se e esta fase de desenvolvimento do país fica marcada por instabilidades políticas recorrentes.

Fracassado o papel do Estado como dinamizador da economia, em face dos profundos desequilíbrios macroeconómicos e da difícil situação da generalidade das empresas públicas, em 1985 dá-se início ao processo de liberalização da economia através de um conjunto de reformas que visavam atrair investimentos externos e apoiar a canalização da ajuda.

As reformas que se inscreviam no âmbito de um Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), apoiado pelo FMI, o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) eram destinadas à progressiva eliminação dos subsídios aos produtos de primeira necessidade, ao afastamento do Estado da atividade produtiva, a correção dos desequilíbrios macroeconómicos, a melhoria da produtividade dos investimentos públicos e à criação de incentivos ao crescimento económico. A fase de liberalização viria a ganhar novo fôlego a partir da instauração da 2ª República, em 1991, com a negociação de novos PAE, tendo sempre como objetivo aumentar a eficiência e a competitividade da economia.

A componente estabilização macroeconómica visava repor os equilíbrios macroeconómicos fundamentais e combater a inflação através de medidas de redução da procura, tais como as desvalorizações da moeda nacional, a restrição do défice orçamental entre outras. A liberalização do comércio e da conta corrente da Balança de Pagamentos assim como a adoção de instrumentos indiretos de controlo monetário constavam do pacote das medidas a ser implementadas no âmbito desta reforma.

Atendendo à sua relevância no contexto do objeto em estudo nesta tese, este assunto será retomado no Capítulo 7.

3.5. Modelo de Desenvolvimento

São Tomé e Príncipe aproxima-se do modelo MIRAB, combinando uma grande dependência da Ajuda Pública ao Desenvolvimento e da burocracia com uma componente de migração e remessas, relativamente fracas (Banco Mundial, 2018).

Na perspetiva de Bertram (2006), os elementos MIRAB são as locomotivas nas quais se atrelam o tipo-ideal de pequena economia insular porquanto a sustentabilidade e as perspetivas de desenvolvimento destas economias estão intimamente ligadas ao jogo contínuo da ajuda internacional, dos movimentos de migração, do funcionamento burocrático e das remessas enviadas pela diáspora. Já para Poirine (1998), a sustentabilidade das economias MIRAB permanece uma questão em aberto, simplesmente porque, no longo prazo, as remessas da diáspora podem sofrer uma queda e a ajuda externa pode diminuir.

São Tomé e Príncipe depende fortemente da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) que financia mais de 90% das despesas de investimento, dependência que se

mantém apesar do declínio destes fluxos nos últimos anos (Banco Mundial,2017). O recurso à ajuda externa tem sido privilegiado pelos sucessivos governos, não como instrumento subsidiário e transitório de apoio ao desenvolvimento, mas, como meio normal de funcionamento do Estado.

Assim, no entender de McElroy & Mahoney (2000), São Tomé e Príncipe, à semelhança de alguns PEID, desenvolve uma propensão à dependência cuja explicação reside na combinação de fatores tais como a inércia política, o comércio preferencial com a antiga potência colonial, infraestrutura subvencionada por países estrangeiros, ajuda financeira de organizações internacionais como o Banco Mundial ou o FMI, o baixo nível de serviços públicos.

Corroborando a mesma opinião, Romana (1997) evoca o facto de volvidos várias décadas a viver quase exclusivamente da ajuda internacional, São Tomé e Príncipe não ter sido capaz, até ao momento, de criar mais-valias sociais de forma a gerar sinergias que possibilitem a mobilização à volta de objetivos que atenuem o “fatalismo” do subdesenvolvimento. A respeito, Romana escreve:

“Constata-se em São Tomé e Príncipe a existência daquilo que poderemos designar por “cultura da dependência” que acentua a inexistência de um objetivo de mudança em termos de ideal coletivo” (Romana, 1997, p.137).

Mais de quatro décadas após a independência e quase três após a transição democrática e económica, poucas ou nenhuma alteração são observáveis, apesar do considerável apoio internacional para um país tão pequeno, suscitando questionamentos quanto à eficácia da ajuda internacional e as políticas de desenvolvimento implementadas.

Quanto à emigração em larga escala, trata-se de um fenómeno relativamente recente, tendo começado apenas após a independência, com a diáspora (estimada em cerca de 65.000 pessoas)⁷ localizada principalmente em Portugal e Angola. As remessas de emigrantes são modestas, com uma média de apenas 5% do PIB entre 2010 e 2018 (Relatório do Inquérito Familiar 2017), tendo diminuído nos últimos anos (Banco Mundial).

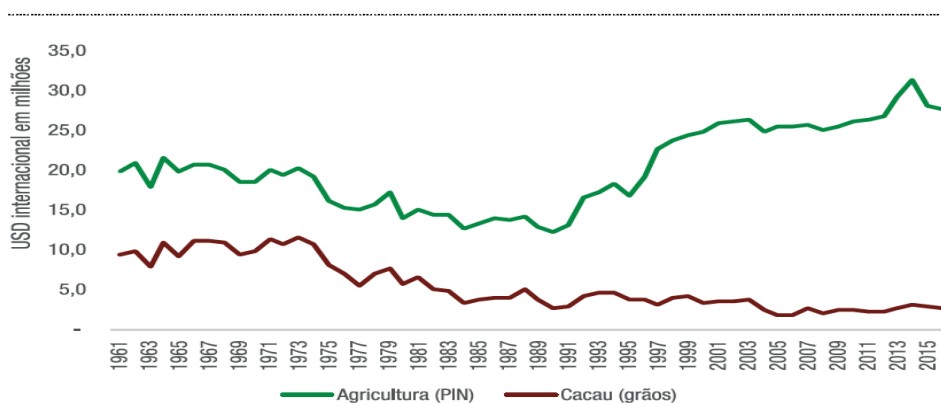
⁷ Fórum da Diáspora Santomense (www.diasporastp.org), consultado em 30 de maio de 2019

3.6. Estrutura da economia

A estratégia de desenvolvimento adotada após a independência priorizou o sector agrícola como motor de crescimento. No entanto, tal estratégia não resultou numa maior dinamização deste setor. A falta de incentivos de mercado combinada com uma má administração e baixos investimentos resultaram no colapso do sistema e a agricultura foi privatizada nos anos 1990. Através da reforma agrária em larga escala o governo procurou transformar a economia das plantações numa nova estrutura dominada por pequenos e médios agricultores. Mais de dois terços das terras plantadas foram redistribuídas aos pequenos agricultores, mas a reforma não conseguiu aumentar as receitas de exportação ou diversificar as exportações agrícolas. O declínio da produção de cacau, principal produto de exportação (Gráfico 2), iniciado ainda no período colonial prosseguiu o seu ritmo com a produção a cair de 11% do PIB na década de 1980 para níveis inferiores a 5%, atualmente (FMI, 1997; BCSTP). Não obstante, o cacau ainda representa 90% das exportações do país (INE-STP).

O envelhecimento das plantações e a fraca adaptação das espécies renovadas bem como a desagregação das antigas roças podem estar entre os fatores mais importantes que explicam a atual situação. Como corolário, o peso do setor primário nas atividades económicas tem vindo a baixar paulatinamente, tendo caído de 28% na década de 80 para o 11.8% em 2017 (Banco Mundial, 2017), exigindo, por conseguinte, o reequacionamento da estratégia de desenvolvimento agrícola.

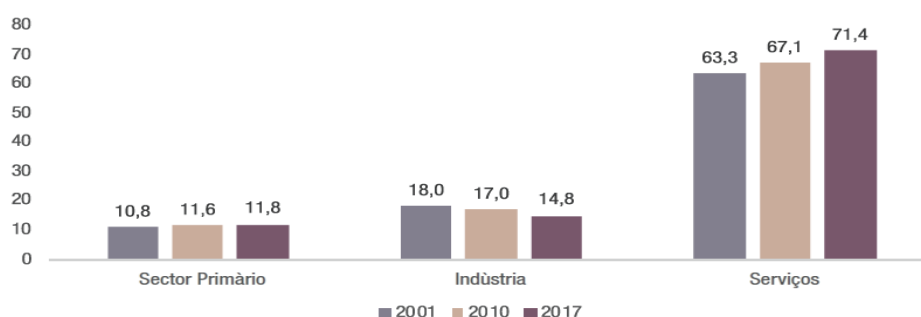
Gráfico 1: Valor bruto da produção, cacau, produção agrícola total, 1961-2016 (milhares de USD)



Fonte: FAO

Apesar da mudança para um regime mais baseado no mercado ocorrida na década de 1990, ainda de acordo com o relatório do Banco Mundial, as ineficiências nos mercados fundiários continuam a ser uma restrição a um crescimento mais equilibrado. Os principais desafios incluem a estrutura legal, os registos de propriedade da terra, o acesso das mulheres à terra e a falta de títulos formais em grande parte do país. Porém, o cultivo da baunilha, da pimenta e de produtos de nicho agrícola como o cacau biológico têm o potencial de serem ampliados para proporcionar melhores condições de vida e de rendimento aos segmentos mais pobres da população.

Gráfico 2. STP- Contribuição para o PIB do lado da oferta, 2001-2017 (% do PIB)



Fonte: INE-STP

A pesca maioritariamente artesanal é a principal atividade das comunidades costeiras com um papel importante na geração de emprego e no rendimento das famílias. No entanto, a má gestão tem contribuído para a sobre-exploração dos recursos pesqueiros (Banco Mundial, 2017). Dados do INE-STP apontam para uma contribuição das pescas no PIB de 6,5%, em média entre 2013 e 2017, absorvendo cerca de 4,6% da força de trabalho. Com uma ZEE de cerca de 160 mil km², a pesca apresenta um enorme potencial.

Tabela 4: Emprego por sector (em % do total)

	2001	2017
Setor Primário	25.8	27.3
Setor secundário	18,1	12.2
Setor terciário	56.1	60.5

Fonte: INE-STP

A contribuição do setor primária no PIB é de 11.8% (Gráfico 1) e emprega mais um quarto da força laboral do país (Tabela 4). O setor secundário representa cerca de 14.8% do PIB (Gráfico 1), incluindo os subsectores da energia e construção civil. A indústria ligeira representa 4% e apoia-se num tecido empresarial pouco desenvolvido e muito frágil. O setor industrial resume-se a pequenas empresas do sector agroindustrial

(cervejas e outras bebidas pão, óleo de palma), madeira e mobiliário e outros (como a cerâmica, sabão, entre outros). O setor terciário domina largamente a economia (71% do PIB em 2017), mas esta posição explica-se essencialmente pela importância da administração pública (23% do PIB) e em menor medida, pela expansão do comércio e dos transportes (INE-STP; BCSTP), sendo responsável por 60,5% do emprego.

O setor do turismo, apesar do seu enorme potencial, mantém uma contribuição ainda insignificante (entre 30 e 40 mil turistas entre 2018 e 2019), estando São Tomé e Príncipe longe de se tornar numa economia dependente do turismo e a pandemia do covid-19 viria assombrar ainda mais a situação. No entanto, o país tem potencialidades naturais, paz social, baixa criminalidade e uma população acolhedora, elementos facilitadores da atividade turística. Estudos como os de Brito (2004) identificam o potencial do ecoturismo e do turismo rural visando o desenvolvimento local.

A partir da década de 2000 São Tomé e Príncipe viveu uma intensa expectativa em torno da exploração de petróleo com o anúncio da descoberta de importantes jazidas deste produto nas suas águas territoriais. Tais expectativas foram, entretanto, goradas com os sucessivos adiamentos do início da produção. No entanto, esta perspectiva terá despertado o interesse de investidores privados estrangeiros por São Tomé e Príncipe, em particular no setor financeiro, tendo levado a entrada de várias instituições financeiras no mercado nacional. Não obstante, o setor financeiro é pouco desenvolvido e com pouca penetração. Após um rápido crescimento do número de instituições e do valor do crédito ocorrido em inícios da década de 2000, alimentado pela expectativa da produção de petróleo, surgiram vulnerabilidades no setor bancário que exigiram intervenção do Banco Central. A parcela de crédito malparado no total de empréstimos aumentou de 15,6%, em 2011, para 24,9% no final de 2017, antes de cair para 17 % em setembro de 2018. O rácio crédito à economia como percentagem do PIB é de cerca de 35% e o diferencial das taxas de juro situam-se em 14 pontos percentuais (BCSTP).

Uma pesquisa recente sobre as condições do mercado de crédito realizada em julho de 2017 mostrou que os principais fatores citados pelos bancos para justificar as suas rígidas exigências são: (i) a incerteza associada à execução de garantia em casos de incumprimento, refletindo as fraquezas no sistema judicial, já mencionado anteriormente; (ii) a previsão de baixas taxas de crescimento económico e (iii) o elevado nível de crédito malparado.

Os indicadores de inclusão financeira são relativamente baixos, principalmente entre as mulheres. O Relatório sobre inclusão financeira divulgado em 2017 mostrou que apenas 39% dos entrevistados tinham uma conta bancária, embora 98% acreditam que era importante ter uma e apenas 15% das mulheres relatam ter uma conta bancária. Essa participação está abaixo da média de outros PEID que é de 43% (Banco Mundial, 2017). O nível de inclusão financeira é, particularmente, baixo nos distritos mais pobres do país, como o de Lembá (19%), Caué (21%) e Lobata (22%).

3.7. Constrangimentos estruturais e competitividade externa

São Tomé e Príncipe é uma pequena economia aberta, bem patente no facto de as importações e exportações ascenderem a quase 80% do PIB, em média nos últimos anos. O cacau, apesar da redução do volume e da volatilidade do seu preço no mercado internacional, mantém-se o principal produto de exportação (90% do total), enquanto o país importa quase tudo o que precisa, incluindo produtos alimentares básicos, combustível e equipamentos (INE-STP; BCSTP).

O comércio externo de bens concentra-se tradicionalmente e de forma bastante acentuada nos países da Zona Euro (cerca de 70% das importações de bens foram de lá oriundas, com tendência crescente – e cerca de 90% no caso das exportações). Contudo, o leque de países que exportam para STP tem-se diversificado e inclui o Japão, a China, a França e os Países Baixos, cada um com valores transacionados crescentes, mas com quota individual inferior a 2,5% (Banco Mundial, 2017). O saldo da balança comercial tem sido cronicamente negativo, sendo este financiado essencialmente com donativos e créditos concessionais.

São Tomé e Príncipe, tal como os demais PEID, enfrenta os desafios inerentes a limitada qualificação de recursos humanos, com impacto direto ao nível da capacidade institucional. Paradoxalmente, tem-se observado um crescente aumento de emigração de quadros, sobretudo, dos mais jovens. Num estudo efetuado em 2009, cujos principais objetivos eram compreender as possíveis causas do problema de “fuga de quadros” em São Tomé e Príncipe e perceber que contributos os recursos humanos qualificados podem ter no processo de desenvolvimento do país, Ceita (2009) observou que, embora na sua maioria, os formados são-tomenses em Portugal (país onde é formada a maioria dos quadros santomenses) tenham a intenção de regressar ao seu país natal num futuro

próximo, estes afirmam que atualmente o país não reúne as condições favoráveis à sua integração social e profissional. Assim, optam por permanecer no exterior, ficando o retorno ao país apenas no plano das intenções. Muitos dos que regressam ao país acabam por emigrar novamente face à falta de perspectivas de integração e de afirmação profissional.

A fraca capacidade institucional coloca sérios desafios à capacidade do Estado para estabelecer objetivos de desenvolvimento, transformá-los em políticas e implementá-las corretamente, aumentando inclusive, dificuldades para a própria modernização do Estado, tal como afirma Souza (2016). Contudo, há a destacar alguns esforços no sentido do reforço da capacidade institucional e da consolidação dos mecanismos de mercado. A criação de empresas mistas de interesse estratégico, tais como a Companhia de telecomunicações (CST) e a empresa nacional de comercialização de combustíveis (ENCO), de instituições de regulação como a agência de regulação das telecomunicações (AGER), da Agência Nacional de Petróleo, a criação do Tribunal de Contas, as várias tentativas de reestruturação da empresa nacional de fornecimento de energia elétrica e água (EMAE), entre outros, enquadram-se nestes esforços. Observa-se, no entanto, com frequência que os impactos de importantes programas de reforma económica implementados com apoios de parceiros esvaem-se após a partida de consultores estrangeiros.

Diversos estudos produzidos sobre a situação do sector privado nacional, de que são exemplos o relatório do BAD (2013) e do Banco Mundial (2017), apontam deficiências no fornecimento de infraestruturas (energia, estradas, portos, aeroportos e infraestrutura das TIC) como sérias restrições à competitividade económica e ao desenvolvimento do setor privado. Embora o investimento público tenha sido, de longe, o principal fator de crescimento em São Tomé e Príncipe, é notória a falta de infraestruturas e a maior parte das existentes datam do período colonial. A este propósito, o relatório do Banco Mundial (2017, p. 53) afirma:

“A formação de capital deu uma grande contribuição ao crescimento nas últimas duas décadas e o stock de capital público, como parcela do PIB, é alto em comparação com seus pares estruturais, mas a má qualidade da infraestrutura indica baixos retornos sobre o investimento público”.

Além disso, o pequeno tamanho do mercado, a localização remota e deficiências nas infraestruturas portuárias e aéreas limitam as conexões com os mercados globais e regionais, levando a que os laços económicos internacionais de São Tomé e Príncipe sejam fracos, mesmo quando comparado com os padrões de países similares.

De acordo com o Banco Mundial, a pontuação de São Tomé e Príncipe no Índice de Conectividade Marítima (*Liner Shipping Connectivity Index*) é um quinto da pontuação das Maurícias e menos de metade da de Cabo Verde e ocupa a parte inferior do Índice de Conectividade Aérea (148ª posição entre 154 países) (Banco Mundial, 2017). Além disso, um conjunto de constrangimentos, fortemente, relacionados entre si, explicam a fraca performance do País como exportador, tais como:

- Elevados custos de produção interna devido à baixa produtividade de fatores, infraestruturas insuficientes e de baixa qualidade, elevados custos com energia e comunicações e taxas de juro elevadas;
- Elevados custos para a instalação de negócios e ambiente de negócios pouco favorável, ocupando a 170ª posição no ranking do *Doing Business* de 2019.
- Baixo nível de formação de recursos humanos e a consequente baixa produtividade do trabalho.

Um estudo sobre os custos da insularidade em São Tomé e Príncipe, solicitado pelo BAD admite que os sobrecustos gerados pela insularidade são estimados em cerca de 14% do PIB, estando 4% diretamente ligados às condições de importação e exportação via marítima, 3 % ao transporte aéreo de passageiros, 4,5 % à energia e mais de 2,5 % às comunicações. Estes sobrecustos são ainda mais notáveis na ilha do Príncipe onde os preços de todos os produtos importados são mais elevados devido à dupla insularidade e à fraca conectividade entre as ilhas (BAD, 2010).

De acordo com o Banco Mundial (2017), São Tomé e Príncipe é comparativamente um parceiro comercial caro para outros países como é o caso da Espanha. Além da distância, os principais fatores de custos comerciais incluem a conectividade de transporte marítimo e aéreo e o desempenho logístico (Banco Mundial, 2017).

3.8. Fragilidade Política e governabilidade

Desde a instituição do regime democrático multipartidário em 1991, São Tomé e Príncipe tem vivido momentos recorrentes de instabilidade política e governativa, com os governos a não concluírem o seu mandato de 4 anos. Em 29 anos de democracia pluripartidária o país teve 18 governos (contra 4 em Cabo Verde e 5 nas Seychelles e nas Maurícias). Apenas a legislatura 2014-2018 foi integralmente cumprida, mas ainda assim, apesar da estabilidade governativa o contexto foi de permanente instabilidade política e social.

Os partidos políticos nacionais revelam fraca capacidade para garantir o adequado funcionamento do sistema e enfrentam, no seu interior, oposições muito conflituantes que têm gerado um clima de mal-estar social, o que limita a capacidade de São Tomé e Príncipe construir a coesão social. Esta situação é agravada com os altos níveis de pobreza e aumento da desigualdade, acentuados pela falta de provisão de serviços públicos.

No entender de Seibert (2006) a fragilidade do sistema socio-político são-tomense deve-se a dois fatores, nomeadamente, (i) o comportamento político, com governos efémeros e (ii) os maus hábitos sócio-institucionais como o clientelismo, o nepotismo, a corrupção, ausência de contabilidade e de transparência e a limitada qualificação de recursos humanos. A incapacidade de resolver os problemas básicos da população e as lutas intestinas no seio dos partidos políticos e entre estes conduziram ao descrédito da classe política e à desconfiança da população no futuro no país.

Este subdesenvolvimento político não tem permitido a São Tomé e Príncipe envolver-se em reformas económicas abrangentes. Tal como afirma Romana (1997), paradoxalmente, apesar de em São Tomé e Príncipe não existirem fatores de tensão de ordem étnica e religiosa e de haver uma unidade nacional, não tem sido possível conduzir ao plasmar de uma identidade própria e de uma afirmação coletiva. O impasse político regular tende a enfraquecer as instituições e a autoridade de Estado. Por outro lado, mudanças frequentes de governo implicam situações de recorrente recomeço que tendem a enfraquecer a capacidade institucional.

3.9. Pobreza e fragilidade social

O relatório do Banco Mundial sobre a avaliação da pobreza em São Tomé e Príncipe (Banco Mundial, 2019), baseado no inquérito domiciliar de 2017 estima que a incidência da pobreza tenha sido de 66,7 %. Além disso, 34,5 % da população do país vive com menos de US\$ 1,9 por dia. As áreas urbanas e os distritos de Caué e Lembá apresentam maiores níveis de incidência de pobreza. Um relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2016) indica que mais de 70% das crianças são-tomenses são pobres e apresentam maior vulnerabilidade relativamente à situação da proteção social.

O desemprego é elevado, situando-se em 13,5% em 2017 (INE-STP), com maior incidência nos jovens e nas mulheres. Boa parte dos trabalhadores tem vínculos laborais informais e o desemprego jovem continua a constituir um grande flagelo social. A integração dos jovens no mercado de trabalho é dificultada pela ausência de uma política nacional de emprego e de formação profissional. A incapacidade dos governos de criar emprego faz dos jovens a franja mais vulnerável da população, o que por sua vez, coloca desafios à estabilidade política e à prosperidade económica. Fenómenos como a prostituição, a toxicodependência, o alcoolismo e a gravidez na adolescência fazem parte do quotidiano de uma grande franja de jovens. É sobre as mulheres que recai o maior índice de pobreza.

São Tomé e Príncipe parece enfrentar o que Jeffrey Sachs apelidou de “armadilha da pobreza”. Esta ideia de Sachs surge, de acordo com Kraay et al (2014), a partir de evidências empíricas da persistência de baixo crescimento do rendimento *per capita* em alguns países ao longo do tempo, em comparação com países inicialmente mais ricos. Para Sachs a armadilha da pobreza acontece quando a pobreza material se transforma em pobreza de espírito, de valores, de comportamento. Este parece ser o caso de São Tomé e Príncipe, cujo rendimento *per capita* permanece um dos mais baixos do mundo. Efetivamente, o fenómeno de “banho” (a compra da consciência dos eleitores) que ocorre durante as campanhas eleitorais, o desvio de materiais de construção de uma via pública ou de uma escola pela população local perante o silencio cúmplice da sociedade ou quando os populares extraem areia para fins comerciais deixando enormes crateras mesmo ao lado de suas próprias habitações consubstanciam manifestações claras da armadilha da pobreza. Segundo Kraay & Mckenzie (2014), o conceito de “armadilha da

pobreza” a nível nacional está relacionado com fundamentos microeconómicos que defendem a existência de armadilhas da pobreza a nível familiar, desenvolvendo o conceito de pobreza comportamental.

No entender de Sachs, quando a pobreza é extrema as pessoas não têm a capacidade para sair dela por si próprias, na medida em que falta praticamente tudo: saúde, conhecimento, estradas pavimentadas, energia, canais de irrigação, capital humano com efetiva capacidade de produção (saudável, nutrido e letrado), bem como recursos naturais em condições de serem explorados. Sachs adianta ainda que, quando uma comunidade se encontra destituída destes fatores é praticamente impossível sair desta situação sem ajuda externa. Os mais pobres dos pobres não têm capacidade de poupança e, desta maneira, acumular capital que os permita saltar para outro estado de desenvolvimento. Nestas condições, para que o desenvolvimento económico ocorra, na opinião de Sachs, o Estado e as suas instituições têm de estar, igualmente, orientados para tal, identificando e financiando projetos prioritários, criando condições propícias ao investimento, mantendo a credibilidade do sistema judicial e assegurando um clima de paz e segurança que estimule a confiança no futuro.

Para Reis (2000), a pobreza é sempre um problema económico, ético e socialmente destrutivo quando em níveis elevados. De facto, do ponto de vista social tem-se assistido em São Tomé e Príncipe à uma crescente degradação de valores éticos e sociais e à desestruturação das famílias, fenómenos à que não são alheios os elevados níveis de pobreza verificados no país.

3.10. Fragilidade ambiental

São Tomé e Príncipe possui uma flora e fauna bastante ricas e ocupa um lugar de destaque ao nível da sub-região da África Central no que concerne ao número de espécies de fauna e flora endémicas. Contudo, a vulnerabilidade às mudanças climáticas, a diminuição das chuvas e a conseqüente diminuição dos caudais dos rios, a perda da biodiversidade, a poluição dos rios, ribeiras e nascentes por produtos químicos, o aumento da erosão costeira, a expansão desordenada das áreas urbanas, a desflorestação e a degradação florestal, a utilização de áreas com potencial agrícola para outros fins e a conseqüente degradação dos solos fazem parte do rol dos problemas que preocupam as autoridades do país (PNUD, 2013).

Ainda de acordo com o supracitado relatório, embora quase 60% da área terrestre do país seja ainda coberta por floresta relativamente densa, o corte ilegal de árvores para combustível e construção de habitações e a procura de novas terras agrícolas para a prática de agricultura e horticultura constituem potenciais ameaças ao ecossistema ambiental. A desflorestação associada à utilização significativa de lenha como fonte de energia traduz-se numa redução da capacidade de absorção de CO₂, bem como na perda da biodiversidade e contribui para a desregulação do regime de chuvas, acentuando assim o aquecimento global.

O aquecimento global que tem originado o fenómeno das mudanças climáticas aumenta a vulnerabilidade do país aos fenómenos naturais que podem pôr em perigo a vida da população e das suas infraestruturas sociais, económicas e de desenvolvimento em geral. De acordo com o Relatório Nacional à III Conferência Internacional sobre o Desenvolvimento Sustentável dos PEID (PNUD, 2014), são produzidas anualmente cerca de 22.000 toneladas de resíduos e com tendência para aumentar a cada ano. No que se refere ao dióxido de carbono, regista-se um aumento das emissões de CO₂ provenientes dos setores da indústria energética, maior contribuinte, com cerca de 48%, seguida dos transportes com 43% e, por último, do residencial com apenas 9%. O êxodo rural acelera o processo de urbanização do país de forma desorganizada, agravando a pobreza nos meios urbanos com a consequente degradação da qualidade de vida da população e do ambiente (PNUD, 2014).

Ainda de acordo com o mesmo relatório, as altas taxas de erosão costeira exacerbam os riscos para os recursos e a infraestrutura costeira de São Tomé e Príncipe. Tempestades intensas e cada vez mais imprevisíveis, combinadas com extensa mineração ilegal de areia para construção levaram a altas taxas de erosão da costa, com média de 0,2 a 1,2 metros por ano. A concentração da rede de estradas e a atividade económica, incluindo o turismo nas áreas costeiras exacerba os riscos decorrentes da erosão costeira e aumenta os seus custos económicos (PNUD, 2014).

No entanto, de acordo com o relatório nacional de preparação para a 3^a Conferência Internacional sobre o desenvolvimento sustentável dos PEID (PUND, 2013), o pequeno tamanho do país e a sua insularidade, a pobreza, a limitada capacidade institucional e a dependência da ajuda externa oferecem pouca flexibilidade de adaptação e poucas oportunidades para evitar os riscos associados às alterações climáticas.

3.11. Síntese

Neste capítulo incidimos a análise sobre o caso de estudo: São Tomé e Príncipe. À semelhança dos outros PEID, São Tomé e Príncipe apresenta um conjunto de vulnerabilidades decorrentes da pequenez do seu território, do distanciamento dos principais centros de negócios, da excessiva abertura e dependência do exterior, aos quais se aditam também um contexto político, social e ambiental de elevada fragilidade.

Deste modo, o país enfrenta uma espiral de fragilidades que impõem importantes desafios ao seu processo de desenvolvimento socioeconómico.

PARTE II

CAPÍTULO 4. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA DOS PEID

“A discussão sobre desenvolvimento e as métricas pelas quais medimos o desenvolvimento - e as discussões sobre como desenvolver - não incluíram até muito recentemente os problemas de vulnerabilidade e resiliência. No contexto de Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, a questão da vulnerabilidade e resiliência é crítica para entender o caminho do desenvolvimento que estamos tomando e as escolhas de desenvolvimento que temos que fazer”.

Camillo Gonsalves, Minister of Foreign Affairs, St Vincent and the Grenadines in the Third Global Biennial Conference on Small States, 2014, Santa Lúcia

Enquadramento

Este capítulo analisa o conceito de resiliência económica. Faz uma abordagem do estado da arte relativamente ao conceito de resiliência económica, focando-se em particular no conceito de resiliência económica aplicável aos PEID e seus determinantes. Para uma melhor compreensão do conceito de resiliência económica, são também analisados outros conceitos tais como o de vulnerabilidade económica e de *handicap* e feita a diferenciação entre estes. O capítulo encerra com uma análise sobre os determinantes da resiliência económica dos PEID.

4.1. O conceito de resiliência económica

O termo “resiliência económica” vem conquistando espaço em termos de frequência em discursos políticos e económicos, tendo-se tornado, nos últimos anos, num princípio orientador no contexto de pesquisas e formulação de objetivos de política económica em várias organizações internacionais como é o caso do Banco Mundial, da União Europeia, do G20, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), entre outros.

Na União Europeia, por exemplo, o termo tornou-se parte do vocabulário normalizado na formulação de objetivos de política económica, sendo prova disso o facto de o Relatório dos Cinco Presidentes sobre o futuro da zona euro formular como um dos objetivos que “os Estados Membros devem convergir em relação a estruturas económicas resilientes” (Juncker et al. 2015: 9).

Ao nível da estratégia da Comunidade Caribenha (CARICOM) para o período 2015-2019, por exemplo, “*Building economic resilience – stabilization and sustainable*

economic growth and development” consta entre as seis prioridades estratégicas da organização.

No *Staff Report* do FMI divulgado em junho de 2019, pode-se ler o seguinte:

“The IMF agreed that many small, fragile, and low-income countries face significant capacity constraints in developing a full strategy for building resilience, which can severely impair the ability of governments to make effective use of external support, and noted that the Fund and the World Bank are well placed to assist countries in overcoming these capacity gaps.”
(IMF Press Release No 19/241, p.4)

Autores como Christopherson et al. (2010) e Bristow & Healy (2020) acreditam que a atenção dada recentemente ao conceito de resiliência pode ser uma resposta ao sentimento contemporâneo de incerteza e insegurança generalizada e à procura de fórmulas de adaptação e de sobrevivência e o aumento do uso deste termo tem origem, além do crescente sentimento de risco económico, político e ambiental, na perceção de que os processos associados à globalização têm feito localidades e regiões mais vulneráveis aos efeitos de eventos que ocorrem fora dos seus territórios. Como veremos mais adiante, os significados do conceito de resiliência ampliaram-se, continuando, contudo, a ser um conceito em construção.

O termo “resiliência”, cuja etimologia é oriunda do latim, “*resilio*” ou “*resiliens*”, significa retomar a um estado anterior, saltar para trás, voltar, recuar, encolher-se (Barlach, 2005; Barlach et al., 2008; Pinheiro, 2004). No seu significado original, o termo resiliência refere-se à propriedade de um objeto em relação a uma força ativa que mudou a sua forma original, ou seja, a capacidade de resistência ou de recuperação após um dano ou choque. Um objeto resiliente, de acordo ao significado original do termo, não é permanentemente alterado pela ação de fenómenos exógenos (Barlach, 2005).

O termo vem há muito sendo aplicado na Física e na Engenharia, sendo o cientista inglês Thomas Young (1773-1829) reconhecido como um dos seus precursores. Nesta área, a resiliência é definida como a capacidade de um material para receber uma energia de deformação sem se alterar de modo permanente (Martin, 2012).

Em 1973 C. S. Holling introduziu na literatura o conceito de resiliência ecológica como uma forma de ajudar a entender a dinâmica não linear observada nos ecossistemas, definindo-a como a quantidade de perturbação que um ecossistema poderia suportar sem

alterar processos e estruturas auto-organizados (definidos como estados estáveis alternativos). É a partir desta chamada definição ecológica que o conceito de resiliência foi transposto, com mais ou menos sucesso, para outras disciplinas académicas.

Ferral (2012) considera que todas as noções de resiliência derivam, na sua essência, de um corpo teórico baseado nas teorias de sistemas e da complexidade, cuja aplicação estende-se a numerosas áreas de conhecimento, tais como psicologia e psiquiatria, sistemas ecológicos, engenharia, ciências sociais e ciências económicas. Para Christopherson et al. (2010), a definição de resiliência nas ciências económicas não é precisa quanto é na física ou na engenharia devido à complexidade e à multiplicidade de fatores e variáveis que devem ser levados em conta no estudo dos fenómenos económicos e sociais.

Especialistas de resposta a emergências e gestão ambiental utilizam este conceito para compreender como é que as comunidades locais lidam com eventos naturais extremos, como inundações, secas e terremotos (Adger, 2000; Parsons, 2010; Lee et al 2013, Caniglia et al., 2016). Engenheiros, especialistas em transporte e arquitetos aproveitam a noção para discutir a durabilidade e a sustentabilidade da infraestrutura urbana face ao crescimento contínuo da população e do risco de mudanças climáticas. Estudiosos da área de negócios usam a ideia na discussão de respostas estratégicas da empresa face a um mercado global cada vez mais mutável (Starr et al 2003; Tompkins, 2007; Sheffi, 2007, 2015). Psicólogos comportamentais invocam a noção para descrever até que ponto os indivíduos são capazes de lidar e recuperar-se de traumas e adversidades pessoais (Kaplan, 1999, Luthar & Becker, 2000; Denhardt & Denhardt, 2010).

Dado o apelo intuitivo e as promessas do conceito de resiliência, este encontrou sem surpresas uma aplicação entusiástica na geografia económica, porquanto as economias sempre foram propensas a grandes perturbações e fenómenos económicos adversos tais como recessões, grandes mudanças de políticas económicas, crises cambiais, avanços tecnológicos; ambientais como terremotos, inundações, secas prolongadas ou sanitários como as pandemias (sendo a da covid-19 um exemplo) que podem perturbar e desestabilizar o cenário económico com intensidades espaciais desiguais.

Tal como referem Bristow & Healy (2020), os choques ocorrem em diferentes escalas espaciais, da global à nacional e à local, sendo a maioria, como o próprio termo

sugere, repentina, inesperada e fora de eventos comuns, embora, segundo os mesmos autores, sejam muitas vezes previsíveis. Quer ocorram ao nível de um país, quer ao nível global, os choques raramente são espacialmente neutros ou equitativos no seu impacto tendo, geralmente consequências desiguais nas economias, sejam elas urbanas, locais e regionais ou nacionais.

Assim, durante décadas os geógrafos económicos procuraram teorizar sobre a forma como estes processos se originam e funcionam no espaço (Christopherson et al. (2010) e o conceito de resiliência tem-se revelado pertinente no apoio à compreensão sobre a forma como os países, as regiões ou as cidades reagem e se recuperam de choques e o papel que estes choques podem desempenhar na definição da dinâmica espacial do crescimento e desenvolvimento económico ao longo do tempo (Briguglio, 2009; Lang, 2012; Bristow & Healy, 2020), bem como a forma como certas economias reagem e lidam com fenómenos adversos que se acumulam de forma lenta e por longos períodos, sendo as mudanças climáticas um caso clássico (Bristow & Healy, 2020).

No entender de Ferrall (2012), o conceito de resiliência económica bem como todo o corpo teórico a ele associado oferece o enquadramento adequado para o equacionar de estratégias e de soluções para os problemas que afetam a sociedade atual num contexto que permita a manutenção do regime do sistema ou a sua transição para um desejado novo regime, nesta ou noutra paisagem de estabilidade, garantindo sempre a sua permanência, ou seja, evitando o seu colapso. No entanto, tal como referem Simmie & Martin (2010) e como veremos mais adiante, não há uma definição de resiliência aceite universalmente em economia ou em outra ciência social.

Aplicando o conceito de resiliência aos sistemas socioeconómicos, Buckle et al. (2000) definem um sistema resiliente como aquele que apresenta um conjunto de qualidades de pessoas, comunidades, agências e infraestruturas que reduzem a vulnerabilidade a três níveis, nomeadamente (i) a capacidade de prevenir e de mitigar perdas, caso os danos ocorram; (ii) a manutenção das condições de vida das populações dentro dos parâmetros considerados normais e (iii) a gestão da recuperação do impacto sofrido. Os estudos de Gilles Paquet (1999) e Dentz (2005) também aportam o seu contributo para a compreensão do conceito de resiliência económica, definindo-a como a capacidade de uma economia para retomar a trajetória de crescimento após a ocorrência de um choque provocado por fenómenos da conjuntura externa.

Briguglio (2008, 2009, 2013, 2014), por seu lado, usam o conceito de resiliência económica para explicar por que razão algumas pequenas economias insulares conseguem atingir níveis elevados de PIB *percapita*, apesar da sua elevada exposição a choques exógenos. No entender de Briguglio, os PEID tendem a ser afetados por um conjunto de vulnerabilidades estruturais, tais como uma maior abertura económica ao exterior, um elevado nível de concentração das suas exportações e limitações quanto ao grau de aplicação da política de concorrência doméstica e, por conseguinte, tendem a ser mais economicamente vulneráveis que outros Estados, sendo os elevados níveis de flutuação do PIB e das receitas de exportação verificados nestes Estados considerados como uma das manifestações da excessiva exposição destes a choques exógenos.

Nesta perspetiva, Briguglio (2008, p.5) define a resiliência económica como “*the policy-induced ability of an economy to recover from or adjust to the negative impacts of adverse exogenous shocks and to benefit from positive shocks*”⁸, destacando o papel de políticas públicas no desenvolvimento de capacidades endógenas para o enfrentamento de choques, admitindo que estruturas económicas resilientes impedem que choques económicos exógenos tenham efeitos significativos e persistentes sobre os níveis de rendimento e de emprego e, portanto, podem reduzir as flutuações económicas (Briguglio & Cordina, 2008).

A abordagem de resiliência económica de Briguglio (2008, p.7) encerra em si três dimensões relativas à capacidade de uma economia (i) recuperar-se rapidamente, a partir de um choque; (ii) suportar o efeito de um choque ou (iii) evitar totalmente o choque, pressupondo, por conseguinte, que a economia disponha de mecanismos de reação endógena flexíveis e capazes de contrariar os efeitos adversos dos choques, sendo o efeito final nulo ou marginal.

Na perspetiva deste autor, a capacidade de uma economia de se recuperar rapidamente face a choques externos:

“is associated with the flexibility of an economy enabling it to bounce back after being adversely affected by a shock. This type of resilience is therefore associated with “shock-counteraction” (Briguglio, 2008, p.8).

⁸ Uma analogia relacionada a um ataque do vírus influenza pode ajudar a explicar os dois sentidos nos quais o termo 'resiliência' é usado. Uma pessoa exposta ao vírus pode (i) ser infetada, mas se recuperar, rapidamente; e / ou (ii) suportar o efeito do vírus, possivelmente por ser imunizado (Briguglio, 2008)

Quanto à capacidade de absorção de choques, Briguglio (2008) sugere que este tipo de resiliência ocorre quando a economia tem mecanismos para reagir de forma endógena a choques negativos, reduzindo os seus efeitos. Por exemplo, a existência de um sistema cambial flexível ou de mão-de-obra multi-qualificada poderiam atuar como um instrumento de absorção de choques externos negativos, tais como os choques da procura que afetam um determinado setor de atividade económica e que poderiam ser superados de forma relativamente fácil mediante a transferência de recursos para outro setor onde a procura é mais forte (Briguglio, 2008, p.9). Sobre o assunto o mesmo Briguglio escreve:

“This suggests that the adverse effect of a shock could be absorbed or neutered, so that the end effect is zero or negligible. This type of resilience occurs when the economy has in place mechanisms to endogenously react to negative shocks to reduce their effects, which we can refer to as “shock-absorption” (Briguglio, 2008, p.9)

Já quanto à capacidade de uma economia de evitar totalmente um choque, Briguglio (2008, p.7) afirma que *“This type of resilience is considered to be inherent and can be considered as the obverse of economic vulnerability.”*

No entanto, outros estudos abordam a resiliência económica em contextos de crises económicas e financeiras. Tal é o caso de Sondermann (2016, p.2) que define a resiliência económica “como a capacidade de minimizar as perdas de produção quando um choque adverso atinge a economia” e do BIS (2016, p.1)⁹ que a define como “a capacidade de uma economia de absorver e se recuperar rapidamente de choques adversos, contendo o seu impacto na produção e no emprego”.

Porém, à medida que o conceito amadurece, têm surgido pontos de dissonância e de debate quanto ao seu significado, abrindo oportunidades para desenvolvimentos metodológicos e conceituais adicionais. Tal é o caso de Sánchez & Gori (2015) que entendem que uma definição do conceito de resiliência no contexto da política económica deve necessariamente incluir uma dimensão adaptativa, não se devendo limitar a um entendimento estático no sentido de um retorno ao estado anterior à rotura, com o argumento de que os seres humanos e os sistemas moldados por eles serem caracterizados pela capacidade de se adaptar, aprender e lidar com crises de forma criativa. Consideram que a abordagem da resiliência económica com foco apenas na neutralização das

⁹ Divulgado na reunião do G20 de Outono de 2016.

consequências da crise no crescimento e no emprego ignora amplamente a dimensão dinâmica e adaptativa desta.

Já Mitchell (2013), por exemplo, considera que a resiliência económica encerra em si três diferentes formas de capacidades, designadamente a de absorção, de adaptação e de transformação. A capacidade de absorção refere-se à capacidade de adotar estratégias de enfrentamento para absorver um choque, neutralizando ou minimizando o seu impacto negativo por meio de mecanismos de mitigação ou de prevenção. A capacidade adaptativa tem a ver com os mecanismos para responder a um dano, uma vez incorrido¹⁰. Por fim, a capacidade transformadora é a capacidade de mudar, positivamente, um sistema em resposta a um choque.

Para Bristow & Healy (2020), por seu lado, os choques podem ser momentos de oportunidade transformacional, advogando que grandes choques, quando contrariados por orientações de política adequadas podem servir como mecanismos de "destruição criativa" que podem abrir caminho para novos arranjos e prioridades - em estruturas económicas, mentalidades, instituições e infraestruturas.

Por conseguinte, além das capacidades de prevenção, de mitigação e de neutralização de choques incorporadas nas definições anteriores, o conceito de resiliência económica tem evoluído no sentido de incorporar outras dimensões, tais como as capacidades de adaptação e de transformação, como se pode constatar a partir das seguintes definições:

“the capability of a national economy to take preparatory crisis-management measures, mitigate the direct consequences of crises, and adapt to changing circumstances. In this regard, the degree of resilience will be determined by how well the actions and interplay of the political, economic and societal spheres can safeguard the performance of the economy – as measured against the societal objective function – also after a crisis”. (Brinkmann et al., 2017, p.13)

“a capacidade de uma economia para reduzir vulnerabilidades, resistir a choques e se recuperar rapidamente. Pode ser fortalecida explorando o papel das políticas que mitigam os riscos e as consequências de crises graves.” (Caldera Sánchez et al., 2016, p.6)

“a capacidade das famílias, comunidades e Nações de absorver e se recuperar de choques, ao mesmo tempo em que adaptam positivamente e transformam as suas estruturas e meios para viver diante de tensões, mudanças e incertezas de longo prazo” (Mitchell, 2013, p.12)

¹⁰ Do ponto de vista da dinâmica de sistemas a adaptabilidade é uma propriedade que permite ao sistema absorver os choques, mantendo a sua estrutura e funcionalidade (Farral, 2012).

Assim, com base na análise acima efetuada pode-se inferir relativamente ao conceito de resiliência económica, o seguinte:

- (i) Trata-se mais de uma "capacidade de resposta" ou de um "processo" e não de um "resultado" (Norris et al, 2008);
- (ii) Implica uma exposição a riscos (nível de vulnerabilidade) (Briguglio, 2008, 2009; Guillaumont, 2010; Bristow & Healy, 2020);
- (iii) Pressupõe que a economia disponha de mecanismos de reação endógena, flexíveis e capazes de absorver ou neutralizar os efeitos adversos de choques, minimizando-os ou anulando-os (Briguglio, 2008, 2009; Sondermann, 2016);
- (iv) Incorpora uma dimensão adaptativa, ou seja, permite aos sistemas se adaptarem de forma criativa ao novo contexto (Dovers & Handmer, 1992; Mitchell, 2013; Sánchez & Gori, 2015; Brinkmann et al., 2017);
- (v) Encerra em si a capacidade transformacional, porquanto cria oportunidades para reorientar a trajetória de crescimento económico em torno de novas atividades que possam tirar vantagem de circunstâncias alteradas (Mitchell, 2013; Bristow & Healy, 2020);
- (vi) Tem efeito recursivo, ou seja, é influenciada pelos recursos e estruturas construídas pelo desenvolvimento passado da economia e impactando de volta sobre o rumo do desenvolvimento, reforçando-o ou promovendo mudanças (Bristow & Healy, 2020).

Por conseguinte, parece ficar evidente o papel das políticas públicas no fortalecimento da resiliência económica para atenuar os riscos e as consequências de crises graves, o que significa desenvolver ferramentas adequadas para detetar e prevenir as vulnerabilidades quer domésticas, quer as possíveis repercussões de vulnerabilidades surgidas noutros países que podem ser transmitidas através de diversos canais de transmissão e que podem criar condições para choques adversos. Lidar com as consequências de crises graves significa identificar configurações e mecanismos de políticas que podem ser implementadas *ex ante*, a fim de ajudar a absorver o impacto de tais eventos.

Assim, com base nas definições acima e os contributos de Mitchell (2013) e Bristow & Healy (2020), propõe-se como contributo para o conceito de resiliência

económica, a sua definição como “a capacidade induzida por políticas públicas para reduzir as vulnerabilidades de uma economia, minimizar os efeitos de choques adversos, recuperar-se rapidamente e adaptar-se à nova conjuntura, assegurando um crescimento económico sustentável”. Esta definição pretende realçar o carácter adaptativo e transformador do conceito de resiliência económica.

Ressalva-se, no entanto que, desde o seu surgimento o termo “resiliência económica” tem sido objeto de várias críticas tendentes a rejeitá-lo do ponto de vista teórico. Lallau et al. (2018), ao questionarem a aplicabilidade prática deste conceito, lançam críticas no sentido de (i) tratar-se de um postulado neoliberal, segundo o qual, um indivíduo é sempre capaz de enfrentar e perceber-se a si mesmo, quaisquer que sejam as dificuldades encontradas (ii) ser conservador na sua materialização, na medida em que visa mais um retorno ao equilíbrio e ao “*status quo*” anterior, em contradição com a sua ambição de capacitação e de transformação das condições e estilos de vida; (iii) tratar-se de uma desculpa para a desmobilização da ajuda, porque se as pessoas conseguirem mobilizar os seus próprios recursos para lidar com riscos e choques pode-se justificar, em consciência, a retirada e o distanciamento da ajuda ou ainda (iv) ser uma nova injunção paradoxal vinda de fora porque, ao mesmo tempo em que se procura desvincular, exige-se que as populações assistidas mostrem sinais de resiliência, por exemplo, em termos de coesão social, de organização e adaptabilidade para merecer apoio externo. De igual modo, estes autores entendem tratar-se de um novo avatar tecnocrático do mundo da ajuda, na medida em que, apesar de muitos “especialistas” de resiliência em organizações internacionais e aparelhos de cooperação se terem apoderado deste conceito, o mesmo é muito pouco apropriado pelas autoridades e serviços nacionais dos países recetores de ajuda externa.

O conceito de resiliência económica, com a sua abordagem de desenvolvimento de capacidades para contrariar as desvantagens associadas às características estruturais e os efeitos nefastos de choques exógenos, revela-se particularmente importante para os PEID uma vez que, devido às suas características intrínsecas, estes tendem a ser economicamente mais expostos a choques adversos e mais suscetíveis aos seus efeitos, como abordado anteriormente. Ao destacar o papel das políticas públicas, quer naquelas que expõem as economias à choques económicos e financeiros, quer às que podem ajudar a enfrentar ou suportar o impacto de tais choques, o conceito de resiliência pode

constituir-se num instrumento de planeamento estratégico para o desenvolvimento dos PEID, porquanto pretende transmitir a mensagem de que não se deve resignar diante das suas vulnerabilidades económicas, devendo, pelo contrário, adotar uma abordagem ativa para o desenvolvimento de capacidades de resposta para lidar com tais vulnerabilidades e os choques adversos.

Uma boa compreensão deste conceito pode ajudar na formulação de políticas públicas destinadas a superar as consequências adversas da vulnerabilidade da economia, em particular, favorecendo uma abordagem integrada de resposta. Os conceitos de vulnerabilidade e de resiliência económica podem ser úteis para fundamentar a tomada de decisões nos PEID, especialmente para definir caminhos e justificar a escolha de prioridades para a promoção de um crescimento económico sustentável (Briguglio, 2014).

Entre as múltiplas dimensões da resiliência económica para um PEID inclui-se a capacidade deste de reduzir ao mínimo a exposição geral da economia aos fenómenos económicos mundiais e ambientais, promover um crescimento mais robusto e inclusivo e aproveitar novas oportunidades de crescimento. Inclui-se nesta perspetiva a capacidade destes Estados de (i) definirem e apropriarem-se da sua estratégia de desenvolvimento, de (ii) gerirem e apropriarem-se dos ganhos dessa estratégia e de (iii) aproveitarem as vantagens e as oportunidades da conjuntura interna e externa, transformando-as a favor do seu desenvolvimento.

A reforçar a perspetiva de Briguglio seguiram-se vários outros estudos. No seu relatório sobre países frágeis, a Organização de Cooperação Económica para o Desenvolvimento (OCDE, 2018^a) refere que a construção da resiliência económica de um PEID implica necessariamente o desenvolvimento de capacidades de absorção de choques, de adaptação e de transformação, combinando respostas de curto prazo às necessidades imediatas, com uma visão de longo prazo e, em última instância, com a realização de reformas estruturais que reforcem a capacidade destas economias de reagir a futuros choques internos e externos. O mesmo relatório considera que ter um objetivo de longo prazo desde o início pode orientar os PEID na direção certa, destacando em contextos frágeis a importância da priorização e sequenciação de reformas e intervenções dados os obstáculos e sensibilidades adicionais.

Williams (2008) destaca a importância para os PEID de uma formulação do desenvolvimento assente numa perspetiva “*forward looking*” e não determinado pelo

discurso baseado no colonialismo. No entender deste autor, os PEID são responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento e não devem estar algemados pela história, apesar das disparidades claras provocadas pelo legado colonial (Williams (2008));

Para Taylor & Peterson (2011), o conceito de resiliência económica permite substituir a narrativa paradigmática da fragilidade e da vulnerabilidade por um olhar e discurso mais positivo. No entender deste autor, os PEID são capazes de explorar políticas e nichos económicos que atraem capital e facilitam o desenvolvimento económico e que, por sua vez, podem impulsionar o bem-estar social.

Ao longo deste estudo é tratado igualmente outro conceito que vai permitir a compreensão do conceito de resiliência económica, nomeadamente o conceito de vulnerabilidade económica. Do ponto de vista semântico, vulnerabilidade significa “o lado fraco de um assunto ou questão e o ponto por onde alguém pode ser ferido ou atacado de forma imprevista” (Figueiredo, 1986) pelo facto de apresentar imperfeições, falhas ou insuficiências. Esta imprevisibilidade em economia está ligada a qualquer tipo de choque ou suscetibilidade a choques externos que aparecem de surpresa e sobre os quais a economia em questão tem pouco ou nenhum controlo e pouca capacidade para gerir e recuperar.

Assim, a vulnerabilidade económica de um país pode ser definida como a propensão deste sofrer danos provocados por forças externas (Briguglio, 2003, 2014). Tal como analisado anteriormente, os choques externos podem ser ambientais ou "naturais" (referem-se aos terremotos ou erupções vulcânicas e os choques climáticos mais frequentes, como tufões e furacões, secas, inundações, entre outros) e os económicos (relacionados com o comércio e alterações associadas tais como quedas na procura externa, a instabilidade dos preços mundiais das *commodities* e a instabilidade dos termos de troca corelacionada, flutuações internacionais das taxas de juros, entre outros).

Na literatura económica, o conceito de vulnerabilidade económica é abordado tanto na perspetiva micro como macroeconómica. Na perspetiva microeconómica, a vulnerabilidade económica focaliza o impacto dos choques no bem-estar dos agregados familiares, em particular, com a preocupação de que o choque possa resultar num rendimento familiar abaixo de um dado limite como a linha de pobreza. Isto porque os domicílios mais pobres têm menos ativos, mecanismos mais limitados para lidar com os riscos e menos acesso a mercados de capitais para lidar com as flutuações económicas

(Seth & Ragab, 2012). A vulnerabilidade macroeconómica focaliza-se no impacto dos choques no crescimento económico (Briguglio, 2009, Guillaumont, 2010; Seth, Amr Ragab, 2012).

Guillaumont (2009) diferencia a vulnerabilidade conjuntural, resultante de decisões políticas tomadas em determinados períodos, da vulnerabilidade estrutural, determinada por condições estruturais específicas que expõem as economias a choques económicos ou financeiros, resultante de fatores que são independentes da vontade política de um país. O autor considera que, no caso dos PEID, normalmente dependentes da exportação de matérias primas, a vulnerabilidade será menos conjuntural e mais estrutural. A propósito da vulnerabilidade estrutural Briguglio (2009, p.18) argumenta:

“There are inherent features associated with small states, which lead to economic vulnerability. Such vulnerability arises from the fact that the economies of small states are, to a large extent, shaped by forces outside their control.”

A mesma perspetiva é defendida por Bouchard (2004). O autor considera que a elevada sensibilidade dos PEID face aos danos ou destruições causadas por perturbações que podem ocorrer no campo ambiental, social e económico é uma característica estrutural deste grupo de países, uma vez que resulta de um conjunto de acontecimentos que são independentes da vontade política destes. Assim, quando uma economia tem capacidades limitadas para lidar com choques é provável que o crescimento económico seja ainda mais severamente afetado quando este ocorre.

É importante destacar que existe alguma controvérsia quanto ao facto de a vulnerabilidade económica ser ou não uma desvantagem para pequenas economias. Estudos como os de Armstrong & Read (2002), Baldacchino & Bertram (2009), Easterly & Kraay (2000), referindo-se a evidências de que o PIB *per capita* de Pequenos Estados tende a ser, em média, maior do que o de Estados de maior dimensão, argumentam que a pequenez da economia não é uma barreira sistemática ao desenvolvimento económico, sustentando os elevados níveis de PIB *per capita* observado em muitos PEID com a vantagem de produtividade desfrutada por estes Estados. No entanto, é geralmente consensual numa ampla literatuta (Briguglio, 1995, 2011, 2014; Atkins et al., 2000; Guillaumont, 2009; Crowards, 2000; Turkey, 2007, entre outros) que as características especiais dos PEID tais como um alto grau de abertura económica e uma alta taxa de

concentração das exportações são tidos como condições associadas à vulnerabilidades pelo facto de exporem tais Estados à choques externos.

Embora estas duas perspectivas quanto às vantagens e às desvantagens da vulnerabilidade em pequenas economias sejam divergentes, Briguglio (2014) entende que a diferença básica entre ambas depende do facto de a construção da resiliência ser automaticamente acionada ou das escolhas de política. Briguglio admite que existem muitos Pequenos Estados que são altamente vulneráveis e malgovernados e que se caracterizam por serem altamente expostos a choques e com falta de políticas para a resiliência.

Assim, a resiliência económica e a vulnerabilidade económica representam duas abordagens relacionadas, contudo diferentes, para se entender a resposta de sistemas e atores a choques e surpresas, bem como a mudanças lentas e rasteiras (Miller et al., 2010). Enquanto a vulnerabilidade económica é definida como a exposição de uma economia a choques exógenos decorrentes de características inerentes da própria economia, a resiliência económica é definida como a capacidade induzida por políticas adequadas para resistir aos efeitos de tais choques (Briguglio & Galea, 2003; Farrugia, 2004; Briguglio et al., 2008). Por outro lado, enquanto a vulnerabilidade é definida em termos de características inerentes, a resiliência é defendida em termos de mudanças induzidas por políticas adequadas que permitem que uma economia enfrente os efeitos adversos de choques (Briguglio & Galea, 2003, Farrugia, 2004; Briguglio et al., 2008; Seth & Ragab, 2012).

4.2. Políticas públicas para a construção da resiliência económica dos PEID

Sendo a resiliência económica, potencialmente, significativa para moldar a evolução do cenário económico de qualquer país, a questão central que se coloca é por que razão a mesma pode variar de país a país ou de região a região. Ao definir resiliência económica como “a capacidade de um país de enfrentar ou suportar economicamente a sua vulnerabilidade, através de medidas de política deliberadas”, Briguglio & Galea (2003,3), Farrugia (2004), Briguglio et al. (2008), Seth & Ragab (2012) destacam a importância, tanto de políticas que reduzem a exposição da economia a choques, como as medidas que reduzem a frequência e a intensidade destes choques. Para Guillaumont

(2011, p.12), “a política é um dos principais determinantes da resiliência”, admitindo que esta depende mais de políticas públicas implementadas e menos do contexto estrutural.

Briguglio (2009, 2014) admitem que a resiliência económica dos PEID pode ser determinada pela dinâmica de cinco principais subsistemas: a estabilidade macroeconómica, (ii) a eficiência do mercado microeconómico, (iii) a boa governação, (iv) o desenvolvimento social e v) a governança ambiental, numa relação de interdependência e enfatizando o carácter endógeno dos determinantes estruturantes da resiliência económica.

A estabilidade macroeconómica é crucial para a confiança e, conseqüentemente, para a promoção de investimentos produtivos de longo prazo devido o contexto de previsibilidade económica associado à mesma (Briguglio, 2009, 2014). A estabilidade ou a instabilidade macroeconómica, geralmente medida através de variáveis relativas a desequilíbrios, tais como a variação de preços, o défice fiscal e a dívida pública, o défice da conta corrente da balança de pagamentos, taxas de câmbio e desemprego, manifesta-se no nível e sustentabilidade de crescimento económico, pelo que a adequação e eficácia das políticas macroeconómicas são fundamentais, quer na prevenção e mitigação do impacto do choque, quer na aceleração da recuperação após este ocorrer (Briguglio, 2009, 2014; Caldera Sanchez &Gori, 2016). Por se tratar de uma temática central neste estudo, esta será analisada de forma detalhada no capítulo seguinte desta tese.

As políticas estruturais, também, são suscetíveis de afetar tanto a força quanto a persistência dos efeitos de choques externos exógenos. Ao combater os obstáculos à uma justa e eficiente produção de bens e serviços, as reformas estruturais devem ajudar a aumentar a produtividade, o investimento e o emprego através da melhoria do ambiente de negócios por meio de regulamentações que apoiem mercados de trabalho mais flexíveis, um sistema tributário mais simples ou menos burocrático, permitindo as empresas conduzir os seus negócios e planear o futuro (Duval et al. (2007). As famílias, por sua vez, podem beneficiar de produtos mais baratos (e melhores), o que também significa mais disponibilidade financeira para gastar em outros bens. Fatores como a justiça social e a inclusão também são tidos em conta e por conseguinte, as reformas que aumentam o acesso à educação ou reduzem a evasão fiscal e a corrupção ajudariam a apoiar o crescimento económico e, ao mesmo tempo, promoveriam a justiça social (ECB, 2017).

A reforma estrutural da economia “é, em certa medida, necessária para criar mais emprego, utilizando políticas seletivas de apoio ao desenvolvimento de setores e atividades estratégicos. Tal pode implicar políticas macroeconómicas que vão além de uma incidência exclusiva na estabilidade dos preços e na gestão da dívida” (PNUD, 2014, p.7). As reformas estruturais também contribuem para a melhoria da eficiência do mercado microeconómico, sendo que, os mercados que se ajustam rapidamente para o equilíbrio após um choque externo, sofrerão um impacto negativo menor, podendo esses efeitos ser mais facilmente absorvidos e os ajustes relativos mais facilmente efetuados (Briguglio, 2009, 2014; Lin & Rosenblatt, 2012). No caso contrário, um ajuste do mercado muito lento ou inexistente pode não favorecer a alocação de recursos de maneira eficiente na economia, resultando em custos de bem-estar que se manifestam, por exemplo, no desemprego de recursos e desperdícios ou escassez nos mercados de bens, com implicações importantes na capacidade de absorção de choques (Briguglio, 2009, 2014).

Ainda, relativamente à importância do mercado microeconómico na construção da resiliência económica destaca-se Lin & Rosenblatt (2012) com a sua abordagem sobre a capacidade institucional como fator de promoção da eficiência dos mercados pelo seu impacto na promoção da eficiência e do baixo custo das transações, na simplificação burocrática, assim como na resolução de litígios, desempenhando um papel de facilitador para ajudar o sector privado a superar as diferentes questões, a fim de alcançar crescimento.

Posner (1998), Gabre-Mahdin (2006) e Holden (2004) também identificam a importância de um adequado ambiente para funcionamento dos mercados livres, destacando, além da capacidade institucional, o papel das estruturas regulatórias. As políticas de nacionalização, restrições ao comércio ou expropriação do capital estrangeiro são fatores que aumentam o risco político do país com efeitos na atitude dos investidores, pelo que defendem um forte papel do Estado, que apesar da globalização e da ideologia neo-liberal, continua a ser o ator económico mais importante no processo de desenvolvimento (Todaro, 1985; Kambhampati, 2004).

O bom funcionamento e a robustez dos mercados financeiros são, também, cruciais para o crescimento económico e a resiliência, na medida em que os mercados financeiros canalizam capital e recursos para as empresas e desempenham um papel

fundamental na triagem e seleção de empreendimentos comerciais (Caldera Sánchez & Gori (2016); OCDE, 2016). No entanto, na perspetiva de Caldera Sanchez e Gori, (2016), embora os episódios de rápida liberalização financeira doméstica estejam associados a um crescimento mais rápido, estes também geram, muitas vezes, booms de crédito que levam a crises bancárias sistémicas, sendo estas, em parte a consequência de outros cenários de políticas estruturais que privilegiam os financiamentos baseados em dívidas sobre instrumentos baseados em ações. Economias com mercados de ações desenvolvidos e abertos crescem mais e estão, também, sujeitas a riscos extremos menos negativos (Caldera Sánchez & Röhn, 2016).

No seu relatório sobre coerência de políticas para o desenvolvimento, a OCDE (2018) afirma que baixas barreiras à entrada e regulamentações pró-concorrência também proporcionam um ambiente que facilita a experimentação de novos produtos, processos e mercados (fundamental para o crescimento da produtividade), mas também podem contribuir para uma economia mais diversificada e resiliente. Acrescenta o mesmo relatório que outras políticas estruturais, tais como as que afetam o grau de diversificação de atividades e de mercados, regulamentações do mercado de trabalho flexíveis e procedimentos de falência que reduzem os custos de saída de empresas do mercado, também são consideradas necessárias (OCDE, 2018).

A boa governação, essencial para que um sistema económico funcione adequadamente, é tida como um dos pilares da resiliência económica (North, 1990; Bhagwati, 2002; Briguglio, 2009, 2014; Sen, 2012). Na perspetiva de Briguglio, a boa governação está relacionada com questões como o Estado de Direito e os direitos de propriedade bem como a prestação de serviços públicos de forma eficiente, através de uma autoridade que usa mecanismos, processos e instituições para gerir os assuntos do Estado, sendo que na ausência destes mecanismos, os choques adversos são mais propensos a resultar em caos económico e social e agitação e os efeitos da vulnerabilidade seriam exacerbados. Acresce-se que de acordo com o Consenso de Washington, a boa governação significa uma boa gestão do desenvolvimento.

Briguglio, afirma que níveis mais elevados do índice de boa governação dizem respeito a países economicamente mais avançados, com as cinco primeiras posições a serem ocupadas pelas economias mais industrializadas do mundo. Países vulneráveis tendem a ocupar *rankings* mais baixos, o que, de acordo com Briguglio, parece evidenciar

que economias vulneráveis que apresentam um PIB *per capita* mais alto, também tendem a ter um melhor sistema de governança.

Assim, para a melhoria da *governance* dos PEID, Briguglio (2009) considera como essencial que as políticas sejam direcionadas no sentido de:

- (i) Estabelecer mecanismos eficazes e eficientes para a cobrança de receitas e o controle de despesas no setor público;
- (ii) Investir em infraestruturas e outros mecanismos facilitadores que estimulem e sustentem o desenvolvimento económico;
- (iii) Implementar as melhores práticas de cenários invariantes de intervenção do governo;
- (iv) Promover a governança ecológica em relação às preocupações ambientais e a gestão de desastres naturais.

Em algumas linhas da literatura a boa governação está intimamente associada às instituições, uma vez que estas são essenciais para fazer cumprir os direitos de propriedade e implementar sistemas legais e administrativos (Brown, 2010; Farrugia, 2007). O argumento básico neste contexto é que as instituições podem dificultar diretamente a gestão económica, social e políticas eficaz e, adicionalmente podem inibir o crescimento económico devido a vários fatores, incluindo a falta de atração de investimentos. Destacam-se, neste quadro, as perspetivas de Kaufmann et al. (2006), Sisk (2017), Bhagwati (2002), North (1990), Sem (2012), entre outros, com o papel das instituições e da democracia na boa governação. Para Kaufmann et al. (2006), a boa governação, envolvendo a construção de instituições e relacionamentos formais e informais implementados quer a nível estadual, quer comunitário ou individual é parte fundamental da resiliência. O referido estudo reconhece também que um dos instrumentos mais preciosos para assegurar uma boa governação é a participação nas atividades cívicas de discussão e de governação de pessoas diretamente implicadas nas decisões a serem tomadas.

Referindo-se à importância da democracia na boa governação, Sisk (2017) considera que a democracia, enquanto sistema de governação baseado em valores fundamentais, tem atributos que permitem aos países lidar com crises, desafios ou mudanças sociais profundas, referindo-se à democracia resiliente como aquela que é

suficientemente flexível para absorver e responder a nova procura social, atores ou movimentos, por exemplo, através de um sistema eleitoral ou partidário que permite que novas partes ou vozes surjam e sejam ouvidas.

Outra premissa compartilhada pelos autores que analisam o impacto da democracia no desenvolvimento é a importância do papel das instituições. Como afirma Bhagwati (2002, p.156), “a análise do impacto da democracia no desenvolvimento deve refletir o facto de que a estrutura institucional que a democracia proporciona é fundamental”. Opinião semelhante é partilhada por North (1990, p.6) ao afirmar que “as instituições são as regras do jogo da vida económica, reduzindo incertezas ao estabelecerem uma estrutura para a interação humana”.

Sen (2012), por seu lado, destaca a importância da democracia com o seu papel instrumental para o desenvolvimento, quer (i) pela sua capacidade de traduzir a procura dos cidadãos por prestações mais adequadas por parte do poder público, quer (ii) pelo incentivo gerado pela possibilidade de perda do poder político e que torna os políticos eleitos mais inclinados a considerar as preferências dos cidadãos.

Ainda sobre a importância da democracia, Bhagwati (2002) acrescenta que é esperado de governos democráticos uma maior transparência, que também deveria contribuir para um ganho de eficiência no setor público, aspetos que são viabilizados por mecanismos de participação encontrados, em maior ou menor grau, nos regimes democráticos. O mesmo Bhagwati enfatiza que:

“A resposta à procura social por parte do Estado somente poderá ser oferecida pelos governos se houver crescimento económico, mas, o uso dos recursos conforme as necessidades sociais exige que o sistema político ofereça incentivos para traduzi-las em procuras efetivas.”
(Bhagwati, 2002, p.156).

Por conseguinte, a governação, entendida como " o conjunto de instituições e de estruturas organizacionais que, juntas, dão forma ao processo através do qual têm lugar as decisões e as ações que afetam a entidade governada" (Ostrom, 1990), pode influenciar positiva ou negativamente não só a resiliência económica como também e, mais importante ainda, a capacidade de gerir essa mesma resiliência (Lebel et al., 2006).

Além dos aspetos acima mencionados, tanto o FMI como o Banco Mundial destacam a “*government ownership*” como fundamental na construção da resiliência de um PEID, como pode-se ler no *Staff Report* divulgado pelo FMI em junho de 2019:

“While noting the important role of development partners in supporting national efforts, Directors emphasized that government ownership is crucial in building resilience to natural disasters” (IMF Press Release No 19/241, p.4).

O nível de desenvolvimento social constitui outro fator de construção da resiliência económica. A capacidade de um determinado país de reagir a choques, quer através de medidas de política apropriadas, quer de pesquisas para a melhoria da competitividade ou de adaptação das atividades, depende, também, do nível de educação e saúde, admitindo-se que, quanto menor o nível do capital humano, maior será o impacto da vulnerabilidade estrutural no crescimento (Briguglio, 2009; Guillaumont, 2009; PNUD, 2014). Briguglio, admite que a vulnerabilidade e o fraco capital humano reforçam-se, mutuamente.

O acesso universal a serviços sociais básicos de educação, prestação de cuidados de saúde, abastecimento de água e saneamento, bem como segurança pública aumenta a resiliência (PNUD, 2014), estando esta subjacente a toda a abordagem em torno da consecução e manutenção do desenvolvimento humano e consiste, essencialmente, em assegurar que o Estado, a comunidade e as instituições globais se empenhem em capacitar e proteger os indivíduos (PNUD, 2014). A educação pode constituir um poderoso fator de igualização das oportunidades e resultados. Uma educação pública universal de alta qualidade tem potencialidades para estreitar o fosso que existe entre a educação das crianças provenientes de famílias ricas e pobres. A transmissão intergeracional de capacidades, nomeadamente pela educação no seio das famílias, pode perpetuar os benefícios a longo prazo (PNUD, 2014, OCDE, 2016).

No entender de Briguglio, o nível de desenvolvimento social determina até que ponto as relações dentro de uma sociedade são adequadamente desenvolvidas para permitir um funcionamento eficaz e tranquilo do sistema económico sem o impedimento da agitação civil. A coesão social também pode indicar, segundo o autor, até que ponto o diálogo social eficaz pode ter lugar na sociedade o que, por sua vez, permitiria abordagens colaborativas para a adoção de medidas corretivas em caso de choques adversos.

Nesta perspetiva, são identificadas as seguintes orientações da política de desenvolvimento social para a resiliência:

- (i) Promover serviços de educação e de saúde (particularmente na prevenção do HIV / AIDS) (Briguglio, 2009, 2014; PNUD, 2014);
- (ii) Desenvolver instrumentos destinados a promover a coesão e inclusão sociais e reduzir a criminalidade e a insegurança (Briguglio, 2009, 2014; Ferrelli, 2016; Duval et al., 2007; PNUD, 2014);
- (iii) Integrar o planeamento do desenvolvimento social no âmbito da visão mais alargada do planeamento do desenvolvimento, com ênfase especial nos grupos vulneráveis e marginalizados (Briguglio, 2009, 2014; Ferrelli, 2016);
- (iv) Implementar pactos sociais efetivos e duráveis, de modo a incentivar a distribuição equitativa de benefícios e custos entre os vários segmentos da sociedade (Briguglio, 2009, 2014; Ferrelli, 2016);
- (v) Promover abordagens participativas na resolução de conflitos (Briguglio, 2009, 2014; Ferrelli, 2016).

Partindo da definição de coesão como “o grau de consenso dos membros de um grupo social sobre a perceção de pertencer a um projeto ou situação comum”, Ferrelli (2016, p.1) entende que a coesão social se refere tanto à eficácia dos mecanismos instituídos de inclusão social como aos comportamentos e avaliações dos sujeitos que fazem parte da sociedade. Este autor destaca, entre os mecanismos de inclusão social, o emprego, os sistemas educacionais, a titularidade de direitos e as políticas para promover a igualdade, o bem-estar e a proteção social. Para a autora, os comportamentos e avaliações dos sujeitos abrangem âmbitos tão diversos como a confiança nas instituições, o capital social, o sentido de pertencer e a solidariedade, a aceitação de normas de convivência e a disposição para participar em projetos coletivos (Ferrelli, 2016). Para este autor, nos países e comunidades vulneráveis ao conflito e à violência, os esforços de prevenção e recuperação podem escorar-se em políticas e programas de reforço da coesão social. As políticas e instituições que combatem a exclusão e a marginalização, devem forjar um sentimento de pertença, promover a confiança e gerar oportunidades de ascensão social que podem reduzir o potencial de conflitualidade. Os empregos promovem a

estabilidade e a coesão sociais e os empregos dignos fortalecem a aptidão das pessoas para lidar com choques e com a incerteza.

Duval et al. (2007) destacam a importância dos parceiros sociais no processo de reforma em muitos países, argumentando que um país que consiga concluir um pacto social tem maior probabilidade de implementar reformas o que, no entender do autor, permite um funcionamento efetivo da economia e limita a possibilidade de sublevação civil como resultado da crise.

A proteção social, incluindo o seguro de desemprego, os regimes de pensões e a regulamentação laboral, pode proporcionar às pessoas cobertura contra o risco e a adversidade ao longo de toda a sua vida, em especial nas fases mais críticas. Ao proporcionar-lhes um estrato adicional de apoio preestabelecido, os programas de proteção social ajudam as famílias a evitar vender os bens de que dispõem, retirar os filhos da escola ou adiar a realização de tratamentos médicos necessários, medidas todas elas prejudiciais ao seu bem-estar a longo prazo.

Além disso, a desigualdade baseada no género é uma das principais barreiras a serem enfrentadas. A vulnerabilidade diferenciada por género é estrutural e está enraizada em normas e práticas de género culturais, sociais, políticas e económicas discriminatórias, tornando-se necessário entender tais normas e práticas como as causas subjacentes da desigualdade que minam os esforços para a construção de capacidades resilientes. A insensibilidade ou cegueira relativamente à vulnerabilidade de género é um risco, que cria novos riscos e exacerba a vulnerabilidade, prejudicando, ainda mais a resiliência de um país.

Ainda que a disparidade de género na educação tenha sido, em grande medida eliminada, o facto é que ainda não produziu ganhos para as mulheres e as jovens em termos de participação na força de trabalho ou no desenvolvimento empresarial (Sterrett, 2016). Desafios como o acesso à terra, a insegurança dos meios de subsistência, o envolvimento na tomada de decisões domésticas e comunitárias, o acesso limitado à educação e serviços de saúde, a falta de acesso à justiça e a outros serviços essenciais, incluindo os serviços sociais, criam condições que limitam a capacidade das mulheres de influenciar as estratégias para aumentar a sua resiliência.

Além disso, a equidade da participação nas discussões sobre questões de governação por pessoas de diferentes sexos, origens étnicas e situação socioeconómica

deve ser considerada essencial para a promoção da resiliência, afirma Mercy Corps (2013), que adianta, ainda, ser fundamental promover a inclusão das mulheres, criando maiores oportunidades para o seu envolvimento em instituições-chave e em processos de tomada de decisão como princípio orientador na construção da resiliência económica.

Porém, tal como reconhece Sterrett (2016), promover a liderança das mulheres e a tomada de decisões de forma igualitária requer políticas que promovam mudanças em múltiplas áreas: na melhoria da autoestima, no senso de direito e confiança das mulheres, nas expectativas sobre os papéis e o relacionamento das mulheres e dos homens e nas estruturas sociais e políticas que a cercam. Por conseguinte, postula, ainda, o estudo, que só o reconhecimento das diferentes formas pelas quais mulheres, homens, meninas e meninos estão expostos e sensíveis a diferentes riscos, choques e estresse permitirá identificar projetos ”*gender-responsive*” e *gender-transformative*”.

A relação entre gestão ambiental e resiliência económica pode ser explicada em termos da possível associação entre tal gestão e a capacidade de uma economia recuperar-se uma vez atingida por um choque externo (Briguglio, 2014). Briguglio (2014) define a gestão ambiental como instituições, regulamentos, práticas e outros processos conducentes à conservação ambiental, proteção e utilização dos recursos naturais e considera que para atingir tal objetivo os governos devem implementar legislação, sistema judicial e educacional adequados e promover arranjos económicos e sociais que coletivamente o autor designou de política ambiental.

No entender de Briguglio, em muitos dos seus aspetos, o ambiente é um bem público e pode gerar externalidades negativas que, por sua vez, estão associadas a falhas de mercado e consequentemente devem ser reguladas pelo governo ou por qualquer outra entidade governativa. Além disso, o autor considera haver uma conexão clara entre o desempenho económico e a gestão ambiental através de regras exequíveis, instrumentos económicos e educação vocacionados para incentivar as boas práticas ambientais, fatores intimamente ligados a resiliência económica porquanto é provável ser mais difícil resistir a um choque externo negativo em condições instáveis (Briguglio, 2014). Da sua análise, Briguglio observa que os PEID tendem a ter uma gestão de recursos naturais mais fraca quando comparada com países de maior dimensão.

Destaca-se que a relação entre a economia e as preocupações ambientais tem sido frequentemente discutida no contexto da chamada economia verde, definida como aquela

que gera crescimento, cria emprego e erradica a pobreza, investindo e preservando o capital natural do qual depende a sobrevivência a longo prazo do planeta (EC, 2011).

4.3. Análise dos determinantes da resiliência económica

A análise dos determinantes da resiliência económica dos PEID acima efetuada suscita alguns questionamentos quanto às limitações de algumas das suas abordagens. Desde logo, quanto à relação entre estrutura económica dos PEID e a sua resiliência económica. Diversos estudos de que são exemplos os de Bristow & Healy (2020), Davies & Tonts (2010) e Dissart (2003), entre outros, sugerem que a resiliência económica de uma economia é produzida pela diversidade setorial. Esta perceção decorre do facto de diferentes tipos de indústria terem diferentes elasticidades de procura, de orientações de exportação, de intensidades de trabalho e de capital e de exposições à concorrência externa, sendo que uma estrutura económica diversificada deve, não apenas reduzir a vulnerabilidade da economia a choques, mas também, permitir uma recuperação mais rápida quando este ocorre. Contrariamente, na presença de uma base económica estreita e especializada numa gama reduzida de atividades, como é o caso da maioria esmagadora dos PEID, a economia não só será mais suscetível a choques idiossincráticos específicos do setor, como terá menos oportunidades de reorientar a sua economia e, portanto, menos vias alternativas para recuperação (Davies & Tonts, 2010; Dissart, 2003).

Neste particular, é importante destacar a perspetiva de Brakman et al. (2015) e de Cuadrado & Maroto (2016) com uma visão contrastante, defendendo que a resiliência económica pode ser produzida por formas de especialização, destacando em particular, as virtudes da especialização na "nova economia" ou em indústrias inovadoras e de alto rendimento (tais como a manufatura de alta tecnologia, serviços criativos, digitais, financeiros e outros negócios) como um meio para a construção da resiliência, o que oferece uma oportunidade para os PEID. De acordo com esta perspetiva, a chave da resiliência económica de um país é a especialização e a incorporação de setores que lideram as mudanças tecnológicas e estruturais de longo prazo, ou seja, a ideia de especialização diversificada (Farhauer & Kroll, 2012), na qual a especialização numa série de atividades combina as vantagens inovadoras da especialização estreita com as externalidades associadas a uma estrutura económica diversificada. Este parece ser um dos determinantes do “paradoxo de Singapura”, experiência a partir da qual Briguglio

sustenta a tese de resiliência económica dos PEID, mas cuja aplicabilidade no contexto atual deve merecer alguma ponderação.

Efetivamente, o nível de desenvolvimento tecnológico define a saúde de uma economia, sendo a agregação da ciência e da tecnologia a geradora e principal contribuidora para o crescimento da economia global e promotora das mudanças estruturais (Hoff & Stiglitz, 1999; Venter; Britz & Homes, 1998; Edoho, 1997). Decorre desta situação o facto de que a aposta na tecnologia constitui, no contexto atual, um meio de produção de instrumentos de controlo e de influência global sobre as outras nações. A capacidade da tecnologia para transformar a natureza e orientar o desenvolvimento é de tal forma determinante que, “quem controla a tecnologia controla o desenvolvimento, posicionando-se em primeiro lugar os países que desenvolvem as tecnologias ou que as adaptam” (Edoho, 1997, p.99), algo fora do alcance da maioria esmagadora dos PEID. Esta situação leva ao questionamento sobre as reais possibilidades de um PEID poder definir de forma autónoma a sua estratégia de diversificação económica e competir tecnologicamente com países de maior dimensão, na conjuntura geoeconómica atual.

Além disso, as estratégias de viabilização económica dos PEID estão assentes nas suas vantagens comparativas, nomeadamente na área de prestação de serviços, essencialmente turísticos e atividades francas e offshore, encontrando-se estas últimas cada vez mais dificultadas pelo contexto atual de crescente condenação internacional dos paraísos fiscais e o endurecimento das legislações internacionais de combate à evasão fiscal. Quanto à atividade turística, as recorrentes perturbações destas atividades decorrentes de fenómenos, tais como o terrorismo internacional e as pandemias, cada vez, mais frequentes (sendo a do covid-19 um exemplo) tem repercussões significativas na volatilidade do crescimento dos PEID delas dependentes.

Por conseguinte, os aspetos acima mencionados levam ao questionamento sobre as possibilidades de um PEID tornar-se numa economia do modelo PROFIT, tal como é Singapura, ou, por outras palavras, até que ponto, no contexto atual, será possível a um PEID almejar uma especialização diversificada da sua economia, mantendo a sua credibilidade internacional.

Assim, perante os constrangimentos do atual contexto internacional caracterizado, quer pela crescente interdependência económica entre as sociedades, quer pela diminuição da autonomia dos Estados-Nação, pela pouca influência dos PEID e pelo

crescimento do peso das transnacionais nas decisões de investimento, nas trocas comerciais e na transferência de tecnologia, encontrar formas criativas de diversificação setorial constitui, indubitavelmente, um fator desafiador para qualquer PEID. No entanto, na ausência de uma diversidade setorial a resiliência económica fica, à partida, comprometida.

Tais questionamentos tendem a pôr em causa o carácter “estritamente endógeno” dos determinantes da resiliência económica de um PEID defendida por Briguglio. O ambiente externo revela-se, deste modo, como um determinante exógeno de peso, afigurando-se como um fator facilitador ou limitador da construção da resiliência económica dos PEID, ficando esta dependente, em grande medida, das parcerias e alianças estratégicas que o PEID for capaz de constituir e acima de tudo, do interesse que tal parceira/aliança estratégica represente para o parceiro hegemónico. A advertência de Bristow & Healy (2020) para o erro de se entender a resiliência económica como um processo estritamente endógeno, já que os países não existem de forma isolada, parece inserir-se nesta perspetiva de análise.

Outro aspeto importante para a construção da resiliência económica dos PEID tem a ver com o papel determinante dos mecanismos de financiamento do crescimento. Com efeito, a ausência de recursos naturais e a conseqüente escassez de recursos financeiros internos para assegurar o financiamento do crescimento económico deixa aos PEID poucas alternativas, sendo o recurso ao endividamento (interno ou externo), a Ajuda Pública ao Desenvolvimento ou a atração do IDE as vias possíveis, cada uma impondo desafios e perspetivas diferenciados. A dependência da ajuda pública ao desenvolvimento e as condicionalidades a ela associadas desvia, com frequência, os financiamentos para projetos não prioritários, estando por esta razão associada à inércia económica e ao subdesenvolvimento de vários PEID, sendo São Tomé e Príncipe um exemplo disso. Por seu lado, o recurso ao endividamento excessivo é contrário à construção da resiliência económica dos PEID porquanto gera instabilidade macroeconómica e aumenta a dependência e a vulnerabilidade externas.

Quanto ao IDE, este emerge como uma força potencial para a integração económica mundial (Costa, 2009). O IDE parece afigurar-se hoje como um fenómeno internacional, no qual “os capitais externos privados constituem uma componente essencial das estratégias de desenvolvimento dos países, assumindo-se como um

importante complemento dos fluxos de ajuda pública ao desenvolvimento” (Caetano & Galego, 1995, p. 4). As expectativas em torno do IDE resumem-se à entrada efetiva de recursos financeiros, conhecimento técnico/tecnológico, efeitos de ligação com o mercado internacional (Lopez Cordova & Moreira, 2004). Krugman (2005), por seu lado, argumenta que a existência de capital financeiro e a qualidade e orientação dos arranjos de governança económica podem ser tão importantes quanto os tipos de organização empresarial, mão de obra qualificada e cultura empreendedora. Nesta perspetiva, um adequado mecanismo de financiamento afigura-se, também, como um dos determinantes fundamentais da construção da resiliência dos PEID.

Outro aspeto não menos importante na construção da resiliência económica dos PEID tem que ver com o facto de nenhum dos subsistemas determinantes da resiliência poder determiná-la de forma isolada. Estes são moldados, não apenas pela qualidade da governação e pelo nível de educação, mas também, pela natureza e atitudes dos populares em relação ao trabalho e pelas elites política e económica, entre outros aspetos, cujos efeitos são traduzidos em perceções, expectativas e confiança (Rose & Krausman, 2013) e que acabam por afetar de forma positiva ou negativa a resiliência económica. Tal como referem Buy et al. (2006), Sindzingre (2006) e Brandt (1981), a abordagem sobre o desenvolvimento não é e não pode ser uniforme, visto que se observam respostas diferentes e adequadas para contextos diferentes que dependem da herança histórica e cultural, das tradições religiosas, dos recursos humanos e económicos, do clima e localização geográfica, do tipo e forma de governação, entre outros aspetos. No entanto, tratando-se de uma temática recente, ainda não existem estudos sobre a forma como estas perceções, expectativas e a confiança interagem com a resiliência económica, daí a necessidade de estudos mais aprofundados para o efeito.

Assim, com base nos estudos de Briguglio (2004, 2008, 2009, 2014), nos contributos de Bristow & Healy (2020), Brakman et al. (2015), de Cuadrado & Maroto (2016) e Rose & Krausman (2013) pode-se inferir que a construção da resiliência económica de um PEID é um processo extremamente caro, não é um processo estritamente endógeno de desenvolvimento de capacidades, porquanto pode ser facilitado ou dificultado por fenómenos da conjuntura internacional e, estando por esta razão dependente, também, das parcerias e alianças estratégicas que o PEID for capaz de estabelecer. Por conseguinte, a construção da resiliência económica afigura-se altamente

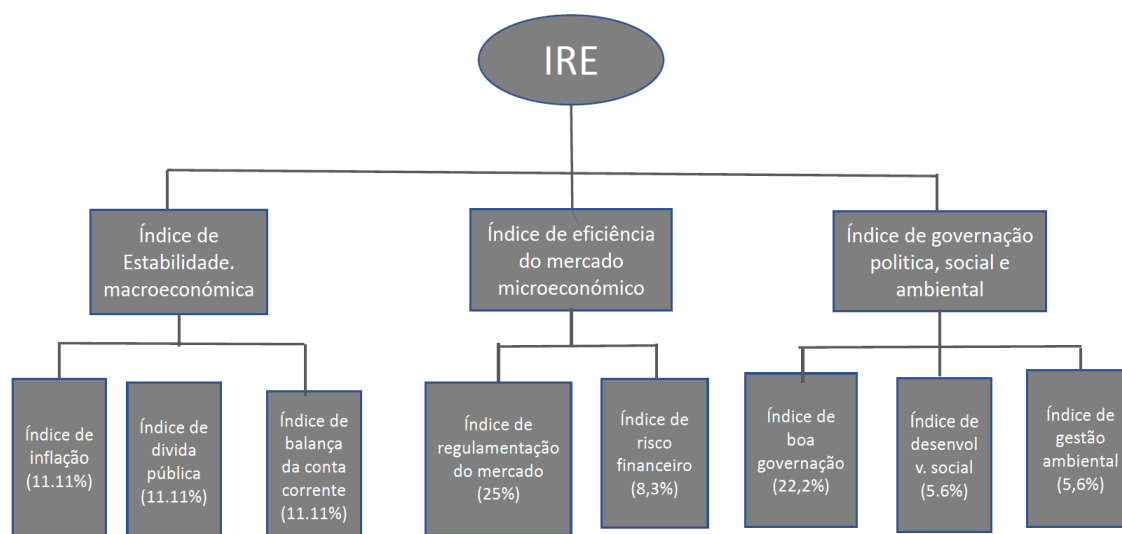
desafiadora no contexto de uma pequena economia insular, podendo, em muitos casos, permanecer, apenas, ao nível discursivo como pensamentos idealistas.

4.4. O índice de resiliência económica (IRE) de Briguglio

Numa tentativa de captar o que está a ser feito num determinado país (e cobrindo um universo de 183 países) para mitigar a sua inerente vulnerabilidade Briguglio (2009) propõe um índice de resiliência, admitindo que as variáveis que captam esses efeitos são (i) a estabilidade macroeconómica, (ii) a flexibilidade do mercado, (iii) a governança política e instituições e (iv) o desenvolvimento social. O cálculo do referido índice foi reformulado por Briguglio (2014) com a inclusão de uma nova componente, a gestão ambiental, atendendo a relação entre a economia e o meio ambiente. Além disso, o índice revisto inclui também considerações relativas ao risco financeiro. O autor admite que, estas variáveis, por serem altamente influenciadas por políticas públicas, podem atuar como fator de avaliação do nível de resiliência económica.

No entender de Briguglio o IRE pode ser útil no apoio aos PEID no processo de planeamento do desenvolvimento, em especial para definir orientações e justificar a escolha de prioridades, além da promoção da ideia de ação integrada. A Figura 2 sintetiza as componentes, os indicadores bem como a percentagem de cada indicador no cálculo do IRE de Briguglio (2014).

Figura 3. Índice de resiliência de Briguglio (2014): Síntese das componentes e indicadores usados



Fonte: Briguglio (2014)

Briguglio (2014) considera que a estabilidade macroeconómica é avaliada através de três variáveis, nomeadamente, (i) o rácio dívida pública/PIB, (ii) a inflação e o (iii) o défice da conta corrente da balança de pagamentos por considerar que estas são o resultado da política fiscal, um dos principais instrumentos de política económica disponíveis para o governo (Figura 2). Da avaliação efetuada, Briguglio (2009, 2014) observam que (i) a incidência e a magnitude do défice da conta corrente tendem a ser maiores em Estados menores, (ii) a inflação tende a ser menor em Estados menores, (iii) a dívida tende a ser maior em Estados menores e (iv) o índice de estabilidade macroeconómica que corresponde os três índices citados mostra uma ligeira tendência a aumentar com as mudanças no tamanho dos países, existindo, no entanto, variações consideráveis, com Estados menores e maiores a registar altos e baixos graus de instabilidade (Briguglio, 2009, 2014).

Quanto ao sub-índice de eficiência do mercado microeconómico, em face da insuficiência de indicadores disponíveis que abrangem uma ampla gama de países, Briguglio usa dados do Índice Mundial de Liberdade Económica, mas concretamente, o tamanho do governo e a liberdade de comércio internacional, publicado pelo *Fraser Institute*, cujo objetivo é medir até que ponto os mercados operam de forma livre, competitiva e eficiente ao nível de vários países (Briguglio, 2014). Ambos os indicadores são escolhidos com base na sua relevância para o conceito de resiliência no que diz respeito à eficiência do mercado¹¹. O resultado aponta no sentido de que, vários pequenos Estados estão entre os dez países menos regulamentados países, incluindo Hong Kong, Singapura, Bahamas e Bahrein, havendo, no entanto, um número de pequenos Estados fortemente regulamentados. Briguglio (2014) observa igualmente uma ligeira tendência de os pequenos Estados terem mercados mais flexíveis, embora, como no caso de outras variáveis de resiliência consideradas neste estudo, a correlação seja muito fraca.

A componente “desenvolvimento social” do índice consiste, segundo o autor, nos indicadores de educação (medidos através do índice de literacia de adultos e da taxa de matrículas) e de saúde (medidos através do indicador de esperança de vida à nascença) utilizados para construir o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD. Briguglio considera que, embora difícil de se avaliar, o desenvolvimento social de um

¹¹ O índice de “flexibilidade do mercado” é obtido através da combinação do índice de “regulamentações do mercado laboral” e o de “regulamentações de negócios”, para os anos de 2009-2011 (Briguglio, 2014).

país pode ser medido através de variáveis relacionadas com o rendimento, como a sua dispersão e a proporção da população que vive na pobreza, a taxa de desemprego de longa duração (indicando a proporção da população de baixa qualificação e perspectivas de emprego inadequadas) e a proporção de população com baixos níveis de escolaridade (Briguglio, 2008).

Para avaliar a governança política são usados os Indicadores de Governança Mundial (WGI), um instrumento de avaliação da qualidade da governança ao nível de vários países produzido pelo Banco Mundial. Estes indicadores avaliam a governança em seis dimensões, a saber (i) voz e responsabilidade, (ii) estabilidade política e ausência de violência, (iii) eficácia do governo, (iv) qualidade da regulamentação, (v) Estado de Direito e (vi) controlo da corrupção¹³(Briguglio, 2009, 2014). Tendo analisado o índice de boa governação para um conjunto de 183 países, Briguglio observa que níveis mais elevados deste índice dizem respeito a países, economicamente mais avançados, com as cinco primeiras posições a serem ocupadas pelas economias mais industrializadas do mundo. Países vulneráveis tendem a ocupar *rankings* mais baixos, parecendo haver evidências de que, economias vulneráveis que apresentam um PIB percapita mais alto também tendem a ter um melhor sistema de governança.

O sub-índice de Desempenho Ambiental (IDA) procura quantificar e avaliar as políticas ambientais de cada país. O IDA elaborado em 2012 por Briguglio classifica 132 países em dez categorias de políticas, nomeadamente: (a) a carga ambiental de doenças; (b) água (efeitos na saúde humana); (c) poluição do ar (efeitos na saúde humana); (d) poluição do ar (efeitos no ecossistema); e) Recursos hídricos (efeitos no ecossistema); (f) biodiversidade e habitat; (g) florestas; (h) pesacs; (i) agricultura; e (j) mudanças climáticas. Estas categorias de políticas foram agrupadas em dois objetivos gerais de políticas, designadamente, (i) a saúde ambiente, que mede os estresses ambientais à saúde humana e que abrange as três primeiras categorias de política e (ii) a vitalidade do ecossistema, que mede a saúde do ecossistema e a gestão de recursos naturais e que cobre as sete categorias de política ambiental restantes.

Da análise do IRE construído para 132 países, Briguglio observa uma tendência de os pequenos Estados apresentarem um maior grau de resiliência económica do que Estados de maior dimensão, não significando necessariamente, no entanto, que haja causalidade entre o tamanho dos países e a sua resiliência, dado que o coeficiente de

correlação ser muito baixo. De acordo com o autor, existe, sim, um elevado grau de correlação entre o índice de resiliência económica (IRE) e o PIB per capita, o que sugere que os países mais resilientes tendem a ser economicamente desenvolvidos.

Apesar das limitações identificadas pelo próprio autor (tais como a disponibilidade e disparidade de procedimentos de coleta e tratamento de informações e a simplicidade de compreensão), os resultados do IRE de Briguglio mostram que um número significativo de PEID incluídos no índice (Singapura, Barbados, Malta e Chipre, entre outros) regista níveis de resiliência económica relativamente elevados e os piores desempenhos foram encontrados num número maior de países africanos, asiáticos e da América do Sul. São Tomé e Príncipe encontra-se classificado no grupo de países com baixo índice de resiliência económica.

4.5. Síntese

Neste capítulo analisou-se o conceito de resiliência económica dos PEID. Desta análise resulta a ideia deste conceito encerrar em si uma abordagem de desenvolvimento de habilidades e capacidades para mitigar as inerentes vulnerabilidades e substituir a narrativa paradigmática da fragilidade e da vulnerabilidade por um olhar e discurso mais positivo. O referido conceito tem evoluído com o tempo e beneficiado de contributos de vários autores que lhe têm agregado outras dimensões para a sua melhor compreensão, prevalecendo, no entanto, pontos de dissonância que fornecem terreno fértil para desenvolvimentos metodológicos e conceitual adicionais.

A construção da resiliência económica é multifacetada, requerendo uma abordagem integrada. Exige uma abordagem holística onde as políticas de governança social, política e ambiental acompanhem e apoiem as políticas económicas. Além disso, da análise efetuada resulta a ideia de que a construção da resiliência económica de um PEID não é um processo estritamente endógeno de desenvolvimento de capacidades, porquanto parece depender também e em grande medida da conjuntura internacional e das alianças estratégicas que o PEID for capaz de estabelecer e, acima de tudo, dos interesses estratégicos que estas alianças podem representar para os países hegemónicos mundiais.

CAPÍTULO 5. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS E A RESILIÊNCIA ECONÓMICA DOS PEID

Enquadramento

Este capítulo incide sobre as políticas macroeconómicas enquanto pilar estruturante da resiliência económica. Com base na revisão bibliográfica e numa análise, predominantemente descritiva, são analisados, em particular, os principais objetivos das políticas macroeconómicas e a inter-relação entre as mesmas, debruçando-se, também, nas especificidades macroeconómicas de uma pequena economia insular. O capítulo encerra-se com uma análise da relação entre as políticas macroeconómicas e a resiliência económica, numa abordagem meramente descritiva. A análise das políticas macroeconómicas de São Tomé e Príncipe é apresentada no capítulo 7 desta tese.

5.1. Política macroeconómica, estabilidade macroeconómica e crescimento económico

Decisões dos agentes económicos, tais como contrair ou expandir os investimentos, produzir para o mercado doméstico ou externo, adotar tecnologia intensiva em capital ou em mão-de-obra, cultivar cacau ou baunilha, entre outras, dependem do ambiente macroeconómico, sendo por esta razão, profundamente influenciadas pelas políticas macroeconómicas. Com a implementação de políticas económicas adequadas, os governos enviam sinais claros ao setor privado e, uma vez conquistada a confiança deste com um histórico de políticas sãs, terá impacto sobre o investimento, o crescimento económico e, por conseguinte, na resiliência económica (Sanchez & Gori, 2016).

A política macroeconómica consiste na atuação do governo sobre a capacidade produtiva e a procura agregada com o intuito de que a economia opere em pleno emprego, com taxas reduzidas de inflação e com uma distribuição justa do rendimento, definindo e condicionando, fortemente, o contexto macro que, por sua vez, afeta e orienta as decisões dos agentes económicos (Dornbusch & Fischer, 1982; Sachs & Larrain, 2000; Pereira et al, 2007; Ocampo, 2005).

Considera-se, habitualmente, que os principais objetivos da política macroeconómica são o crescimento, o emprego e a estabilidade de preços. A estes pode-se agregar objetivos multifacetados e de difícil quantificação como o desenvolvimento económico, a distribuição equitativa do rendimento e a satisfação das necessidades básicas da população (Sousa Franco, 2000). No entanto, a literatura económica (Silva, 1992; Dornbusch & Fischer, 1982; Sachs & Larrain, 2000) reconhece a possibilidade de

surgimento de conflitos entre estes objetivos, porquanto políticas eficazes, do ponto de vista de um dos objetivos, podem ser contrárias ao alcance de outros, podendo, na prática, ser muito difícil, ou mesmo impossível, alcançar todos os objetivos, simultaneamente.

O crescimento económico é o objetivo final da atividade económica, sendo ao mesmo tempo, a condição necessária (embora não suficiente) para a resiliência económica (Briguglio, 2008, 2009; Spiegel, 2015). Os estudos de Briguglio (2008, 2009) e Sanchez et al (2016) encontram uma forte associação entre o PIB *per capita* e os indicadores de resiliência económica, embora possa ocorrer uma ampla variação entre os países no tocante à extensão em que o crescimento económico promove a resiliência económica. Para Silva (1992), um crescimento económico rápido apresenta-se, para muitos países, como a única forma de ultrapassar a situação de pobreza em que vive a maioria da sua população. Entretanto, quando uma economia tem capacidades limitadas para lidar com os choques, é provável que o crescimento económico seja ainda mais severamente afetado quando estes ocorrem (Baritto, 2008; Guillaumont, 2010).

Outro objetivo central da política macroeconómica é manter a economia o mais próximo possível do pleno emprego ou do uso pleno da força de trabalho. Autores como Silva (1992), Spiegel (2007), entre outros, consideram o desemprego em algum nível como um mal necessário já que leva algum tempo para o trabalhador passar de um emprego para outro. No entanto, uma subutilização significativa das capacidades de um país representa, claramente, uma grande perda de recursos, pelo que, um dos problemas enfrentados pelos formuladores de políticas é a dificuldade em determinar o nível em que a taxa de desemprego se torna preocupante (Silva, 1992; Spiegel, 2007).

O desemprego e o subemprego são as duas principais fontes de pobreza e desigualdade. Na maioria dos países em desenvolvimento, um indivíduo desempregado é condenado a uma vida de pobreza e exclusão. O desemprego também enfraquece a capacidade de um trabalhador negociar salários, levando a cortes salariais generalizados e ampliando a desigualdade. Para Silva (1992), o desemprego de recursos impõe um custo à sociedade em termos de produção que não é utilizada; o desemprego da mão-de-obra constitui um problema social grave, na medida em que significa que membros da sociedade sejam privados da sua principal ou única fonte de rendimento e, deste modo, condenados a uma situação de miséria e de sofrimento (Silva, 1992).

Quanto ao objetivo de estabilidade de preços, a inflação é considerada uma variável fundamental na avaliação da estabilidade macroeconómica, sendo considerada uma manifestação de desequilíbrios macroeconómicos. Quando o seu nível é elevado e instável pode ter efeitos negativos sobre a economia, na medida em que distorce a afetação de recursos, fazendo com que (i) os investidores sacrifiquem a atividade produtiva a favor de operações de *hedging*¹², (ii) desincentiva a poupança, (iii) discrimina os trabalhadores com salários fixos, pensionistas e trabalhadores com salários baixos que não conseguem proteger-se contra o seu impacto e, (iv) resulta, frequentemente, numa distribuição irregular de rendimentos e riqueza (FMI, 1995).

A estabilidade macroeconómica diz respeito à interação entre a oferta e a procura agregadas de uma economia. Num contexto em que a despesa agregada se move em equilíbrio com a oferta agregada, a economia será caracterizada por um equilíbrio interno, que se manifesta através de uma posição fiscal sustentável, baixa inflação, uma taxa de desemprego próxima da taxa natural, bem como pelo equilíbrio externo, refletido na posição da conta corrente ou pelo nível da dívida externa (Ocampo, 2005; Sousa, 2017; Silva & Neves, 1992). De acordo com Briguglio (2009, 2014), estas variáveis são consideradas altamente influenciadas por políticas económicas e podem funcionar como bons indicadores da resiliência de uma economia face a choques adversos.

Ao falar-se da instabilidade macroeconómica infere-se que existem desequilíbrios importantes na economia que devem ser reduzidos ou eliminados para que a situação melhore (Pereira et al. 2007; FMI, 2008; Ilzezi et al., 2011; Ocampo, 2005). Tais desequilíbrios podem ser de natureza macroeconómica, ou seja, um desequilíbrio entre a procura e a oferta agregadas que pode manifestar-se num desequilíbrio interno (inflação ou desemprego) ou externo (um défice da conta corrente importante e insustentável) (Franco, 2000). Para Silva & Neves (1992), podem também ocorrer desequilíbrios em determinados mercados ou setores que levam a uma errónea afetação de recursos que, por sua vez, inibe a economia de materializar o seu produto potencial e atingir a máxima taxa de crescimento factível.

Ulvedal (2013) observa que a instabilidade nas taxas de inflação e nas taxas de câmbio nominais provoca um risco mais alto de taxa de câmbio real para os investidores

¹² Termo usado nas finanças que significa uma estratégia de cobertura de risco financeiro por meio de outra posição oposta, devendo, no entanto, as duas posições serem do mesmo montante (www.bolsa.pt)

que investem na produção orientada para a exportação e dependentes da importação, na medida em que os seus ganhos futuros dependem dessas variáveis altamente instáveis. As variações na taxa de inflação e nas taxas de câmbio afetam a procura interna de forma direta (afetando os termos de troca e, assim, desviando a procura de bens produzidos internamente para bens importados ou vice-versa) e, indiretamente, afetando o nível de produção e, portanto, a procura de rendimento e consumo, aumentando a incerteza sobre o lucro futuro das empresas e, portanto, o risco de investimentos (Ulvedal, 2013).

Bleaney (1996) advoga que a mais óbvia ligação entre a instabilidade macroeconómica e o crescimento é o efeito que a instabilidade macroeconómica pode ter nos investimentos de longo prazo. Para o autor, uma maior instabilidade macroeconómica aumenta a incerteza sobre os retornos dos investimentos por meio de, pelo menos, três canais, designadamente, na acumulação de capital, nos preços relativos e produtividade de fatores e na internacionalização das empresas.

Uma alta instabilidade macroeconómica pode, também, causar instabilidade política, observando-se, com frequência, que os períodos de alta inflação geram instabilidade social e descontentamento político (Paldam, 1987), pelo que uma maior instabilidade política pode ser um fator importante na avaliação do risco de um investimento, estando esta, negativamente, correlacionada com o nível de investimentos (Rodrik, 1991).

Tanto Ulvedal (2013) como Fischer (1993) enfatizam a instabilidade macroeconómica como fator de alocação pouco eficiente de recursos. Ambos consideram que, para que os mercados livres garantam uma alocação eficiente de recursos, uma das condições a serem satisfeitas é que todos os atores tenham informações precisas sobre os preços relativos, o que é difícil em contextos de inflação alta e instável. Assim, um difícil planeamento do processo de produção pode causar grandes ineficiências, no sentido em que a produção poderá ser menor do que o que seria possível, caso houvesse certeza sobre os preços relativos (Fischer, 1993).

Assim, as políticas de estabilização macroeconómica visam solucionar os efeitos reais e nominais das flutuações macroeconómicas que ocorrem numa economia decorrentes dos desequilíbrios entre a oferta e a procura agregadas, que podem levar a problemas de crescimento, inflação e desemprego, entre outros, fenómenos contrários à resiliência económica. O tipo de políticas necessárias dependerá, fundamentalmente, da

natureza dos choques e da eficácia das diferentes ferramentas políticas disponíveis, do nível de desenvolvimento da economia, entre outros aspetos (FMI, 2008, Ilzezi et al., 2011).

Porém, é importante observar que não existe uma definição única ou um nível estabelecido de parâmetros específicos com relação à situação de equilíbrio para todos os países. Ocampo (2005) considera que, embora seja relativamente fácil identificar quando um país se encontra numa situação de instabilidade macroeconómica (grandes défices em conta corrente financiados por empréstimos de curto prazo, níveis altos e crescentes de dívida pública, taxas de inflação de dois dígitos e PIB estagnado ou em declínio) ou de estabilidade macroeconómica (saldos de conta corrente e fiscal coerentes com níveis de dívida baixos e em declínio, inflação baixa de um só dígito e PIB *per capita* em crescimento), existe uma “área cinzenta” substancial entre as duas situações. E, assim, não existindo uma linha divisória nítida para cada uma das variáveis macroeconómicas, separando entre a estabilidade e instabilidade macroeconómicas, cabe aos decisores de política económica avaliar e determinar a combinação mais apropriada de alvos macroeconómicos que constitui a estabilidade macroeconómica para cada contexto específico (Ocampo, 2005).

No entender de Ocampo (2005), o quadro de políticas macroeconómicas ampliou-se nos últimos anos, admitindo, contudo, que só se chegou ao reconhecimento de que a estabilidade macroeconómica envolve múltiplas dimensões, incluindo, não apenas, a estabilidade de preços e políticas fiscais sólidas, mas também uma economia real que funcione bem, rácios sustentáveis de endividamento e balanços do setor financeiro e privado não financeiro sãos. O autor afirma que:

“We have only come part of the way, however, to the full recognition that macroeconomic stability involves multiple dimensions, including not only price stability and sound fiscal policies, but also a well-functioning real economy, sustainable debt ratios, and healthy domestic financial and non-financial private sector balance sheets. A well-functioning real economy requires, in turn, smoother business cycles, moderate long-term interest rates and competitive exchange rates, all of which may be considered intermediate goals of the ultimate Keynesian objective: full employment. Such a broad view of macroeconomic stability should recognize, in any case, that there is no simple correlation between its various dimensions and, thus, that multiple objectives and significant trade-offs are intrinsic to the design of “sound” macroeconomic frameworks” (Ocampo, 2005, p.2).

Perspetiva semelhante tem Spiegel (2007). No entender de Spiegel, a maioria dos debates recentes sobre política macroeconómica se concentrou em variáveis intermédias como a estabilidade de preços ou a balança de pagamentos, variáveis não muito importantes em si mesmas, mas cujos valores constituem indicadores potenciais do desempenho económico vinculados a outras variáveis realmente significativas, como o crescimento económico, o desenvolvimento e a equidade. Para Spiegel, a estabilidade de preços deve ser vista como um instrumento para alcançar as principais metas de longo prazo, como a eficiência económica e o crescimento a longo prazo, devendo a formulação de políticas macroeconómicas girar em torno da "macroeconomia real" e do uso da capacidade produtiva, ou seja, a alocação de capital e emprego da mão de obra no mais alto nível de rentabilidade e concentrar-se na melhoria dessa produtividade (Spiegel, 2007). A respeito, o autor escreve:

“C’est la stabilité globale de la production et l’économie réelle qui préoccupe les entreprises lors de la prise de décision en matière de placements et non seulement la stabilité des prix. Une haute instabilité crée un macroenvironnement intérieur «hostile» qui semble être un facteur déterminant pour l’explication des faibles taux de formation de capitaux: les entreprises ont ainsi moins d’incitation à investir et la croissance cède forcément le pas. De la même manière, les politiques économiques visant à l’exploitation plus exhaustive des ressources actuelles peuvent également servir à générer des revenus supérieurs à l’avenir. Ceci suppose toutefois l’existence de moins de contreparties entre croissance et stabilité que ne le suggèrent les économies orthodoxes”. (Spiegel, 2007, p. 7).

Assim, embora a corrente principal do pensamento económico ou as principais abordagens da economia ortodoxa tenham adotado a estabilidade de preços como uma das suas pontas de lança, Spiegel (2007) considera existir, ainda, grande confusão quanto à função precisa de tal objetivo de orientação. No entender deste autor, a inflação alta num determinado país deve sinalizar que as autoridades fiscais e monetárias não estão a cumprir adequadamente o seu dever, não sendo, no entanto, uma variável a ser levada em consideração pelo seu valor como tal, mas sim, como um indicador do fraco desempenho económico. O mesmo Spiegel reconhece, no entanto, haver dois problemas específicos nesta análise, sendo o primeiro, o facto de várias pessoas terem começado a ver este indicador como uma meta de orientação em si e o segundo, com o facto de os vínculos entre inflação e outras variáveis, realmente, levadas em consideração para o seu valor próprio poderem ser mais ténues do que geralmente é aceite. Spiegel (2007), no entanto, considera que os benefícios de manter a inflação baixa devem ser superados pelos custos

de o fazer, dependendo, obviamente, dos meios utilizados para combater a inflação. O autor adverte que, independentemente dos instrumentos específicos utilizados, o combate à inflação geralmente leva a um aumento da taxa de desemprego, pelo menos no curto prazo, com o risco de desacelerar o crescimento a médio prazo.

As crises periódicas da balança de pagamentos, outra manifestação de desequilíbrios macroeconómicos, resultam em ciclos de expansão e retração económica que geram incerteza, restringindo o investimento e o crescimento a longo prazo (Ilzezi et al., 2011). Além disso, levam frequentemente a especulações em torno de mudanças na taxa de câmbio e a uma perda de confiança na economia, fatores que podem levar à perda de recursos financeiros em consequência da evasão de capitais ou à redução da disponibilidade de financiamento externo (Ilzezi et al., 2011).

Spiegel considera que, assim como a inflação, o saldo da conta corrente é uma variável intermédia, menos importante em si do que pelo seu impacto em outras variáveis importantes, como a estabilidade e o crescimento. Este autor considera que nem sempre é fácil avaliar os vínculos entre o equilíbrio externo e os objetivos económicos fundamentais, assim como é igualmente difícil estabelecer os vínculos entre estes e a inflação. Para Spiegel, geralmente, os países tentam manter um certo equilíbrio em termos do seu saldo externo, mas o significado dessa abordagem nem sempre é muito claro (Spiegel, 2007).

Quanto ao crescimento económico, Spiegel (2007) considera impossível dissociá-lo da estabilização. Para este autor, é a estabilidade geral da produção e a economia real que preocupam as empresas na tomada de decisões de investimento e não apenas a estabilidade de preços. O autor afirma que uma elevada instabilidade cria um macro ambiente doméstico "hostil" que parece ser um fator determinante na explicação das baixas taxas de formação de capital, porquanto as empresas têm menos incentivo para investir, levando, inevitavelmente, o investimento a ceder.

Regra geral, a implementação de uma política de estabilização de curto prazo tem efeitos a longo prazo (Spiegel, 2007), existindo vários elos entre a estabilização (e os meios para alcançá-la) e o crescimento. Baseando-se em medidas alternativas para estabilizar a economia (como os gastos públicos usados pela Coreia do Sul e pela Malásia durante a crise asiática ou os regulamentos relativos às injeções de capital favorecidos pelo Chile e pela Malásia durante o boom económico da década de 1990), Spiegel

considera ser possível evitar os efeitos negativos no crescimento a longo prazo, em vez de depender apenas de mudanças nas taxas de juros. O autor enfatiza que a atenção excessiva ou exclusiva na estabilidade de preços pode ter um impacto negativo no crescimento.

5.2. Fragilidades macroeconómicas e crescimento económico nos PEID

As características estruturais dos PEID, tal como analisado anteriormente, manifestam-se numa série de fragilidades macroeconómicas comuns, embora, exista uma diversidade considerável entre os países e entre as regiões do globo (Cordina, 2004; Briguglio, 2009; Veloso, 2013). Desde logo, a indivisibilidade no fornecimento destes bens e serviços implica, por parte do Estado, deseconomias na sua prestação e na realização do negócio do Estado (Veloso, 2013). Os PEID tendem a ter setores públicos relativamente maiores do que outros países em desenvolvimento e o custo da provisão dos serviços públicos, por pessoa, é maior, o que resulta, quase frequentemente no subfornecimento de alguns bens e serviços públicos (Veloso, 2013; Everest-Phillips, 2014).

Tendo analisado os sistemas fiscais de um conjunto de PEID, Veloso (2013) afirma que os referidos sistemas tendem a prejudicar uma eficiente alocação de recursos e os incentivos ao crescimento económico, limitando, deste modo, a capacidade de incrementar as receitas fiscais. Segundo Heller (1997) os sistemas fiscais dos PEID apresentam estruturas de direitos aduaneiros caracterizados por um número excessivo de taxas tarifárias nominais, por uma dispersão significativa das taxas de proteção efetiva, e por inúmeras isenções. No entanto, embora as taxas de importação representem uma importante fonte de receita dos PEID, a perda de receita devido a erosão da preferência comercial é elevada nestes países, levando a dificuldades macroeconómicas (Abed, 1998; Borg, 2006; Alexandraki & Lankers, 2004; Baunsgaard & Keen 2005). Estas perdas podem variar de 1,9% para São Cristóvão & Nevis a 24,4% para as Maurícias (Alexandraki & Lankers, 2004).

A excessiva dependência relativamente às tarifas aduaneiras pode também ser o resultado da falta de infraestruturas e das limitações da administração tributária. Estudos como os de Kubota (2005) mostram que, quando as necessidades fiscais são pequenas e a infra-estrutura para arrecadar impostos não é bem desenvolvida, os governos tendem a

arrecadar receita de fontes mais fáceis, em particular, as receitas aduaneiras. Isso parece sugerir que uma das razões da grande dependência dos PEID relativamente às receitas aduaneiras pode ser a limitada capacidade institucional.

Além disso, os PEID usam, com mais frequência, regimes de taxa de câmbio fixa, dado que os mercados, tanto monetário como de valores mobiliários tendem a ser pouco desenvolvidos, o que complica a gestão monetária e de câmbio. Na perspectiva de Wang et al. (2008), a opção por parte da maioria dos PEID por uma âncora nominal cambial justifica-se pela necessidade destes países contornarem a pouca eficácia dos mecanismos de transmissão da política monetária. Devido uma maior exposição desses Estados a choques externos é crucial que os mesmos disponham de amortecedores (*buffers*) adequados. Por outras palavras, manter um nível adequado de reservas cambiais é especialmente importante em contexto de limitada flexibilidade cambial e quando o acesso ao financiamento externo também é limitado (Velloso, 2013).

Os setores financeiros dos PEID apresentam, igualmente, um conjunto de limitações. Têm, em geral, menor índice de penetração na economia (com exceção daqueles com centros financeiros offshore). O nível de acesso aos serviços financeiros é mais limitado e os setores bancários são mais concentrados. Por outro lado, as margens entre as taxas de juro dos empréstimos e dos depósitos são frequentemente maiores e as taxas de juro reais são mais elevadas, prejudicando o investimento e, por conseguinte, o crescimento da economia (Velloso, 2013). Acresce-se que de uma forma geral os PEID, também, têm acessos limitados aos mercados de capitais para investimentos produtivos.

A combinação dos fatores acima mencionados pode constituir sérios constrangimentos à obtenção e manutenção dos principais equilíbrios macroeconómicos dos PEID, o que pode, por conseguinte, constituir uma desvantagem no processo de crescimento económico e desenvolvimento destes Estados, porquanto estas fragilidades podem ampliar os fatores de risco no processo de crescimento.

5.3. Políticas Macroeconómicas e Resiliência Económica dos PEID

Tal como afirmámos anteriormente, as políticas macroeconómicas desempenham um papel importante quer no desenvolvimento de fragilidades, quer na prevenção e na absorção de choques, quer ainda na velocidade de recuperação após um choque. É também importante destacar-se que a eficácia das políticas macroeconómicas é

condicionada por diretrizes da política estrutural face à interdependência existente entre as mesmas. (FMI, 2008; Sanchez & Gori, 2016).

Não sendo possível considerar todas as políticas macroeconómicas que concorrem para a promoção da resiliência económica, o estudo focaliza-se na análise das políticas orçamental/fiscal, monetária, cambial e do sector financeiro e a sua relação com a resiliência económica dos PEID.

5.3.1. Política Fiscal e Resiliência Económica

A política fiscal é um instrumento da política económica que tem o orçamento geral do Estado como uma variável de controlo para garantir e manter a estabilidade económica e evitar situações de inflação ou de desemprego (Dornbusch, 1992). Tendo por objetivos a obtenção de receitas para o Estado, a equidade e uma gestão macroeconómica eficiente e consistente (Sousa, 2017), a política fiscal influencia, de forma decisiva, a determinação da realidade económica, já que afeta diretamente a utilização dos recursos agregados e o nível de procura agregada da economia.

Frequentemente, os desequilíbrios macroeconómicos internos e externos podem ser atribuídos ao desequilíbrio fiscal, embora esta relação direta com a instabilidade macroeconómica ainda não tenha sido comprovada (Fisher, 1995). Para Dornbusch & Reymonds (1993), a existência de instabilidade macroeconómica depende, em grande medida, da forma como os referidos défices fiscais são financiados e o impacto deste na estabilidade macroeconómica depende da capacidade de absorção da economia. Assim, consideram os autores, que genericamente, os défices de longo prazo são mais facilmente absorvidos nos países com uma elevada propensão marginal para a poupança e mercados financeiros completamente desenvolvidos, o que não é caso dos PEID.

Ainda sobre o financiamento do défice público, Krugman (1988) refere que um elevado nível de endividamento público aumenta as possibilidades de o governo não conseguir respeitar o seu reembolso e, ao aperceberem-se disto, os investidores poderão recusar emprestar mais dinheiro ao país, ou pelo menos, exigir uma taxa de juros muito alta, limitando o acesso a mais empréstimos. Por conseguinte, sem acesso ao crédito, o governo vê reduzida a sua capacidade de financiar investimentos públicos, incluindo para aqueles projetos que teriam gerado grandes retornos (Krugman, 1988). Edwards & Khan (1985), por seu lado, observam que quando este financiamento provém do mercado

interno, aumenta a procura por recursos no mercado de crédito doméstico e com impacto no aumento das taxas de juro, no caso de o país não ser totalmente aberto, financeiramente. Por conseguinte, uma taxa de juros mais alta significa que alguns dos investimentos que teriam sido lucrativos com uma taxa de juros mais baixa deixam de ser e, assim, os investimentos em capital produtivo serão reduzidos. Esta situação é considerada por Blinder & Solow (1973) como uma exclusão dos investimentos em capital real.

Assim, a política fiscal pode ter uma influência importante na acumulação da fragilidade, na absorção e na velocidade de recuperação face a choques, afirma Briguglio (2008, 2009), lembrando, também, que a eficácia destas macropolíticas na mitigação do risco sistémico e nos riscos de recessões, potencialmente, severas pode variar de acordo com a natureza e amplitude do choque. Uma posição fiscal saudável e flexível deve permitir ajustes nas políticas de tributação e de despesas face a choques adversos, pelo que a capacidade de um país de recuperar-se, rapidamente, após um choque adverso será severamente limitada se houver uma tendência de défices fiscais crónicos ou de elevada taxa de desemprego (Briguglio, 2009; UNCTAD, 2014). Esta capacidade será, no entanto, melhorada quando a economia possui instrumentos discricionários de política que pode utilizar para contrariar os efeitos de choques negativos, tais como, uma forte posição fiscal (espaço fiscal) que pode permitir que os decisores de política possam usar as despesas discricionárias ou redução de taxas para contrariar os efeitos de um choque negativo (Briguglio, 2009; Caldera-Sanchez, 2015), destacando-se a importância de estabilizadores automáticos e de políticas fiscais discricionárias para a mitigação e recuperação face a choques. Ainda, relativamente aos estabilizadores automáticos, estudos de In't Veld et al. (2012) apresentam evidências empíricas de que os mesmos ajudam a suavizar as flutuações do produto, embora a sua eficácia varie entre países, dependendo da sua força, estando, por sua vez, também, dependente de vários fatores, incluindo o tamanho do setor público, a ciclicidade da base tributária, o sistema público de providência social e a progressividade do sistema tributário.

Quanto à política fiscal discricionária, pesquisas sobre o impacto dos multiplicadores fiscais, desenvolvidas no contexto recente crise financeira de 2008, designadamente os estudos de Alesina et al. (2008), Blanchard & Leigh (2013) e Sutherland et al. (2010) sugerem que, em certas circunstâncias, esta pode ter efeitos muito

positivos sobre a economia no curto prazo. Sutherland et al (2010), por exemplo, observam que a possibilidade de uso do estímulo fiscal em situação de crise económica depende do espaço fiscal inicial que um governo tem disponível para gastos adicionais ou da redução de impostos. Para Sutherland, baixos níveis de dívida pública, bem como, finanças públicas sustentáveis fornecem espaço para a política fiscal enfrentar choques adversos (Sutherland et al., 2010).

Além do espaço fiscal disponível, a UNCTAD (2014), defende que políticas monetárias e fiscais voltadas para uma inflação baixa e estável e finanças públicas sólidas podem promover a resiliência económica, uma vez que uma dívida pública modesta e um equilíbrio fiscal sustentável deixam margem de manobra fiscal, fortalecendo a resiliência económica. Além disso, adianta o mesmo relatório que, promover reforma tributária para reduzir a erosão da base tributária e a transferência de lucros também favorece a resiliência económica por meio da diversificação e ampliação de fontes de receita fiscal (UNCTAD, 2014).

Por outro lado, Cabezon et al, (2015) consideram que a composição da despesa pública é importante para determinar o impacto da política fiscal no crescimento nos PEID. Num estudo realizado sobre os PEID da Ásia e do Pacífico, estes autores chegaram a resultados econométricos que sugerem que (i) quanto maior a participação do investimento público na estrutura do gasto público, maior o crescimento *percapita*; que (ii) o impacto dos gastos de capital no crescimento é mais forte nos PEID do que em outros grupos de países, situação, segundo os autores, consistente com as grandes necessidades de desenvolvimento destes Estados, tanto em termos de capital quanto de infraestrutura humana e que, (iii) quando financiados à custa de défices fiscais ou do endividamento, o impacto de investimentos de capital no crescimento pode ter efeitos desestabilizadores. Daí a necessidade da preservação do espaço fiscal para aumentar o investimento, incluindo infraestruturas.

Daí que, os mesmos Cabezon et al. (2015) entendem que o fortalecimento das estruturas fiscais, isolando o orçamento da volatilidade da receita e protegendo a despesa pública (especialmente de capital) poderia ajudar a aumentar a resiliência económica e impulsionar o potencial de crescimento dos PEID mediante o uso de âncoras fiscais para (i) suavizar a volatilidade da receita e da despesa de capital ao longo do ciclo comercial, (ii) criar espaço fiscal para os gastos em infraestrutura, saúde e educação, bem como, (iii)

fortalecer o quadro da política fiscal de médio prazos. Para Cabezon, os PEID devem adaptar as políticas aos seus desafios específicos, devendo o desenho das âncoras fiscais ser simples e ter em conta as especificidades de cada país (Cabezon et al., 2015).

Para Sutherland & Hoeller, (2013) a elaboração de um quadro fiscal de médio prazo, incluindo regras fiscais bem concebidas, podem ajudar a política fiscal a tornar-se mais sustentável, transparente, previsível e anticíclica e, assim, reduzir a acumulação de vulnerabilidades no setor público. Em particular, os autores consideram que as regras de despesa de médio prazo oferecem uma forma de limitar os ciclos de expansão e contração, estabelecendo um plano plurianual ou *plafonds* para os gastos do governo e garantindo que as receitas, quando superiores às esperadas, sejam poupadas em vez de gastas. Estes autores defendem que, ao acumular reservas durante as fases de expansão do ciclo, as regras de despesas podem ajudar a criar espaço para estímulos discricionários e o funcionamento irrestrito dos estabilizadores automáticos, em caso de recessão. A existência de um quadro fiscal de médio prazo, também, pode tornar as decisões de política fiscal mais robustas à incerteza orçamental (Sutherland & Hoeller, 2013). Esta posição é também reforçada por Cabezon et al. (2015) para quem o uso de um quadro fiscal de médio prazo poderia ajudar (do ponto de vista da economia política) a conter a pressão sobre os gastos, particularmente acentuada nos PEID, dadas as suas necessidades de desenvolvimento.

5.3.2. A Política Monetária e Resiliência Económica

Neste ponto propomo-nos apresentar os pontos de vista keynesiano e o monetarista liderado por Milton Friedman.

Na ótica keynesiana, a política monetária visa atingir o equilíbrio macroeconómico, definido pela estabilidade de preços e pleno emprego. A prioridade dada a cada um desses objetivos varia em função do grau de ameaça à estabilidade que predomina em cada período. Nesta perspetiva, o maior combate às pressões inflacionistas passaria para o segundo plano, caso o desemprego ultrapassasse valores considerados aceitáveis. Da mesma forma, o oposto ocorreria quando a inflação se tornasse um problema mais premente que o desemprego.

A perspetiva keynesiana corresponde ao fundamento teórico da “não-neutralidade” da moeda, pelo menos no curto prazo, onde as flutuações no nível de

liquidez da economia seriam uma causa importante da flutuação do nível do produto e do emprego. Se, por um lado, a disponibilidade de moeda afeta o nível de produção da economia porque a procura de bens e serviços depende do acesso à moeda como forma de pagamento, por outro, a moeda é vista como uma forma de riqueza que pode ser acumulada no lugar de outras formas de riqueza, como por exemplo, os bens de consumo duráveis.

A política monetária keynesiana convergia para a aceitação da relação da curva de Phillips - relação inversa definida entre o nível de emprego e taxa de inflação – e deste modo, ainda que não fosse uma tarefa fácil, a autoridade monetária poderia definir a política monetária a ser implementada, de modo que, a economia estivesse no ponto mais próximo do pleno emprego, sem que se registasse o aumento de pressões inflacionistas (Lucas & Sargent, 1978). As raízes do monetarismo estão na Teoria Quantitativa da Moeda (TQM) de Milton Friedman, que serviu de base teórica à economia monetária. A interpretação feita por Friedman da teoria quantitativa da moeda em 1969, privilegia mais a procura por moeda do que a determinação do nível de preços e do rendimento nominal.

Para Stehn (2009) a política monetária é geralmente vista como a primeira linha de defesa na estabilização da economia durante uma recessão. Para autores como Bech et al. (2012) e Kannan et al. (2009), a política monetária expansionista ajuda a encurtar as recessões, aumentando a procura, sendo a sua eficácia, no entanto, dependente do tipo de choque e havendo, também, limites sobre por quanto tempo a política monetária expansionista pode ser mantida para apoiar as recuperações, sem aumentar os riscos adicionais. Para outros autores como Sanchez et al. (2015), Borio (2012); Bech et al. (2012); Kannan et al. (2012), a política monetária, é, no entanto, menos eficaz em contextos de crise financeira, quando os balanços do setor privado e os canais de transmissão da política monetária são prejudicados, isto porque, em tais contextos, os sistemas financeiros se revelam pouco eficazes na transmissão de políticas para o resto da economia (Rawdanowicz et al., 2015).

No entanto, políticas monetárias expansionistas, especialmente por longos períodos, têm sido associadas a *booms* de crédito e excessiva tomada de risco. Elekdag & Wu (2011) observam evidências que sugerem que baixas taxas de juro estão associadas a *booms* de crédito, tanto em economias avançadas, como nas emergentes. As baixas taxas de juro reduzem os custos dos empréstimos, o que poderia alimentar desequilíbrios

financeiros à medida que aumentam os preços dos ativos e incentivam a tomada de riscos e empréstimos, potencialmente excessivos. Tais desequilíbrios podem levar a uma má alocação de recursos e a menor eficiência económica. Além disso, o estouro das bolhas de crédito e dos preços dos ativos é frequentemente seguido por desacelerações com declínios acentuados na atividade económica (Mishkin, 2011), trazendo ao de cima a questão sobre se a política monetária deve atuar sobre as possíveis bolhas financeiras e de ativos para mitigar os seus custos económicos potenciais (Sutherland et al., 2010).

Ainda quanto à importância da política monetária na resiliência económica, estudos como Silva et al. (2017) e OCDE (2018) consideram que a força dos canais de transmissão da política monetária constitui, em si mesma, um potencial determinante da resiliência económica. Entre os vários fatores que contribuem para a eficácia dos canais de transmissão monetária, o grau de liberalização dos mercados financeiros desempenha um papel importante, especialmente ao facilitar a suavização inter-temporal do consumo (Gordon, 1996). Para este autor, taxas de juros mais baixas poderiam aumentar a margem de manobra dos governos para enfrentar uma recuperação mais rápida da procura, permitindo, deste modo, a adoção de medidas para compensar os custos de curto prazo das reformas. Baritto (2008), por seu lado, identifica a taxa de poupança como indicação da capacidade de recuperação face a choques. Para este autor, quanto maior é a poupança nacional, maior será a capacidade de recuperação da economia em caso de choques adversos.

5.3.3. Política cambial e resiliência económica

Uma discussão importante na literatura sobre questões macroeconómicas em países em desenvolvimento prende-se com a escolha do regime cambial mais apropriado. Diversos, estudos de que são exemplos Franco (2000), Calvo & Reinhart (2002), Frenkel (2006), Fischer (2001) identificam as vantagens e inconvenientes das diversas opções. No entanto, parece haver consenso relativamente ao facto de nenhum regime cambial ser eficaz em todas as circunstâncias. Independentemente da escolha, o êxito de qualquer regime cambial exige disciplina fiscal e uma gestão prudente da dívida. Mesmo nos casos em que o regime cambial escolhido for considerado adequado à realidade em que vai ser introduzido, a concretização plena das suas potencialidades estará sempre dependente da implementação de políticas macroeconómicas adequadas à sua sustentação,

designadamente na esfera das finanças públicas, da política monetária e das reformas estruturais.

De acordo com Briguglio (2008), um regime cambial flexível pode atuar como instrumento de absorção de choques externos negativos tais como os choques da procura que afetam um determinado setor de atividade económica e que poderiam ser superados de forma relativamente fácil mediante a transferência de recursos para outro setor onde a procura é mais forte. Quando combinado com medidas para evitar desequilíbrios externos excessivos e a existência de mercados de produtos e de emprego flexíveis para facilitar a realocação de recursos, pode amortecer os choques externos (Cournède et al., 2015).

Na mesma linha de pensamento inclui-se Frenkel (2006) ao considerar que a adoção de um regime de câmbio flutuante nos países em desenvolvimento é capaz de isolá-los de ataques especulativos à moeda nacional, uma vez que a autoridade económica não possui qualquer compromisso com a taxa de câmbio. Para Frenkel, um regime de câmbio flexível é capaz de aumentar a autonomia da política monetária, pelo que, manter a taxa de câmbio real estável e competitiva pode ser um objetivo intermédio de longo prazo para uma política macroeconómica orientada para o crescimento do produto e do emprego.

Já Franco (2000) refere-se à desvantagem do regime de câmbios fixo, destacando o facto de este acarretar a perda do instrumento cambial que pode ser interpretada como um dos custos a incorrer. Para Franco, o custo da indisciplina fiscal num regime de paridade fixa pode ser elevado e adverte que as reformas estruturais são fundamentais para salvaguardar a competitividade e resolver o problema crónico de falta de divisas.

No entanto, destaca-se a perspetiva de Fischer (2001), segundo a qual, os regimes cambiais flexíveis ou intermédios são menos apropriados para economias que tenham um alto grau de interação com o mercado internacional de capitais com o argumento de que tais regimes tornam o país vulnerável a ataques especulativos. Na mesma perspetiva, Fontagné & Freudenberg (1999) e Ricci (1997) defendem que um excesso na volatilidade da taxa de câmbio constitui uma fonte de instabilidade, porquanto pode aumentar a incerteza e desestimular o investimento e, conseqüentemente, inibir o crescimento.

As limitações do regime de câmbio flutuante para os países em desenvolvimento são também referidas por Calvo & Reinhart (2002), argumentando que, na prática, os países que adotam tais regimes acabam por adotar medidas para limitar as flutuações

cambiais. Na perspetiva destes autores, tal resistência a flutuações da moeda deriva da baixa credibilidade das políticas e instituições e do alto grau de *pass-through* entre a taxa de câmbio e o índice de preços internos, entre outros fatores.

Outro argumento para se entender por que razão as autoridades monetárias evitam flutuações cambiais, segundo Bresser-Pereira & Gala (2007), pode estar relacionada com o efeito que uma grande desvalorização cambial pode ter no passivo externo dos bancos e empresas quando estes possuem obrigações em moeda estrangeira. Além disso, defendem que as flutuações na taxa de câmbio podem gerar incertezas que não favorecem o comércio. Uma prolongada apreciação real da moeda, associada a uma massiva entrada de capitais, pode afetar negativamente a competitividade das exportações e os investimentos no setor externo (Bresser-Pereira & Gala, 2007).

As reservas internacionais líquidas, variável ligada à taxa de câmbio, constituem fator explicativo da resiliência. Sachs et al. (1996) observa uma relação negativa entre as reservas internacionais e as crises externas, indicando que, quando um país enfrenta fundamentos fracos, a probabilidade de crises externas afetarem tal economia são maiores se o nível de reservas cambiais for baixo. No entanto, quando a acumulação de reservas internacionais é feita com recurso à dívida pública pode conduzir a uma potencial crise da dívida, especificamente nos países em vias de desenvolvimento, colocando, deste modo, um entrave à estabilidade macroeconómica (Lee & Scaramozzino, 2007). Ao construir e manter um nível adequado de reservas internacionais líquidas, os governos terão condições de criar um amortecedor razoável contra potenciais choques externos como secas ou declínios nas relações de troca, sendo o nível de reservas adequadas dependente da escolha do regime cambial.

5.3.4. Políticas do Setor Financeiro e Resiliência Económica

Para Crotty (2008) as vulnerabilidades no setor financeiro surgem, principalmente por dois motivos, designadamente (i) a insuficiente avaliação do risco em períodos de *boom*, que pode levar a alavancagem excessiva e a desfasamentos de prazos e moedas de empréstimos e (ii) a interconectividade e exposições comuns do setor financeiro que podem tornar instituições individuais sistemicamente importantes. As vulnerabilidades do setor financeiro podem ser transmitidas para outros setores por meio de aumentos nos preços de ativos e de crédito, aumentos nos ingressos de capital e riscos

de potenciais resgates, pelo que, políticas eficazes para lidar com as vulnerabilidades do mercado financeiro têm grandes benefícios potenciais na resiliência (Veloso, 2013).

Assim, as medidas macro prudenciais visam prevenir as ameaças sistémicas à estabilidade financeira, decorrentes, por exemplo, do crédito excessivo, da alavancagem e do crescimento dos preços dos ativos e conseqüentemente, aumentar a capacidade de absorção de choques do sector financeiro (Veloso, 2013). Fortes amortecedores de capital e liquidez, bem como provisões suficientes para perdas com empréstimos são ingredientes importantes para aumentar a capacidade de absorção de choques do setor financeiro (Veloso, 2013).

5.4. Síntese

As políticas macroeconómicas constituem um dos pilares estruturantes da resiliência, atuando, quer como instrumentos de prevenção de choques, quer na mitigação dos seus efeitos no crescimento económico e no bem-estar das famílias, quer ainda na aceleração da recuperação após uma crise. Deste modo, existe uma relação causal entre as políticas macroeconómicas e a resiliência económica dos PEID.

Através de políticas macroeconómicas os governos enviam sinais claros ao setor privado, cuja decisão de investir ou desinvestir depende da confiança que estas lhe transmitem. Um ambiente macroeconómico estável, são, previsível e atrativo é indispensável para atrair investimentos produtivos de longo prazo. No entanto, as características estruturais dos PEID impõem especificidades macroeconómicas que, por sua vez, impõem desafios adicionais à obtenção dos principais equilíbrios macroeconómicos neste grupo de países.

*CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS
MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE
SEYCHELLES*

**CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS
MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE
SINGAPURA E DE SEYCHELLES**

Enquadramento

Neste capítulo, como parte da presente pesquisa, é feita uma análise das experiências de Singapura e de Seychelles com o objetivo de compreender as determinantes e as linhas de ação que estiveram na base do sucesso de ambos. Em particular, pretende-se analisar os pontos transversais aos contextos macroeconómicos em que decorrerem os respetivos processos de *take off* e retirar lições que podem contribuir para a compreensão do caso de São Tomé e Príncipe. O capítulo inicia-se com uma breve apresentação dos contextos socioeconómicos recentes de ambos os PEID seguido da análise das principais estratégias e trajetórias económicas seguidas por ambos os países. À esta análise segue-se a do contexto macroeconómico subjacente aos respetivos processos de crescimento e os principais determinantes do sucesso alcançado. O capítulo encerra-se com uma análise comparativa entre as principais opções estratégicas e políticas económicas seguidas por estes dois PEID com objetivo de identificar semelhanças e diferenças.

A escolha destes dois PEID deve-se, tal como mencionado no capítulo introdutório, ao facto de serem exemplos internacionalmente reconhecidos de superação das inerentes vulnerabilidades. Singapura foi há sessenta anos um país pobre, vivendo numa situação em que Lee Kuan Yew¹³ descreveu como "buraco negro da miséria e da degradação" e se transformou num país industrializado e moderno e num dos maiores centros financeiros do mundo, estando, hoje, entre os países mais desenvolvidos. Seychelles, por seu lado, é a grande referência em África, continente onde está situado São Tomé e Príncipe, exibindo um elevado índice de desenvolvimento humano. Ambos os países escolhidos, além de partilharem com São Tomé e Príncipe as principais características estruturais, desencadearam o respetivo processo de crescimento e de desenvolvimento a partir de contextos locais, de alguma forma, similares aos prevalentes em São Tomé e Príncipe ainda hoje, tais como o baixo nível de PIB *per capita*, altos níveis de desemprego e de pobreza e limitada mão-de-obra e capacidade institucional.

Ambos os processos de descolagem decorreram há várias décadas, em contextos históricos, geoeconómicos e geopolíticos específicos, pelo que, não se pretende

¹³ Primeiro-ministro de Singapura entre 1959 e 1990

considerar para São Tomé e Príncipe uma eventual reprodução de tais experiências, mas antes, extrair delas ensinamentos que podem ajudar na compreensão dos desafios que se colocam ao desenvolvimento deste PEID.

Considerando que se pretende analisar e compreender os fatores que estiveram na base do rápido crescimento económico destes PEID (tendo em conta o estágio de subdesenvolvimento em que se encontravam no momento da descolonização), a nossa abordagem vai incidir, essencialmente, sobre o período que vai do pós-independência até finais da década de 1990, através da análise documental e estatística de múltiplas fontes, essencialmente secundárias, numa abordagem, predominantemente descritiva.

6.1. Breve apresentação de Singapura e de Seychelles

Singapura é um Pequeno Estado Insular (uma cidade-nação) com uma superfície de 641 Km² (pouco mais da metade da superfície da ilha de São Tomé), composto por 63 ilhas e localizada no sudoeste asiático. A sua posição geográfica é extremamente privilegiada entre o Oceano Índico e o Pacífico, sendo um ponto de convergência do comércio regional e centro das rotas comerciais entre o Oceano Pacífico, África e a Europa. A sua população é de 5,6 milhões de habitantes (1,6 milhões na altura da independência), maioritariamente de origem chinesa (3/4), mas também malaios (15%) e indianos (6,5%).

Antiga colónia britânica, Singapura tornou-se independente em 1965 e é hoje a nona potência mundial e um dos chamados "quatro tigres asiáticos" (juntamente com a Coreia do Sul, Taiwan e Hong Kong), proporcionando alto padrão de vida aos seus habitantes (Tabela 5).

Singapura experimentou um rápido desenvolvimento económico nos últimos cinquenta anos. De um entreposto de comércio e serviços, em meados da década de 1960, Singapura é, atualmente, uma economia especializada em atividades de manufatura de alto valor acrescentado e um *hub* financeiro regional para o Leste Asiático (Richardson, 1994; Serra, 1996; Shin, 2005; Furlund, 2008; Siddiqui, 2010). A sua economia baseia-se, principalmente, na produção e montagem de artigos eletrónicos, na indústria farmacêutica e nos serviços modernos, incluindo os transportes e o setor financeiro, com este último a representar 70% do PIB do país. O turismo é uma atividade económica em crescimento, atraindo pessoas especialmente da Ásia (Banco Mundial, 2016).

CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE SEYCHELLES

A partir da década de 1980 o país registou elevada industrialização e desenvolvimento económico significativo e no final da década de 1990 entrou num novo estágio de desenvolvimento que o levou a se tornar num centro financeiro global. O PIB *per capita* passou de US\$400 em 1965 para os US\$90.500 em 2017 (World Data, 2018). Este forte desempenho económico reflete o sucesso de uma estratégia de desenvolvimento aberta e orientada para o exterior. Embora Singapura tenha sentido os efeitos da crise económica mundial, em 2009, o forte estímulo proporcionado pelo governo relançou de novo a economia e, atualmente, o país ostenta o estatuto de um dos PIB *per capita* mais elevados do mundo.

No entender de Siddiqui (2010), Singapura adquiriu um *status* de desenvolvimento global impressionante para um país tão pequeno, que ocorreu num período relativamente curto, onde investimentos geram desenvolvimento que, por sua vez, estimulam os negócios que geram ainda mais desenvolvimento que atraem investimentos, cujos resultados geram mais negócios e atraem ainda mais investimentos e assim por diante, num ciclo de prosperidade que abastece a si próprio. Singapura é, atualmente, uma referência em diversos setores do mercado como o financeiro, de infraestrutura, serviços, eletrónica e biotecnologia, entre muitos outros. Para Shin (2005), este PEID é sinónimo de riqueza e de progresso, de ausência de corrupção, de emigração seletiva e de desenvolvimento sustentável. Singapura apresenta um elevado Índice de Desenvolvimento Humano (Tabela 5) e ocupa a 1ª posição no Índice de Resiliência Económica de Briguglio (com a pontuação de 0,903).

O fenómeno de desenvolvimento de Singapura foi denominado por Briguglio (2008) como o "Paradoxo de Singapura", referindo-se à aparente contradição, no caso desta cidade-nação que, apesar de ser altamente exposta a choques externos, ainda assim, consegue atingir níveis elevados de taxas de crescimento económico e alto nível do PIB *per capita*, explicando o fenómeno como a capacidade de Singapura de construir a sua resiliência económica.

CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE SEYCHELLES

Tabela 5: Singapura e Seychelles- Alguns Indicadores socioeconómicos (2018)

	Singapura	Seychelles
Superfície	641 km ²	455 km ²
População	5.639.000	90.000
Taxa de natalidade (2017) em %	1,5	2,78
Esperança de vida	82,9	74
PIB percapita (em €)	54.692	13.915
Índice de corrupção	85	66
Índice de fragilidade	30,4	56,8
IDH	0,932	0,801
Índice de resiliência económica ¹⁴	0,903	0,550

Fonte: World Economic Outlook

Quanto à República de Seychelles, trata-se de um dos países mais pequenos do mundo em termos de população (cerca de 95.000) e área de superfície (cerca de 500 km²) situado no oeste do Oceano Índico, ao leste de África. É constituído por um total de 115 ilhas, sendo a maioria desabitada e organizadas em dois grandes grupos: o grupo central de Mahé com quarenta ilhas graníticas e montanhosas, vegetação tropical, lagoas e praias de grande atração turística e o grupo secundário formado por setenta ilhas planas e coralinas. Mahé é a maior ilha de Seychelles (27km/8km de largura) e a mais populosa (cerca de 80 mil habitantes) onde se situa a capital, Victória, sendo o principal centro económico e político do arquipélago (Payet, 2004).

As ilhas Seychelles situam-se um pouco a sul do Equador e têm um clima tropical com uma estação pluviosa de outubro a fevereiro. Dispõem de fracos recursos naturais e um solo muito pobre para a prática da agricultura (Linden, 1999; Country Report No. 114289-SC do Banco Mundial). Consequentemente, o país depende da importação para satisfazer as suas necessidades básicas em termos de bens de primeira necessidade. Seychelles também foi apelidada de “grande Estado oceânico” por possuir uma zona económica exclusiva (ZEE) de aproximadamente 1,4 milhões de km², cerca de 3.000 vezes o tamanho do seu território ou 2,5 vezes o tamanho da França (Country Report No: 114289-SC do Banco Mundial).

Seychelles tornou-se independente da Inglaterra em 1976 quando a população era de 62.000 habitantes. A constituição de 1979 declarou um Estado socialista unipartidário e assim permaneceu até 1991, altura em que decorreram as primeiras eleições multipartidárias. Com uma economia de plantação, elevados níveis de desemprego e pobreza, o governo de Seychelles rapidamente engajou-se na melhoria das condições de

¹⁴ Índice calculado por Briguglio (2009)

CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE SEYCHELLES

vida dos cidadãos. Nas quatro décadas subsequentes à independência a população do país aumentou em cerca de metade do número inicial e a produção aumentou duas vezes e meia, em termos reais em dólares dos EUA (Country Report No. 114289-SC do Banco Mundial).

Beneficiando de condições climáticas excepcionais (um clima quente todo o ano, longe das rotas dos furacões e uma variação média de temperatura entre 24 à 32C°), o turismo é a atividade económica principal (representando 26% do PIB, empregando cerca de 30% da força de trabalho e sendo responsável por 70% das receitas externas do País), seguido da indústria pesqueira e dos serviços financeiros internacionais (Payet, 2004; Country Report No. 114289-SC do Banco Mundial), desenvolvendo uma forte marca turística que coloca o país no topo do mercado global de turismo. No geral, a economia é baseada em serviços que representam cerca de três quartos do PIB. A indústria contribui com quase todo o restante da produção, principalmente o processamento de peixe (uma fábrica de atum é o maior empregador individual da ilha principal de Mahé). Além disso, as empresas de serviços públicos e a construção representam cerca de 5% da produção e o setor primário apenas cerca de 3%, abaixo dos já modestos 10% verificados no momento da independência (Country Report nº 114289-SC do Banco Mundial).

Seychelles, a partir da sua independência em 1976, fez notável progresso económico e social com o governo comprometido com o desenvolvimento centrado nas pessoas e na melhoria da qualidade de vida de todos os moradores destas ilhas (Rojid et al. 2013), tendo promovido, com sucesso, um elevado padrão de desenvolvimento social. Com uma pontuação no IDH de 0,801 (em 2018), Seychelles posiciona-se na categoria "desenvolvimento humano muito alto".

Em África, Seychelles é atualmente a segunda maior economia em termos de PIB *per capita* (US\$29.300, em 2017), encontrando-se entre as seis economias de rendimento médio alto. Este nível de PIB *per capita* é muito superior à média regional da África Subsaariana (que é de US \$ 1.637) e faz de Seychelles a única economia de rendimento alto da África Subsaariana, uma classificação que alcançou em 2015 (World Bank, Report No 114282-SC). De acordo com o mesmo relatório, Seychelles tem tido, também, um bom desempenho quando comparado com os padrões globais. Entre os 42 PEID, Seychelles já ocupa o 12º lugar em termos de rendimento *per capita* e a 5ª posição entre os 26 microEstados (com população até 500.000), estando apenas, atrás de Brunei,

Bermuda, Islândia e Malta. Em 2017, o PIB de Seychelles foi de US \$ 1,5 mil milhões e desde a independência em 1976 o seu PIB *per capita* expandiu-se para cerca de sete vezes o antigo nível de quase-subsistência (Rojid et al., 2013). Importa destacar que ambos os PEID (Singapura e Seychelles) proporcionam, atualmente, elevado padrão de vida aos seus habitantes (Tabela 5) e este sucesso económico foi alcançado num período relativamente curto.

A análise que se segue procura compreender o percurso efetuado por ambos os PEID, as opções estratégicas e as políticas macroeconómicas que estão na base deste rápido crescimento e desenvolvimento, começando por uma breve abordagem dos principais constrangimentos estruturais e dos fatores disruptivos enfrentados por ambos no pós-independência.

6.2. Constrangimentos estruturais e fatores disruptivos enfrentados

Nem Singapura nem Seychelles dispõem de recursos naturais. No momento da ascensão à independência Singapura dispunha de um porto natural, sendo conseqüentemente, uma economia de entreposto. Seychelles beneficia de um clima excepcional, tendo sido durante séculos uma economia de plantações. Além da reduzida dimensão e do isolamento geográfico, ambos os países enfrentavam constrangimentos estruturais, alguns dos quais inerentes a todas as pequenas economias insulares, destacando-se, entre outros, (i) a falta de mão-de-obra qualificada e (ii) elevados custos dos fatores de produção como resultado da limitada capacidade de exploração de economias de escala, da elevada dependência da importação de matérias-primas e dos custos de transporte geralmente elevados, em grande medida devido ao isolamento geográfico, entre outros. Além disso, ambos os países tiveram de enfrentar fatores disruptivos que os obrigaram, na altura, a repensar a sua posição competitiva e a sua forma de sobreviver doravante.

No caso de Singapura, o processo de independência do Reino Unido na década de 1960 e a sua autonomização da Malásia em 1965 obrigou-a a confrontar-se com a sua reduzida dimensão (Mirza, 1986; Serra 1996) e uma situação dramática (Shin, 2005). Fatores como um grande número de trabalhadores pouco instruídos, níveis elevadíssimos de desemprego e de pobreza, ausência de condições sanitárias básicas, a falta de água potável e conflitos étnicos aliados à fraca disponibilidade de recursos naturais deixavam

ao país poucas opções de desenvolvimento (Serra, 1996; Shin, 2005). A decisão de autonomização da Malásia parece ter suscitado, na altura, algum ceticismo quanto ao futuro desta cidade-Nação.

Sem recursos e sob a liderança de Lee Kuan Yew que liderou o Partido da Associação do Povo (PAP) e contrariando tudo o que os economistas da época defendiam, Singapura concluiu que a sua única hipótese de sobreviver seria abrir os horizontes e ligar-se ao mundo externo, atraindo empresas multinacionais que exportassem os seus bens e serviços para os países desenvolvidos (Serra, 1996; Shin, 2005).

Quanto a Seychelles e de acordo com o FMI (IMF- SM/90/70), esta já tinha uma economia baseada no turismo e o nível de literacia era alto (85%). A existência de um aeroporto internacional, inaugurado em 1971, terá sido um fator dinamizador marcante no desenvolvimento económico deste PEID que também já beneficiava, naquela ocasião, de algumas infraestruturas turísticas como hotéis e restaurantes de nível bastante razoável, o que pode explicar a opção estratégica pelo turismo como o principal fator de viabilização económica destas ilhas.

Perante constrangimentos estruturais à partida lesivos para qualquer pretensão de desenvolvimento económico de sucesso é inevitável questionar-se: como foi possível a estes PEID conseguirem desafiar o seu aparente destino e atingir o patamar de prosperidade referido anteriormente?

Assim, nos pontos seguintes, recorrendo ao método de análise estatística e documental são analisados os percursos seguidos por estes dois PEID, cujo conhecimento é importante para se compreender as determinantes e linhas de ação das políticas económicas seguidas por ambas.

6.3. Principais trajetórias de crescimento económico

O percurso de desenvolvimento económico de Singapura sofreu várias mudanças de rumo ao longo dos tempos, em função quer da economia nacional, quer da conjuntura económica internacional. De uma economia de entreposto comercial, Singapura desencadeia, na primeira metade da década de 60 do século XX, o seu percurso para o desenvolvimento industrial suportado pela estratégia de substituição de importações. Tal estratégia foi assente na adoção de medidas tendentes a restringir as importações, nomeadamente o aumento das tarifas alfandegárias, acompanhada de outras de

*CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS
MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE
SEYCHELLES*

“condicionamento industrial” com vista a garantir o escoamento de produtos e impedir que a proliferação de empresas de um determinado produto inviabilizasse a sobrevivência de todas (Soon & Tan, 1993; Serra, 1996; Eivind, 2008).

Entretanto, a sua independência da Federação da Malásia em 1967 e a consequente amputação do mercado regional e a insatisfação quanto aos resultados até então alcançados viriam ditar uma alteração da estratégia inicial. Assim, a estratégia de substituição de importações deu lugar, a partir da segunda metade da década de 1960, à de orientação para a produção de exportáveis assente em investimentos estrangeiros. As medidas adotadas visavam promover a instalação, no país, de indústrias mão-de-obra intensivas, particularmente de *tradables*, dando assim início à fase de industrialização através da orientação para as exportações (Serra, 1996; Shin, 2005).

Na perspetiva do governo da altura, de acordo com Shin (2005), a expansão económica poderia contribuir para os negócios domésticos, quer ao criar a procura por produtos locais, quer permitindo às empresas de Singapura beneficiar do rápido crescimento económico da região, o que significaria menor dependência de mercados ocidentais para as suas exportações (Shin, 2005). De acordo com a mesma autora, o Estado de Singapura também ajudou e incentivou as empresas locais a explorar as oportunidades na economia internacional.

Nesta perspetiva, de acordo com Serra (1996), o *Economic Expansion Incentives Act*, publicado em 1967 previa um conjunto de incentivos fiscais para determinadas indústrias exportadoras, nomeadamente (i) a redução de impostos sobre lucros de 40% para 4% ao longo de um período de 5 a 15 anos, (ii) a isenção de pagamento das taxas alfandegárias e do regime de quotas e importação aos *inputs* para as empresas exportadoras, (iii) a isenção do pagamento de taxas alfandegárias de importação de equipamentos destinados à indústria exportadora e (iv) a redução ao mínimo dos limites à repatriação de lucros de empresas estrangeiras, entre outros. Com estas medidas o governo pretendia incentivar o desenvolvimento do setor industrial, substituindo a lógica de proteção, característica de modelos de substituição de importações, pela de subsídios implícitos característica de modelos de orientação para exportáveis. Um papel central neste esforço desempenhou a criação de todo um ambiente económico, social e político capaz de atrair investidores estrangeiros (e não só), tornando o país num quase paraíso fiscal (Soon & Tan, 1993).

CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE SEYCHELLES

Os anos 1970 são identificados com a fase da reestruturação industrial em Singapura. Enquanto o objetivo na segunda metade da década de 1960 tinha sido promover investimentos mão-de-obra intensivos e direcionados para as exportações, a partir dos anos 1970 o objetivo passou a ser o *catch-up* tecnológico com o abandono de políticas económicas dirigidas à expansão de setores tais como o têxtil, vestuário, reparação de navios e montagem de componentes, para os setores intensivos em conhecimento e em tecnologia tais como computadores, eletrónica, maquinaria e produtos farmacêuticos de modo a gerar mais valor acrescentado (Serra, 1996; Shin, 2005).

Uma vez superada a crise económica decorrente do choque petrolífero de 1973, Singapura dá início, a partir de finais da década de 1970, à implementação da “segunda Revolução industrial”, processo que teve lugar no período 1979-84, assente na adoção de uma nova política salarial de incentivo à subida de salários como forma de obrigar os empresários, já instalados, a fazerem a reconversão das tecnologias e incentivar apostas em setores *capital-skill* e tecnológico- intensivos. De acordo com Soon & Tan (1993), esta nova orientação de política económica produziu os seus efeitos através do *upgrading* do setor de manufaturas onde a produção de bens incorporava maior valor acrescentado. Desde a década de 80 o país também promoveu o turismo como parte da sua estratégia de diversificação económica, tendo o número de turistas que visitam Singapura ao longo dos anos passado de 2,6 milhões de visitantes em 1980 a 6,2 milhões em 1998 (Shin, 2005).

Em face das dificuldades vividas, quer como resultado da estratégia de reestruturação industrial através da política salarial, quer ainda dos efeitos da crise económica mundial, a economia de Singapura enfrentou, em inícios da década de 1980, uma profunda recessão com o PIB a baixar para valores negativos (-2%). Uma vez identificadas as causas, o governo muda, uma vez mais, de estratégia económica, retrocedendo nas medidas de promoção industrial por via do agravamento salarial, com algumas medidas no sentido da sua redução (Soon & Tan, 1993). Assim, assistiu-se a uma clara opção do governo em atuar sobre a competitividade externa da economia através de políticas de oferta (nomeadamente, através da redução de custos de produção) e não através de uma política cambial de desvalorização da moeda nacional, estratégia

CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE SEYCHELLES

esta inserida numa opção de longo prazo de captar o maior volume possível de investimentos estrangeiros produtivos e financeiros (Serra, 1996).

Simultaneamente, o *Economic Development Board* e a *Singapore Monetary Authority* intensificaram as suas políticas de atração de capital para setores de serviços, nomeadamente financeiros com o objetivo de transformar Singapura num centro de serviços para o Sudeste Asiático, ao mesmo tempo que prosseguem os esforços de *upgrading* tecnológico industrial e incentivos a empresas de setores mais mão-de obra e menos *skill* intensivos a se deslocalizarem para outros países da região. De notar que a emergência de Singapura como uma das principais praças financeira do mundo, nomeadamente da Ásia Oriental decorre do processo de modernização da sua economia e dos esforços de melhoria das telecomunicações associados à tradição de entreposto comercial desta cidade-Nação (Shin, 2005). A tabela 7, a seguir, sintetiza alguns dos indicadores que retratam o resultado de todo o percurso no período analisado.

Tabela 6: Alguns Indicadores sobre evolução de Singapura (1960-1990)

Indicador	1960	1970	1980	1990
População	1,6	2.1	2.4	3.0
PIB percapita (US\$)	443	914	4.645	11.950
Crescimento PIB (%)	8.7	9.4	7.2	6.9
Contribuição de sectores no PIB (%)				
Primário	3.3	2.5	1.3	0.4
Construção	11.5	11.7	8.9	6.7
Manufaturas	19.2	25.4	28.6	26.1
Comércio e Transportes	30.6	30.9	30.0	28.5
Serviços Financeiros	35.4	29.5	31.2	38.3
Abertura económica (Exp+Imp/PIB)	356	210	370	327

Fonte: Banco Mundial, World Data 1995, PNUD

Em Seychelles, o governo do Partido do Povo Unido de Seychelles (SPUP), instituído após o golpe de Estado de 1977, seguiu um modelo de economia centralizada de orientação socialista, com os processos económicos administrados através de planos quinquenais de desenvolvimento e tendo em vista uma reforma conducente a distribuição da riqueza, incluindo terra e capital (Rodjid et al, 2013). Os planos quinquenais continham estratégias setoriais e listas de projetos de investimentos sociais e produtivos. O referido modelo de desenvolvimento atribuiu ao Estado um papel forte e dominante na economia, incluindo na prestação gratuita de serviços públicos essenciais, tendo-se traduzido num setor de empresas públicas relativamente grande e num generoso sistema de assistência social (Rodjid et al, 2013).

Como prioridade igualmente importante para o governo do pós-independência foi a criação de emprego, tendo nesta perspetiva sido criadas empresas públicas que cobriam um amplo espetro económico (transporte público, incluindo o aéreo, a indústria hoteleira, de retalho e manufatura, serviços de importação e de exportação, agricultura, portos e serviços marítimos, energia, serviços bancários, serviços médicos, escolas e educação, entre outros), tendo-se tornado o principal ator económico e o principal empregador, a par do seu papel de regulador (Rojid et al, 2013). Até à primeira metade dos anos 1990 o setor estatal absorvia dois terços da mão-de-obra formal. A política do governo foi orientada para o controlo estatal rigoroso de todas as áreas da economia (através de monopólios estatais), incluindo a importação e comercialização de produtos de consumo efetuados através do Conselho de Marketing de Seychelles (IMF-SM/04/19).

Para Rojid et al. (2013), o turismo começou a crescer mesmo antes da independência quando o aeroporto internacional de Seychelles se tornou operacional em 1871, momento a partir do qual, a procura destas ilhas enquanto destino turístico se terá multiplicado significativamente. Entretanto, o governo do pós-independência nacionalizou alguns grandes hotéis e a indústria de serviços e controlou vários outros hotéis através da empresa estatal *Companhie Seychelloise de Promotion Hotelière* (COSPROH), o que levou ao enfraquecimento do setor privado, tendo este perdido a capacidade de produzir e competir com as demais empresas públicas do ramo à medida que os recursos eram desviados para atividades conduzidas pelo Estado.

No entanto, na década de 1990 o país empreendeu, mesmo sem recurso ao FMI, um programa agressivo de privatizações para promover uma economia de mercado com a intenção de integrar-se, progressivamente, no mercado global, processo que ocorreu em duas frentes, nomeadamente (i) a privatização de empresas estatis e (ii) o fornecimento de incentivos financeiros e fiscais aos investidores (Larose, 2003). Além disso, o governo realizou investimentos complementares em aeroportos, transportes internos, telecomunicações e na formação de quadros. Ainda, segundo Larose, a estratégia de crescimento das ilhas Seychelles incluiu políticas nas seguintes áreas:

- (i) Políticas de promoção das exportações, no âmbito da qual é publicada em 1995 a Lei que cria a Zona de Comércio Industrial destinada a oferecer concessões comerciais a potenciais investidores que na Zona de Comercio Internacional de Seychelles (SITZ).

- (ii) Desenvolvimento tecnológico, em que Seychelles passou a oferecer incentivos às empresas que desejam investir em novas tecnologias como meio de melhorar a produtividade e a eficiência económica. Os incentivos eram baseados em financiamento concecional ou com taxas de depreciação aceleradas do capital investido (Larose, 2003; Banco Central de Seychelles, 1999).
- (iii) Desenvolvimento de Pequenas e Médias Empresas, com a institucionalização em 1995 do *Small Business Bureau* como uma divisão da *Seychelles Industrial Development Corporation* (SIDEDEC) para apoiar os empreendedores que desejassem iniciar, melhorar ou expandir um pequeno negócio. Em 1996 o governo estabeleceu o programa de empresas jovens (*Youth Enterprise Scheme*) para conceder empréstimos bonificados e outra assistência administrativa a jovens empreendedores com planos de negócios viáveis. Também foi criado um Mecanismo de Financiamento para Pequenas Empresas (SBFF) com o objetivo de fornecer a cobertura cambial concecional para pequenas empresas com potencial de exportação, enquanto o Banco de Desenvolvimento de Seychelles também apoiava com financiamento aos pequenos empresários.
- (iv) Promoção de investimentos, tendo o governo de Seychelles estabelecido, entre 1994-95 um pacote legislativo que inclui o *International Business Authority Act* de 1994, o *International Trusts Act* de 1994 e o *Investment Promotion Act* de 1994. Estes diplomaslegislativos foram projetados para atrair IDE. Em novembro de 1995 a Assembleia Nacional aprovou o *Economic Development Act* que visava complementar a legislação existente. Seychelles também assinou Tratados de Dupla Tributação com vários países, incluindo a China, a Indonésia e a África do Sul. A respeito, Larose (2003, p.39) afirma:

The Seychelles International Business Authority (SIBA) is an independent corporate body responsible for the promotion of Seychelles as an offshore jurisdiction. The companies located in the Seychelles International Trade Zone (SITZ) are offered a list of benefits, including no corporation, trades, capital gains, and

*CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS
MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE
SEYCHELLES*

withholding taxes, no social security contributions, and no restriction to foreign ownership. The SITZ also offers other advantages such as the possibility to employ exclusively foreign labour, efficient company registration facilities, and guaranteed residency for owners and operators.

- (v) Reformas do setor bancário, com a alteração da Lei Orgânica do Banco Central de Seychelles, de 1982 e demais diplomas que regulam o setor financeiro nacional;
- (vi) Participação de setor privado, com a institucionalização de um Conselho Económico Conjunto para permitir uma estreita colaboração entre o governo e o setor privado para tratar de questões de interesse nacional.

Como resultado destas medidas, durante mais de uma década e meia, Seychelles experimentou um crescimento económico substancial, tendo o setor turístico servido de alavanca para o desempenho dos demais setores. Apesar de oscilações nos fluxos turísticos (resultantes de choques externos), o país cresceu em média cerca de 10% ao ano, durante o referido período (IMF- SM 86/148, 1986). Entretanto, em inícios dos anos 1990 a trajetória de desenvolvimento de Seychelles desacelerou-se (IMF -SM/04/19): a forte presença do Estado na economia começou a dar sinais de esgotamento; a economia tornou-se propensa à instabilidade, culminando, em 2008, numa crise económica e da dívida; a manutenção das conquistas sociais do período pós-independência resultaram numa pressão crescente sobre as finanças nacionais durante as décadas de 1980 e 1990 e a despesa do Estado passou a absorver cerca de 65% do PIB (IMF -SM/04/19). Os esforços para mobilizar receitas proporcionais se mostraram insustentáveis devido ao uso de tratamentos fiscais preferenciais na década de 1990. Os elevados défices do setor público que atingiram até 22% do PIB em 1998, juntamente com uma taxa de câmbio fixa e cada vez mais supervalorizada, geraram grandes défices em conta corrente (IMF -SM/04/19).

Rodjid et al (2013) consideram que o término da Guerra Fria no início dos anos 90, com os efeitos da *perestroika* a repercutirem-se na Europa Oriental e na ordem mundial emergente, também, deixaram Seychelles mais vulnerável. Os avanços tecnológicos tornaram a base de rastreamento de satélites dos EUA desnecessária e os Estados Unidos anunciaram a sua retirada. Por conseguinte, a ajuda ocidental diminuiu e as doações em dinheiro e em capital caíram. Sobre este contexto, Rodjid et al (2013, p.5) afirmam:

*CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS
MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE
SEYCHELLES*

“As assistance from both Western and Eastern blocks evaporated, instead of confronting the new reality Seychelles expanding its borrowing because of both growing requirements for hard currency and fiscal deficits -all homens of major structural imbalances”

Além disso, para Rodjid, os ventos da mudança política também passaram por Seychelles, anunciando uma nova era, a da política multipartidária. Assim, na viragem do século XX a trajetória de desenvolvimento de Seychelles abrandou-se, tendo-se tornado num dos países mais endividados em termos *per capita*. Com o objetivo de corrigir tais desequilíbrios e recolocar o País na senda do crescimento, em 2007, o Governo lançou o plano de desenvolvimento a médio prazo denominado "Estratégia Seychelles 2017", visando a duplicação do valor nominal do rendimento *per capita* em dez anos e uma redução da dívida pública para 60% do PIB.

A “Estratégia Seychelles 2017” fornece um modelo para o crescimento económico sustentado, estimulando o desenvolvimento do sector privado e reduzindo, gradualmente, as atividades comerciais do Estado. Na sua declaração de missão, a estratégia visa duplicar o PIB de Seychelles ao longo de um período de 10 anos, concentrando-se na expansão contínua do turismo e da pesca e no desenvolvimento do setor de serviços financeiros (World Bank, 2013). Entre os objetivos estratégicos contavam-se (i) o fortalecimento do sector privado, destacando-se a relevância do turismo e das pescas na economia e o foco na melhoria da competitividade das empresas; (ii) a promoção do desenvolvimento do setor de serviços financeiros para complementar o crescimento dos setores de pesca e turismo e como uma jurisdição internacionalmente reconhecida para serviços *offshore*; (iii) o desenvolvimento e otimização do potencial dos negócios *offshore*, incluindo armazenamento, abastecimento e distribuição regional de petróleo, operações internacionais de frota de petroleiros e exploração de petróleo; (iv) boa governação e facilitação de negócios; (v) reforço da capacidade técnica e institucional, (vi) justiça e coesão social; (vii) proteção do meio ambiente.

A estratégia “Seychelles 2017” assenta numa visão para o crescimento orientado para as exportações, suportado por um conjunto de incentivos fiscais com vista à atração de investimentos estrangeiros não apenas para o setor turístico, mas também, para as pescas e a agricultura, numa perspetiva de diversificação económica.

6.4. Contexto macroeconómico em que ocorreram os respetivos processos de crescimento (*take off*)

Um aspeto fundamental da nossa análise é compreender o contexto macroeconómico, em particular as políticas macroeconómicas subjacentes ao rápido crescimento destes dois PEID a fim de extrairmos ensinamentos que podem ajudar na compreensão do caso de São Tomé e Príncipe. Destaca-se, neste ponto, as dificuldades (particularmente, no caso de Seychelles) na obtenção de séries estatísticas relativas ao período analisado. No entanto, para uma melhor aferição do contexto, os dados foram obtidos de múltiplas fontes, essencialmente secundárias, tendo sido usada a técnica de cruzamento de informações.

Singapura, de acordo com o relatório das Nações Unidas (UN, 2000), teve desde a independência uma experiência incomum com um crescimento económico sustentado, um elevado influxo de IDE, baixa inflação e elevada taxa de poupança, tendo o PIB real aumentado mais de treze vezes entre 1960 e 1999 acompanhado de um declínio acentuado do número de pessoas pobres e da mortalidade infantil (UN, 2000). Kee & Hoon (2005) destacam que impostos baixíssimos, isenção e incentivos fiscais e o desenvolvimento de um ambiente totalmente pró-mercado passaram a atrair investidores estrangeiros que começaram a ver em Singapura possibilidades formidáveis para a realização de negócios.

Com efeito e tal como se pode observar na Tabela 8, o desemprego e os níveis de inflação mantiveram-se baixos em cerca de 2% durante quase cinco décadas, exceto na década de 1970 quando a inflação terá subido para 5,8% em média na década, principalmente devido à crise do petróleo e as tendências inflacionárias das economias ocidentais. Tal situação terá levado Kee & Hoon (2005) a afirmar que Singapura contrariou a teoria da curva de *Philips* ao registar um declínio constante no desemprego sem alimentar pressões inflacionárias.

Tabela 7: Singapura, Indicadores macroeconómicos (1960-1997)

	1960-69	1970-79	1980-89	1990-97
Crescimento do PIB	8.0	8.3	6.7	8.7
Taxa de inflação anual	1.1	5.8	2.4	2.6
PIB percapita	443	914	4645	19850
Desemprego	-	6.0	3.0	2.1
Poupança interna (% do PIB)	-2.6	18.2	38.4	43.8
Investimento (% do PIB)	9.5	32.5	40.7	38.0
Taxa de câmbio S\$/US\$	-	3.1	2.1	1.8
Reservas cambiais (Mil milhões de US\$)	1728	2937	13960	36141
Exportações (milhões US\$)	72	593	12059	34670

Fonte: Banco Mundial, World Data 1995; *The Economist*, 26th January-1st February, 2002; www.singstat.gov.sg

Um dos elementos cruciais na estratégia de Lee Kuan Yew era uma moeda forte e estável. Assim, Singapura instituiu desde 1967 o sistema de *Currency Board*, um regime monetário no qual não há política monetária nem interferência política (Sy & Rivera Batiz, 2000; Shin, 2005). *Currency Board* é o sistema utilizado quando se quer adotar uma genuína "âncora cambial", o que faz com que a moeda do país que o adotar se torne num mero substituto de uma moeda estrangeira (Sy & Rivera Batiz, 2000). Neste sistema, a moeda nacional é totalmente ancorada a uma moeda estrangeira (no caso do dólar de Singapura, nascido ancorado à libra esterlina, tendo depois sido ancorado ao dólar e, atualmente, a uma cesta de moedas) e a variação da base monetária nacional dá-se de acordo com o saldo da balança de pagamentos. A única função de um *Currency Board* é trocar a moeda nacional (que ele próprio emite) por moeda estrangeira *e vice-versa*, a uma taxa fixa (Sy & Rivera Batiz, 2000).

Além de estabilizar a moeda, a *Currency Board* impõe forçosamente uma disciplina ao sistema bancário e às políticas fiscais do governo. Para Singapura, o regime de *Currency Board* proporcionou estabilidade cambial (Tabela 7) e uma moeda plenamente segura e convertível, o que atraiu investimentos estrangeiros massivos. Atualmente, o dólar de Singapura encontra-se indexado a uma cesta de moedas das principais economias do mundo, cabendo à Autoridade Monetária a salvaguarda do seu valor perante as principais moedas do mundo.

Destaca-se igualmente que ao contexto de estabilidade macroeconómica em que decorreu o processo de transformação económica de Singapura não é alheio a política orçamental, tradicionalmente restritiva apesar da grande interferência do Estado na economia (Shin, 2005). De acordo com esta autora, a política orçamental estava orientada para a promoção de crescimento económico de longo prazo, em vez de mudanças cíclicas ou de distribuição de rendimento. O rigoroso controlo do saldo orçamental (tradicionalmente, positivo) terá sido um dos instrumentos fundamentais da política económica de Singapura. As receitas totais entre 1965-1970 passaram de 17% para 20% do PIB, enquanto as despesas baixaram de cerca de 21% para perto de 17% no mesmo período (Shin, 2005). Por conseguinte, graças à sua situação fiscal sã e aos excedentes orçamentais constantes ao longo de anos, o país atingiu um nível elevado de reservas cambiais (Tabela 8).

CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE SEYCHELLES

Toh (1997) destaca um amplo “*crowding-up impact*” do investimento público. Para este autor, o investimento público desempenhou um papel complementar ao investimento privado, o que terá proporcionado um aumento significativo da capacidade de absorção da economia e da confiança dos investidores.

A política fiscal (sem necessidade de recurso ao crédito para se financiar) ajudou Singapura a manter uma política monetária de alguma contenção, mas, procurando acompanhar o crescimento do produto (sem o limitar e facilitando-o de certa forma) e o controlo das pressões inflacionistas geradas, normalmente por ritmos de crescimento tão acelerados (Kee & Hoon, 2005). Livre de preocupações fiscais, a Autoridade Monetária de Singapura pôde concentrar-se no seu objetivo principal que é a manutenção da estabilidade e da confiança na moeda nacional. A política monetária foi, de acordo com Kee & Hoon (2005), sempre cautelosa no acompanhamento da expansão económica, tendo dado, também, um contributo a estabilidade de preços. Isto terá acontecido, segundo estes autores, através de dois mecanismos, nomeadamente o controlo da oferta monetária e os efeitos desta sobre a taxa de juro e o mercado cambial. A moderação da oferta da moeda permitiu manter taxas de juro atrativas para o capital estrangeiro, ao qual as empresas recorriam, cada vez mais, para tentarem compensar os efeitos da apertada política monetária, nomeadamente, quanto à disponibilidade de crédito e à taxa de juro praticada (Kee & Hoon, 2005).

Tabela 8: Singapura, taxa de variação da oferta monetária (1965-73)

1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
3.3	14.1	-2.1	21.4	18.5	15.1	7.9	35.5	10.4

Fonte: FMI, International Financial Statistic Yearbook 1994

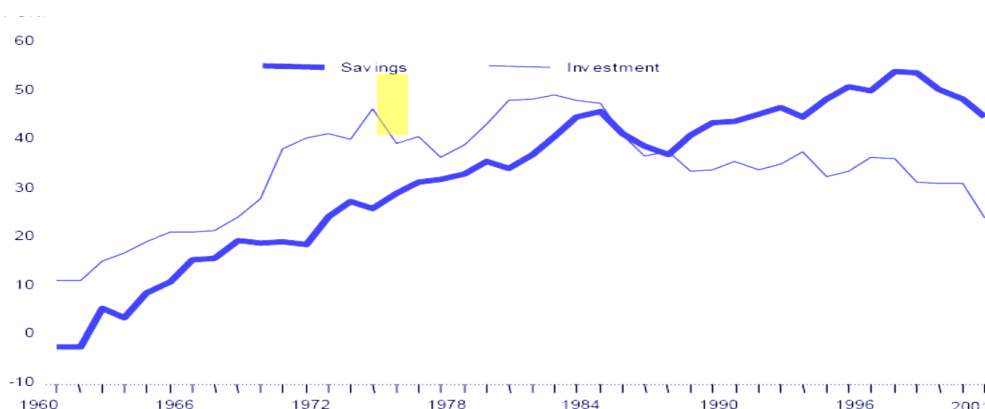
Bee-Yan (1991) destaca o facto de a orientação da política monetária de Singapura ter sido manter uma taxa de câmbio forte para o Dólar de Singapura, enquanto se assegura a liquidez necessária para acomodar o crescimento económico real. O autor adianta ainda que, subjacente a esta ênfase nas metas para a taxa de juro e para o crescimento da oferta da moeda na condução da política económica estava a noção de que a taxa de câmbio é um instrumento relativamente mais importante no contexto de uma economia pequena e aberta como é a de Singapura.

Elevados níveis de poupança e de investimentos marcaram, também, a política de desenvolvimento de Singapura, fruto de um crescente nível de rendimentos (tabela 9) e da produtividade (Wong, 1986; Banco Mundial, 2009). A poupança nacional bruta passou

CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE SEYCHELLES

de menos 3% na década de 1960 para uma média de 28% na década de 1970, posteriormente para 41% na década de 1980, tendo atingido quase 45% em 2001 (Gráfico 8). Phang (2001) afirma que os défices entre poupança e investimento durante o período de 1965 a 1985 (Gráfico 8) deveram-se a um aumento do investimento e não a um declínio da poupança, que coincidiu com a rápida industrialização e expansão das indústrias. Phang destaca, também, a preponderância da poupança do setor público, que passou de menos de 25% da poupança nacional em 1975 para 60% em 1985 e investidas em setores de infraestrutura e de educação (Banco Mundial, 2009).

Gráfico 3: Singapura: Evolução das taxas de poupança e de investimentos (em % do PIB)



Fonte: Banco Mundial, www.singstat.gov.sg (consultado em 10 de outubro de 2019)

Assim, a mobilização de recursos domésticos parece ter desempenhado um papel muito importante ao lado do capital estrangeiro no desenvolvimento económico de Singapura (Banco Mundial, 2009).

Quanto a Seychelles, o processo de crescimento decorreu num contexto de economia centralmente planificada com controlos sobre todos os preços, um regime de taxa de câmbio fixo ao Direito Especial de Saque, com fortes restrições cambiais, uma política fiscal expansionista, baixo nível de reservas cambiais e um setor público, relativamente grande. No entanto, as taxas de inflação se mantiveram baixas (IMF- SM 86/148, 1986).

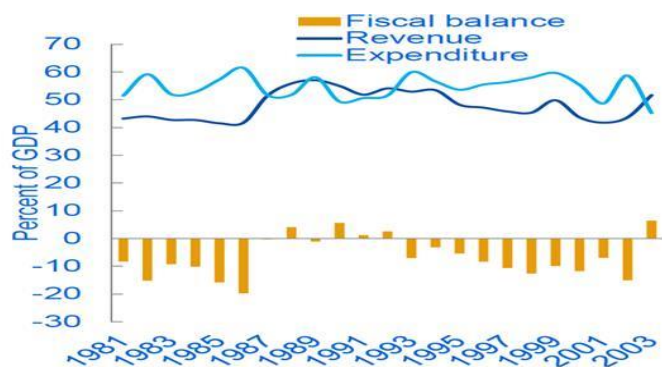
Um aspeto marcante da estratégia de crescimento de Seychelles na década de 1990 foi o expansionismo fiscal (Gráfico 9), tendo o gasto público excedido consideravelmente a receita, causando uma excessiva acumulação da dívida, tanto externa quanto doméstica

CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE SEYCHELLES

(Rojid et al, 2013). Rojid et al, (2013) identificam duas fases na gestão das finanças públicas durante o período do *take off* de Seychelles.

A primeira fase, de uma política fiscal expansionista (1982-1986), caracterizada por um lento crescimento da receita pública (que passou de 41% em 1981 para 46% em 1985), acompanhado por um aumento do gasto público (de 51,5% para 64,3%) no mesmo período. Como resultado, o déficit em relação ao PIB passou de 8,8% para 14,9% no mesmo período, financiado, essencialmente por empréstimos ao setor bancário, tendo a dívida pública interna atingido 50% do PIB. A segunda fase, de relativa restrição (1987-1992), em que a redução do déficit (e um pequeno excedente em 1990) deveu-se à diminuição da despesa (de 52% do PIB em 1987 para 49,4% em 1990), enquanto a receita e subsídios passam de 45,3% do PIB para 49,6% no mesmo período. No período 1991-92, enquanto os gastos subiam apenas ligeiramente, a dívida interna estabilizou-se em cerca de 43% do PIB (World Bank, 2013). No entanto, tal situação voltou a deteriorar-se a partir de meados da década de 1990 com a receita a cair (45% do PIB entre 1995-98) e o gasto a subir (60% do PIB no mesmo período) à medida que o serviço público se expandia. As despesas de capital, que foram em média de 11% do PIB entre 1990-94, atingiram 13,7% do PIB entre 1998-2000 (Rojid et al, 2013).

Gráfico 4: Seychelles, Receita, Despesa, Saldo Fiscal (1981-2003)



Fonte: World Bank Country Report, 2017

Seychelles também enfrentou um rápido aumento dos preços domésticos com a inflação a aumentar de 3% em 1990 para quase 7% em 1999 (Tabela 9), impulsionada pelos gastos públicos que aumentaram, rapidamente, em percentagem do PIB durante a década em análise (Larose, 2003). A política fiscal de orientação expansionista dos anos 1990 trouxe fortes desequilíbrios da balança de pagamentos e severa escassez de divisas

CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE SEYCHELLES

que foram tratadas por regulamentos restritivos sobre a compara de divisas e um sistema complexo de requisitos de entrega e alocações prioritárias (IMF, 2008). A política cambial estabelecia a obrigatoriedade de os exportadores cederem maior parte de divisas aos bancos comerciais que, por sua vez, deviam ceder parte destas divisivas (45%) ao banco central para o financiamento de importações de bens essenciais (FMI, 1994).

Tabela 9: Seychelles: Alguns indicadores macroeconómicos (1996-2000)

	1996	1997	1998	1999	2000
Inflação	-1.1	0.6	2.6	6.4	6.3
Dívida (%do PIB)	29.9	28.2	35.1	31.7	
Taxa de câmbio	4.97	5.03	5.26	5.34	5.71
Reservas cambiais	21.8	26.3	21.6	30.4	43.7
Balança corrente	-56.5	-63,2	-124.6	-114.3	-61.5
Importações	-262,7	-302.7	-351.6	-377.6	-351
Exportações	77.9	115.2	123.4	145.2	170.1

Fonte: Banco Mundial

As décadas de 1980 e 1990 foram também marcadas por uma pesada influência do banco central que financiava grandes défices públicos) e pelo surgimento do mercado informal de divisas, fruto da escassez destas no mercado formal. No relatório do FMI (1994, p.17) sobre a evolução da situação de Seychelles, lê-se:

“The Central Bank was still heavily influenced by the government and the laws allowed the government to control monetary policy. The principal Secretary of the Ministry of Finance was also the Governor of the Centrak Bank, a practice that persisted for several years. After de Cold War it was virtually impossible to keep government spending in check, and the Centrak Bank was bankrolling large deficits.”

É importante destacar que em finais da década de 1980 Seychelles já tinha um sistema financeiro, relativamente desenvolvido com o banco central a exercer o controlo e a supervisão de um conjunto de seis bancos comerciais (IMF- SM/90/70, 1990). No entanto, Seychelles mantinha um sistema de movimento de capitais bastante aberto, permitindo a livre circulação de ativos e passivos com o exterior. A viabilidade da balança de pagamentos do país estava assegurada pelas entradas turísticas que contribuíam com dois terços das receitas externas (IMF- SM/90/70).

Com o objetivo de atrair investimentos, apesar das restrições cambiais, o governo de Seychelles concedia a investidores estrangeiros condições fiscais muito atrativas. A Lei de promoção de investimentos de 1994 combinada com a lei de incentivos ao setor turístico de 2003 (Tourism Incentives Act) forneceram incentivos como (i) longos períodos de isenção no pagamento de impostos, (ii) depreciação acelerada das despesas com edifícios e

CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE SEYCHELLES

equipamentos e (iii) isenções de taxas comerciais, de combustíveis e de bens e serviços. Além disso, os investidores eram autorizados a reter parte das divisas provenientes das suas exportações. No entender de Rojid et al (2013), estes incentivos atingiram os seus objetivos, tendo os investimentos em hotéis sido, em média de USD 40 milhões por ano entre 1996 e 2000 e excedido USD 50 milhões por ano entre 2000-04.

Numa primeira tentativa de correção dos desequilíbrios acima mencionados, o governo de Seychelles adotou, em 2003, o chamado Programa de Reforma Macroeconómica, entretanto falhado, devido o ritmo lento e a natureza pouco vigorosa das medidas (FMI, 2013). Fortemente dependente da importação de alimentos e de combustível, o aumento dos preços destes produtos no mercado global levou a um aumento da inflação para 38% (em base anualizada) em agosto de 2008 (FMI, 2013).

Uma vez que as medidas adotadas não foram insuficientes para corrigir os desequilíbrios macroeconómicos, as vulnerabilidades do país se mantiveram elevadas: a escassez persistente de divisas resulta em escassez de outros itens básicos; a inflação manteve-se elevada, tendo atingido os 63% em finais de 2008 e a dívida externa pública crescente representava 98% do PIB (US\$ 808 milhões, dos quais US\$313 milhões de atrasados) em 2008 (FMI, 2013). Em 2007/2008 o choque dos preços de petróleo e de géneros alimentícios afetou seriamente as reservas externas do país, tendo-o levado a entrar em mora, relativamente à dívida privada (FMI, 2013).

Por conseguinte, com o objetivo de impedir que o país entrasse numa crise económica, o governo desencadeou, em 2008, um programa de reformas apoiado pelo FMI para a completa liberalização do mercado de câmbios e restaurar a sustentabilidade da economia. A moeda nacional de Seychelles, a rupee, que tinha um regime cambial fixo a um cabaz de moedas passou, a partir de 2008, a estar vinculada a um regime de taxa de câmbio flexível. Consequentemente e de acordo com o relatório do Banco Mundial (2017), as medidas de reforma implementadas restabeleceram a estabilidade macroeconómica. Apesar da rápida depreciação da moeda e do aumento significativo da inflação (que atingiu 63% em 2008), a moeda estabilizou-se em meados de 2009 e em agosto do mesmo ano a inflação baixou para 39% e o desemprego para 4% (Rojid et al, 2013).

CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE SEYCHELLES

Além das medidas de política macroeconómica implementadas, um aspeto determinante deste sucesso terá tido, segundo Rojid et al (2013), a estratégia de comunicação ao público adotada pelo governo. Uma comunicação direta e contínua que manteve o público informado sobre o objetivo e os resultados esperados das medidas de política facilitou a implementação do programa de reformas (Rojid et al., 2013). O Banco Mundial no seu relatório (2017) destaca as bem-sucedidas reformas que colocaram Seychelles, de volta, em direção à prosperidade compartilhada. As condições macroeconómicas se estabilizaram num período de quatro anos e o crescimento económico foi retomado apesar do cenário económico global desafiador do pós-crise.

Em 2012 o rendimento *per capita* recuperou o seu nível anterior à crise (quando caiu 20% entre 2006 e 2009), continuando em crescimento. O Banco Central de Seychelles acumulou, aproximadamente US\$ 500 milhões em reservas cambiais (equivalentes a cerca de 4 meses de importações) ao mesmo tempo que a dívida do governo em relação ao PIB caiu para menos de 70%. A respeito, no Relatório do FMI (2019, p.41) lê-se:

“Seychelles has made remarkable progress in consolidating economic stability and sustainability under successive Fund programs. Anchored by prudent policies and bold structural reforms, the country has enjoyed strong economic growth and has built up reserve buffers to an adequate level. Seychelles was the first country in sub-Saharan Africa to be designated a high-income country by the World Bank in 2016. Public-debt-to-GDP ratio has declined by two thirds since the 2008 crisis.” (IMF Country Report n° 19/194, p.41).

Uma combinação de fatores e de medidas de política económica tornou possível colocar, com sucesso, a economia de Seychelles num contexto de estabilidade macroeconómica e posicionar o país num novo ciclo de crescimento. Rodjid et al (2013) destacam como determinantes deste sucesso (i) objetivos e prioridades claros, (ii) uma liderança e comprometimento político, (iii) apoio das partes interessadas e do povo de Seychelles, (iv) elaboração de políticas baseadas em evidências e (v) assistência de instituições multilaterais e de demais parceiros.

6.5. Principais determinantes do sucesso económico

Inúmeros estudos procuram identificar os fatores que podem ter determinado o sucesso do desenvolvimento destes dois PEID, dentre os quais destacamos os seguintes.

- (i) A existência de uma visão

A visão estratégica parece surgir em ambas as experiências como o fio condutor e aglutinador de uma política eficaz de desenvolvimento, capaz de harmonizar e orientar os atores nacionais numa visão clara sobre o posicionamento global, onde o país se encontra e para onde quer ir.

Singapura parece, a este nível, o melhor exemplo de como a visão estratégica produz efeitos positivos no desenvolvimento de uma política competitiva de sucesso. Estudos como os do FMI (1993), Serra (1996), UNCTAD (1996), entre outros, tendem a atribuir o sucesso do crescimento económico e prosperidade de Singapura à liderança visionária de Lee Kuan Yew que ao longo de cerca de três décadas conduziu os destinos desta cidade-Nação com ideias claras sobre como promover o crescimento num país com as características de Singapura de então e orientar a modernização do país numa estratégia de crescimento orientado para as exportações.

Associado à visão destaca-se, também, o planeamento estratégico. Este percurso de Singapura foi marcado por planos de desenvolvimento económico que apresentavam a visão de crescimento, os objetivos a atingir em determinado prazo e as medidas necessárias para que tais objetivos fossem alcançados. De acordo com Serra (1996), todos os planos foram objeto de discussão pública e de divulgação permanente para que todos os intervenientes e os cidadãos, em geral, compreendessem o caminho que estavam a seguir e pudessem sentir os resultados das medidas adotadas. Além disso, uma política de análise permanente da envolvente interna e externa e os esforços de reavaliação regular dos objetivos estabelecidos e do seu ajustamento em função da envolvente externa, permitiram a Singapura prever situações potencialmente desfavoráveis ao seu crescimento e ajustar a sua estratégia e os instrumentos adotados por forma a prosseguir o rumo idealizado. Serra admite que esta atitude proativa e pragmática de Singapura parece ser uma das características mais marcantes do processo de crescimento e desenvolvimento deste país, cujos resultados não deixam dúvidas quanto à sua eficácia.

Quanto a Seychelles, o governo teve desde a independência uma perspectiva clara para o futuro do país: a melhoria das condições de vida dos cidadãos, tendo adotado para tal um modelo de economia centralizada de orientação socialista assente na elaboração de planos quinquenais de desenvolvimento. A opção por tal regime deve ser situada no contexto geopolítico mundial daquele momento em que os novos Estados saídos dos processos de descolonização se viram compelidos a seguir a chamada “via não capitalista de desenvolvimento”. A experiência de Seychelles, à semelhança da de Singapura, destaca a relevância para um PEID de uma visão e de uma estratégia de crescimento definida internamente e gerida com mestria.

(ii) A estabilidade política

A estabilidade política vivida ao longo do período analisado parece ter sido, também determinante no sucesso obtido por ambos os PEID (Serra, 1996; Shin, 2005; Rojid et al. 2013).

No caso de Singapura, esta estabilidade se traduz no facto de o processo de crescimento ter decorrido sob as orientações de um único chefe de Governo que ao longo de 30 anos foi ajustando a sua estratégia em função das circunstâncias ditadas pela conjuntura interna e internacional. Na perspectiva de Serra (1996), o facto de Lee Kuan Yew não ter enfrentado grandes forças que tentassem conter a sua política de desenvolvimento foi importante para o sucesso da estratégia implementada por Singapura.

Efetivamente, Barro (1991) investiga o impacto da instabilidade política sobre o crescimento económico e conclui que existe uma relação inversa e estatisticamente significativa entre estas variáveis e o crescimento económico. Fosu (1992), por seu lado, mostra que o índice de instabilidade política pode ser um determinante significativo no crescimento do PIB em toda a África.

(iii) Políticas económicas acertadas

Diversos estudos tais como Siddiqui (2010), Rojid et al. (2013) atribuem o sucesso do crescimento de ambos os países, principalmente, a estratégias orientadas para a exportação. Para estes autores, políticas económicas acertadas desde início e aplicadas de

maneira eficiente, o investimento no capital humano, bem como uma boa governança fizeram de ambos os PEID um destino atrativo para investimentos.

A criação de (i) um ambiente macroeconómico são, estável, previsível e atrativo; (iii) um ambiente de negócios favorável, incluindo a flexibilidade laboral; (iv) legislação social e ambiental favorável aos negócios; (v) uma excelente infraestrutura de apoio à atividade produtiva e (vi) uma força de trabalho instruída, grande parte fluente em inglês permitiram a atração de investimentos, sobretudo na primeira fase do crescimento (Serra, 1996; Richardson, 1994; Shin, 2005).

Importa destacar, também, que ambos os países também estabeleceram importantes acordos de livre comércio com vários países, sendo Singapura com os Estados Unidos, a China, a Associação das Nações do Sudeste Asiático e a União Europeia e Seychelles com a China, Índia, África do Sul, entre outros. Shin (2005) considera que tais fatores atraíram diversas multinacionais alemãs, francesas, americanas, japonesas, entre outras, para Singapura (entre as quais Siemens, Alston, Panasonic, General Electric) com grande agregação de valor e tecnologia à produção. Além disso, o planeamento e investimentos permitiram avanços relevantes na mobilidade, no transporte público, no abastecimento de água e no saneamento básico urbanos, com ganhos económicos e sociais.

(iv) Grande intervencionismo estatal

Ambos os PEID se caracterizam pelo elevado intervencionismo estatal que assumia, quer formas diretas através de empresas públicas, quer indiretas e pouco comuns como é o caso dos diversos “*boards*” instituídos em setores de importância estratégica e que constituem o principal instrumento de intervenção do Estado nestes setores. Singapura, de acordo com Nolan (1990, p.59), é citada como um exemplo de que o desenvolvimento planeado é a " alternativa mais eficiente, tendo implementado um dirigismo racional que combina plano e mercado numa parceria criativa".

No entanto, Toh (1997) destaca uma política autoritária e o controlo da informação como importante característica de Singapura. No entender deste autor, o governo usou meios ditatoriais para abrir caminho para o chamado modelo de "mercado livre", reduzindo os salários para torná-lo competitivo internacionalmente e as diretrizes e intervenções do governo em áreas chave como o mercado de trabalho, empresas estatais

e poupanças forçadas conseguiram levar o país a alcançar com sucesso altos níveis de competitividade. Talvez por esta razão, Toh considera a democracia e a imprensa livre como não essenciais para o desenvolvimento económico, tendo ressaltado que o "autoritarismo" e a "disciplina" são melhores e necessários para atingir taxas de crescimento mais altas.

- (v) Um ambiente legislativo transparente, adequado e previsível

Ambas as economias se destacam pela criação de legislação e de regimes fiscais simples, estáveis, previsíveis e orientados para negócios (Shin, 2005; Rodjid et al, 2013) para que os investidores tenham tempo de fazer crescer os seus projetos em segurança. As alterações efetuadas foram geralmente no sentido de tornar os sistemas mais competitivos em resultado de mutações em outras regiões concorrentes. De acordo com Wilson (1991), a instabilidade legislativa e fiscal pode ser um dos elementos mais nefastos, tanto para investidores externos, como para o setor empresarial interno de qualquer país.

- (vi) Aposta na qualificação de recursos humanos

Outro determinante importante do sucesso tanto de Singapura como de Seychelles é a aposta na qualificação de recursos humanos. Para Pitelis (1991), trata-se de um elemento fulcral em qualquer estratégia de competitividade, sendo também um dos condicionalismos mais gritantes do desenvolvimento dos PEID.

No caso de Singapura, o governo adotou desde cedo um vasto programa de formação e capacitação de quadros com o objetivo de construir um funcionalismo moderno, instruído, motivado para a causa pública e relativamente imune à corrupção (Serra, 1996; Pitelis, 1991). Tais preocupações levaram ao lançamento de um programa de educação que, num horizonte de cinco anos, permitiu o aumento das taxas de frequência no ensino primário (33%), secundário (94%) e universitário, com destaque para as ciências exatas e, em especial, as engenharias (70%) (Serra, 1996; Phang, 2001). O governo de Singapura também atraiu para o seu país polos regionais de universidades reconhecidas mundialmente nos diversos setores estratégicos. Além da aposta num excelente sistema educacional, Singapura também investiu nos setores de habitação e saúde como parte do seu programa de transformação económica (Phang, 2001).

Seychelles terá seguido caminho semelhante, tendo apostado desde muito cedo na qualificação de quadros, garantindo acesso à educação de qualidade para a população. A existência de instituições educacionais e de centros de treinamento de habilidades especiais para apoiar a procura é a prova disso. Por outro lado, desde a década de 1980 o compromisso do governo de construir um sistema abrangente de serviços sociais com o apoio da mobilização total da receita foi, no entender de Phang (2001), notável para um país em desenvolvimento.

Destaca-se que esta opção estratégica feita por Singapura e Seychelles está em linha com Fagerberg (1994) que, ao analisar a relação entre educação e crescimento económico, defende a simultaneidade de investimentos na educação e no capital físico.

Finalmente, é importante destacar outros fatores facilitadores destes percursos de sucesso. Em primeiro lugar, a existência em ambos os PEID analisados de algumas condições infraestruturais, à partida, que poderão ter tido o efeito recursivo nos desenvolvimentos seguintes. Trata-se, no caso de Singapura, da existência de um porto comercial e, no caso de Seychelles, o facto de a mesma já dispor à data de sua independência, de algumas infraestruturas turísticas de qualidade.

Em segundo lugar, destaca-se a localização geográfica. Autores como Armstrong & Kervenoael (1998) e Read (2004) consideram que boa parte do sucesso dos PEID resulta da dinâmica económica regional em que geograficamente se inserem. No entender dos referidos autores, a localização estratégica de Singapura numa área mais populosa e que mais cresce no mundo levou-a a estar numa rota comercial chave entre gigantes como a China, a Índia e o Sudeste Asiático. O mesmo poderia aplicar-se ao caso de Seychelles cuja localização no oceano Índico, frente ao continente asiático poderá ter beneficiado até certo ponto da gravitação na órbita da África do Sul.

Em terceiro lugar, a relevância das parcerias estratégicas. Tyler Cowen, professor de economia da George Mason University nos Estados Unidos e colunista da Bloomberg, realça a proteção dos Estados Unidos da América como um dos fatores determinantes do sucesso de Singapura. Tyler Cowen destaca a existência de vários acordos de cooperação em vários domínios, incluindo a criação de uma zona de comércio livre com os EUA que se enquadravam nos interesses estratégicos americanos na região, o que consubstancia, de acordo com Malcher (2008), numa perspetiva de construção da racionalização do poder do ator forte e da oportunidade de voz para o ator fraco num ambiente de

cooperação. Além de ser um “*stepping stone*” para a consolidação dos negócios norte-americanos e de outros acordos de livre comércio na Ásia, a aliança com Singapura é também um sinal para a ASEAN e para o Leste Asiático dos interesses dos EUA na região (Malcher, 2008). Deste modo, os EUA usufruíam da estabilidade para os seus investidores, abertura de mercados e redução de tarifas. Quanto a Seychelles, deve-se ter em consideração a importância das parcerias estabelecidas com os EUA durante o período da Guerra Fria, e posteriormente com a China, Indonésia e África Sul que permitiram atrair importantes investimentos provenientes destes países, os quais forma importantes para o *take off* (Larose, 2013). Estes fatores parecem evidenciar o carácter “não estritamente endógeno” das determinantes da resiliência económica dos PEID, destacando a relevância, quer da localização geográfica, quer das parcerias externas estratégicas neste processo.

6.6. Síntese das opções estratégicas de crescimento e das políticas seguidas por Singapura e Seychelles

Com o objetivo de compreender os pontos transversais ao sucesso de ambos os PEID analisados, achou-se oportuno comparar as principais opções estratégicas e políticas de desenvolvimento seguidas por ambos, com o objetivo de identificar eventuais semelhanças e diferenças que podem contribuir para o equacionamento da situação de São Tomé e Príncipe. A tabela 10 sintetiza as informações analisadas nas secções anteriores.

CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE SEYCHELLES

Tabela 10: Singapura e Seychelles, resumo das opções estratégicas de desenvolvimento seguidas

	Singapura	Seychelles
Opções estratégicas de desenvolvimento	Industrialização orientada para exportações; Inicialmente, setores intensivos em mão de obra; Mudança para sectores intensivos em capital;	Aposta no turismo e produtos exportáveis; Inicialmente, de orientação centralizada; Alteração para economia de mercado; Diversificação económica, pesca e serviços financeiros.
Estratégias e Políticas seguidas	Planeamento estratégico Economia de mercado, com forte intervencionismo estatal; Capacitação de recursos humanos Desenvolvimento social (habitação, emprego) Capacidade institucional; Combate à corrupção; Estabilidade social, com controlo estatal sobre sindicatos	Planeamento estratégico Monopólios Estatais; Elevada qualificação da força de trabalho; Desenvolvimento social (educação gratuita, habitação e emprego); Promoção da capacidade institucional; Combate à corrupção
Mecanismo de financiamento do crescimento	IDE; Poupança (usada na construção de infraestruturas)	IDE; Endividamento público (infraestruturação)
Políticas de atração de IDE	Incentivos fiscais generosos; Infraestruturação; Formação de qualidade; Legislação transparente; Vários acordos de livre comércio;	Incentivos fiscais generosos; Infraestruturação; Formação de qualidade; Legislação transparente; Vários acordos para evitar dupla tributação;

Fonte: Elaboração da investigadora

Da observação da Tabela 10 constata-se que as trajetórias de crescimento, tanto de Singapura, como de Seychelles apontam para uma conclusão por demais evidente: as principais orientações estratégicas de desenvolvimento de ambos estão assentes, essencialmente nos fatores de competitividade que alicerçam a atratividade do IDE. Ambos os PEID apresentam, em comum, uma aposta clara no desenvolvimento de setores de serviços de cariz internacional, altamente produtivos, compensando assim a impossibilidade de explorar economias de escala.

Efetivamente, o papel do comércio externo no crescimento económico tem sido debatido há mais de dois séculos. Autores como Bhamani-Oskooee et al. (1991) consideram que quanto maior forem as exportações, maior será o crescimento económico do país.

CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE SEYCHELLES

No caso de Singapura e tal como já foi abordado, a captação do IDE foi decisiva na dinamização destes setores de forma rápida e eficaz (Tabela 11).

Tabela 11: Singapura: IDE (Média por década, milhões de US\$)

1960	1970	1980	1990
26.4	245.8	1,691.4	4004

Fonte: Banco Mundial

Serra (1996) identifica três momentos especiais de intensificação de entradas de capital estrangeiro em Singapura. O primeiro, no final dos anos sessenta e inícios dos setenta aquando da consolidação da estratégia *outward oriented*. O segundo, em inícios dos anos 80 com o lançamento da estratégia de *upgrading* tecnológico da produção e o terceiro, após a crise de 1985 quando se aprofundou a aposta na transformação de Singapura num centro de serviços (incluindo os financeiros) do Sudeste Asiático. Na base deste influxo de capital estrangeiro estão as características institucionais do país, incluindo estabilidade política, existência de direitos de propriedade, sistema tributário, disponibilidade de infraestrutura adequada, entre outros (UNCTAD, 1996; Low, 1984; Vernon, 1977).

Seychelles, no entanto, na sua estratégia de crescimento combinou a política de atração de IDE com a de endividamento público para a infraestruturação do país, o que terá levado a um elevado endividamento (Rodjid et al., 2013).

A Tabela 13, elaborada com base nos dados tratados no ponto 6.4 deste capítulo, resume as principais orientações das políticas macroeconómicas implementadas por ambos os países analisados. Constata-se que as principais políticas macroeconómicas implementadas por ambos os PEID estavam em total alinhamento com os objetivos de promoção de um ambiente macroeconómico para a atração de IDE e, por conseguinte, de crescimento económico de longo prazo.

No caso de Singapura, como se pôde constatar no ponto anterior, a gestão macroeconómica não era convencional porquanto a capacidade de um governo de garantir a competitividade internacional por meio da limitação de aumentos salariais aos ganhos de produtividade não costuma estar entre os instrumentos de política disponíveis. Contudo, a institucionalização do Conselho Nacional de Remunerações em substituição de um instrumento macroeconómico convencional (a taxa de câmbio) libertou este último para se tornar num instrumento direcionado, especificamente para o combate à inflação.

*CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS
MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE
SEYCHELLES*

Para Hare (1985), os instrumentos de macropolítica implementados em Singapura eram essenciais para o esforço geral de planeamento e, assim efetivos através de um elevado grau de controle estatal em áreas selecionadas. A inflação exceccionalmente baixa de Singapura foi uma conquista principal da política macroeconómica e tornou-se uma pedra angular (Hare, 1985). Isto porque, segundo Hare, embora a política macroeconómica seja muitas vezes vista como um complemento de curto prazo, até mesmo insignificante do planeamento estrutural e institucional, a instabilidade macroeconómica temporária pode destruir as tentativas de planeamento de longo prazo.

Além disso, as altas taxas de poupança forçadas pelo governo de Singapura podem ter contribuído para atenuar as pressões inflacionistas ao absorver o poder de compra do setor privado que de outra forma teria sido usado na compra de bens não transacionáveis do exterior e que certamente levariam ao aumento de preços. De acordo com Won (1986), uma poupança elevada também ajudou a neutralizar o efeito expansionista de grandes entradas de capital estrangeiro. No entanto, o papel mais importante do elevado nível de poupança na gestão macroeconómica era o de proporcionar um meio não inflacionista de financiar as prioridades definidas pelo governo em matéria de infraestrutura, alojamento e acumulação de reservas estrangeiras (Wong, 1986).

CAPÍTULO 6. A RESILIÊNCIA ECONÓMICA E O PAPEL DAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: REVISITANDO AS EXPERIÊNCIAS DE SINGAPURA E DE SEYCHELLES

Tabela 12: Singapura e Seychelles, políticas macroeconómicas seguidas (quadro comparativo)

	Singapura	Seychelles
Contexto Macroeconómico	Baixa inflação e estabilidade cambial; Crescimento sustentável; Baixo desemprego; Elevada taxa de poupança; Uma orientação para exportáveis em franco crescimento; Transformação estrutural fundamental	No começo, estável, com baixa inflação e estabilidade cambial; Seguiu-se uma fase de instabilidade, posteriormente corrigida; baixa inflação e estabilidade cambial; Uma orientação para exportáveis; Crescimento sustentável; Baixo desemprego
Regime cambial	Inicialmente, Currency Board; Atualmente, fixo a um cabaz de moedas	Inicialmente fixo, com sérias restrições; Mudou para flexível em 2008,
Política fiscal	Rigorosa desde sempre; Superávites orçamentais; Fortes incentivos fiscais a sectores estratégicos;	Inicialmente, pouco rigorosa, mas corrigida após uma fase de instabilidades e a consequente apresentação de superávites; Fortes incentivos fiscais a sectores estratégicos
Políticas fiscais de incentivo ao IDE	Incentivos fiscais generosos, sendo quase paraíso fiscal	Incentivos fiscais generosos, sendo quase paraíso fiscal
Política monetária	Política monetária autónoma, restritiva	No início, acomodatória, Banco central sem autonomia; Atualmente, rigorosa para proteger a moeda nacional
Políticas de emprego	Controlo salarial e da força laboral; Valorização da competência;	Valorização da competência;

Fonte: elaboração da investigadora

Quanto à política cambial, embora com algumas nuances, ambos PEID dispunham de um regime de cambio fixo, sendo em Singapura, o “*Currency Board*”, suportado por uma política fiscal restritiva e reforçado por uma política de financiamento do desenvolvimento sem recurso a empréstimos e, em Seychelles, o regime de taxa de câmbio fixo, suportado por um sistema de controlos cambiais fortemente restritivo, o que assegurou a estabilidade da taxa de câmbio. No entanto, ambos os países tinham um mercado de capitais com elevado grau de abertura.

Quanto à política fiscal, destaca-se no caso de Singapura, o seu carácter restritivo desde inícios e orientada para a estabilidade macroeconómica de longo prazo, gerando

importantes superávits fiscais, uma política que se mantém até à presente data. Em Seychelles, embora inicialmente pouco rigorosa, a política fiscal passou a estar orientada, exclusivamente para o equilíbrio orçamental e a salvaguarda da estabilidade da moeda nacional.

É importante destacar em ambas as experiências o papel positivo que uma extensa intervenção governamental em setores estratégicos pode desempenhar, bem como o papel do planeamento estratégico. Numa era da teoria do desenvolvimento em que o planeamento era muitas vezes desprezado, Singapura afirmou-se como um país onde o planeamento económico envolve o controlo de variáveis macroeconómicas e um esforço sistemático para coordenar as decisões de investimento do setor público e atrair investimento privado.

Ambas as experiências destacam a relevância de um ambiente macroeconómico estável e previsível para atrair investimentos produtivos, enquanto pilar estruturante da resiliência económica de uma pequena economia insular. A experiência de Seychelles, mostra, também, que no caso de surgirem desequilíbrios, os principais fundamentos da economia devem ser repostos de forma rápida, apesar de as reformas serem dolorosas. A boa governação e a aposta na qualificação de recursos humanos afiguram-se, igualmente, aspetos transversais aos contextos macroeconómicos em que decorreram os processos de *take off* de ambos PEID.

No entanto, é pouco provável que o modelo de Singapura possa ser replicado em outros países, não apenas por se tratar de uma cidade-Estado, mas também porque poucos outros PEID beneficiam de localização que lhes permite desenvolver exportações de serviços com as mesmas vantagens comparativas. À estes aditam-se outros fatores como a inaceitabilidade em muitos outros setores económicos de uma forte presença estrangeira bem como as dificuldades em efetuar o mesmo grau de controlo estatal, tal como o usado em Singapura.

6.7. Síntese

Vários fatores podem ter contribuído para o sucesso alcançado por ambos PEID. Da imensa literatura analisada pode-se evidenciar a relevância de fatores como uma visão para o crescimento e desenvolvimento, um enquadramento macroeconómico, institucional e social que dê suporte ao processo de crescimento e a boa governação como determinantes de peso do sucesso alcançado.

Ambas as experiências evidenciam a importância da adequabilidade das políticas macroeconómicas aos objetivos de estabilidade macroeconómico de longo prazo, enquanto pilar estruturante da resiliência económica, destacando o contributo das políticas fiscal/orçamental e do regime cambial, mas também de outros fatores como o papel do planeamento estratégico. Contudo, não sendo um determinante isolado, o efetivo contributo das políticas macroeconómicas depende, por sua vez, do seu enquadramento no âmbito de uma visão mais abrangente de crescimento económico de longo prazo e de uma governança orientada para resultados.

PARTE III

**CAPÍTULO 7- POLÍTICAS MACROECONÓMICAS E RESILIÊNCIA
ECONÓMICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE**

Enquadramento

Feita abordagem do papel das políticas macroeconómicas na construção da resiliência económica dos PEID, este capítulo procura responder à pergunta de partida da presente investigação que é: por que razão as políticas macroeconómicas implementadas em São Tomé e Príncipe não têm contribuído para a construção da resiliência económica do país. Em particular, analisa-se as principais orientações de políticas macroeconómicas estabelecidas no âmbito de sucessivos programas de estabilização macroeconómica apoiados pelo FMI e o Banco Mundial bem como o desempenho destas políticas com base nos principais indicadores macroeconómicos observados. Esta análise destina-se a contribuir para a compreensão das principais fragilidades das políticas macroeconómicas implementadas e que podem explicar o fraco contributo destas na construção da resiliência económica do país.

O capítulo está composto por cinco secções. A primeira apresenta as principais orientações das políticas macroeconómicas definidas no âmbito dos Programas de Estabilização Macroeconómica apoiados pelo FMI e o Banco Mundial, com foco particular nas políticas fiscal/orçamental, cambial e monetária.

A secção 2 analisa como os objetivos e as orientações de política macroeconómica se refletem ao nível dos indicadores de desempenho macroeconómico do país.

A secção 3 é dedicada à análise das fragilidades das políticas macroeconómicas implementadas em São Tomé e Príncipe, procurando compreender por que razão estas não têm sido eficazes na construção da resiliência económica do país.

A secção 4 analisa a governança macroeconómica tendo em conta a sua relação com o desempenho e eficácia das políticas económicas.

O capítulo encerra-se com uma análise SWOT que sintetiza os principais aspetos que caracterizam o ambiente interno e externo do contexto macroeconómico de São Tomé e Príncipe. Pretende-se, a partir dos elementos de forças, fraquezas, ameaças e oportunidades do atual contexto macroeconómico, identificar os principais desafios que se colocam ao país na formulação de uma política macroeconómica para a resiliência económica do país.

7.1. Metodologia da análise

Para dar resposta à questão acima formulada analisou-se as orientações de políticas macroeconómicas implementadas no âmbito dos programas de estabilização macroeconómica apoiados pelo FMI e pelo Banco Mundial e procurámos identificar as principais fragilidades que podem estar a inibir o seu contributo na prevenção e absorção dos efeitos choques que afetam a economia nacional. Em particular, pretende-se verificar a coerência ou incoerência destas políticas à luz do conceito de resiliência económica. Para o efeito, a análise centrou-se nos indicadores relativos à (i) gestão das finanças públicas, (ii) à política fiscal de incentivos ao IDE, (iii) à política cambial.

O foco nas políticas fiscal/orçamental e cambial deve-se ao papel que ambas desempenham, quer na redução das vulnerabilidades, quer na atração do investimento, quer ainda na gestão da recuperação económica em caso de choques exógenos no contexto de uma pequena economia insular, tal como defende Briguglio (2009), Importa realçar que a política orçamental, embora não seja o único instrumento pelo qual a política pública tenta alcançar a estabilização macroeconómica em economias de mercado, é, contudo, um dos meios mais importantes (Silva, 1992, p.27) e, no caso de STP, constitui o único instrumento de política de contraciclo disponível, uma vez que a política monetária encontra-se subordinada exclusivamente à manutenção da paridade fixa da dobra face ao euro.

Para compreender as fragilidades da política orçamental, analisou-se a evolução da carga fiscal, a estrutura da despesa e o défice fiscal por serem o resultado de políticas económicas deliberadas e suscetíveis de influenciar a resiliência económica do país.

Para avaliar a política fiscal de incentivos ao IDE analisou-se o nível do imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas (IRC) e o pacote de incentivos fiscais previstos no Código de Investimentos vigente, bem como o ambiente de negócios.

Para a avaliação da política cambial, o estudo incidiu sobre os indicadores de sustentabilidade do regime cambial, em particular a evolução da taxa de câmbio real e o nível de reservas cambiais do Banco Central.

Adicionalmente, o estudo analisou a governança macroeconómica atendendo o papel desta na eficácia das políticas económicas. Na análise da governança

macroeconómica, para efeitos da presente investigação, estabeleceu-se como critério (i) a análise dos mecanismos de nomeação e de exoneração dos gestores de topo das instituições de governança macroeconómica, nomeadamente o Ministério das Finanças e o Banco Central e a estabilidade das funções, (ii) o grau de autonomia do Banco Central, (iii) a capacidade de conceção, implementação e coordenação das reformas macroeconómicas das referidas instituições e (iv) o respeito pelas instituições de regulação, tal como definido por Kaufmann et al (2006).

Para uma melhor compreensão dos desafios que se colocam à política macroeconómica na construção da resiliência económica de São Tomé e Príncipe recorreu-se à análise SWOT para, a partir da análise de forças, fraquezas, ameaças e oportunidades do atual contexto macroeconómico, identificar os principais desafios a serem superados para um efetivo contributo das políticas macroeconómicas na construção da resiliência económica para São Tomé e Príncipe.

A metodologia utilizada baseou-se na revisão documental e na análise estatística e SWOT. Os dados estatísticos são obtidos através de relatórios oficiais do governo, do Banco Central de São Tomé e Príncipe e de organizações internacionais como o Banco Mundial, o FMI, o PNUD e o BAD, combinado as abordagens descritiva e interpretativa.

7.1. Principais orientações das políticas macroeconómicas

Face aos profundos desequilíbrios das contas públicas e da balança de pagamentos enfrentados por São Tomé e Príncipe a partir da segunda metade da década de 1980, o país viu-se compelido a negociar com o FMI, o Banco Mundial e demais parceiros um âmbito do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) com o objetivo de estabilizar o quadro macroeconómico, promover o crescimento e reduzir a pobreza, tal como referido no capítulo 3 desta tese. Os Programas de Ajustamento Estrutural, que se inscrevem no âmbito do “Consenso de Washington”, consubstanciavam num conjunto de medidas de política económica e reformas estruturais que as instituições de *Bretton Woods* impunham aos países que se confrontavam com fortes desequilíbrios externos, com tendência para um excessivo agravamento da dívida externa e correndo o risco de uma rotura financeira.

De facto, de acordo com o Banco Mundial (BM nº 5803-STP, 1985), a economia são-tomense encontrava-se em declínio desde 1980 e as perspetivas de crescimento económico para o futuro eram incertas. O referido relatório estimava um declínio do PIB

na ordem de 50% no período entre 1980 e 1983, apontando como principais causas uma combinação de fatores tais como a baixa de preços dos produtos no mercado internacional e do volume das exportações do país, em particular do cacau, bem como a má gestão da economia e das grandes empresas estatais (Banco Mundial N° 5803-STP, 1985). Por outro lado, o relatório do FMI (IMF-SM/97/165, pág. 4-5) apontava que os grandes desequilíbrios macroeconómicos enfrentados pelo país eram o resultado da implementação, a partir de meados da década de 1980, de políticas fiscais e monetárias expansionistas que terão levado a uma espiral de inflação e à depreciação cambial e causando o declínio do rendimento real per capita, bem como a acumulação de dívidas externas.

O primeiro PAE teve por objetivos (i) a estabilização macroeconómica e a sustentabilidade orçamental do Estado a médio e longo prazos, (ii) um maior dinamismo do setor exportador e a atração de investimentos estrangeiros através de maior abertura económica do País e (iii) o crescimento económico sustentado através da diversificação da base produtiva e da criação de um melhor ambiente de negócios e contou com um financiamento do Banco Mundial e do FMI nos valores de 17 milhões de USD e 2.8 milhões de DES¹⁵, respetivamente, para um período previsto de 3 anos. As principais medidas de política previstas neste programa tinham por objetivo facilitar a liberalização do comércio e dos preços, reorientar o programa de investimento público e a adoção de um regime de câmbio flexível, suportado por um melhor desempenho fiscal e por políticas monetárias adequadas (IMF- EBS/89/82, p.3). Inserido nas reformas institucionais, o primeiro PAE desencadeou também o processo de reforma das empresas públicas que conduziu ao afastamento do Estado da atividade económica e a liberalização económica e financeira, incluindo a liberalização de preços e a eliminação de todas as restrições ao comércio externo (FMI, 1997), conforme sintetizado na Tabela 13.

¹⁵ Direiros Especiais de Saque

Tabela 13: Medidas de estabilização macroeconómica apoiadas pelo FMI e Banco Mundial

Medidas	Objetivos
<p>Sector externo Eliminação das barreiras às importações; Redução dos impostos sobre as exportações; Liberalização das importações; Desvalorização da taxa de câmbio real; Adoção de nova Lei Cambial;</p>	<p>Melhorar a competitividade externa, incentivar as exportações; Reduzir o défice da Balança de Transações; Correntes, incentivo a exportação; Fomentar a concorrência e, com ela, a eficiência da utilização dos recursos;</p>
<p>Sector Público Despedimentos e reforma de pessoal excedentário; Contenção da massa salarial; Reforma fiscal;</p>	<p>Reduzir o défice público; Reduzir a procura; Melhorar o sistema de administração tributária; Aumentar a receita fiscal;</p>
<p>Sector empresarial do Estado Liquidação, Privatização de empresas; Redução dos efetivos;</p>	<p>Aumentar a rentabilidade das empresas públicas Reduzir o peso do Estado na economia</p>
<p>Sector financeiro Criação da Autoridade monetária e de Supervisão; Liberalização do mercado bancário; Política de crédito ao Estado e à economia; Modernização dos instrumentos de política monetária; Política de taxas de juro; Medidas macro prudenciais;</p>	<p>Controlar a oferta de moeda; Incentivar a poupança; Controlar a procura agregada; Estabilidade do sector financeiro;</p>
<p>Preços e comércio Liberalização do comércio e dos preços; Eliminação dos subsídios;</p>	<p>Restabelecer o sistema de mercado; Controlar a procura e as despesas públicas;</p>

Fonte: Elaborada pela investigadora

Desde a negociação e assinatura do primeiro PAE em 1987 e de vários outros que se sucederam desde então, as orientações de políticas macroeconómicas seguidas por São Tomé e Príncipe passaram a ser definidas no âmbito dos referidos programas. Ao primeiro programa de estabilização macroeconómica seguiram-se vários outros face aos resultados pouco satisfatórios que sucessivamente foram verificados, tendo o último sido assinado em 2019 para o período 2019-2021 com o objetivo de dar continuidade ao programa anterior negociado para o período 2015-2019, mas que fora suspenso devido as dificuldades do governo de cumprir as condicionalidades nele estabelecidas. No entanto, deve-se destacar que ao longo das três décadas de implementação dos referidos programas os objetivos de estabilização macroeconómica se mantiveram praticamente os mesmos, uma vez que os principais desequilíbrios macroeconómicos do país se mantêm.

Quanto às orientações da política fiscal, importa destacar que, face aos profundos desequilíbrios das contas fiscais verificados desde a década de 1980, aquelas se

mantiveram praticamente as mesmas, nomeadamente a (i) de alcançar a sustentabilidade das finanças públicas e colocar o sistema fiscal, enquanto mecanismo de redistribuição, ao serviço da competitividade da economia e dos cidadãos através (ii) da utilização mais eficiente dos recursos e do crescimento sustentável (necessário para manter o equilíbrio ao longo prazo), (iii) da distribuição mais equitativa do rendimento (importante para o sucesso do ajustamento macroeconómico) e iv) da atenuação dos efeitos dos ciclos económicos sobre as principais variáveis, visando a estabilidade macroeconómica (objetivo de curto prazo) (PAE, 1987).

Do lado da receita, a reforma fiscal orientava no sentido (i) da redução da taxa impositiva e o alargamento da base tributável, (ii) da introdução do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) e do imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas (IRC), (iii) da minimização dos custos e maximização da eficácia da Administração do sistema fiscal e, a partir de 2014, (iv) da substituição do imposto sobre o consumo pelo imposto sobre valor acrescentado (IVA), dada a sua importância para a competitividade da economia.

Já do lado da despesa, as orientações de política foram no sentido de garantir maior rigor da despesa pública, promovendo a contenção de gastos de funcionamento, potenciando a realização de investimentos produtivos que tenham elevado impacto na criação de emprego e na geração de riqueza (PAE, 1987).

Quanto à política cambial, a sua evolução tem sido marcada por significativas alterações. Assim, face à crescente sobrevalorização da moeda nacional (a Dobra) em finais da década de 1980, São Tomé e Príncipe foi levado a substituir o regime de câmbio fixo por um cabaz de moedas e este, por sua vez, foi substituído em 1992 por um regime de *crawling peg*, ou seja, de minidesvalorizações deslizantes. Este regime, por sua vez, também viria a ser substituído, em 1994, por outro de flutuação gerida (*dirty floating*). Uma continuada depreciação cambial que se seguiu a este processo, com reflexos significativos ao nível da inflação e da estabilidade macroeconómica, levou as autoridades a adotar uma nova abordagem da política cambial, adotando um regime de *peg* em relação ao Euro (Tiny, 2015).

No âmbito da política monetária, o objetivo principal consiste na estabilidade do valor da moeda nacional e as principais orientações de políticas foram no sentido da modernização dos instrumentos de gestão de liquidez, sobretudo após a

institucionalização do Banco Central de São Tomé e Príncipe como autoridade monetária e reguladora do sistema financeiro nacional ocorrida em 1992. A partir da adoção do regime de taxa de câmbio fixo, a política monetária passou a estar subordinada à manutenção do regime cambial, limitando, deste modo, a utilização deste instrumento de política macroeconómica. É importante destacar que os PAE impõem ao país uma lógica de saneamento económico que era necessária para a reposição dos principais equilíbrios macroeconómicos. No entanto, não tem sido suficiente para promover o crescimento sustentável da economia (Tiny, 2015).

7.2. O desempenho macroeconómico e a resiliência económica

A evolução dos indicadores macroeconómicos revela que em São Tomé e Príncipe não foram criadas as condições básicas necessárias à construção da resiliência económica. A evolução macroeconómica das últimas décadas foi caracterizada por um crescimento económico volátil e insuficiente para dar resposta às necessidades do desenvolvimento. Além disso, a análise evidencia uma grande dependência do país relativamente a financiamentos externos com impacto na deterioração das contas públicas e no crescimento excessivo da dívida pública o que sugere que a economia de São Tomé e Príncipe enfrenta enormes desafios no que se refere à construção da sua resiliência económica.

Com efeito, o crescimento económico da década de 1980, fruto de um sistema económico de gestão centralizada (já referido anteriormente) foi negativo, tendo o PIB contraído à uma taxa média anual de 1,36%, refletindo os efeitos conjugados do grande declínio na produção agrícola (-18,8%), especialmente no subsector do cacau (-56,9%), da queda do preço deste produto no mercado internacional (-39,1%) e más opções de política económica (Tabela 14; Banco Mundial, 2017).

Tabela 14: STP, crescimento PIB real e PIB *percapita*

	Crescimento PIB real (média, em %)	PIB per capita (ppp, em %)
1981-1990	-1.36	-3.9
1991-2000	1.50	0.5
2001-2014	5.00	1.9
2015-2018	3.64	1.2

Fonte: Banco Mundial (2017)

A partir da implementação do PAE na década de 1990 o crescimento económico real tornou-se positivo, embora num nível ainda insignificante (1,5% em média ao ano) com o PIB *per capita* a expandir-se em média 0,5% ao ano. Destaca-se, neste quadro, a recuperação da produção agrícola (89% ao longo da década) impulsionada pelas medidas de liberalização tais como a eliminação de barreiras comerciais e do controlo de preços e salários, a reestruturação e, em alguns casos, a alienação de várias empresas estatais, incluindo as telecomunicações (Banco Mundial, 2017).

O período de 2001-2014, caracterizado por um crescimento real robusto (em média de 5% ao ano) e impulsionado por um influxo de IDE gerado pelas expectativas de exploração de petróleo e o surgimento da procura de São Tomé e Príncipe como destino turístico foi o melhor desempenho económico do país. Neste período o PIB *per capita* cresceu em média 1,9% apoiado por um padrão equilibrado de acumulação de capital e de crescimento da produtividade (Tabela 16).

Entretanto, a partir de 2015 o crescimento começa a dar sinais de desaceleração, revelando a insustentabilidade de um crescimento suportado por investimentos públicos, com o PIB a cair paulatinamente até atingir 1,3% em 2019, o seu menor nível desde a década de 1990, facto que ficou a dever-se aos efeitos conjugados da baixa dos preços do cacau (27%) e do café (7,4%) entre 2015 e 2018, à queda acentuada das doações (cerca de 13% entre 2015 e 2017) e dos desembolsos dos empréstimos com impacto na conta corrente da balança de pagamentos e na redução de investimentos. Importa destacar nas últimas décadas. Importa destacar, também, que a evolução económica das últimas décadas revela mudanças estruturais significativas, sendo a diminuição dos principais produtos de exportação uma das principais características desta mudança, não obstante a economia ter evoluído de um sistema centralizado e planificado de produção agrícola para um sistema de mercado, tal como abordado no capítulo 3 desta tese.

No contexto acima mencionado, a acentuada volatilidade do crescimento económico de São Tomé e Príncipe (Tabela 16) reflete a fraqueza da base produtiva, a

dependência da ajuda externa e dos fenómenos da conjuntura internacional e, em particular, a ausência de políticas públicas destinadas à melhoria da competitividade externa da economia do país. O investimento público financiado por recursos externos (donativos e empréstimos) impulsionou o crescimento de STP durante algum tempo, mas os esforços do governo para sustentar esse padrão de crescimento, num contexto de declínio da ajuda e dos empréstimos, conduziu ao sobre-endividamento do Estado e afetou as reservas internacionais de País. Apesar de registar um crescimento real robusto nos últimos 10 anos (em média 4,5% ao ano), este tem vindo a cair progressivamente e atingido 1,3% em 2019, o seu nível mais baixo desde a década de 1990. Estima-se que os efeitos da pandemia da Covid-19 possam levar a uma contração da economia na ordem dos 7% (FMI).

O PIB *per capita*, depois de o seu nível ter regredido no pós-independência, registou um nível de crescimento de, apenas, 0,5% em média nos últimos 10 anos e situando-se na ordem dos USD 1.700 (Tabela 16). Em linha com os estudos de Guillaumont (2009, 2010), Briguglio (2004, 2008, 2009) e Armstrong & Read (2004), este nível de crescimento económico de São Tomé e Príncipe reflete os efeitos conjugados dos constrangimentos estruturais e de um contexto macroeconómico caracterizado por persistentes desequilíbrios, revelando a incapacidade de São Tomé e Príncipe de lidar com as suas inerentes vulnerabilidades, tal como veremos de seguida. É importante destacar que o crescimento económico é o principal pilar da resiliência económica (Spiegel, 2007) e o ponto de partida para qualquer estratégia de desenvolvimento (Romana, 1996).

Quanto às contas fiscais, constata-se que passadas mais de três décadas de implementação de vários programas de estabilização macroeconómica, estas apresentam apenas ligeiras melhorias ocasionais e o défice fiscal permanece crónico e com tendência a aumentar (Tabela 15). Assim, a política orçamental está condicionada pela capacidade do Estado de arrecadar receitas públicas para a execução de despesas públicas. Acresce-se que o défice orçamental observado não tem efeito positivo significativo sobre a procura interna, pois corresponde sobretudo ao pagamento do serviço da dívida de empréstimos destinados, em boa parte, a suportar as despesas correntes do Estado.

A primeira causa da fragilidade fiscal advém da baixa mobilização da receita. Quando reportada ao PIB, a receita é extremamente baixa e em declínio (Gráfico 8), em

parte devido à persistentes dificuldades de transferir para a esfera tributária as empresas do setor informal (Banco Mundial, 2017). No entanto, de acordo com o mesmo relatório (BM, 2017, p.24), os *benchmarks* internacionais mostram que São Tomé e Príncipe tem margens para aumentar a receita fiscal geral entre 3 e 5 pontos percentuais do PIB”.

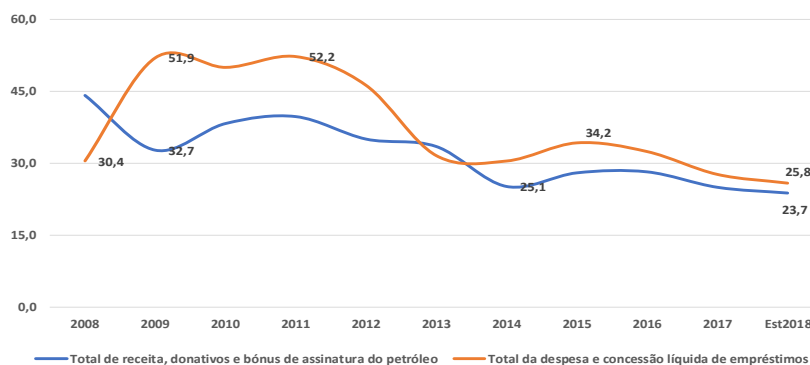
Tabela 15: Resumo das estatísticas financeiras do Governo (2014-2018)

Indicadores em % do PIB	2014	2015	2016	2017	2018
Receitas Totais	26.5	28.9	29.3	28.0	23.7
Receitas fiscais	13.6	14.6	12.7	12.8	12.5
Receitas não fiscais	1.5	1.4	1.4	1.1	0.6
Donativos	11.4	12.1	14.2	13.5	8.2
Despesas Totais	31.9	37.3	35.5	33.3	26.8
Despesas correntes	16.4	17.2	16.2	17.2	16.4
Despesas de capital	15.0	18.2	17.9	14.7	9.1
Das quais: financiamento do Tesouro	1.0	1.2	1.1	0.6	1.4
Financiamento externo	14.0	17.0	16.9	14.1	7.7
Despesas sociais Iniciativa HIPC	0.1	0.6	0.2	0.3	0.1
Saldo Global	(5.4)	(8.4)	(6.2)	(5.3)	(1.9)
Saldo Primário	(1.8)	(1.7)	(2.6)	(3.3)	(4.1)
Dívida Pública	106.8	114.3	114.5	105.7	117.6

Fonte: TOFE

Além disso, a análise da composição das receitas totais é reveladora das vulnerabilidades do sistema fiscal santomense. Como se pode constatar da Tabela 15, os donativos, apesar da tendência decrescente, constituem parcelas significativas das receitas totais, variando entre 30-40%. Este facto sugere uma grande dependência do país face a disponibilidade dos parceiros para financiar o orçamento geral do Estado. A execução orçamental tem apresentado ao longo dos anos taxas muito baixas. Isto deve-se ao facto de as autoridades formularem projetos e projetarem despesas à partir de engajamentos otimistas de entradas de ajudas externas. A irregularidade e a imprevisibilidade da entrada de ajudas externas têm também um impacto negativo ao nível da estabilização macroeconómica, porque configuram canais de transmissão de choques externos para a economia.

Gráfico 5: Despesa e receita, em % do PIB

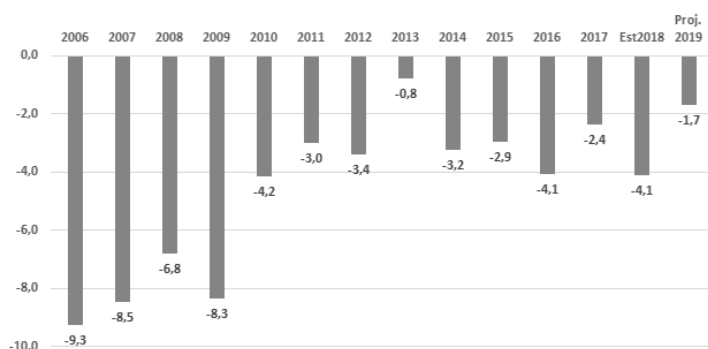


Fonte: Ministério das Finanças

Do lado da despesa, quando reportada ao PIB, a despesa total tende a cair impulsionada pela diminuição do investimento público que quase se reduziu para metade no mesmo período, ao sair de 15% do PIB para 9,1% (Tabela 15), explicado pela diminuição dos donativos.

Quando reportado ao PIB, o saldo corrente evoluiu de forma irregular ao longo dos últimos 20 anos, apresentando valores que não permitem definir uma tendência, tendo denotado, no entanto com poucas exceções, valores negativos sucessivos ao longo deste período (Banco Mundial, 2017). O saldo primário, variável fundamental na avaliação da sustentabilidade da dívida pública também evidenciou valores negativos que variam de 9,3% a 4,1% nos últimos 12 anos, tendo sido financiados essencialmente com recurso a crédito bancário (Gráfico 6).

Gráfico 6: Saldo primário em % do PIB



Fonte: Ministério das Finanças e FMI

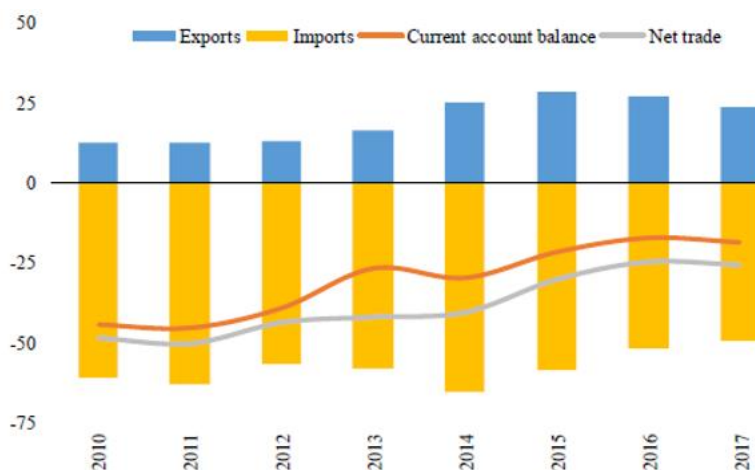
Numa avaliação realizada em 2017, o Banco Mundial afirma:

Low levels of revenue mobilization and weak Public Finance Management systems drive STP's recurrent fiscal deficits. The country's tax burden is below the level of its peers, indicating additional scope to raise revenue to finance public expenditures and reduce the deficit. The government also lacks the capability to accurately forecast revenue, resulting in a lax expenditure ceiling. Finally, parallel and incomplete controls over the expenditure-authorization process lead the government to assume more commitments than its resource envelope allows, generating payment arrears (Banco Mundial, 2017, p.42).

De acordo com o Memorando de Políticas Económicas e Financeira (2019-2023) assinado entre o Governo e o FMI em março de 2019, a situação orçamental permaneceu precária durante o primeiro semestre de 2019, as receitas internas continuaram a deteriorar-se, refletindo a letargia da economia. Em finais de junho de 2019 o défice primário cifrou-se em 3,8% do PIB, ou seja, o dobro da meta acordada com as instituições de Bretton Woods.

Em São Tomé e Príncipe o défice orçamental é o principal responsável pelo défice em conta corrente (Gráfico 7) que, apesar das melhorias verificadas, mantém-se ainda na ordem dos 20% do PIB em 2017, financiados essencialmente com recurso a donativos e empréstimos (Banco Mundial, 2017).

Gráfico 7: Conta corrente e balança comercial em % do PIB



Source: IMF, WB

Em 1998 São Tomé e Príncipe viu-se compelido a substituir o regime cambial *crawling peg* por um regime de flutuação gerida (*dirty floating*). Neste novo regime, as taxas de câmbio eram estabelecidas em função da oferta e procura de divisas no mercado, o que em face da indisciplina na gestão orçamental reinante e da escassez de divisas terá levado a uma instabilidade macroeconómica sem precedentes, nomeadamente em termos de inflação importada. No final da década de 1990 a Dobra desvalorizou-se em 145% e a inflação atingiu 97% em termos acumulados (BCSTP, 2003).

Para adequar a política cambial, da altura, às exigências da liberalização do mercado foi adotada em 1999 uma nova Lei cambial (Decreto-Lei 32/99) que liberaliza a conta corrente da balança de pagamentos, deixando a conta capital para autorização caso a caso pelo Banco Central e institucionaliza um quadro legal para o licenciamento e funcionamento de casas de câmbio.

No entanto, o contexto macroeconómico marcado por picos de inflação significativos vividos em finais da década de 1990 e inícios da seguinte, associado em larga medida aos desequilíbrios macroeconómicos fundamentais, com o aumento da procura da moeda estrangeira a repercutir-se na depreciação da moeda nacional, sugeriu a possibilidade de o regime de câmbio flexível em vigor, na altura, estar a contribuir para o referido fenómeno ou pelo menos, não se revelar suficientemente eficaz, quanto seria desejável, no apoio à estabilidade de preços (CIAD, 2007).

De notar que em economias com as características de São Tomé e Príncipe (pequena economia aberta ao exterior sem recursos naturais importantes, dependente das importações e tomadora de preços externos e exportadora de um número reduzido de produtos), “o impacto das variações cambiais sobre os preços domésticos é muito elevado, pelo que a adoção de uma âncora nominal previne ciclos viciosos inflação-desvalorização-inflação e assegura a estabilidade nominal doméstica” (Ribeiro et al., 2008, p. 11). Por conseguinte, partindo do entendimento de que era necessário fornecer à economia uma âncora nominal e da vontade política dos governos de São Tomé e Príncipe e de Portugal foi criado um instrumento de cooperação, o Acordo de Cooperação Económica (ACE), no âmbito do qual a moeda nacional, a Dobra, passa a estar vinculada ao Euro suportado pelo Tesouro português.

Convém destacar que para a assinatura deste Acordo foram determinantes alguns fatores, tais como (i) o facto de Portugal viver, já na altura, num regime de estabilidade

nominal e cambial; (ii) o pequeno tamanho da economia são-tomense e, (iii) o facto de as relações económicas de STP estarem concentradas com Portugal e a União Europeia. A estes pode-se aditar, também um quarto fator de extrema importância que é a vontade política. Da vontade política de ambos governos e, em particular, de Portugal surge o ACE, assinado em 2009, tendo entrado em vigor a 01 de janeiro de 2010 e em cujo preâmbulo pode-se ler o seguinte:

“Reconhecendo as tradicionais relações de amizade e cooperação entre os seus dois povos, solidamente assentes no património comum aos países lusófonos; Saudando o balanço exemplar da cooperação luso-santomense em diversas áreas, entre os quais a cooperação económico-financeira; desejando aprofundar as relações económicas bilaterais, particularmente através da criação de condições para o fomento de transações comerciais e de investimento; considerando que a parte santomense está empenhada num processo de profundas reformas económicas tendentes ao ajustamento, à abertura e à expansão sustentada da sua economia; Considerando que a estabilidade macroeconómica e financeira e a sustentabilidade do regime cambial contribuirão de forma significativa para a aproximação mútua e o sucesso das reformas em STP ; Decidem estabelecer um ACE com o objetivo de promover a estabilidade macroeconómica e financeira de STP e intensificar as relações económicas e financeiras entre STP e Portugal e, por seu intermédio, com a União Europeia.”

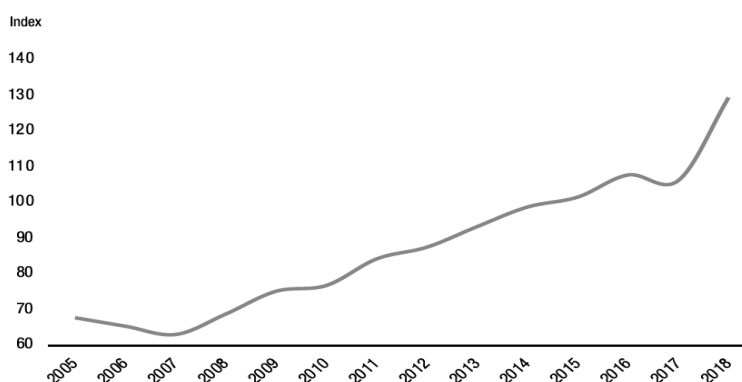
O ACE prevê uma facilidade de crédito limitada do Tesouro português para apoiar a balança de pagamentos de São Tomé e Príncipe. A este coube a adoção unilateral de um regime cambial de taxa fixa em relação ao Euro e a introdução e manutenção de orientações de política económica compatíveis com a preservação da estabilidade macroeconómica e financeira. A adoção por parte de São Tomé e Príncipe dos critérios de convergência macroeconómica do Tratado de Maastricht serve como critério de aferição geral do rumo das políticas macroeconómicas, ou seja, para garantir a sustentabilidade da paridade cambial.

A linha de crédito até ao montante de €25 milhões, cujas condições específicas de disponibilização e utilização serão estabelecidas em instrumento próprio, destina-se a apoiar a balança de pagamentos de São Tomé e Príncipe, a título de mobilização antecipada de receitas cambiais próprias com entrada prevista no respetivo exercício económico. Pode ser utilizada para financiamento de importações de bens e serviços, bem como para a liquidação da dívida externa, estando a sua utilização condicionada ao correto funcionamento do Acordo e a situações de escassez de reservas cambiais,

considerando-se, para o efeito, uma situação em que os ativos externos líquidos do Banco Central de São Tomé e Príncipe sejam inferiores a 3 meses de importações de bens e serviços. Uma vez que a linha de crédito se propunha assegurar os movimentos de capital e a transferibilidade de recursos entre os dois países, estariam assim criadas as condições necessárias para o fomento do comércio e de investimentos entre as duas economias. No entanto, a fraca atratividade da economia são-tomense pode estar a determinar o reduzido fluxo de comércio e de investimentos verificado entre ambas as economias.

Relativamente à paridade entre a Dobra e o Euro, à data da assinatura do ACE esta foi fixada em Db 24500/Euro, tendo passado para Db 24,5/ Euro após a reforma monetária ocorrida em 2018 que eliminou três zeros nas denominações da Dobra. O contributo da paridade fixa na estabilização macroeconómica é traduzido na redução da incerteza cambial, fator que pode potenciar relações económicas estáveis e de longo prazo entre países. A taxa de câmbio mantém a paridade inicialmente estabelecida e contribuindo para um relativo controlo da inflação, cuja taxa média anual passou de 27% em 2008 para se situar próximo dos 7% entre 2015 e 2019 (BCSTP). Acresce que tal é obtido, no caso de São Tomé e Príncipe, sem perdas significativas de graus de liberdade na política económica.

Gráfico 8: Taxa de câmbio efetiva real da Dobra face ao Euro (2005-2017)

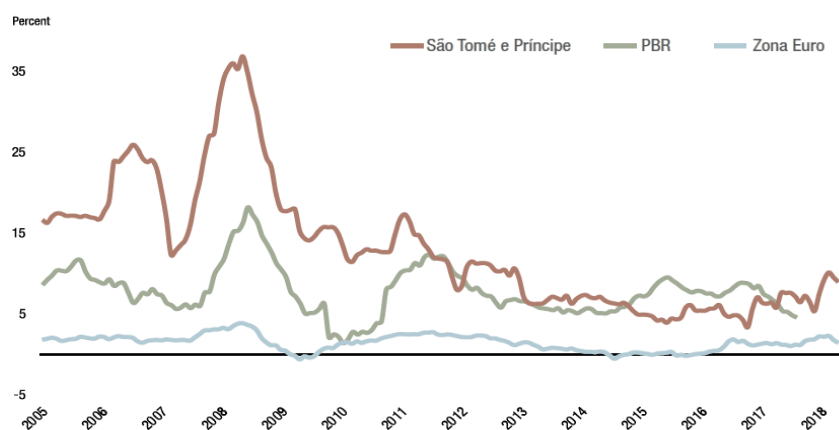


Fonte: Banco Mundial

No entanto, o regime cambial vigente (âncora cambial) exige disciplina nas contas públicas e uma política orçamental prudente que permita responder às possíveis limitações da política monetária e cambial subordinadas à manutenção de uma paridade fixa entre a moeda nacional (Dobra) e o Euro. Tal como defendem Leão et al (2009), políticas orçamentais excessivamente expansionistas não são compatíveis com um regime

de câmbio fixo, isto porque, em regime de câmbios fixos, a política orçamental excessivamente expansionista não é sustentável pelo facto de provocar défice na balança corrente e, conseqüentemente, pressão para a depreciação da moeda. Com o persistente diferencial de inflação, a Dobra valorizou-se em mais de 50% em termos reais nos dez anos de introdução do *peg*, (Gráfico 8), cujo impacto deveria implicar uma depreciação da Dobra face ao Euro. No entanto, a taxa de câmbio da Dobra em relação ao Euro mantém-se desde há dez anos. Uma contínua apreciação real da Dobra pode levar a uma deterioração da balança comercial, potencialmente, ameaçando o *peg*.

Gráfico 9: Taxa de inflação em STP, Países de baixo rendimento e a zona Euro (%)



Fonte: BCSTP, FMI, BM e Eurostat

Tal como defende Veloso (2013), a adoção do regime cambial de paridade fixa entre a Dobra e o Euro veio reforçar a exigência de subordinação da política monetária ao objetivo exclusivo de manutenção e sustentabilidade da paridade cambial. Assim, para garantir que os níveis de liquidez e das reservas cambiais sejam compatíveis com a defesa da paridade fixa da moeda nacional e a manutenção da estabilidade de preços, as orientações da política monetária passaram a ser no sentido de uma gestão equilibrada da liquidez do sistema bancário através das taxas diretoras, das Reservas Mínimas Obrigatórias e de instrumentos como a Permuta de Liquidez, a Facilidade de Cedência de Liquidez e os Certificados de Depósitos, passando as reservas obrigatórias a constituir o principal instrumento de política monetária, coadjuvado, desde maio de 2013, pelo instrumento de Facilidade de Cedência de Liquidez (BCSTP).

Em função da evolução dos indicadores monetários, o Banco Central tem vindo a baixar paulatinamente a sua taxa de juro de referência (tendo passado de 22% em 2001

para 9% atualmente), refletindo a evolução dos indicadores monetários (BCSTP). Porém, as taxas de juro ativas do sistema bancário não têm seguido a mesma trajetória, mantendo-se, em termos médios em 23% para as taxas ativas e 11% para as passivas (BCSTP, 2019). Este elevado diferencial (cerca de 12 pontos percentuais) revela a pouca sensibilidade às alterações na taxa de juro de referência do Banco Central, cuja justificação reside, sobretudo, nos fatores de risco associados aos empréstimos, designadamente (i) as dificuldades na recuperação de empréstimos, (ii) a má qualidade dos colaterais e (iii) o insuficiente crescimento económico.

Além disso, o setor bancário sofre dos efeitos de condições financeiras difíceis decorrentes dos elevados custos operacionais associados à necessidade de provisionamento adicional exigidos, na sequência da avaliação da qualidade dos ativos (AQA) realizada em 2017 pelo BCSTP em colaboração com o Banco Mundial. O crescimento do crédito à economia mantém-se mitigado, com os bancos a continuarem hesitantes devido à debilidade do sistema económico e ao elevado rácio de crédito malparado que, em junho de 2019, se situava em torno de 22% do total do crédito concedido (BCSTP, 2019).

Face aos fatores acima mencionados fica evidente que a eficácia da política monetária mantém-se reduzida, colocando o Banco Central perante o desafio da sua melhoria mediante o aperfeiçoamento do arcabouço operacional de implementação deste instrumento de política económica.

A reforma do setor financeiro realizada em inícios da década de 1990 conduziu à criação do quadro legal para a entrada no mercado de instituições bancárias e seguradoras privadas, cabendo também ao Banco Central a supervisão de ambas. As perspetivas de exploração do petróleo levaram à instalação de várias instituições bancárias e de seguros que, em 2013, totalizavam oito instituições bancárias, um número considerado exagerado para o tamanho da economia nacional. Entretanto, pouco tempo depois, boa parte destas instituições começou a enfrentar dificuldades financeiras resultantes da acumulação de resultados negativos e de elevados níveis de crédito malparado aliados, também, a um reforço do controlo e das regras prudenciais. Assim, a partir de 2015 desencadeia-se o processo de redimensionamento do sistema bancário com a saída de três bancos.

No Memorando de Políticas Económicas e Financeiras para o período 2019-2023 assinado em 2019 entre o Governo e o FMI, este considera que a economia se depara com

fortes condicionalismos: as reservas internacionais registaram um declínio acentuado, o crescimento abrandou e a inflação subiu em 2018 e manteve-se elevada durante o primeiro semestre de 2019, denotando a persistência da precariedade do contexto macroeconómico.

Tal como advoga Rodrik (2005), o desenvolvimento só é possível se precedido de um aturado diagnóstico dos fatores de crescimento, delineando as prioridades políticas em conformidade com a realidade de cada país. Assim, na secção seguinte procuramos analisar as principais fragilidades das políticas macroeconómicas implementadas para se conhecer os fatores que podem estar a inibir o crescimento económico e, por conseguinte, a construção da resiliência do país.

7.3. Análise das principais fragilidades das políticas macroeconómicas

Tal como referido no ponto anterior este ponto incide na análise das principais políticas macroeconómicas efetivamente implementadas em São Tomé e Príncipe com o objetivo de identificar as suas fragilidades à luz dos determinantes da resiliência económica analisados neste estudo. Desta análise podemos considerar que as políticas implementadas não estão alinhadas com os objetivos da construção da resiliência pelas seguintes razões:

7.3.1. Uma política orçamental geradora de instabilidade macroeconómica

A política orçamental, caracterizada por défices crónicos, não é suscetível de proporcionar a estabilidade e a previsibilidade macroeconómicas no longo prazo, necessárias à criação da confiança na economia. No seu relatório de avaliação, o Banco Mundial (2017, p.17) destaca o facto de “os défices fiscais e a política orçamental imprudente serem regra e não a exceção em São Tomé e Príncipe. Os défices resultam, principalmente, de receitas baixas e decrescentes, uma vez que as despesas correntes não são, especialmente, elevadas e foram mantidas sob controlo”. Sublinha o mesmo relatório que, quando persistentes como no caso de São Tomé e Príncipe, os défices fiscais são o resultado de problemas estruturais e não de natureza cíclica. Acrescenta ainda o relatório que a rigidez nas despesas, a dependência contínua de doações imprevisíveis e em declínio e o controlo insuficiente das empresas públicas agravam ainda mais os problemas (Banco Mundial, 2017).

Assim, a ausência de espaço fiscal deixa São Tomé e Príncipe sem qualquer margem de manobra para implementar estímulos anti-cíclicos em caso de deterioração das condições globais, tal como recomenda Gallegher et al. (2013), Sanchez-Gori (2016), entre outros. Além disso, o financiamento do défice orçamental com recursos a empréstimos internos e externos gera desequilíbrios macroeconómicos, aumenta o endividamento e a vulnerabilidade externa do país, portanto, contrário à resiliência económica.

7.3.2. Ausência de uma programação orçamental de médio/longo prazos

A situação das finanças públicas torna-se mais complicada devido à ausência da prática de elaboração de um quadro fiscal numa perspetiva plurianual, capaz de permitir ao país ter uma perspetiva de médio prazo, detetar desvios orçamentais face aos objetivos estabelecidos, identificar riscos potenciais numa fase inicial e, se necessário, tomar medidas corretivas adequadas. Constata-se que, em caso de pressões sobre a receita, as despesas de investimento são normalmente sacrificadas, penalizando este importante fator de crescimento.

7.3.3. Foco quase exclusivo na estabilidade de preços e não na estabilidade macroeconómica real

Outra fragilidade das políticas macroeconómicas constitui o foco quase exclusivo na estabilização de preços e uma ausência de políticas e reformas estruturais para o relançamento do crescimento económico (aspeto que será retomado mais adiante), ignorando-se, deste modo, a interdependência entre as mesmas.

São Tomé e Príncipe, à semelhança de vários países em desenvolvimento, conseguiu um notável desempenho em matéria de controlo da inflação, mas não conseguiu alcançar um crescimento económico sustentável. De acordo com Spiegel (2007), isto pode dever-se em grande parte a políticas de estabilização focadas na estabilidade de preços apesar de, segundo o autor, a estabilidade real (e não a estabilidade de preços) ser o objetivo mais importante para atrair investidores e alcançar o desenvolvimento sustentável.

Spiegel enfatiza a necessidade de uma política macroeconómica focada na estabilidade macroeconómica real, juntamente com o crescimento. Esta perspetiva de Spiegel é baseada numa visão que favorece a necessidade de ampliar os objetivos de política macroeconómica e desenvolver instrumentos complementares além das políticas orçamental e monetária (em particular, a gestão do saldo das operações de capital, regulamentos e outros instrumentos microeconómicos) e advoga a favor de um equilíbrio entre o papel do governo e do setor privado. O autor defende uma maior coordenação de políticas orçamental/fiscal, monetária e cambial para projetar programas com base na flexibilidade e nas necessidades individuais de cada país (Spiegel, 2007).

No caso de São Tomé e Príncipe, a ancoragem da moeda nacional ao Euro tem permitido a estabilização nominal da economia ao reduzir a inflação para níveis bastante aceitáveis (Gráfico 9). No entanto, fatores como as elevadas taxas de juro praticadas pelo sistema bancário, a fraqueza do ambiente de negócios, a baixa infraestruturção, a fraca conectividade do país e as limitações em recursos humanos qualificados podem ter comprometido a alavancagem do setor real da economia, tal como enfatizam estudos como os de BAD (2013), PNUD (2017), Banco Mundial (2017), entre outros. Assim, corroborando Spiegel, a atenção excessiva ou exclusiva na estabilidade de preços pode ter tido um impacto negativo no crescimento de São Tomé e Príncipe.

7.3.4. Risco de insustentabilidade do regime cambial

Estudos como os de Rogoff et al. (2003), Wang (2005), Banco Mundial (2017) admitem que pequenas economias, abertas e com setores financeiros limitados podem tirar benefícios de regimes cambiais fixos na medida em que podem reduzir significativamente os custos das transações e ancorar a inflação, o que as torna mais benéficas do que seriam em economias maiores. No entanto, “um stresse substancial no setor privado ou nos balanços dos bancos pode levar a crises financeiras que podem também pôr em causa os *peg* cambiais, sendo, portanto, necessária uma forte posição cambial para garantir a sustentabilidade do regime” (Banco Mundial, 2017, p.30).

O Banco Mundial afirma, ainda, que os PEID como São Tomé e Príncipe podem colher benefícios consideráveis de uma taxa de câmbio fixa, mas, sob a condição de compartilharem com o país ou zona emissora da moeda âncora várias condições necessárias, incluindo choques comuns e simétricos, respostas comuns e capacidade de

se ajustar rapidamente a choques. Grandes diferenciais de inflação, défices fiscais persistentes e a falta de confiança no *peg* podem desestabilizar as taxas de câmbio fixas (Banco Mundial, 2017). Adverte o Banco Mundial que em vários países essa combinação de fatores provou-se insustentável porquanto os diferenciais de inflação fazem com que a taxa de câmbio real se valorize o que pode reduzir a competitividade das exportações e agravar o desequilíbrio comercial que, combinado com o aumento da dívida, pode em última análise levar ao abandono do *peg*.

São Tomé e Príncipe está sujeito a uma gama de choques muito diferentes relativamente à área do euro, designadamente uma limitada mobilidade dos fatores, especialmente para o trabalho, o facto de as transferências fiscais serem atribuídas sob forma de ajuda não-cíclica e a área do euro não oferecer garantias ao sistema bancário são-tomense (Banco Mundial, 2017). A política cambial em vigor privilegia a estabilidade de preços internos, mas o elevado diferencial de inflação entre São Tomé e Príncipe e a zona Euro afeta a competitividade das exportações. Uma contínua apreciação real da Dobra pode levar a uma deterioração da balança comercial, potencialmente, ameaçando o *peg*. Por conseguinte, as principais fragilidades da política cambial residem no risco de insustentabilidade do regime de taxa de câmbio fixo num contexto em que a única política de contraciclo, a política fiscal, revela profundas fragilidades.

7.3.5. Política fiscal de incentivos a investimentos privados pouco atrativa

A pouca atratividade dos incentivos fiscais oferecidos à investidores privados parece constituir outra fragilidade da política macroeconómica implementada em São Tomé e Príncipe. Santos (2013) considera que o sistema fiscal vigente num Estado constitui um dos fatores fundamentais para a melhoria da competitividade desse Estado, uma vez que a concorrência internacional não se processa apenas no campo empresarial, ocorrendo também no âmbito dos próprios Estados. O mesmo afirma que aspetos institucionais relativos a cada Estado nas áreas que se prendem com a celeridade do seu sistema judicial, a credibilidade dos meios legais de arbitragem, a tipologia das sociedades, a maior ou menor burocratização dos Registos e do Notariado, a legislação laboral e o sistema fiscal vigente são aspetos decisivos para a melhoria dessa competitividade. No caso concreto dos PEID, de acordo com Kneller et. al. (1999), um pacote de incentivos fiscais atrativos pode compensar algumas desvantagens associadas

a vulnerabilidades estruturais, incluindo a qualificação de mão-de-obra, os elevados custos dos fatores, sendo, por conseguinte, um instrumento para melhorar a competitividade externa de empresas que queiram instalar-se num determinado País.

O fenómeno da concorrência fiscal, segundo Santos & Palma (1999), assume grande relevo no contexto atual de economias globalizadas. A estrutura de rede global da empresa multinacional moderna é motivada por uma série de fatores, incluindo mercados de produção e de consumo, regulamentação e tributação. Dadas as disparidades na regulamentação tributária de uma jurisdição para outra, as multinacionais utilizam uma série de estratégias inter-relacionadas para minimizar os seus passivos em termos de impostos (Palan & Nesvetailova, 2013). Os paraísos fiscais surgiram como jurisdições sem impostos ou com baixos impostos (Eden & Kudrle, 2004) que medeiam os fluxos financeiros globais (Cobham et al.2015). Destaca-se, no entanto, a opinião de Catarino (2014) segundo a qual, a grande questão da tributação internacional reside na possibilidade da existência de uma concorrência fiscal prejudicial aos Estados que tem sobretudo a sua maior expressão internacional na existência de zonas de exclusão fiscal, nalguns casos total, como são os designados "paraísos fiscais" cuja influência na atual economia global é de todos conhecida pelos seus aspetos altamente lesivos para um desenvolvimento sustentável da economia mundial.

Estudos como Bucovetsky (1991) e Wilson (1991) observam que a competição tributária internacional favorece pequenos países, pois estes têm um incentivo maior para estabelecer valores de impostos relativamente baixos sobre o capital e, assim, atrair capital para longe de grandes países. Justificam esta afirmação com o facto de a diferença de tamanho entre países ser, frequentemente, representada por diferenças na oferta de mão-de-obra, pelo que, sendo toda a produção caracterizada por retornos de escala constantes, as únicas implicações da diferença de tamanho envolvem incentivos para definir impostos altos ou baixos.

Dados do Banco Mundial apontam que em 2015 os fluxos de IDE para as jurisdições identificadas como paraísos fiscais, com população até quatro milhões de habitantes, totalizaram quase US \$ 190 mil milhões, ou seja, uma média de US \$ 5,8 mil milhões por país. Em contraste, países que não são paraísos fiscais, com a mesma população, receberam, em média, US \$ 549 milhões de IDE no mesmo ano, o que aponta para a possibilidade de jurisdições de paraísos fiscais gerarem fluxos de IDE numa ordem

de grandeza maior que as jurisdições não-paraísos fiscais de tamanho semelhante (ver Tabela 16). Esta diferença é muito mais acentuada quando o limite populacional é de 1,5 milhões (US\$ 4,3 mil milhões de IDE para os paraísos fiscais e apenas US\$ 276 milhões para os não-paraísos fiscais) (Tabela 26).

Tabela 16: Fluxos de IDE por jurisdição em 2015

População	Paraíso Fiscal	Não paraíso fiscal
0 - 4 milhões	US\$5,8 mil milhões (n=41)	US\$549 milhões (n=61)
0- 1,5 milhões	US\$4,3 mil milhões (n=33)	US\$276 milhões (n=36)
0-1 milhão	US\$4,2 mil milhões (n=35)	US\$268 milhões (n=30)

Fonte: UN Population Division, Banco Mundial

Estes indicadores podem ter sustentado a afirmação de Dainoff (2017), segundo a qual os PEID paraísos fiscais são mais propensos a se tornarem Estados ricos do que os não-paraísos fiscais. O mesmo autor identifica vários benefícios para os PEID de uma estratégia de desenvolvimento assente num sistema de baixa fiscalidade, designadamente o facto de (i) os custos iniciais e gastos de capital adicionais para transformar uma jurisdição num paraíso fiscal serem muito mais baixos quando comparados com outras estratégias de desenvolvimento económico como a de exploração de recursos naturais ou de industrialização, principalmente se o país já estiver posicionado como destino turístico, (ii) por se tratar de pequenas economias com populações muito pequenas e os gastos públicos tenderem a ser relativamente baixos no início, pelo que instituir um regime de baixa tributação tem impacto limitado nas políticas públicas, (iii) o facto de a adoção de um regime de baixa tributação não exigir uma mudança radical na vida quotidiana das populações e (iv) o facto tornar a estratégia de desenvolvimento económico de um paraíso fiscal atraente para os apoiantes do Governo, porquanto os impostos permanecem baixos, garantindo apoio continuado destes ao governo no poder, aumentando a estabilidade política do Estado (Dainoff, 2017). Além disso, da análise da tabela 17, a seguir, pode-se inferir que o grupo dos PEID paraísos fiscais apresenta níveis de PIB *percapita* notoriamente mais elevados do que os restantes grupos.

Tabela 17: Crescimento médio do PIB *percapita* (%), população inferior a 4 milhões

	Paraísos fiscais (n=38)	Dependentes de recursos (n=16)	Outros Pequenos Estados (n=42)
1970-2016	2.58	2.03	1.92
1970-2000	2.62	1.38	1.97
2001-2016	1.90	2.33	1.82

Fonte: Dainoff (2017) e IMF World Development Indicators

Porém, Hines (2005) e Armstrong et al (1998) afirmam que tornar-se um paraíso fiscal nem sempre garante uma prosperidade do Estado. Tendo calculado a média das taxas de crescimento do PIB *per capita* dos paraísos fiscais no período de 1970 a 2016, estes autores observaram que tornar-se um paraíso fiscal não é garantia de que a economia cresça constantemente. Justificam a afirmação com o facto de 3 das 42 jurisdições estudadas (Aruba, Libéria e Andorra) terem tido taxas de crescimento negativas, enquanto outras seis (Bahrain, Ilhas Virgens Americanas, Vanuatu, Barbados e Suíça) tiveram resultados positivos com taxas de crescimento inferiores a 1%. Ainda assim, observam taxas de crescimento positivas em 39 dos 42 paraísos fiscais analisados. Para os mesmos autores, não basta mudar as leis e aguardar a chegada do dinheiro. Defendem que um paraíso fiscal deve desenvolver uma reputação na comunidade financeira global como sendo política e economicamente estável e suficientemente competitivo, em geral, ou num nicho específico de mercado para garantir a abertura de agências bancárias e a transferência de contas.

Eden & Kudrle (2005), por sua vez destacam aquilo que consideram ser uma das ironias centrais do mundo dos paraísos fiscais, o facto de, para se tornar um paraíso fiscal bem-sucedido o PEID tenha que desenvolver uma reputação positiva no mercado internacional e na comunidade bancária, obtendo ao mesmo tempo uma reputação negativa ao nível de organismos de legislação e diplomáticos internacionais. A reputação é na perspetiva de Eden & Kudrle (2005) fundamental para o desenvolvimento de uma clientela para o paraíso fiscal, mas as jurisdições que o fazem (especialmente se for feito de forma ativa e ávida) também desenvolvem a reputação de Estado “não cooperante” na comunidade internacional, ou seja, de um membro de reputação questionável na comunidade internacional.

Para os supracitados autores, um Estado não-cooperante é aquele cujas práticas são relevantes para as regras internacionais, mas cujo comportamento não esteja em conformidade com as normas e práticas desse regime. No entender destes autores, um Estado renegado não pode ser apenas descartado e ignorado. O seu comportamento afeta o comportamento de outros Estados do regime, e, portanto, o sucesso final do próprio regime. No caso de paraísos fiscais, estes são renegados no regime de harmonização e cooperação tributária internacional, com os países desenvolvidos a tentarem criar, através

de organizações como a OCDE e o Departamento Financeiro Força-Tarefa de Ação (GAFI), mecanismos para limitar a sua ação, colocando-os em listas negras.

Corroborando a perspectiva da OCDE, Catarino (2014), observa que a concorrência fiscal internacional resulta do facto de os Estados, ao passarem a considerar nas suas decisões a necessidade de adequar os impostos ao bem-estar social, ao investimento e ao progresso científico, visando atrair capitais para o seu território e evitando, a todo o custo, o processo de deslocalização, poderem afetar de forma clara e objetiva Estados terceiros.

Entretanto, no entender de Dainoff (2017), a comunidade internacional pune os Estados “não- cooperantes” de forma ineficaz e considera que parte da dificuldade que os organismos multilaterais enfrentam para disciplinar os impostos dos paraísos fiscais tem a ver com as relações históricas que os Estados envolvidos têm com tais paraísos fiscais. A este respeito, Dainoff (2017, p.40) escreve:

“Many of the existing tax havens started their Westphalian existences as colonies of the British Empire, giving them access not just to the English common law tradition, but also to a potential customer pool for their services. Of the 51 tax havens, 41 were on the OECD 2000 blacklist. Of these 41, 19 had a direct, legal link to an OECD member state, while three of the 51 (Latvia, Luxembourg, and Switzerland) were member states themselves.”

Pelas razões acima, o mesmo Dainoff identifica dois motivos que justificam a opção de se tornar um paraíso fiscal, mesmo diante da desaprovação universal, tais como (i) o facto de ser uma estratégia de desenvolvimento económico, comparativamente, bem-sucedida, na ausência de recursos naturais e (ii) pelo facto de o impacto prático dessa desaprovação internacional ser relativamente baixo. Além disso, o mesmo Dainoff (2017) identifica dois fatores que podem explicar por que razão alguns Estados são mais propensos a se tornarem paraísos fiscais do que outros, nomeadamente, a existência de governos estáveis que incentivam o investimento estrangeiro e a capacidade de lidar com as pressões internacionais para restringir a sua atividade.

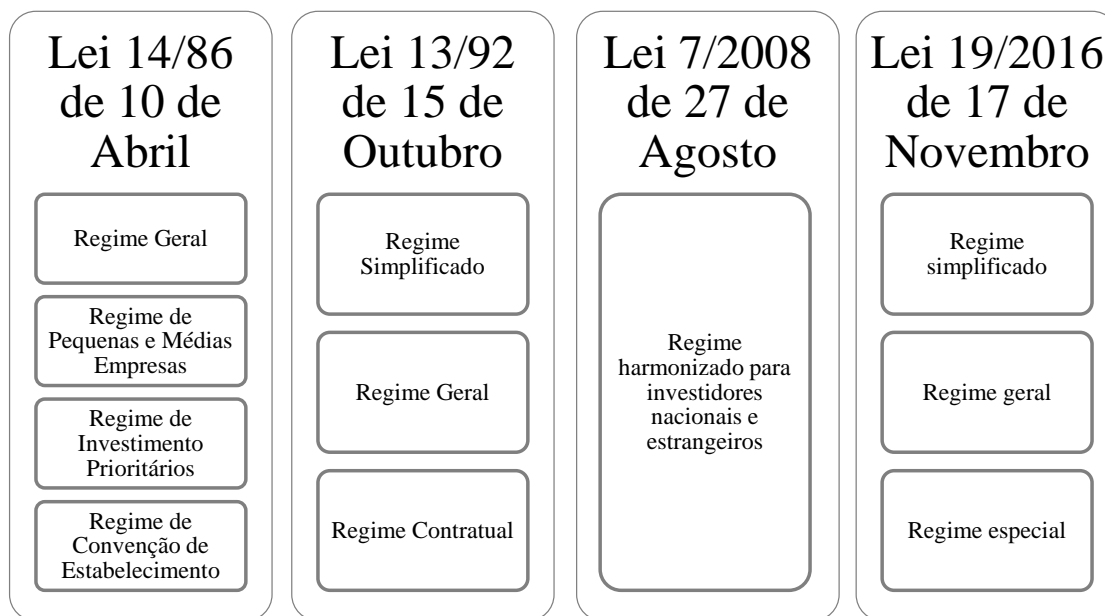
Em São Tomé e Príncipe a política fiscal de incentivos ao investimento privado não conseguiu criar as condições de atração de forma sistemática de investimentos necessários ao crescimento e desenvolvimento da economia, a julgar pelo baixo nível de investimentos privados registado no país. No entanto, um estudo sobre os incentivos ao investimento em São Tomé e Príncipe elaborado em 2019 por uma Comissão

Interministerial de Seguimento da Implementação e de Avaliação de projetos de investimento privados (CSAPP, 2019 p,12) concluiu que:

“Existem fortes evidências de que muitos, entre os poucos, investimentos de grande envergadura, não teriam ocorrido no país sem os apoios do Estado de que beneficiaram, sendo certo também, a julgar pelos custos dos fatores de produção associados à pequenez, insularidade e ao distanciamento do país e das dificuldades de recuperar o capital, que a taxa de sobrevivência destas empresas seria significativamente menor. Neste contexto, sem incentivos fiscais é provável que o País perderia todo o investimento e, conseqüentemente, os impostos e o emprego que esse investimento gerou, porque sem esses incentivos o investimento não teria acontecido”.

A liberalização económica iniciada na segunda metade da década de 1980 e, mais tarde, as primeiras eleições multipartidárias vieram favorecer a emergência da iniciativa privada como motor de crescimento económico. Assim, com o objetivo de criar um quadro jurídico regulador dos benefícios fiscais mais adequados aos objetivos de modernização e de desenvolvimento económico do país, São Tomé e Príncipe conheceu vários regimes fiscais de incentivos à investimento privado (Figura 4).

Figura 4: Quatro gerações de Código de Investimento



Fonte: Elaborada pela investigadora

O primeiro código de investimento foi adotado em 1986 (Lei 14/86 de 18 de abril), tendo como objetivo proporcionar ao investidor maior garantia e segurança e prevendo quatro regimes de incentivos (Figura 3). Este viria a ser alterado pelo Decreto-lei 17/90

de 10 de abril na sequência da constatação de que os incentivos previstos se revelaram na prática insuficientes para a mobilização de investimentos. Assim, em 1992 foi aprovado pela Lei 13/92 de 15 de outubro o segundo código de investimento que revogou o anterior e criou três regimes de incentivos, sendo o simplificado e o geral aplicáveis ao investidor nacional e o contratual ao investidor estrangeiro.

O código adotado em 2008 (Lei 7/2008 de 29 de agosto), que vigorou durante quase 10 anos, revogou o de 1992 e, por conseguinte, os três regimes de incentivos, estabelecendo um novo quadro jurídico que harmoniza, num único regime, as condições para os investidores nacionais e estrangeiros. Neste Código o sistema de incentivos fiscais ao investimento estrangeiro caracteriza-se, na sua generalidade, pela redução de pagamento de impostos, de taxas aduaneiras e concessão de facilidades administrativas na concessão de uso de bens públicos, conforme sintetizado na Tabela 18. Assim, ao abrigo deste Código de Investimento os projetos de investimento podiam habilitar-se a facilidades administrativas na concessão de terreno para a construção, a cedência de exploração de prédios rústicos ou urbanos que sejam propriedade do Estado e se mostrem adequados à realização do projeto e a incentivos fiscais e reduções aduaneiras previstos em legislações específicas, conforme o quadro que se segue:

Tabela 18: São Tomé e Príncipe: Incentivos fiscais para atração de IDE

▪ <i>Isenção de IRC sobre 50% do lucro tributável às empresas que desenvolvam atividade exclusivamente agrícola</i>
▪ <i>Isenção de 50% sobre Dividendos dos acionistas com vista a eliminação da dupla tributação dos lucros distribuídos Isenção total de Imposto sobre consumo para os serviços que visam a prestação de cuidados médicos</i>
▪ <i>Isenção de 95% sobre direitos aduaneiros de importação</i>
▪ <i>Concessão de direito de uso de terrenos do domínio privado do Estado</i>

Fonte: Código de Investimentos (Lei 7/2008 de 27 de agosto), elaboração da investigadora

Um aspeto a destacar no referido Código de Investimentos é a aposta no setor agrícola (Tabela 18). Armstrong (2002) associa a aposta na agricultura com o subdesenvolvimento verificado em vários PEID, uma vez que a mesma se revelou contraproducente em vários países como Comores, Papua Nova Guiné.

É de destacar também o facto de os projetos de investimento estarem sujeitos a um conjunto de taxas administrativas que oneram os custos e podem afetar a competitividade das empresas. De acordo com um relatório da Comissão de Avaliação e

Seguimento dos Projetos de Investimento Privados (CASPP) realizado em 2019, a proliferação de taxas cobradas pelas instituições do Estado que intervêm no processo de preparação dos *dossiers* de candidaturas a incentivos (taxa de inscrição de consultor ambiental, taxas de avaliação do estudo de impacto ambiental, taxa de emissão de título de posse de terra, taxa de emissão de novos títulos provenientes de trespases, entre outros) funciona, segundo o relatório, como dissuasor do investimento ao imputar custos ao investidor numa etapa em que não existe garantia de deferimento da proposta.

Acrescenta ainda que, apesar de os direitos aduaneiros de importação estarem limitados nos termos da lei à uma taxa de 5%, o estudo identifica que:

“Na prática o investidor tem encargos diretos muito superiores porque acrescem outras imposições relativas a taxa de informática, selo, impresso e taxas de prestação de serviços aduaneiros devidos pelo tráfego no Porto a ser pago a ENAPORT, despesas com a Polícia Fiscal, agenciamento dos Despachantes Oficiais e, em alguns casos, os custos dos serviços fitossanitários” (CASPP, 2019, p.21).

Entretanto, o novo Código de Investimentos (Decreto-lei 19/2016 de 17 de novembro) e o Código de Benefícios fiscais (Decreto-lei 15/2016 de 17 de novembro) abarcam um amplo conjunto de setores com potencial de crescimento económico, designadamente, a agricultura, agroindústria, pecuária, pescas, turismo, infraestruturas, telecomunicações, novas tecnologias, entre outros.

Estabelece, igualmente zonas especiais de desenvolvimento com benefícios especiais, estando em total alinhamento com as perspetivas mais inovadoras sobre o desenvolvimento do país refletidas em vários estudos de que são exemplos a Visão STP 2030- O país que queremos, a Estratégia para o desenvolvimento sustentável 2019-2023, Sousa (2017), Aguiar (2013) que apontam no sentido de um elevado potencial de prestação de serviços destas ilhas. O Banco Mundial, por exemplo, recomenda a São Tomé e Príncipe a passar de uma economia que considera ser de modelo MIRAB para o modelo PROFIT ou SITE. Apesar de ser mais atrativo do que os anteriores, o Código em vigor (Tabela 19) ainda não se traduziu numa melhoria ao nível da procura de São Tomé e Príncipe como destino de investimentos privados.

Tabela 19: Incentivos fiscais ao investimento privado (Decreto-lei 15/2016)

- IRC de 10%, com redução de 50% durante os primeiros cinco anos
- isenção do imposto de selo durante cinco anos
- Isenção dos direitos de importação sobre bens e equipamentos destinados a produção, desde que não sejam produzidos localmente;
- Isenção de direitos aduaneiros
- redução da taxa de sisa
- Redução da taxa de sisa na aquisição de imóveis;
- amortização acelerada dos investimentos
- Dedução à matéria coletável dos custos com a construção e reabilitação de estradas, abastecimento de água, energia elétrica, escolas e hospitais em determinados distritos
- Dedução à matéria coletável dos custos com a formação de quadros nacionais

Fonte: Decreto-lei 15/2016 e elaboração da investigadora

Convém ainda destacar que na segunda metade da década de 1990, São Tomé e Príncipe terá experimentado, também, um conceito amplo de zonas francas para a prestação de uma grande variedade de atividades francas e offshore à África Central (que inclui o shipping, a recreação e o turismo, a indústria ligeira, finanças e prestação de serviços internacionais) com o objetivo de explorar as vantagens comparativas decorrentes da sua localização estratégica no Golfo da Guiné, uma das regiões mais ricas da África cuja economia é dominada pela produção e exportação do petróleo, do gás e de outros minerais bem como de produtos tropicais. Assim, em 1998 o país adotou o Código de Atividades Francas e Offshore (Decreto 33/98) e em 2004 instituída a Autoridade de Zonas Francas.

Efetivamente, vários estudos de que são exemplos Aguiar (2013), Costa (2011), Sousa (2017) destacam o potencial de São Tomé e Príncipe na prestação de serviços de elevada qualidade e eficiência à referida sub-região. No entendimento destes autores, a implantação e desenvolvimento do regime franco e *offshore* nestas ilhas pode oferecer à comunidade de negócios benefícios tais como a construção e gestão de infraestruturas privadas eficientes, oportunidades multissetoriais de desenvolvimento de negócios, segurança de pessoas e bens, incentivos de classe mundial e proporcionar ao país oportunidade de desenvolvimento socioeconómico.

A falta de recursos financeiros levou o Estado são-tomense à atribuir terras aos investidores interessados em instalar zonas de comércio livre no território nacional, tendo sido feitas duas concessões, sendo uma na ilha do Príncipe, na Baía das Agulhas, numa área de 50 km² (cujo objetivo era criar estruturas de prestação de serviços para alimentar as plataformas petrolíferas da zona de exploração conjunta dos recursos petrolíferos entre São Tomé e Príncipe e a Nigéria) e a outra no aeroporto de São Tomé numa área de 20 hectares (essencialmente destinada ao processamento de produtos para a África Central). Entretanto, nenhuma das zonas francas viu a luz do dia.

Vlcek (2008) identifica alguns atributos que podem prejudicar os Estados na sua decisão de se tornarem um paraíso fiscal, sendo o primeiro e mais importante, a estabilidade política. De acordo com este autor, a estabilidade política e a boa governação são fundamentais para o desenvolvimento dos paraísos fiscais, porquanto os investidores são atraídos pela estabilidade, admitindo que Estados com governos mais estáveis tendem a ter níveis mais altos de IDE do que aqueles com governos menos estáveis e que é mais provável que Estados com governos mais estáveis se tornem paraísos fiscais do que aqueles com governos menos estáveis. Outro atributo indispensável na promoção de um paraíso fiscal é a reputação. Vlcek (2008), Dainoff (2017) e Eden & Kudrle (2005) asseveram que não basta apenas, os países criarem as leis e aguardar a chegada dos investidores. Para estes autores, um paraíso fiscal precisa desenvolver ao nível da comunidade internacional uma reputação de paraíso fiscal estável política e economicamente e ser suficientemente competitivo em geral ou num nicho específico de serviços, aspetos em que as capacidades técnica e institucional são fundamentais. A ausência destes atributos deixa em evidência a pouca atratividade de São Tomé e Príncipe como destino de investimentos privados.

7.3.6. Dependência de recursos externos para o financiamento do desenvolvimento

No leque de fragilidades das políticas macroeconómicas identificadas merece também destaque a grande vulnerabilidade do país relativamente à APD (sob forma de apoio a projetos) que é a maior componente da receita, representando 46% desta e, em média, 12% do PIB entre 2014 e 2018 (Banco Mundial, 2017). O declínio nos fluxos da APD representa uma ameaça a sobrevivência do país porquanto pode levar a roturas no fornecimento de bens de consumo e serviços básicos à população.

7.3.7. A não implementação de reformas estruturais indispensáveis à melhora da eficácia das políticas macroeconómicas

A políticas macroeconómicas não foram complementadas com reformas estruturais indispensáveis à sua eficácia, aspeto que também consubstancia uma das suas fragilidades, atendendo à interdependência entre ambas. Desde logo, as reformas conducentes à melhoria do ambiente de negócios de modo a torná-lo mais atrativo. Tendo sido desencadeadas há mais de uma década, as reformas efetuadas ao nível do registo e licenciamento de negócios (criação do Guiché Único) reduziram as barreiras à entrada de empresas no mercado nacional e simplificaram os procedimentos de importação e exportação. No entanto, os indicadores disponíveis mostram que o ambiente regulatório para negócios se mantém inóspito. Em 2019 o País classificou-se no 170º lugar entre 190 países no relatório *Doing Business*, um desempenho fraco quando comparado com outros PEID.

Enfatiza-se que a pontuação do país nas onze áreas incluídas na avaliação do relatório *Doing Business* do Banco Mundial varia significativamente, sendo relativamente alta em indicadores como a “facilidade de lidar com licenças de construção” (111) e comércio fronteiriço (122) e muito mais baixa em outros relacionados com o registo de propriedades (173), execução de contratos (185) e proteção de investidores minoritários (188). Apesar de a pontuação no indicador "facilidade de fazer negócios" ter melhorado 1,2 pontos nos últimos anos, São Tomé e Príncipe mantém-se ainda distante das melhores práticas internacionais (*Doing Business* 2019).

Merece ainda destaque, neste contexto, a morosidade contratual. O relatório *Doing Business* de 2019 afirma que a execução de contratos é lenta e ineficiente e as deficiências do sistema judicial dificultam a resolução de disputas comerciais, sendo que, resolver uma simples disputa comercial nos tribunais leva em média três anos e é necessário outro ano para fazer cumprir a decisão judicial, um período muito superior ao de qualquer um dos países comparáveis, segundo o Banco Mundial. Acresce-se que num estudo recente sobre as especificidades do desenvolvimento de micro-Estados, Santiago (2018) identifica o mau funcionamento do setor da justiça como um dos principais entraves ao desenvolvimento de São Tomé e Príncipe. Acresce-se que o Programa de Reforma da Justiça (2017-2020) caracteriza o sistema como estando em estado de profunda crise, tendo identificado como principais desafios (i) a lentidão dos processos

judiciais devido a atrasos e regras processuais desatualizadas, (ii) a insuficiência de recursos humanos e técnicos, (iii) as instâncias de interferências e (iv) o acesso limitado à legislação e informação, incluindo ao Tribunal Supremo.

Ainda sobre o ambiente de negócios, há que sublinhar que um estudo do impacto do Acordo de Parceria entre São Tomé e Príncipe e a União Europeia denota um conjunto de constrangimentos ao desenvolvimento do sector privado, nomeadamente (i) os elevados custos de fatores, (ii) a falta de infraestruturas (iii) sistema financeiro pouco desenvolvido, (iv) instabilidade política recorrente e (v) problemas de governação.

Acresce ainda o facto de São Tomé e Príncipe não possuir acordos de Livre Comércio, contrariamente ao que sucede com outros PEID (Seychelles e Singapura, por exemplo) e de estar entre os poucos países do mundo que não são membros da Organização Mundial do Comércio apesar de possuir estatuto de observador desde 2001 (Banco Mundial, 2017).

Outra reforma importante cuja implementação tem sido protelada é a do setor financeiro nacional. Adotada em 2016 com o apoio do Banco Mundial, a mesma visa essencialmente, melhorar o ambiente de funcionamento das instituições financeiras e criar as bases para um melhor contributo do setor financeiro na economia, eliminando os fatores que afetam o risco de crédito, em particular, as elevadas taxas de juro praticadas pelo sistema bancário, fator indispensável para a promoção da atividade privada.

Além disso, há que destacar também, que a limitada capacidade institucional para a implementação, seguimento e avaliação de políticas e programas tem levado ao arrastamento das reformas por longos períodos, com atrasos, lentidão ou implementação parcial de medidas, sem resultados palpáveis o que pode ter levado à falta de confiança nas políticas. Tal é o caso da reforma do Sistema de Administração Tributária iniciada em 2015 e cuja implementação tem conhecido frequentes atrasos e lentidão, tendo merecido do Banco Mundial o seguinte comentário:

“A very small share of taxpayers provides the bulk of public revenue. Despite some recent progress, the Directorate of Taxation (DI) still lacks an effective process for segmenting taxpayers. For example, there are no tax officials exclusively dedicated to large taxpayers, and officials cannot perform audits due to the agency’s bylaws.” (Banco Mundial, 2017, p. 42).

O mesmo acontece com a implementação do IVA que, tendo sido inicialmente prevista para 2017, foi várias vezes adiada e até então sem data indicativa. Sobre, este assunto, o relatório do Banco Mundial (2017) afirma:

“Among the 54 African countries, STP is one of just eight that do not impose a VAT. A VAT is less distortive than other consumption taxes and has built-in incentives against underreporting. A well-structured VAT should have few exemptions, and it should tax all goods and services the same rate or apply a narrow range of rates” (Banco Mundial, 2017, p. 42).

7.3.8. Limitada capacidade institucional

Acresce-se que a implementação de programas de estabilização macroeconómica foram por diversas vezes suspensos unilateralmente pelo FMI face às dificuldades dos governos em implementar certas medidas, sendo retomados posteriormente, muitas vezes já com um novo governo em funções (em face da instabilidade política vivida no país) e com níveis de condicionalidade mais apertados. Mencionámos, a título de exemplo, a situação ocorrida em 2004 quando o programa de redução da pobreza e crescimento (PRGF) para o período 2003-2006 foi suspenso devido à relutância do IX Governo em implementar as medidas acordadas, em particular as relativas à contenção da massa salarial (devido às greves da Função Pública), só tendo sido retomado meses depois, em finais de 2005, com um novo programa PRGF para o período 2006-2007 já com um novo Governo, após este ter conseguido encontrar uma solução que, dentro das condicionalidades do programa, colhesse também o consentimento dos sindicatos grevistas. Situação semelhante terá acontecido inúmeras vezes, sendo a mais recente em finais de 2018 quando o programa FCA (*Extended Credit Facility*) negociado para o período 2016-2018 foi suspenso por falta de cumprimento das metas macroeconómicas acordadas. Na sequência, um novo programa FCA foi renegociado e assinado para o período 2019-2021. Consta-se que cada vez que um programa é suspenso um novo é renegociado em condições socioeconómicas mais agravadas, determinando medidas mais restritivas.

Os atrasos e adiamentos verificados na implementação de reformas podem ter comprometido os resultados de importantes e necessárias reformas e causam sérios danos à credibilidade e à confiança na economia. De acordo com Rodjid et al. (2013), atrasar as reformas ou implementá-las de forma muito lenta só causam mais danos à economia

porque a falta de resultados afeta a credibilidade e a confiança. Por conseguinte, a pouca credibilidade das políticas implementadas constitui também outra fragilidade a se destacar. De acordo com Cournède et al. (2016), além dos desequilíbrios macroeconómicos, outro fator que influencia a vulnerabilidade macroeconómica é a credibilidade das políticas de correção de tais desequilíbrios.

Em suma, a análise das políticas macroeconómicas implementadas em São Tomé e Príncipe leva-nos a considerar que as mesmas não obedeceram à uma estratégia de crescimento económico sustentável que tenha em conta as especificidades da economia. Acredita-se que a ausência de rigor na gestão das finanças públicas e o facto de a política fiscal de incentivos não ter sido calibrada às especificidades da economia, aliadas ao facto de não terem sido implementadas reformas estruturais para a melhoria do ambiente de negócios, afetou a eficácia das políticas macroeconómicas e, por conseguinte, o seu contributo na construção da resiliência económica, contrariamente ao que sucedeu com os PEID cujas experiências foram analisadas neste estudo.

7.4. Análise da governança macroeconómica

Com base na afirmação Briguglio (2009) segundo a qual a boa governação é essencial para que os sistemas económicos funcionem bem, o presente estudo procurou também analisar a governança macroeconómica de São Tomé e Príncipe atendendo o seu contributo na eficácia das políticas económicas. Assim, considerando os persistentes insucessos das políticas públicas em São Tomé e Príncipe e em particular das macroeconómicas percorridos ao longo de toda a análise efetuada neste estudo considera-se oportuna fazer-se uma abordagem sobre a governança macroeconómica.

O termo “governança” tem vindo cada vez mais a fazer parte dos vocabulários quotidianos de instituições públicas e privadas, com forte apoio disseminador de organismos multilaterais como o Banco Mundial, a OCDE e o FMI, entre outros (Belmihoub, 2001; Peters, 2012). Estes autores consideram que a emergência, a difusão e a crescente utilização deste conceito estão na origem de eventos e processos de transformação em diferentes tipos de organização em que cada um vem aportando sentidos próprios ao referido conceito.

Para Kaufmann et al. (2006), a abordagem provavelmente mais conhecida e difundida sobre o tema da governança é aquela que se reveste de um enfoque normativo

e prescritivo sobre a administração pública. No seu entender, a expressão “boa governação” (*good governance*) criada pelo Banco Mundial sustentou estratégias de disseminação de boas práticas de políticas públicas fundamentadas em prescrições de instituições, ações e recursos necessários para o que deve ser um governo efetivo num contexto democrático. Destaca-se que, na definição do Banco Mundial, a boa governação significa “a maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos económicos e sociais para o desenvolvimento de um país.” (Banco Mundial, 1989, p. 1). Posteriormente, este organismo internacional passou a medir e publicar indicadores de governança (*Worldwide Governance Indicators*) para os países, cujo objetivo é avaliar, mensurar e comparar a forma como são selecionados, monitorados e substituídos os governos; a capacidade destes na formulação, implementação, seguimento e avaliação de políticas públicas e o respeito pelos cidadãos e pelas instituições que regulam as interações económicas e sociais (Kaufmann et al, 2006). Para Belmihoub (2001), a análise da governança enfatiza também as formas de coordenação, de concertação, de participação e de transparência nas decisões, favorece a parceria entre os diversos atores e a convergência de interesses.

No entender de Marques (2016), a relevância da análise da governança deve-se ao facto de a mesma deslocar a atenção de detalhes do comportamento institucional formal e olhar para os processos interinstitucionais de condução coletiva dos assuntos de interesse público, permitindo, deste modo, tratar a realidade da produção de políticas públicas e ações governamentais por meio da sua leitura enquanto configurações de relações entre múltiplos atores envolvidos. Trata-se de uma perspetiva que lança luzes sobre as dinâmicas relacionais e pretende ir além da prescrição de formatos organizacionais específicos. Assim, para Marques, a governança deve ser entendida como o conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por ligações formais e informais, operando no processo de fazer políticas e inseridos em cenários institucionais específicos (Marques, 2016). Acemoglu (2008) assevera que as políticas e as instituições afetam os incentivos conducentes ao processo de crescimento económico por vários canais inter-relacionados.

Partindo da definição de governança feita por Marques (2016), considera-se por governança macroeconómica de São Tomé e Príncipe, para efeitos da presente investigação, o conjunto de relações formais e informais interinstitucionais desenvolvidas ao nível do Ministério das Finanças e do Banco Central de São Tomé e Príncipe (BCSTP)

enquanto atores estatais, no processo de conceção e implementação e coordenação das políticas macroeconómicas.

Em São Tomé e Príncipe, de acordo com a orgânica do governo, o Ministério das Finanças é o órgão central do governo responsável pela elaboração, execução, coordenação e avaliação das políticas aprovadas pelo Conselho de Ministros, nas áreas de orçamento, finanças, planeamento e economia do mar. A titularidade deste ministério tem sido assumida por quadros nacionais com formação na área económica, sendo, no entanto, a confiança política o principal critério de nomeação. A instabilidade do sistema político-governativo e as frequentes mudanças governamentais levaram a que em 28 anos de democracia multipartidária o país conhecesse 13 ministros das Finanças. É importante destacar que os partidos políticos com vocação governativa não se identificam com qualquer ideologia económica, não havendo, por isso, qualquer divergência política quanto à abordagem de questões económicas.

No que diz respeito ao Banco Central de São Tomé e Príncipe (BCSTP), a Autoridade Monetária e de Supervisão, a sua Lei Orgânica (Lei 8/92 de 26 de agosto) estabelece os mecanismos de nomeação e de exoneração de Governadores. Nos termos do artigo 47º desta Lei, o Governador é nomeado por um período de cinco anos, só podendo ser interrompido se se comprovar que o mesmo cometeu atos lesivos aos interesses da Instituição ou do país. Não obstante, as frequentes mudanças ao nível do governo também se têm traduzido numa instabilidade ao nível dos mandatos do Governador do Banco Central. Em 28 anos de democracia multipartidária apenas dois mandatos de Governador do BCSTP (de cinco anos cada) foram concluídos. Acresce o facto de que, recentemente (em 2019) a exoneração do Governador do Banco Central e a subsequente nomeação do seu substituto terem sido determinadas “por conveniência de serviço” através de uma resolução do Conselho de Ministros, contrariando a Lei nº8/92 e as práticas vigentes que estabelecem que este ato seja realizado por decreto governamental promulgado pelo Presidente da República, minorando deste modo a relevância da figura do Governador do Banco Central na hierarquia do Estado.

Em cada mudança do poder constata-se novos arranjos institucionais e todos os técnicos do regime anterior são irradiados de todos os postos com alguma percentagem de poder de decisão, sendo substituídos por outros, frequentemente, com base em clientelismo político. Por conseguinte, as frequentes mudanças ao nível dos gestores de

topo e nos arranjos institucionais têm levado à um permanente recomeço ao nível do funcionamento das referidas instituições.

Além disso, as tendências mundiais recentes se caracterizam por uma nítida opção por mecanismos institucionais que outorgam aos bancos centrais um elevado grau de independência em relação ao poder político. Cottarelli (1993) sustenta que esta postura ajuda a reduzir o alegado viés inflacionário dos governos. Este autor acredita que a delegação de responsabilidades de política monetária a um banco central independente, isento de pressões políticas e dispendo de elevado grau de autonomia operacional é uma maneira eficaz de vincular a política monetária a considerações de longo prazo.

A Lei Orgânica do BCSTP atribui à referida instituição o duplo objetivo de estabilidade de preços e de promoção de crescimento, conferindo-lhe total autonomia na definição e implementação da política monetária e autonomia na execução da política cambial. No entanto, a adoção de um regime cambial de paridade fixa entre a Dobra e o Euro viria a determinar a subordinação exclusiva aos objetivos de salvaguarda desta paridade. Todavia, constata-se que na prática, o BCSTP não tem gozado de autonomia “de facto” na condução da política monetária, sendo esta de certa forma acomodatória com as necessidades de financiamento do Governo, facto que se pode constatar nos elevados níveis de crédito líquido ao governo.

Convém enfatizar, porém, que, mesmo quando um banco central usufrui de certo grau de independência, tal situação não dispensa a necessária coordenação da sua atuação com outras instituições e em especial com as autoridades fiscais. Para Cottarelli, a independência de um banco central não deve ser entendida como uma independência absoluta porquanto, na sua opinião, esta provavelmente não existe. Para este autor, a questão é saber qual o nível apropriado de responsabilidades a serem delegadas ao banco central para protegê-lo de pressões políticas. Neste contexto, Cottarelli considera ser essencial definir um único objetivo para o banco central, expresso em termos de estabilidade de preços.

Têm ocorrido também situações que consubstanciam desrespeito ao BCSTP enquanto autoridade de supervisão por parte de outros órgãos do Estado. Em 2003 o BCSTP viu a sua autoridade posta em causa por uma Providência Cautelar do Ministério Público que anulou a sua intervenção num banco privado em situação de insolvência. Em 2007 um banco de investimento foi encerrado por decisão judicial na sequência de um

diferendo entre os acionistas, sem qualquer informação ao Banco Central e mais recentemente, em 2019 um banco de investimento com capitais estrangeiros é criado por decreto governamental (Decreto 31/2019 de 31 de outubro) à margem das regras estabelecidas para o licenciamento de instituições bancárias.

Diversos relatórios produzidos por organismos internacionais de que são exemplos os relatórios do BAD (2013), PNUD (2014) e Banco Mundial (2017) apontam para a limitada capacidade institucional para a conceção, execução com rigor técnico, seguimento e avaliação de políticas económicas. Tal como analisado anteriormente, as orientações da política macroeconómica são praticamente definidas no âmbito dos programas de estabilização acordados com o FMI e a sua execução tem sido muito deficiente, como se pode comprovar através dos indicadores do desempenho macroeconómico. Relativamente à gestão macroeconómica, no relatório Banco Mundial (2017), pode-se ler seguinte:

“The culture of the public sector is hierarchical, with a high concentration of managerial power, limited delegation of responsibilities, and very little emphasis on monitoring outcomes or delivering results. Creating a public-sector culture based on technical independence, professional competence, and highquality service delivery will require a commitment at the highest levels that is clearly communicated across the public administration and accompanied by clear expectations and a system to ensure accountability for results”
(Banco Mundial, 2017, p.14)

É de referir ainda que, no âmbito da consecução dos objetivos da política económica, em particular da política orçamental, as autoridades são-tomenses têm sido confrontadas com situações de permanentes conflitos em termos de prioridades, sendo que, em alguns casos, os resultados parecem divergir dos objetivos preconizados, tal como se pode constatar da análise do desempenho macroeconómico. Consequentemente, constata-se um desalinhamento entre as orientações de política macroeconómica acordados com FMI e as políticas e práticas prevalecentes. As dificuldades na gestão das finanças públicas são tidas como o fator principal de instabilidade macroeconómica, tal como abordado anteriormente. Outra manifestação da limitada capacidade institucional é o facto de os programas de estabilização terem sido várias vezes suspensos pelo FMI devido a incapacidade dos governos em cumprir as metas acordadas, ao qual se pode aditar os frequentes atrasos e lentidão na implementação de reformas, tal como mencionado anteriormente.

Uma avaliação das Finanças Públicas realizada pelo Centro de Investigação e Análises para o Desenvolvimento realizada em 2007 (CIAD, 2007) destaca a inadequação da prática de gestão das finanças públicas, em particular a prática de sobre estimação da receita e controlos pouco rigorosos do processo de autorização de despesa. Outra avaliação, neste caso da Gestão das Finanças Publicas, realizada em conjunto pelo Banco Mundial/FMI em 2018 (Banco Mundial, 2018) constatou que a falta de uma visão estratégica global para as reformas das finanças públicas e a má coordenação levaram, em muitos casos, a reformas parciais e a resultados modestos de um ambicioso programa de reformas, tendo destacado que:

“O progresso limitado nos controlos de compromisso – por exemplo, a falta de um sistema para controlar, registar e relatar compromissos financeiros pendentes; e longos atrasos na preparação das contas do governo e relatórios de auditoria externa, bem como atrasos subsequentes nas discussões parlamentares, têm comprometido a sua utilização na responsabilização das autoridades pela utilização dos recursos públicos” (Banco Mundial, 2018, p.35)

Merece ainda destaque o facto de o sistema de gestão de investimentos públicos não tem permitido que os elevados níveis de investimento público efetuados e transformados em *stock* de capital público sejam revertidos em infraestruturas de qualidade (Banco Mundial, 2018). Os relatórios do CIAD (2007) e do Banco Mundial (2017) identificam inúmeros exemplos de investimentos públicos que, ao longo dos últimos 20 anos contribuíram pouco ou quase nada para a criação de riqueza.

A coordenação de políticas numa perspetiva institucional e operacional, mormente entre o BCSTP e o Ministério das Finanças é essencial para a construção de uma *policy mix* mais adequada às especificidades dos desafios enfrentados pelo país. Os mecanismos institucionais para a coordenação das políticas fiscal e monetária, geralmente, assumem a forma de comités interinstitucionais de coordenação, formais ou informais. Estes comités, normalmente formados por técnicos do Ministério das Finanças (do Tesouro, do Orçamento, da Dívida e do Planeamento) e do BCSTP devem reunir-se periodicamente para trocar informações a respeito da evolução dos principais indicadores macroeconómicos e discutir estratégias para cumprir os objetivos definidos. Na prática, estes encontros acontecem raras vezes, quase sempre, nas vésperas da chegada das missões do FMI ao país, desperdiçando-se, deste modo, um valioso instrumento de governança.

Por fim, outro aspeto, não menos importante, é a prática de subaproveitamento da, já limitada capacidade em termos de recursos humanos qualificados, decorrente de uma política de ostensiva marginalização de quadros técnicos (muitos dos quais com elevadas qualificações académicas e experiência profissional) pelos governantes por motivos, claramente, políticos. Esta prática recorrente usada de forma generalizada pelos sucessivos governos constitui um claro desperdício do potencial do país em termos de conhecimento técnico, já de per si bastante limitado, levando muitas vezes à fuga de cérebros e, conseqüentemente, à perda do capital investido na formação desses indivíduos (Hamilton, 2003; Castles & Miller, 2003).

Em suma, a análise efetuada sugere que a governança macroeconómica de São Tomé e Príncipe parece pouco comprometida com resultados e não favoreceu a melhoria de um quadro institucional para uma eficaz implementação das políticas macroeconómicas. No entender de Bräutigam e Woolcock (2001), uma vez que os pequenos países são mais vulneráveis, a qualidade das suas instituições é mais importante do que nos países de maior dimensão. Os mesmos sustentam que os PEID com instituições fortes e de qualidade têm menos volatilidade de crescimento e são mais suscetíveis de beneficiar de taxas mais elevadas de crescimento económico. Assim, dada a extrema dificuldade de recuperação das conseqüências de políticas e práticas inadequadas mantidas durante um determinado período, os custos de uma fraca governação numa pequena economia são imensos (Banco Mundial, 2000).

7.5. As políticas macroeconómicas de São Tomé e Príncipe: Análise SWOT

No contexto das observações enunciadas na secção anterior, optou-se por desenvolver uma análise SWOT, um instrumento de planeamento estratégico que auxilia na avaliação do ambiente interno (Forças e Fraquezas) e externo (Oportunidades e Ameaças) do contexto para melhor fundamentação das recomendações (Rezende, 2012; Neto, 2011), permitindo, deste modo, obter uma visão do conjunto de uma situação atual de uma organização ou de um setor. Com efeito, apesar de todas as etapas anteriores serem de extrema importância para a análise e compreensão das fragilidades das políticas macroeconómicas, a Matriz SWOT destaca-se como um dos momentos cruciais do processo, na medida em que auxilia na compreensão dos desafios enfrentados pelas políticas macroeconómicas no contexto de São Tomé e Príncipe, identificando os pontos

fortes a explorar e as fraquezas a superar e, ao mesmo tempo, as oportunidades e as ameaças (Neto, 2011). Pretende-se com a mesma compreender, além das fraquezas existentes, identificar as potencialidades e oportunidades existentes e que podem ser maximizadas com vista à melhoria da eficácia das políticas macroeconómicas, enquanto as ameaças serão identificadas para uma análise cuidadosa a fim de minimizar os seus possíveis efeitos no desempenho económico do país.

Para Rezende (2012), a função SWOT é cruzar as oportunidades e as ameaças externas com pontos fortes e fracos do ambiente interno. Para este autor, os pontos fortes, ou as forças, são as variáveis internas controláveis e que proporcionam condições favoráveis em relação ao ambiente estudado e os pontos fracos, ou fraquezas, são fatores internos controláveis que proporcionam condições negativas em relação ao ambiente. As oportunidades são variáveis externas não controladas que podem criar condições favoráveis quando devidamente aproveitadas e amplamente exploradas. Já as ameaças, ou os riscos, são variáveis externas não controláveis que podem criar condições desfavoráveis e que podem influenciar de forma negativa o desempenho. Para Rezende, as ameaças são fatores de risco, tanto do cenário doméstico, como internacional que ainda não afetaram o ambiente analisado, mas que podem afetá-lo, pelo que devem ser enfrentadas de maneira inexorável. Por conseguinte, os aspetos relevantes do diagnóstico são expostos em quatro quadrantes: as “Forças” e as “Fraquezas” que correspondem à análise do “ambiente interno” e as “oportunidades” e as “ameaças” que constituem a caracterização do “ambiente externo” (Tabela 20).

Tabela 20: Modelo de análise SWOT

	Positivos	Negativos
Fatores internos	Forças (S)	Fraquezas (W)
Fatores externos	Oportunidades (O)	Ameaças (T)

Fonte: Arruda Consult (2014)

Assim, considera-se ambiente interno das políticas macroeconómicas de São Tomé e Príncipe todos os fatores resultantes de decisões de política económica que

proporcionam condições favoráveis ou dificultam a eficácia das referidas políticas e que podem ser reforçados ou melhorados através de medidas de política especificamente definidas para o efeito. As Forças são os fatores que podem proporcionar uma trajetória do crescimento económico sustentável, enquanto as Fraquezas são todos aqueles aspetos que afetam, negativamente, tal trajetória. Entretanto, o ambiente externo das políticas macroeconómicas compreende os fatores, não controláveis pelas políticas macroeconómicas, mas que podem influenciar de forma positiva ou negativa o desempenho destas políticas no futuro.

Na construção da matriz para avaliação do contexto macroeconómico de São Tomé e Príncipe são considerados como Forças, os seus atributos positivos, como Fraquezas, os atributos negativos que o afetam; Oportunidades são os fatores externos não controláveis pelas políticas macroeconómicas que ao serem aproveitados podem contribuir para a melhoria da sua eficácia e Ameaças aqueles fatores externos, não controláveis por políticas económicas, mas que podem prejudicar a sua eficácia, conforme sintetizado na Tabela 20.

A matriz SWOT que se segue foi elaborada a partir de informações constantes do diagnóstico efetuado nos pontos anteriores. Quanto ao ambiente interno, tal como sintetizado na Tabela 21, destacamos como pontos fortes das políticas macroeconómicas de São Tomé e Príncipe aspetos como (i) um sistema de economia orientado para o mercado e aberto ao exterior e (ii) o regime de taxa de câmbio fixo que tem permitido, de certa forma, reduzir as incertezas cambiais e assegurar uma relativa estabilidade de preços. Como pontos fracos, destacamos (i) o facto de as políticas económicas não estarem inseridas no âmbito de uma estratégia de crescimento económico realista e que tenha em contas as especificidades do país; (ii) um crescimento económico insuficiente para dar resposta às crescentes necessidades de desenvolvimento; (iii) os défices fiscais crónicos que geram instabilidade macroeconómica, (iv) incentivos fiscais ao IDE pouco atrativos, (v) a não realização de reformas estruturais necessárias à eficácia das políticas macroeconómicas, (vi) a pouca credibilidade do ambiente macroeconómico e (vii) a limitada qualificação de recursos humanos.

Quanto ao ambiente externo das políticas macroeconómicas, identificamos como oportunidades (i) as vantagens comparativas do país, designadamente o seu reconhecido potencial turístico e de desenvolvimento de produtos agrícolas de nicho, bem como o

enorme potencial em termos de economia azul e localização estratégica no Golfo da Guiné, ainda inexplorados; (ii) o facto de o país ter estado a negociar sucessivos programas de estabilização apoiados pelo FMI e pelo Banco Mundial, (iii) a existência de experiências positivas de outros países similares que podem ser aproveitadas e adaptadas à realidade do país e (iv) o facto de o país já dispor de alguns quadros nacionais com qualificação e experiência profissional. Admite-se, também, que a tendência de redução da APD pode constituir uma oportunidade para São Tomé e Príncipe repensar a sua estratégia de desenvolvimento. Entre as ameaças do ambiente macroeconómico destacam-se, entre outras, a instabilidade governativa que pode levar a frequentes mudanças governamentais e ao permanente recomeço, um sistema de governança nacional em que os critérios de racionalidade políticas se sobrepõem aos de racionalidade económica e técnica, as crescentes pressões sociais para mais e mais despesas pró-pobres. Importa destacar que a tendência para a redução da APD constitui, igualmente um risco para a estabilidade macroeconómica, dada a extrema dependência da economia relativamente a estes fluxos de financiamento.

Tabela 21- Matriz SWOT

Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Alternância política pacífica; ➤ Um sistema de economia orientado para o mercado; ➤ O regime de taxa de câmbio fixo, que tem permitido reduzir as incertezas cambiais e assegurar uma relativa estabilidade de preços. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ausência de uma visão estratégica, claramente definida, sobre o rumo a dar à economia; ➤ Políticas fiscal de incentivos a investimentos privados pouco atrativas; ➤ Foco quase exclusivo na estabilidade de preços; ➤ Políticas de gestão das finanças públicas geradoras de instabilidade; ➤ Pouca credibilidade das políticas; ➤ Défices fiscais crónicos e seu financiamento com recurso ao endividamento (interno e externo); ➤ Inexistência de espaço fiscal; ➤ Limitada capacidade institucional; ➤ Não implementação de políticas estruturais para complementar as políticas macroeconómicas; ➤ Base produtiva muito limitada e dependente de um número reduzido de produtos de exportação; ➤ Política de investimentos públicos pouco eficaz; ➤ Dependência extrema da ajuda externa; ➤ Ambiente de negócios pouco atrativo.
Ameaças	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Instabilidade governativa e ausência do princípio de continuidade do Estado; ➤ Falta de sentido de interesse geral; ➤ Sobreposição dos critérios de racionalidade política aos de racionalidade técnica e económica; ➤ Fragilidade do sistema judiciário; ➤ Crescentes pressões sociais para mais e mais despesas pró-pobres; ➤ Tendência de redução dos fluxos da APD; ➤ Efeitos das mudanças climáticas; ➤ Pouca confiança dos agentes económicos; ➤ Ausência de meritocracia na nomeação de altos funcionários públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ As vantagens comparativas do país decorrentes da sua localização no Golfo da Guiné, o potencial turístico e de produção de produtos agrícolas de nicho, um enorme potencial em termos de economia azul ainda inexplorados; ➤ Assistência técnica de parceiros como o FMI e o Banco Mundial; ➤ As experiências de outros países similares que podem ser aproveitadas e adaptadas à realidade do País; ➤ Tendência de redução de APD; ➤ A chamada “pressão dos pares”, exercida, sobretudo no âmbito das condicionalidades dos acordos com FMI e Banco Mundial e do Acordo de Cooperação Económica com Portugal; ➤ Uma maior sensibilidade dos parceiros de desenvolvimento relativamente às especificidades de uma pequena economia insular; ➤ Paz e relativa estabilidade social.

Fonte: Elaboração da investigadora

Neto (2011) ressalta que a análise SWOT deve ser feita e interpretada de forma a unir os elementos de análise interna e externa, pois estes elementos irão formar o diagnóstico local, permitindo obter-se uma visão global da situação. Assim, da análise da Matriz SWOT (Tabela 21) pode-se depreender que em São Tomé e Príncipe o desempenho das políticas macroeconómicas encontra-se fortemente condicionado pela qualidade da governação e limitada capacidade institucional e que um conjunto de fatores, tais como a instabilidade governativa e a falta de sentido de interesse geral podem condicionar a realização de mudanças necessárias para um eficaz contributo destas políticas na promoção do desenvolvimento socioeconómico sustentável deste PEID.

O mesmo autor sugere, também, que as estratégias de planeamento advindas da análise SWOT devem sustentar os pontos fortes, visionar a redução de pontos fracos, aproveitando as oportunidades e defendendo-se das ameaças. O autor acredita ainda que é possível identificar pontos fortes não explorados até então, corrigir os pontos fracos e ainda unir esforços para que as ameaças se transformem em oportunidades. Partindo desta perspetiva, elaborou-se a matriz seguinte (Tabela 22), cruzando as forças e fraquezas, de um lado, com as ameaças e oportunidades, do outro. O objetivo deste exercício é obter elementos de avaliação para se saber (i) como aproveitar as forças para maximizar as oportunidades e explorar o potencial existente, (ii) como reduzir as fraquezas para minimizar as ameaças e explorar o potencial existente, (iii) como usar as forças para se proteger das ameaças e (iv) se é possível, ou não, organizar-se a defesa contra as ameaças e, no caso afirmativo, definir como proceder (Tabela 22).

Tabela 22: Matriz de estratégias SWOT

	Oportunidades (externo, positivo)	Ameaças (externo, negativo)
Forças (interno, positivo)	Forças-oportunidades: ➤ Que oportunidades identificadas podem ser usadas para maximizar as forças?	Forças-Ameaças: ➤ Como usar as forças para minimizar as ameaças?
Fraqueza (interno, negativo)	Fraquezas-Oportunidades: ➤ Como aproveitar as oportunidades para minimizar as fraquezas?	Fraquezas-Ameaças: ➤ Como reduzir as fraquezas para evitar as ameaças identificadas?

Fonte: Arruda Consult (2014)

Os resultados desta avaliação são apresentados num quadro conciso e relevante que constitui um importante instrumento de suporte à decisão (Tabela 23).

Tabela 23: Matriz da análise SWOT

<p><u>Forças-oportunidades</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Aproveitar as vantagens comparativas para promover o crescimento acelerado da economia a partir de uma visão para o desenvolvimento que tenha em conta as especificidades do país; ➤ Aproveitar o contexto de paz e relativa estabilidade social para se criar um consenso nacional em torno de visão estratégica para o desenvolvimento e que as orientações da política macroeconómica estejam inseridas neste âmbito; ➤ Aproveitar as vantagens comparativas do país para construir parcerias/alianças estratégicas para o desenvolvimento e, deste modo, melhorar a atratividade do país; ➤ Aproveitar a experiência de países similares e os conhecimentos científicos já disponíveis para conceber e implementar políticas macroeconómicas para a resiliência económica do país. ➤ Aderir aos mecanismos internacionais de regulação das relações comerciais, nomeadamente a OMC. 	<p><u>Forças-Ameaças</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Consolidar o sistema de economia de mercado para atrair a confiança de operadores económicos privados; ➤ Implementar a reforma do sistema judicial e do sistema financeiro para melhorar o ambiente de negócios e consolidar o sistema de economia de mercado.
<p><u>Fraquezas-Oportunidades</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Aproveitar o conhecimento científico já disponível e a assistência técnica disponível para instituir um sistema de gestão das finanças públicas adequada e suscetível de criar um quadro de equilíbrios no longo prazo bem como a utilização eficiente de recursos. ➤ Conceber políticas macroeconómicas a partir de uma perspectiva endógena a fim de maximizar as vantagens comparativas do país; ➤ Implementar políticas estruturais para complementar as políticas macroeconómicas e melhorar a eficácia destas; ➤ Aproveitar o contexto internacional de redução da APD para melhorar os incentivos ao IDE mediante adoção de uma política fiscal de incentivos mais atrativa; ➤ Estabelecer parcerias estratégicas com universidades de países parceiros para desenvolver programas de capacitação de recursos humanos e de assistência técnica. 	<p><u>Fraquezas-Ameaças</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Promover um amplo consenso nacional em torno de questões chaves do desenvolvimento, em particular sobre o papel das políticas macroeconómicas; ➤ Conceber uma política de comunicação ao público sobre a importância das medidas de estabilização com vista a reduzir as pressões sociais, se necessário, recorrendo à <i>expertise</i> de países com experiência nesta área, como é o caso das Seychelles; ➤ Consolidar a reforma das finanças públicas definindo uma estratégia realista, mas delimitada no tempo para a sua implementação; ➤ Melhorar o ambiente de negócios para torná-lo mais atrativo a investimentos privados, recorrendo, se necessário, à experiência de outros PEID; ➤ Instituir um sistema meritocrático para nomeação de servidores públicos para melhorar a gestão das finanças públicas e a confiança dos agentes económicos.

Fonte: Elaboração da investigadora

A análise da matrix da análise SWOT (Tabela 23) sugere que, para um efetivo contributo das políticas macroeconómicas na construção da resiliência económica de São Tomé e Príncipe, torna-se necessário promover-se um amplo consenso nacional em torno de questões fundamentais do desenvolvimento do país, em que as políticas macroeconómicas mereçam lugar de destaque. As políticas macroeconómicas devem ser inseridas no âmbito de uma estratégia de crescimento realista e partilhada e concebidas a partir de um profundo conhecimento da realidade e especificidades do país e ajustadas a estas especificidades. A análise

Esta análise destaca também a necessidade de um quadro macroeconómico estável e previsível capaz de atrair a confiança dos investidores, uma forte aposta na atração de IDE mediante adoção de uma política fiscal de incentivos mais atrativa e a implementação de políticas e reformas estruturais para melhorar o ambiente de negócios. Além disso, a mesma sugere a necessidade de se adotar uma política eficaz de comunicação ao público sobre os objetivos e a importância das medidas de estabilização macroeconómica com vista a comprometer o público com os seus resultados e reduzir as pressões sociais, se necessário recorrendo à *expertise* de países com experiência nesta área, como é o caso de Seychelles. A tudo o acima exposto deve-se acrescentar também, como política transversal, uma aposta na formação de qualidade e na meritocracia na nomeação de servidores públicos, entre outros.

7.6. Síntese

Os indicadores de evolução macroeconómica de São Tomé e Príncipe sugerem um total desalinhamento entre as orientações estabelecidas nos programas de estabilização macroeconómica, implementados há mais de três décadas e as políticas e práticas prevaletentes em São Tomé e Príncipe. A análise das políticas implementadas sugere a existência de um conjunto de fragilidades que afetam a capacidade das mesmas quer de prevenção de choques, quer de promover a recuperação da economia após ocorrer um choque exógeno e, por conseguinte, o seu contributo na promoção de um crescimento económico sustentável. No conjunto das fragilidades identificadas neste estudo, destacam-se uma gestão pouco eficiente das finanças públicas, um foco quase exclusivo na estabilização de preços, a não calibragem de algumas políticas às especificidades da

economia, a ausência de políticas estruturais para superar os constrangimentos estruturais e melhorar a eficácia das políticas macroeconómicas, entre outras.

O resultado da matriz SWOT orienta para a necessidade de uma visão clara para o desenvolvimento do país assente nas suas vantagens comparativas e capaz de promover um crescimento económico sustentável, bem como de políticas macroeconómicas concebidas de forma endógena, com base num profundo conhecimento da realidade interna, bem como a promoção de um amplo consenso nacional em torno de questões-chaves do desenvolvimento, em particular sobre o papel das políticas macroeconómicas.

**CAPÍTULO 8. A PERSPETIVA DOS *POLICYMAKERS* SOBRE A POLÍTICA
MACROECONÓMICA EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE**

Enquadramento

Este capítulo analisa as opiniões de alguns fazedores da política económica de São Tomé e Príncipe para se aferir a perspetiva destes sobre os fatores que explicam o estado de subdesenvolvimento deste país e as causas do fracasso das políticas macroeconómicas obtidas através de entrevistas de elite semiestruturadas realizadas a um conjunto de personalidades ligadas à vida política e económica deste país.

Tal como analisado no capítulo 3 desta tese, ao longo da sua existência como Estado independente, São Tomé e Príncipe experimentou vários sistemas de governação. Após cerca de quinze anos de um regime monolítico e autoritário e de economia planificada, o país enveredou-se pela democracia representativa e um sistema de livre mercado. Além disso, os recorrentes conflitos gerados pela coabitação política levaram à substituição, em 2003, do semipresidencialismo de pendor presidencial pelo de pendor parlamentar. Do ponto de vista económico, o país desencadeou um processo de reformas económicas que o levaram a substituir o sistema de economia centralizada por um sistema de economia de mercado, afastando o Estado da atividade económica, abrindo a economia à iniciativa privada, liberalizando todos os preços e criando instituições de regulação.

Todo este percurso político e económico, que deixou profundas marcas fruto de disputas políticas e pessoais, parece demonstrar uma procura incessante pelo desenvolvimento económico e social do País. Contudo, o país não tem sido capaz de criar os alicerces para um crescimento económico sustentável, apesar do potencial existente. O nível de PIB *per capita* é dos mais baixos do mundo, os indicadores económicos e sociais revelam uma situação de subdesenvolvimento e o país vive quase exclusivamente da dependência da ajuda externa. Consequentemente, a grande maioria da população deixou de sonhar no futuro e a emigração tem sido a única alternativa para muitos quadros jovens que aspiram a desenvolvimento pessoal e profissional. Os aspetos acima mencionados levam aos seguintes questionamentos: que fatores explicam o nível tão baixo de resiliência económica de Tomé e Príncipe? O país tem feito o necessário para desbloquear o seu potencial de crescimento e de desenvolvimento? Que importância tem sido dada e qual tem sido o papel das políticas macroeconómicas neste percurso?

A análise já efetuada ao longo deste estudo leva-nos a considerar que más opções de política macroeconómica aliada à ausência de uma visão estratégica partilhada sobre o crescimento económico que enquadre o país no âmbito da sua utilidade na cadeia

mundial de produção de valor podem estar a inibir o desbloqueamento do seu potencial de crescimento, deixando-o totalmente vulnerável a fenómenos de natureza exógena. Além disso, admite-se que uma governança pouco orientada para resultados pode estar a dificultar avanços em termos de melhoria da capacidade institucional, afetando a eficácia e o rigor na implementação de políticas económicas.

O presente capítulo encontra-se estruturado em cinco secções. A secção 1 apresenta a metodologia de análise utilizada na investigação. A secção 2 aborda os critérios de seleção dos entrevistados. A secção 3 apresenta o guião das entrevistas e na secção 4 é feita a descrição e análise das entrevistas. O capítulo encerra-se com uma síntese das principais conclusões tiradas das entrevistas realizadas.

8.1. Aspetos metodológicos

Estudos como os de Gunther (2006) e Ritchie et al (2013) aconselham para as pesquisas na área de ciências sociais a recolha de dados em três momentos, designadamente a pesquisa bibliográfica, a observação em campo e as entrevistas. Seguindo tais orientações e tal como anunciado na abordagem metodológica, recorreu-se à técnica de entrevistas de elite semiestruturadas como um dos meios complementares de recolha de informação.

São várias as razões que justificam o recurso a entrevistas semiestruturadas neste estudo. Estas permitem ao investigador recolher um conjunto de informações que revelam algumas preocupações, opiniões e aspirações dos entrevistados e que não são expressas, geralmente, em documentos escritos (Fernandes, 2014; Flick 2004) e são uma poderosa técnica de recolha de dados porque pressupõem uma interação entre o entrevistado e o investigador, possibilitando a este último a obtenção de informação que nunca seria conseguida através de questionário, uma vez que pode sempre pedir esclarecimentos adicionais ao entrevistado no caso da resposta obtida não ser suficientemente esclarecedora (Coutinho, 2018).

O interesse das entrevistas semiestruturadas deve-se ao facto de, segundo Flick (2004), ser mais provável que os sujeitos entrevistados expressem os seus pontos de vista numa situação de entrevista desenhada de forma relativamente aberta do que numa entrevista estandardizada ou num questionário, embora, no entender de Beaud & Weber (2014), os custos, o tempo e a eventual interferência do investigador ou a credibilidade

das informações podem constituir sérias limitações desta metodologia porquanto o entrevistado pode ser movido pelo desejo de prestar um serviço ao investigador ou de ser bem visto por este.

Adicionalmente, a investigadora optou pela realização de entrevistas de elite semi-estruturadas, envolvendo altos dirigentes políticos como Presidentes da República, Primeiros-ministros e Ministros, bem como administradores do sistema financeiro e altos quadros de instituições multilaterais. A opção pelas entrevistas de elite prende-se com a questão nuclear da investigação. Os entrevistados estão intimamente relacionados no processo de decisão política, no envolvimento do sistema financeiro e no suporte e assistência de instituições multilaterais relacionadas com o processo de desenvolvimento dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento.

Todo o trabalho de campo foi realizado nos meses de outubro a dezembro de 2019, tendo começado com contactos exploratórios para conhecer a disponibilidade das pessoas selecionadas para participar nas entrevistas. Os entrevistados foram contactados por telefone ou presencialmente, tendo em conta a relação de proximidade da investigadora com os mesmos, os quais se dispuseram imediatamente a colaborar. A única exceção, neste caso, foram os entrevistados do FMI com quem o contacto foi feito por *e-mail*, tendo as entrevistas decorrido em São Tomé aquando da realização de uma missão do *staff* do FMI no mês de novembro. Com o objetivo de manter o anonimato das personalidades entrevistadas, os respetivos nomes foram omitidos mantendo apenas as funções exercidas.

A fim de evitar os constrangimentos que o uso de um gravador pode causar em certos entrevistados optamos pelos apontamentos tirados à mão e o resumo efetuado no fim de cada entrevista foi posteriormente enviado a cada entrevistado para efeitos de confirmação do seu conteúdo como forma de garantir a acurácia das informações recolhidas, tal como recomenda Coutinho (2018).

No decorrer das entrevistas, que duraram em média noventa minutos, a investigadora procurou, tal como sugerem Beaud & Weber (2014), manter a máxima neutralidade possível para minimizar a sua influência nas respostas dos entrevistados. No entanto, o estudo teve sempre em conta a advertência de Carr & Kemmis (1988) para o facto de cada ator social ver o mundo através da sua própria racionalidade, facto que condiciona a leitura que cada um faz dos fenómenos com que tem de lidar, pelo que as

noções de “subjetividade”, de “verdade” e mesmo de “facto” são relativas e adquirem novo sentido.

8.1.1. Seleção dos entrevistados

Coutinho (2018) afirma que o objetivo das entrevistas é fornecer ao investigador informação detalhada e profunda sobre um dado tópico, devendo por isso ser realizada junto de sujeitos, cuidadosamente, selecionados em função de critérios muito bem definidos à partida, ou seja, de amostras intencionais e não probabilísticas.

Para a investigadora, a amostra estará bem definida se o investigador descrever com exatidão o procedimento de amostragem que utilizou para selecionar a amostra e as características da amostra selecionada. Com isto em mente, estabeleceu-se como perfil das pessoas a serem entrevistadas o facto de terem, ou terem tido, interferência nas decisões sobre políticas macroeconómicas e de serem diretamente afetadas por estas decisões, neste caso, representantes do sector privado. As suas áreas de conhecimento e as posições formais, atuais ou no passado, são relevantes para o nosso objeto de estudo. Neste grupo de oito entrevistados de elite (seis homens e duas mulheres) se enquadram Chefes de Estado, Chefes de Governos, Ministros das Finanças, Governadores do Banco Central, membros do *staff* do FMI ligados ao dossier de São Tomé e Príncipe e gestores de topo de empresas de referência, numa clara opção por uma amostragem criterial não probabilística, de acordo com Coutinho (2018).

Constitui preocupação para os investigadores o tamanho ideal que deve ter uma amostra para garantir a qualidade dos resultados da investigação. Neste sentido, Schutt (1999) afirma que as amostras grandes garantem à partida maior generalização dos resultados por diminuírem o erro amostral. No entanto, Charles (1998) considera que nem sempre uma amostra grande é possível, nem tão pouco necessária, defendendo ser mais importante o cuidado com a seleção da amostra do que propriamente com o tamanho da mesma. Opinião semelhante é a de Ruquoy (1997), quando este afirma que o critério que determina o valor de uma amostra deve ser a sua adequação aos objetivos da investigação, tomando como princípio a diversificação das pessoas interrogadas. Na base deste critério foram selecionadas algumas personalidades (Tabela 24), cuja lista, embora limitada, parece ser representativa dos perfis de interesse deste estudo (políticos, governantes da área económica, agentes do setor privado).

Tabela 24: Personalidades entrevistadas, por ordem da entrevista

Nº de ordem	Funções desempenhadas pelos entrevistados	Data da entrevista
1	Antigo Presidente da República e antigo Primeiro-Ministro e antigo Ministro da Coordenação Económica	08.11.2019
2	Membro do <i>staff</i> do FMI para STP	09.11.2019
3	Diretor-geral de um banco privado	09.11.2019
4	Membro do <i>staff</i> do FMI	10.11.2019
5	Antigo Ministro das Finanças e antigo Governador do Banco Central	13.11.2019
6	Antigo Ministro das Finanças e Administrador de um banco privado	20.11.2019
7	Antiga Primeira-ministra e antiga Ministra da economia	28.11.2019
8	Antigo Primeiro-ministro e antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros	03.12.2019

Fonte: Elaboração da investigadora

8.1.2. Questões/Guião das entrevistas semiestruturadas

Com o objetivo de assegurar a articulação das preocupações às quais se pretende obter respostas com a pergunta de partida e os objetivos específicos da investigação elaborou-se um guião para as entrevistas com perguntas padronizadas (mas permitindo aos entrevistados expressar a sua opinião de forma livre), tal como recomendam Hanson et al. (2005). As questões contidas no guião articulam-se em torno do objeto de estudo da tese que é a resiliência económica de São Tomé e Príncipe e o papel das políticas macroeconómicas. Tal como recomendam Ritchie et al. (2013), limitou-se o número de questões para permitir uma coleta de dados de modo mais aprofundado.

Com o objetivo de facilitar a compreensão, as questões foram agrupadas em três blocos (A, B e C), correspondendo cada bloco a um eixo temático da investigação, conforme apresentado na Tabela 25.

Tabela 25: Articulação entre as questões, o objeto de estudo e a pergunta de partida

Objetivos da pesquisa	Eixos temáticos	Bloco de questões
Analisar o conceito de resiliência económica dos PEID.	-Compreensão da interação e da hierarquização dos fatores que afetam a resiliência do país e da relevância dada às políticas macroeconómicas no contexto das políticas e estratégias de desenvolvimento do país.	A
Identificar e perceber a importância e as modalidades de interação entre as várias políticas macroeconómicas na construção da resiliência.	-Compreensão da relevância dada às políticas macroeconómicas no contexto das políticas e estratégias de desenvolvimento de STP e os desafios que se colocam à política macroeconómica.	B
Identificar e analisar as principais fragilidades do ambiente macroeconómico de STP à luz do conceito de resiliência económica e aferir quão distante está STP de construir a sua resiliência económica.	-Identificação dos pontos fracos das políticas macroeconómicas e da governança macroeconómica e compreender as causas desta situação.	C

Fonte: Elaboração da investigadora

As questões das entrevistas, organizadas por blocos (A, B e C), são apresentadas na Tabela 26.

8.2. Visão polifacetada das políticas macroeconómicas: Análise das entrevistas semiestruturadas

Na análise dos conteúdos, seguindo as orientações de Coutinho (2018), procedeu-se à seleção de informações consideradas relevantes e pertinentes para o objeto de estudo. Procurou-se também confrontar os pontos de vista dos *policymakers* com o dos operadores económicos do mercado nacional. Tendo em conta os perfis dos entrevistados e o carácter semiestruturado das entrevistas considera-se que as informações recolhidas através destas têm o potencial de fornecer elementos para a compreensão da matéria em estudo.

A tabela 26 apresenta as questões das entrevistas organizadas por blocos e a síntese das respostas dos entrevistados.

Tabela 26: Síntese das respostas dos entrevistados

Perguntas do bloco A	Síntese das respostas
1. O que na sua opinião explica o estado de subdesenvolvimento de STP? São fatores políticos, a falta de recursos naturais ou de visão de desenvolvimento?	Há uma combinação de fatores, tendo como pano de fundo, a inadequação das políticas à realidade do país, a falta de coerência e de continuidade na execução dos planos de desenvolvimento. Tudo isto, devido à instabilidade política e governativa recorrentes que tem desviado a atenção dos governantes de preocupações de ordem económica bem como, o manifesto défice de sentido de interesse geral. No entanto, a má governação, a falta de ambição dos dirigentes para ver o país crescer e a capacidade para unir os são-tomenses em torno de um projeto político para fazer desenvolver o país também contribuem para a atual situação.
2. Na sua opinião, o país tem feito o necessário para promover um crescimento económico mais robusto?	O país não tem feito o necessário para promover o crescimento económico. Faltam políticas concretas para estimular a diversificação da economia e o seu crescimento. Há muito que se fala sobre o potencial de prestação de serviços, do turismo, mas nenhuma medida concreta neste sentido foi adotada. Apesar de se acreditar no potencial turístico, por exemplo, não há medidas concretas no sentido da criação de condições internas para o efeito. Além disso, existe uma não apropriação de vários estudos elaborados com a colaboração de parceiros que dão pistas sobre os caminhos a seguir. É preciso que o país se aproprie destes estudos e passe à ação, ainda que seja necessário corrigir posteriormente.
3. Partilharia a opinião de que tem faltado aos dirigentes a ambição de projetar o País para um patamar de desenvolvimento mais elevado? Ou acha que tem faltado conhecimento?	Faltam liderança política comprometida, capacidade de unir os são-tomenses em torno de um objetivo comum, vontade política de ver o país desenvolver, de colocar o país em primeiro lugar e deixar as querelas partidárias. Embora falem, também, conhecimentos, estes poderiam ser superados através de um melhor aproveitamento da assistência técnica estrangeira.

Fonte: Elaboração da investigadora

CAPÍTULO 8. A PERSPETIVA DOS POLICYMAKERS SOBRE A POLÍTICA MACROECONÓMICA EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

Tabela 26- (continuação)

Perguntas do Bloco B	
5. Como vê os resultados dos programas de estabilização macroeconómica apoiados pelo FMI? O que é necessário corrigir?	Estes programas têm sido um fracasso. As medidas implementadas não foram adequadas às especificidades do país e agravaram as condições de vida da população. São tidos mais como um meio para se obter financiamento externo e não como medidas necessárias para o equilíbrio dos fundamentais da economia. Para obter melhores resultados, estes programas devem ser devidamente apropriados pelos governos.
6. Na definição de políticas macroeconómicas, o que considera ser mais importante para STP a gestão do ciclo económico ou a atração de investimento de longo prazo?	Um país como STP devia dar maior atenção à atração de investimentos como fator potenciador do crescimento, sem o qual, o ambiente macroeconómico fica comprometido.
7. Quais considera ser as maiores fragilidades do contexto macroeconómico? E as forças?	Entre as fraquezas estão a instabilidade governativa, a falta de uma visão para o crescimento da economia e de capacidade institucional. Os governantes preocupam-se pouco com a credibilidade do país. Além disso, o sistema judicial é péssimo e não dá confiança aos operadores económicos e a nova lei laboral não protege os investidores. Entre as forças, estão o potencial turístico, a localização estratégica das ilhas e o potencial da economia azul.
8. Acredita ser possível obter equilíbrio fiscal neste contexto de tão reduzida base impositiva? Ou será necessário mais crescimento?	Torna-se necessário mais crescimento económico.

CAPÍTULO 8. A PERSPETIVA DOS POLICYMAKERS SOBRE A POLÍTICA MACROECONÓMICA EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

Tabela 26- (continuação)

Perguntas do bloco C	
9. Enquanto operador da atividade económica tem confiança na economia? Numa escala de 0 a 10 como a classificaria? (*)	Não tem confiança na economia devido a um conjunto de fatores, tais como, a recorrente instabilidade política e governativa e ausência do princípio de continuidade do Estado, a lei laboral que não favorece os investidores, a baixa qualificação de técnicos e a atitude perante o trabalho. Classificação no nível 3.
10. Onde reside o problema? Nas políticas ou na falta destas? Pode dar algum exemplo?	O excesso de burocracia, o clientelismo na administração pública, a corrupção. Faltam políticas credíveis. O Estado só quer cobrar impostos, sem se preocupar com a sobrevivência das empresas.
11. Tem confiança nas instituições de governança económica?	As instituições de governança macroeconómica inspiram pouca confiança. Existem vários problemas que vão desde o excesso de burocracia até à corrupção.
12. Como vê o contexto macroeconómico de STP? É favorável a negócios?	O contexto macroeconómico não é favorável a negócios. Existe muita pressão fiscal sobre os empresários e faltam incentivos para os investidores. Além disso, faltam infraestruturas de apoio a atividade produtiva.
13. O que STP precisa fazer para atrair investimentos privados?	Para atrair investimentos privados é preciso criar incentivos fiscais mais atrativos, infraestruturas de apoio à produção e qualificar quadros.
14. Como vê a ideia de STP adotar regimes de fiscalidade privilegiada (zonas francas) para atrair investimento direto estrangeiro para setores considerados estratégicos?	Adotar um regime de fiscalidade privilegiada é benéfica para STP, uma condição para atração de IDE. No entanto, a sua gestão exige capacidade institucional de que o país ainda não dispõe.
15. Consegue idealizar STP economicamente resiliente como Singapura ou Seychelles?	Difícilmente STP poderá alcançar o nível de Singapura e Seychelles. Estes dois países partiram de condições bem mais favoráveis que STP. No momento das respetivas independências, ambos já dispunham de alguma infraestrutura de apoio ao desenvolvimento e beneficiaram da respetiva localização geográfica. Além disso, em STP, a falta de sentido de interesse geral dificulta a promoção de consensos nacionais em torno de questões fundamentais do desenvolvimento.

Fonte: Elaboração da investigadora;

(*) questão colocada exclusivamente aos representantes do setor privado

Da análise das respostas constata-se haver convergência de opiniões quanto ao carácter multifacetado das causas do subdesenvolvimento de São Tomé e Príncipe, tendo, como pano de fundo, a instabilidade política e a luta pelo poder. Consideram que ao segregar e desviar a atenção da sociedade, a instabilidade política e o manifesto défice de sentido de interesse geral impediram a formação de uma visão estratégica de desenvolvimento e a adequação das políticas à realidade do país. A execução dos planos, programas e projetos tem sido esbarrada com uma série de constrangimentos objetivos e, por vezes, subjetivos que comprometem o seu sucesso. Tudo é politizado, daí, o fator político ser, sem dúvidas, o principal responsável pelo atual estado de subdesenvolvimento do país. No entender dos entrevistados, a baixa capacidade institucional interage com a instabilidade governativa, retardando ainda mais o progresso das reformas estruturais. Lutas intestinas conduzem à fragilização das instituições. A tudo isto se adita ainda a baixa qualidade do sistema de ensino. Alguns avanços institucionais que desempenharam um papel crucial durante conjunturas críticas foram, pela sua natureza, efémeros.

Os entrevistados convergem na ideia de que São Tomé e Príncipe não fez o necessário para desbloquear o seu potencial de crescimento, não tendo havido da parte dos governantes políticas eficazes para promover a diversificação sustentável da produção e estimular o seu crescimento. Apesar de beneficiar de uma localização no Golfo da Guiné que lhe acrescenta um valor estratégico, tanto do ponto de vista de navegação marítima internacional como de plataforma regional de prestação de serviços, tem faltado capacidade de liderança política para gizar planos e programas realistas e coerentes para projetar o país para um patamar superior de desenvolvimento. De uma forma geral, os programas dos governos não refletem com clareza uma visão estratégica articulada e coerente de um conjunto de ações sectoriais que concorram para o aumento da produção e da produtividade. Falta também da parte dos governantes a exortação para o trabalho e a condenação enérgica da ociosidade. Além disso, um sistema judiciário fraco impede a criação de um bom ambiente de negócios para atrair investimentos, reduzir a corrupção e incentivar a eficiência do governo. Os entrevistados do setor privado reclamam a baixa qualificação de recursos humanos e as fortes pressões fiscais de que são alvo, frequentemente, as empresas privadas denotando uma falta de preocupação com a sobrevivência das empresas por parte do Estado.

O recurso à ajuda externa tem sido a solução privilegiada pelos sucessivos governos, não como instrumento subsidiário e transitório de apoio ao desenvolvimento,

mas como meio normal e permanente de existência e funcionamento do Estado. Porém, este modelo dá sinais de esgotamento sem que medidas alternativas estejam a ser, seriamente, implementadas para atrair investimentos privados.

As questões macroeconómicas não têm merecido a devida relevância no contexto das políticas públicas. Prevalece no seio dos entrevistados a ideia de os governantes estarem mais centrados na luta pelo poder do que na modernização da economia, levando a que a conceção das políticas macroeconómicas se circunscreva apenas aos programas de estabilização negociados com o FMI e o Banco Mundial, sem a sua devida apropriação interna, mas, cuja aceitação abre acessos a financiamentos externos para a economia. Estes programas têm sido vistos mais como uma imposição incontornável para o desbloqueamento de financiamento externo, sendo exemplo disso o facto de, em geral, os próprios governantes considerarem publicamente as medidas de ajustamento como “exigências do FMI”, eximindo-se das suas responsabilidades, o que faz com que os cidadãos também não se interessem por eles, não se predispondo a consentir os esforços deles decorrentes.

Há uma convergência de opiniões no sentido de considerar que as medidas de estabilização macroeconómica não têm surtido os resultados esperados, estando pelo contrário, na opinião da maioria, a contribuir para agravar cada vez mais as condições de vida da população. Entretanto, os entrevistados do FMI justificam o fracasso destes programas com a limitada capacidade institucional, destacando o caso da reforma das finanças públicas (que se vem arrastando há vários anos, mas com notável fraqueza da administração tributaria, com baixa capacidade de arrecadação de imposto, fraca capacidade de projeção da receita) como uma das maiores fragilidades do contexto macroeconómico.

Os entrevistados convergiram também na ideia de que o contexto macroeconómico é pouco favorável ao IDE. Os incentivos constantes do Código de Investimento em vigor são pouco atrativos, apesar deste ser mais apelativo que os anteriores. Mas, a atração do IDE também levanta outros problemas, nomeadamente ao nível de infraestruturas, da qualificação de técnicos bem como da falta de credibilidade do sistema judicial que, ao não serem devidamente equacionados, poderão arredar o País da rota dos investidores.

A instabilidade governativa, a ausência de uma visão de crescimento económico de longo prazo (que privilegie a estabilidade do ambiente macroeconómico) e a fraca capacidade institucional para definir, implementar, coordenar e avaliar as políticas económicas constituem as principais fragilidades da governação macroeconómica do país identificadas pelos entrevistados.

Na opinião dos entrevistados, a fraca capacidade institucional é também o corolário da instabilidade governativa. As instituições de governança macroeconómica (Ministério das Finanças e o BCSTP) são vistas pelos entrevistados do sector privado como excessivamente burocráticas, pouco eficazes nas suas decisões, sendo algumas medidas consideradas de bloqueio à atividade do setor privado, desencorajando os investidores.

Por conseguinte, como possíveis medidas para atrair mais investimentos, os entrevistados identificam: (i) a estabilidade governativa, para permitir os governos se concentrarem mais no desenvolvimento económico, (ii) um consenso nacional em torno de uma visão para o país e a criação de um espírito de ação, (iii) uma justiça eficaz, (iv) investimento na capacitação e qualificação de quadros, (v) investimento em infraestruturas de apoio à atividade económica.

Todos os entrevistados encaram a adoção de regimes de fiscalidade privilegiada (criação de zonas francas) para atrair IDE como uma alternativa para a viabilização económica de São Tomé e Príncipe. No entanto, muitos consideram que o país pode já não ir a tempo de se enveredar por esta via devido a um contexto de crescente condenação internacional dos paraísos fiscais e endurecimento das legislações internacionais de combate à evasão fiscal. Além disso, afirmam haver uma manifesta falta de capacidade institucional para lidar com tal mecanismo. Um dos entrevistados adverte para o facto de, apesar de algum sucesso verificado em várias pequenas ilhas, os incentivos fiscais e comerciais, por se tratar de intervenções diretas, poderem ser caros e criar distorções, podendo, em alguns casos, ser ineficazes, com os setores beneficiários a se tornarem “*rent-seeking*”. O mesmo adverte para o facto de a integridade financeira ser o elemento chave de um centro financeiro regional. No entanto, outro entrevistado destaca as Fintech (Financial technology), o novo conceito que oferece a oportunidade para muitos países se posicionarem para a nova era de “finanças descentralizadas” (*decentralized finance*) como uma alternativa para São Tomé e Príncipe. No entanto, como afirma o próprio, as

empresas Fintech não estão, apenas, à procura de regime fiscal privilegiado, mas também de regulação adaptada a esta nova era de tecnologia sem fronteiras, o que pode não estar ao alcance de PEID como São Tomé e Príncipe.

Todos os entrevistados consideram que São Tomé e Príncipe está muito longe de reunir as condições para construir a sua resiliência económica e, muitos até têm dificuldades em idealizá-lo como tal. Estes justificam tal sentimento com o ceticismo quanto à possibilidade de se alterar o *status quo* reinante neste país. Alguns acreditam que isto só será possível quando o poder legítimo de decisão política estiver nas mãos de um grupo de cidadãos e cidadãs capazes e conscientes que, movidos pelo sentimento patriótico de agir no interesse da Nação, forem capazes de conceber e implementar políticas de desenvolvimento exequíveis, com base nos recursos próprios, associados aos provenientes da cooperação estrangeira e geridos de forma racional, transparente e honesta. Convergem no facto de considerar que, apesar de terem algumas características estruturais semelhantes, existem entre STP e os dois países analisados neste estudo (Singapura e Seychelles) situações que sugerem uma comparação mais ponderada devido à existência, no caso destes dois PEID de fatores geográficos e geo-económicos não presentes no caso de São Tomé e Príncipe. Apontam, no caso de Singapura, o facto de esta gozar de uma situação geopolítica particular, cujo contexto envolvente, e não só, permitiu fazer dela um importante Centro Financeiro Global. Quanto a Seychelles, apontam que a sua localização no Oceano Índico, frente ao subcontinente asiático terá permitido que a mesma beneficiasse até certo ponto da gravitação na órbita do (ex?) gigante económico sul-africano. Não obstante, alguns dos entrevistados admitem idealizar São Tomé e Príncipe economicamente resiliente. Para estes, a crença reside no facto de outras pequenas ilhas (por sinal ainda mais pequenas, como é o caso de Seychelles) terem conseguido desenvolver-se e São Tomé e Príncipe poderá alcançar o mesmo se for capaz de implementar políticas neste sentido.

8.3. Interpretação dos resultados das entrevistas

Da análise das entrevistas depreende-se que os principais fatores que mais têm contribuído para o estado de subdesenvolvimento em que se encontra São Tomé e Príncipe são a instabilidade política e governativa e a falta de sentido de interesse geral,

as quais têm dificultado a conceção de uma visão partilhada para o crescimento económico de médio/longo prazos.

Efetivamente, durante mais de 30 anos de democracia multipartidária, os governos (com exceção do XVI Governo constitucional) não conseguem cumprir na íntegra os quatro anos de mandato, o que se traduz numa crónica descontinuidade na implementação de políticas fundamentais como as que afetam o crescimento económico e que deveriam ser de longo prazo, traduzindo-se num permanente recomeçar.

No entanto, a incapacidade de dar continuidade às políticas não parece resultar de discrepâncias substantivas no diagnóstico dos principais problemas e necessidades do país ou nas possíveis soluções para resolvê-los com êxito. O poder político é extremamente cobiçado, provavelmente justificado pela necessidade de controlo dos avultados apoios externos recebidos pelo país, levando a que indivíduos e grupos compilam a sociedade para a instabilidade recorrente. As políticas e práticas de gestão económicas inadequadas e implementadas ao longo de vários anos são o resultado, quer da falta de uma visão partilhada sobre o crescimento económico de médio/longo prazos, quer da falta de sentido de interesse geral.

A falta de uma visão para o desenvolvimento e de sentido de interesse geral parecem refletir-se na forma como são subalternizadas as questões de natureza económica, na fraca apropriação dos vários estudos efetuados por organismos internacionais sobre o desenvolvimento do País, na ausência de uma política meritocrática na nomeação de altos dirigentes do Estado e na marginalização de quadros com qualificação e experiência profissional por motivos meramente políticos num país onde há uma imensa carência de quadros qualificados.

As políticas macroeconómicas não são percecionadas internamente como instrumento do desenvolvimento e como tal não têm sido objeto de debate político interno. Constata-se, pelo contrário uma pouca apropriação interna das medidas de política constantes dos programas com o FMI e a sua aceitação pelos governos é tida mais como um meio para se aceder a recursos externos do que como instrumento de desenvolvimento do país, sendo, muitas vezes, tidas como “imposição do FMI”.

A falta de uma visão para o desenvolvimento reflete-se, também, na falta de ações concretas e de sentido de aproveitamento das oportunidades para alavancar a economia, nomeadamente, através da viabilização das vantagens comparativas decorrentes da sua

localização estratégica do país no Golfo da Guiné e identificadas há várias décadas, admitindo-se a possibilidade de o país ter perdido algumas destas vantagens, atendendo as alterações ocorridas quer no contexto geoeconómico regional, quer internacional. A título de exemplo, destaca-se a ideia de construção de um porto em águas profundas, um projeto estruturante para a alavancagem do desenvolvimento do país, cuja oportunidade pode ter sido ultrapassada com a construção de portos semelhantes em países vizinhos tais como, a Guiné Equatorial, os Camarões e a Nigéria.

Por outro lado, a possibilidade de São Tomé e Príncipe prestar serviços francos e offshore à sub-região encontra-se cada vez mais comprometida devido à crescente condenação internacional dos paraísos fiscais e ao endurecimento das legislações internacionais de combate à evasão fiscal. Acresce o facto de as novas tecnologias, em particular, as relativas às moedas digitais, já oferecerem oportunidades de aplicação inovadoras que poderão esvaziar, no futuro, a importância dos paraísos fiscais, no que concerne ao secretismo das operações. Portanto, a demora na concretização de projetos estruturantes para o desenvolvimento do país pode ter levado São Tomé e Príncipe a perder algumas possibilidades da sua viabilização económica.

Considera-se que, apesar do reconhecimento das causas do subdesenvolvimento do país, parece existir no seio da elite política nacional um ceticismo generalizado quanto ao futuro destas ilhas, justificado com o ceticismo quanto às possibilidades de alteração do *status quo* reinante, principalmente quanto à mudança de mentalidade e à união dos são-tomenses em torno de um ideal comum, aspetos que só uma liderança política forte e congregadora seria capaz de promover. De facto, a intensa luta pelo poder e as incoerências na atuação dos políticos têm deixado fortes cicatrizes que têm minado as possibilidades de um entendimento político sério entre os principais atores da cena política nacional. Embora seja, por todos, reconhecida a necessidade de reconciliação entre a classe política nacional, as várias tentativas políticas, consubstanciadas em “fóruns nacionais de reconciliação” ou “diálogos nacionais” não têm surtido os efeitos desejados, acentuando-se a divisão no seio dos políticos e da população.

Por outro lado, sendo certo os argumentos dos entrevistados, segundo os quais a localização geográfica e o contexto geoeconómico envolvente constituem os principais fatores determinantes de um processo de crescimento sustentável como foi o caso dos dois PEID analisados neste estudo (Singapura e Seychelles), fatores esses considerados

ausentes no caso de São Tomé e Príncipe, é de se admitir, também, que provavelmente estes contextos pouco serviriam caso ambos os PEID não tivessem identificado neles oportunidades para o seu crescimento e desenvolvimento e a seu tempo adotassem políticas públicas para tal, destacando-se neste caso o papel da visão e de lideranças visionárias. Assim sendo, é de se admitir que São Tomé e Príncipe pode tirar partido da sua localização estratégica no Golfo da Guiné se for capaz de conceber estratégias e políticas que façam emergir a sua utilidade no contexto dos serviços que podem ser disponibilizados de forma competitiva nesta região, aliás tal como advoga a lei de Say¹⁶, a oferta cria a sua própria procura. No entanto, a concretização de uma tal perspetiva exige uma mudança de paradigma de desenvolvimento, uma rotura com as práticas e atitudes prevaletentes em termos de inexistência de ideal coletivo.

Assim, em resposta às preocupações colocadas no início deste capítulo, o estudo sugere que a luta pelo poder, a prevalência dos critérios de racionalidade política sobre os de racionalidade técnica e económica, a consequente inexistência de um ideal comum e de uma visão partilhada para o crescimento económico associados à limitada capacidade institucional constituem os principais fatores explicativos do estado de subdesenvolvimento de São Tomé e Príncipe. Apesar de os principais vetores de viabilização económica destas ilhas estarem já identificados há várias décadas, pouco tem sido feito para a sua concretização, correndo-se inclusivamente o risco de o país perder algumas destas vantagens comparativas, dado o carácter dinâmico destas.

Considera-se que a instabilidade política e governativa e a falta de uma visão para o crescimento têm desviado a atenção dos governantes de questões económicas fundamentais para o desenvolvimento e, consequentemente, o país não criou as condições fundamentais para para construir a sua resiliência económica e promover o desenvolvimento socioeconómico. Um histórico de políticas macroeconómicas sem resultados palpáveis levou ao descrédito das mesmas e à falta de confiança na economia. Embora haja um reconhecimento generalizado de que é preciso mudar de paradigma de desenvolvimento, têm faltado uma liderança comprometida e ações concretas e eficazes neste sentido.

¹⁶ Também conhecida como a Lei da Oferta e da Procura, Lei dos mercados ou ainda Lei de Mercado de Say

CAPÍTULO 9 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Enquadramento

Este capítulo apresenta as principais conclusões da investigação e procura esboçar alguns vetores que podem consubstanciar um contributo para a formulação de uma política macroeconómica para uma eventual estratégia de resiliência económica para São Tomé e Príncipe.

9.1. Conclusões da investigação

Preocupações com o estado de subdesenvolvimento e de letargia económica em que se encontra São Tomé e Príncipe suscitaram o interesse da autora sobre o conceito de resiliência económica dos PEID, em particular na sua abordagem sobre a razão por que alguns PEID conseguem atingir elevados níveis de PIB per capita e proporcionar elevado padrão de vida aos seus cidadãos e que enfatiza o papel das políticas públicas na minimização das inerentes vulnerabilidades e no desenvolvimento de capacidades para o enfrentamento de choques adversos.

Este estudo intitulado “O ambiente macroeconómico, como fator de construção da resiliência económica de uma pequena economia insular- O caso de São Tomé e Príncipe” analisa a importância e o contributo das políticas macroeconómicas na construção da resiliência económica de um PEID e procura compreender por que razão as políticas macroeconómicas implementadas em São Tomé e Príncipe não têm sido eficazes na construção da resiliência económica deste país.

O estudo inicia-se com uma análise do conceito de resiliência económica aplicável aos PEID. A análise efetuada leva a considerar que o referido conceito, que tem evoluído com o tempo, encerra em si várias dimensões que incluem, não apenas, a capacidade de neutralização ou de minimização dos efeitos de choques exógenos na economia, mas também, a capacidade de adaptação e de transformação desta após a ocorrência de um choque. Inclui-se nesta perspetiva a capacidade destes Estados de (i) definirem e apropriarem-se da sua estratégia de desenvolvimento, (ii) gerirem e apropriarem-se dos ganhos desta estratégia e (iii) aproveitarem as vantagens e as oportunidades da conjuntura interna e externa e transformá-las a favor do seu desenvolvimento.

Desta análise, resulta, também, a ideia de que a construção da resiliência económica de um PEID não é um processo estritamente endógeno de desenvolvimento

de capacidades, porquanto parece depender também, e em grande medida, da conjuntura internacional e das alianças estratégicas que o PEID for capaz de estabelecer e, acima de tudo dos interesses estratégicos que estas alianças podem representar para os países hegemónicos mundiais. No contexto geo-económico e geopolítico mundial atual, pode revelar-se extremamente difícil a um PEID definir de forma autónoma a sua estratégia de resiliência económica e ser bem-sucedido na sua implementação, em particular no que concerne as estratégias de diversificação económica.

No decorrer da pesquisa também foi possível perceber que, no contexto das especificidades de uma pequena economia insular, as políticas macroeconómicas e, em particular, a política orçamental, a política fiscal de incentivos ao investimento privado e a política cambial, constituem um dos pilares estruturantes da resiliência económica pelo papel determinante que estas podem desempenhar quer na ampliação das vulnerabilidades económicas, quer na prevenção e absorção de choques, quer ainda na adaptação e transformação da economia após a ocorrência de um choque. Além disso, as características estruturais dos PEID impõem-lhes especificidades macroeconómicas que exigem que as políticas macroeconómicas sejam calibradas às mesmas.

Seguindo o método de estudo de caso suportado pelas técnicas de revisão documental, análise estatística e SWOT combinadas com entrevistas semiestruturadas, o estudo procurou compreender por que razão as políticas macroeconómicas implementadas em São Tomé e Príncipe não têm contribuído para promover um nível de crescimento económico propiciador da resiliência económica do país.

A avaliação fundamentada na análise da bibliografia sobre a temática, da experiência dos dois PEID analisados neste estudo (Singapura e Seychelles), bem como da perceção dos *policymakers* obtidas através de entrevistas semiestruturadas aponta no sentido da existência de um conjunto de fragilidades ao nível das políticas macroeconómicas implementadas em São Tomé e Príncipe que podem estar a afetar o contributo das mesmas quer na prevenção de choques, quer na recuperação e adaptação da economia após ocorrer um choque exógeno e, por conseguinte, o contributo destas na promoção de um crescimento económico sustentável e construção da resiliência económica do país.

Por conseguinte, em resposta à nossa questão de partida “por que razão as políticas macroeconómicas implementadas não têm contribuído para a construção da resiliência de

São Tomé e Príncipe?”, o estudo aponta no sentido de que tal pode dever-se à uma combinação de fatores, tendo como pano de fundo a ausência de uma visão estratégica para o crescimento económico partilhada e assumida internamente e a falta de capacidade institucional para a conceção e implementação de políticas públicas. Em particular, o estudo admite que:

- (i) As políticas macroeconómicas implementadas não foram concebidas a partir de um profundo conhecimento da realidade e especificidades do desenvolvimento do país. As mesmas estão relegadas às orientações dos programas de estabilização macroeconómica acordados com o FMI e o Banco Mundial, cujas receitas são padronizadas e as perspetivas são de curto e médio prazos;
- (ii) A política orçamental tem gerado instabilidade macroeconómica, fruto de uma gestão inadequada das finanças públicas;
- (iii) A política fiscal de incentivos a investimento privado não tem sido suficientemente atrativa, nem tão pouco foram implementadas medidas complementares de apoio à melhoria da atratividade da economia tais a infraestruturação do país e a conectividade externa;
- (iv) Além disso, as políticas macroeconómicas não foram complementadas com as devidas reformas estruturais indispensáveis à sua eficácia, nomeadamente ao nível da melhoria do ambiente de negócios e do funcionamento do sistema financeiro;
- (v) Parece haver um foco quase exclusivo na estabilização de preços em vez da estabilização macroeconómica real, ou seja, faltam políticas para desbloquear o potencial de crescimento económico;
- (vi) Tem havido uma insistente aposta na APD, fator de aumento da vulnerabilidade externa do país, em detrimento da aposta na iniciativa privada, fator potenciador da troca de tecnologia e de conhecimento;
- (vii) A limitada capacidade institucional pode estar a condicionar a eficácia das políticas públicas. As políticas e práticas de gestão das finanças públicas prevaletentes são geradoras de instabilidade macroeconómica (colocando em risco o *peg* com o Euro), não proporcionaram uma infraestruturação

capaz de apoiar o processo de desenvolvimento, apesar de avultados investimentos públicos financiados com donativos e empréstimos externos e não permitiu uma execução com rigor técnico de algumas reformas económicas importantes e cuja falta de resultados palpáveis pode ter causado danos à credibilidade das políticas.

Esta análise leva-nos a considerar que no processo de gestão do desenvolvimento de São Tomé e Príncipe não foram criadas, pelos governos, as condições básicas indispensáveis para promover a resiliência económica do país, o que pode explicar o seu estado de subdesenvolvimento. O país enfrenta uma encruzilhada de vulnerabilidades, porquanto às suas inerentes vulnerabilidades estruturais se aditam a instabilidade política e governativa recorrentes, uma governação deficiente e a falta de sentido de interesse geral que têm desviado a atenção dos governantes de questões fundamentais como o crescimento económico. Apesar da frequente alternância política, os sucessivos governos apresentam-se como entidades desprovidas de qualquer ideologia económica, não tendo sido possível encontrar uma linha ideológica de gestão macroeconómica. Os critérios de racionalidade política parecem sobrepor-se aos critérios técnicos e económicos e as políticas macroeconómicas, enquanto instrumento de desenvolvimento, não têm merecido a devida relevância no contexto das políticas públicas internas. Estas estão relegadas aos programas de estabilização macroeconómica apoiados pelo FMI e o Banco Mundial, cujas perspetivas são de curto prazo e cuja aceitação dá acesso a financiamentos externos concecionais de que depende a economia para suprir as necessidades básicas.

Admite-se, por conseguinte, que a falta de uma visão para o crescimento económico no médio/longo prazos, que se manifesta (i) no facto de os sucessivos governos se limitarem a tentar resolver os problemas correntes com pouco ou nenhum impacto no crescimento sustentável, (ii) na inadequação das políticas aos objetivos de crescimento sustentável e, por vezes a falta destas e (iii) numa limitada governança e capacidade institucional parecem constituir os principais fatores que mais condicionam o contributo políticas macroeconómicas na construção da resiliência económica de São Tomé e Príncipe.

Assim, face às fraquezas evidenciadas ao nível das políticas macroeconómicas de São Tomé e Príncipe, a construção da resiliência económica deste PEID parece afigura-

se um processo desafiador, esbarrando-se à partida com a falta de sentido de interesse geral e as dificuldades de os são-tomenses se unirem em torno de um ideal comum.

Com estas conclusões, acredita-se ter cumprido os objetivos globais e específicos inicialmente estabelecidos para esta investigação. No ponto a seguir apresentamos alguns vetores para a formulação de uma eventual política macroeconómica para a resiliência económica de São Tomé e Príncipe.

9.2. Contributos para a formulação de uma política macroeconómica para a resiliência económica de São Tomé e Príncipe

Tal como referem Spiegel (2007), Briguglio (2008, 2009), entre outros, o principal pilar da resiliência económica é o crescimento económico. No caso de São Tomé e Príncipe este crescimento deve ser acelerado, num processo que deve envolver a identificação de setores de vanguarda (*leading sector*), uma aposta no investimento privado e um enquadramento político, económico, social e institucional adequados, tal como recomenda Rostow (1960). Tal como afirma Sachs (2008), as economias não se desenvolvem simplesmente porque existem. A viabilização das vantagens comparativas do país decorrentes da sua localização estratégica no Golfo da Guiné identificadas por vários estudos (Agenda de Transformação de STP 20/30; Sousa, 2017; Plano Estratégico 2019-2021, entre outros), do seu enorme potencial em termos de economia do mar e de produção de produtos para nichos de mercado ainda inexplorados requerem a criação de um quadro político e social adequado e a adoção de políticas públicas acertadas. As políticas macroeconómicas são fundamentais no desbloqueamento do referido potencial. Embora boas políticas macroeconómicas não bastam para promover o desenvolvimento económico, estas constituem elementos essenciais de uma estratégia bem-sucedida.

São Tomé e Príncipe precisa romper definitivamente com as práticas e atitudes prevalecentes, explorando com altivez os acervos e as vantagens comparativas que ainda jogam a seu favor e mobilizando sinergias e capacidades técnicas (nacionais e estrangeiras) em torno de uma visão de desenvolvimento verdadeiramente assumida pelas sucessivas lideranças do país, tendo como premissas a estabilidade política, a boa governação e parcerias estratégicas para o desenvolvimento. Tal como afirma Sachs (2008), os países devem se desenvolver a partir das suas próprias forças, ou seja, implementar uma estratégia de desenvolvimento endógeno sem, contudo, negligenciar a

sua inserção na economia global. Partindo do pressuposto que o crescimento do produto e do emprego depende em boa medida da procura efetiva da economia, torna-se necessário um novo *mix* de políticas macroeconómicas que crie um ambiente de estabilidade económica necessário para estimular as decisões de investimento dos empresários, como analisado no capítulo 4 deste estudo.

A integração dos PEID no mercado global exige esforços contínuos para manter um ecossistema macroeconómico interno sólido, assegurando a disciplina da política fiscal, o equilíbrio externo da conta corrente, a gestão transparente das taxas de câmbio e de juros, porquanto fundamentos macroeconómicos sólidos reduzem incertezas e geram confiança para o investidor (Briguglio, 2009; Veloso, 2013; Caldera-Sanchez et al., 2016)).

Entende-se que as escolhas de políticas económicas se dão em termos de *trade-offs* que devem ser devidamente avaliadas pelos *policy-makers* em função dos objetivos que se pretende alcançar. A estratégia da política macroeconómica implementada em São Tomé e Príncipe com foco exclusivo na estabilidade de preços mantida por uma âncora nominal que impõe a utilização da taxa de câmbio como instrumento básico de combate à inflação num contexto de défices fiscais crónicos e de elevado endividamento interno e externo é contrária à criação de um ambiente potenciador do crescimento sustentável.

Neste contexto, com base nas conclusões dos capítulos 4, 6, 7 e 8 e nos estudos de Briguglio (2008, 2009), Caldera-Sanchez et al. (2016), como contributo para a formulação de uma política macroeconómica, tendo em vista uma eventual estratégia de resiliência económica para São Tomé e Príncipe, o estudo sugere alguns vetores para a estabilização macroeconómica real que se seguem.

Considera-se que um programa de estabilização macroeconómica continua a ser a principal âncora programática de suporte à recomposição da estabilidade do ambiente macroeconómico de São Tomé e Príncipe. No entanto, este deverá estar inserido no âmbito de uma estratégia realista de crescimento económico a médio/longo prazos (com horizonte temporal definido) partilhada e assumida internamente. Considera-se, também, que no contexto das especificidades de desenvolvimento da economia de São Tomé e Príncipe, a política macroeconómica deve focar-se na estabilidade macroeconómica real e não apenas na estabilidade de preços, com o objetivo mais importante de atrair IDE como mecanismo fundamental de financiamento do crescimento, ampliando os seus

objetivos e desenvolvendo instrumentos complementares como a política fiscal de incentivos a investimentos privados e as reformas estruturais com vista à criação de um ambiente de negócios atrativo ao IDE e à melhoria da eficácia do sistema financeiro nacional, em linha com os estudos de Stiglitz (1999), Ocampo (2005) e Spiegel (2007).

Atendendo ao longo período já decorrido de implementação de reformas económicas sem resultados palpáveis, tornam-se necessárias estabelecer *deadlines* realistas para a sua implementação, informar o público sobre os seus objetivos e os resultados esperados e implementá-los com rigor técnico e orientados para resultados. Tal como afirma Rojid et al. (2015), implementar grandes reformas de forma lenta compromete os seus ganhos e causam danos à credibilidade das mesmas, daí a necessidade de se definir uma calendarização realista, mas factível para a implementação efetiva das reformas, porquanto os resultados só serão visíveis quando uma massa crítica de reformas for concluída. É importante destacar, a propósito, a experiência de Seychelles que, após ter passado por um período de profundos desequilíbrios macroeconómicos, conseguiu, num período de quatro anos, implementar as necessárias reformas, também com o apoio do FMI e do Banco Mundial, com resultados positivos reconhecidos pelos seus parceiros.

Desde logo, admite-se que São Tomé e Príncipe deve melhorar a sua capacidade técnica de negociação dos programas de estabilização macroeconómica com o FMI, a fim de se evitar o sentimento de imposição partilhado pela maioria dos dirigentes políticos entrevistados neste estudo. Sugere-se, para o efeito, a criação de um quadro institucional de negociações com a participação de quadros nacionais com experiência na matéria.

Considera-se que uma política macroeconómica alternativa para o crescimento sustentado e construção da resiliência económica de São Tomé e Príncipe deve passar, principalmente, por um esforço sistemático e planeado de diminuição do défice orçamental, da vulnerabilidade externa, da dependência em relação à APD e do elevado nível de informalidade económica. Sendo mais que evidente a relevância de um contexto macroeconómico estável, previsível e transparente, tal como demonstram as experiências de Singapura e de Seychelles, tal estratégia deve procurar compatibilizar o equilíbrio interno (condições de sustentabilidade da dívida pública e inflação sob controlo) com o equilíbrio externo (equilíbrio da balança de pagamentos e redução da vulnerabilidade externa).

De toda análise efetuada resulta a ideia de que o desafio central que se coloca à política macroeconómica para a resiliência de São Tomé e Príncipe é a criação de condições para a progressiva redução do défice orçamental, permitindo quebrar o círculo vicioso que conecta o serviço da dívida pública, a ausência de espaço fiscal, o investimento público insuficiente, o elevado *spread* bancário e o crescimento económico insuficiente. Tal como já analisado anteriormente, num contexto de regime de câmbio fixo, a política orçamental constitui o único instrumento de política económica de contraciclo. Neste contexto, a mesma deve ser completamente reformulada para gerar equilíbrio orçamental e suportar o regime cambial. Tal como afirma o relatório do Banco Mundial (2017), São Tomé e Príncipe tem margem para aumentar a sua base de tributação de 3 a 5 pontos percentuais, pelo que o alargamento da base de tributação deve constituir o principal vetor de redução do défice. Além disso, a ausência de espaço fiscal deixa o país sem margens para, em caso de choques adversos, usar uma política fiscal discricionária de forma a minimizar os seus efeitos na economia e no bem-estar das famílias (Briguglio, 2008, 2009, Caldera-Sanchez et al, 2016). Não obstante, considera-se que o crescimento económico é sempre a estratégia mais adequada para o equilíbrio fiscal.

O estudo considera que o equilíbrio fiscal deve ser uma meta de médio prazo. A base produtiva do país é muito estreita e conjugada com elevada informalidade da atividade económica limita a capacidade do Estado em arrecadar impostos para a provisão dos bens públicos. Assim, acredita-se que no curto prazo, seja necessário dar à política orçamental a flexibilidade suficiente para gerar défices orçamentais que lhe permitam conter a tendência de desaceleração da economia registada desde 2016 e que se acentuou com a pandemia da Covid-19. Admite-se, por outro lado, que no médio prazo, sejam necessárias reformas institucionais para garantir uma progressiva disciplina fiscal, incluindo-se neste quadro a reforma do sistema de administração tributária e a introdução do IVA. Admite-se que a sustentabilidade da dívida pública, dado o seu elevado nível seja também fundamental para assegurar as condições de equilíbrio fiscal no longo prazo, que por sua vez, é condição necessária para melhorar o risco-país.

Dado o baixo nível de investimento de longo prazo observado, o elevado desemprego e uma população jovem, o estudo considera que a atração de IDE deve ser um dos eixos estratégicos da política macroeconómica de São Tomé e Príncipe. Estudos

empíricos como os de Dainoff (2017) demonstram que os benefícios de uma eventual atração do IDE compensam amplamente os custos que, eventualmente, lhes estão associados, sendo esta a forma mais eficaz para estimular a produtividade e o crescimento económico nos PEID. Assim, considera-se indispensável que São Tomé e Príncipe adote uma eficaz política de incentivos fiscais para a atração do IDE que tenha em conta a competitividade externa das empresas, incluindo, a adoção de regimes de fiscalidade privilegiada (criação de zonas francas) para setores considerados estratégicos.

Outro vetor importante da política macroeconómica para São Tomé e Príncipe deve ser a redução das taxas de juro praticadas pelo sistema bancário. Uma política macroeconómica que resulte numa redução das taxas de juro terá efeito positivo sobre o crescimento económico - uma vez que as decisões de investimento e de produção são estimuladas pela melhoria do ambiente económico e pela própria política macroeconómica - permitindo aumentar a relação crédito/PIB no país, cujo nível é ainda um dos mais baixos entre os países de nível de desenvolvimento similar.

No entanto, dado que os elevados *spread* bancários se devem, sobretudo, ao contexto de funcionamento das instituições bancárias, mormente a incerteza quanto ao ambiente judicial que envolve os bancos, a reforma do setor da justiça e a realização de reformas do setor financeiro conducente à melhoria do ambiente para o exercício da atividade bancária em São Tomé e Príncipe deverão ter um efeito positivo na redução das taxas de juro sobre empréstimos no país.

É importante enfatizar que a redução das taxas de juro não deverá comprometer o seu papel como instrumento de sintonização da procura agregada e, portanto, o seu papel no combate à inflação por excesso de procura. A política de taxas de juro deve funcionar, fundamentalmente, pela sinalização que as suas variações dão a respeito da postura da Autoridade Monetária. Por conseguinte, a autonomia do Banco Central na definição da política monetária, o reforço da regulamentação prudencial, da capacidade técnica de supervisão e de comunicação revelam-se de extrema importância no processo de manutenção da estabilidade financeira em São Tomé e Príncipe.

Entre os mecanismos complementares para a melhoria da atratividade da economia de São Tomé e Príncipe sugere-se, também a adoção de políticas de diversificação de parcerias estratégicas para o desenvolvimento, mediante o estabelecimento de convenções para evitar a dupla tributação e de proteção de

investimentos e de acordos de livre comércio com um número alargado de parceiros e organizações regionais. Em São Tomé e Príncipe este indispensável instrumento de atratividade económica parece ter sido negligenciado uma vez que, à data presente, o país celebrou convenções para evitar a dupla tributação apenas com Portugal (em 2016), Angola (em 2003) e Cabo Verde (em 2019).

Destaca-se, neste quadro, o facto de São Tomé e Príncipe ter aderido ao Tratado da Criação da Zona de Comércio Livre Continental Africano, que abre possibilidade para a exploração de um amplo mercado africano com cerca de 1,2 mil milhões de habitantes. O Tratado de Comércio Livre Continental Africano, que entrou em vigor em 01 de janeiro de 2021, visa fortalecer e impulsionar os fragmentados mercados africanos e, desde modo, impulsionar as economias do continente menos desenvolvido, mas, com o potencial para se tornar o espaço comercial mais populoso do mundo. Porém, o seu sucesso não pode ser dissociado de um ambiente macroeconómico estável e favorável aos negócios e capaz de atrair IDE.

9.3. Contribuição para o conhecimento científico

Este estudo, além de contribuir para a melhoria da compreensão do conceito de resiliência económica dos PEID, constitui um contributo para a compreensão das limitações das políticas macroeconómicas num processo específico de desenvolvimento socioeconómico ainda pouco estudado como é o caso de São Tomé e Príncipe. Por estas razões, considera-se que o mesmo constitui um contributo ao conhecimento científico.

9.4. Limites da investigação

Várias dificuldades foram encontradas durante a realização desta investigação. Destaca-se, desde logo, a escassez de literatura sobre a temática em estudo, a resiliência económica no contexto de uma pequena economia insular, o que limitou as possibilidades de diversificação das fontes de informação e o cruzamento de perspetivas de abordagem da temática. Esta situação foi ainda mais agravada com o advento da pandemia da Covid-19 que restringiu a mobilidade dos cidadãos o que inviabilizou a deslocação da autora a centros de documentação relevantes.

Além disso, a fraca disponibilidade de dados sobre aspectos socioeconómicos de São Tomé e Príncipe também limitou o alcance da análise sobre a situação do país. Desde logo, a falta de dados impossibilitou o cálculo de um índice de resiliência económica para São Tomé e Príncipe. Tratando-se de um estudo sobre a resiliência económica, o cálculo deste índice contribuiria para reforçar a qualidade da análise efetuada. De notar que, por falta de dados, São Tomé e Príncipe não consta da lista de 88 países, para os quais, Briguglio havia calculado o índice de resiliência económica em 2006.

Acresce-se que a escassa disponibilidade de material bibliográfico de fontes credíveis sobre São Tomé e Príncipe também limitou a possibilidade de obtenção de informação de fontes mais diversificadas sobre aspectos socioeconómicos deste país. Daí, o recurso, quase exclusivo, a fontes de informação como o Banco Mundial, o FMI e o PNUD.

Apesar destas limitações, espera-se, com a presente investigação, proporcionar uma reflexão sobre a temática estudada, fornecendo elementos de análises que podem contribuir para a compreensão dos desafios que se colocam as políticas macroeconómicas em São Tomé e Príncipe, na perspectiva de que outras investigações possam dar seguimento a mesma.

9.5. Pistas para investigações futuras

Não foi nossa pretensão esgotar a abordagem de um tema cujo interesse científico é recente, pelo que, recomendamos o aprofundamento da investigação sobre a temática. Desde logo, a nossa pista é no sentido de se compreender como compatibilizar o processo de gestão eficaz das políticas macroeconómicas com o exercício do poder democrático no contexto de uma pequena economia insular.

REFERÊNCIAS

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2013). *Por que falham as Nações*. Temas e Debates, Círculo de leitores, Lisboa.

Adelman, I. (1999). *The Role of Government in Economic Development*. Working Paper, nº 890, University of California.

Adger, N. (2000). *Social and ecological resilience: are they related? Progress in Human Geography*. Cambridge University Press, pp. 719–43.

Adrianto L. & Matsuda, Y. (2004). *Study on assessing economic vulnerability of small island regions. Environment, Development and Sustainability*. Springer, vol. 6 (3), 317-336, consultado em 12/10/2019 em <https://www.researchgate.net/publication/226853584>.

Amaro, R. (2004). *Desenvolvimento- Um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria*. ICSTE, Lisboa, consultado online em <http://revistas.recaap.pt>.

Assidon, E. (2002). *Les théories économiques du développement*. Paris, La Decouverte, Collection « Reperes ».

Atkins J.; Mazzi, S.; Easter, C. (2000). *Commonwealth vulnerability index for developing countries: The position of small states*. Economic Paper Series 40. Commonwealth Secretariat, London.

Armstrong H. & Read R. (1995). *Western European micro-states and EU autonomous regions: The advantages of size and sovereignty*. World Development, 23 (8) 1229-45.

Armstrong, H.; De Kervenoael, R.; Li, X.; Read, R. (1998). *A Comparison of the Economic Performance of Different Micro-States, and Between Micro-States and Larger Countries*. World Development, 26(4), 639-656.

Armstrong H. & Read R. (2000). *Comparing the economic performance of dependent territories and sovereign micro-states*, *Economic Development and Cultural Change*. World Development, 48, 285-306.

Arndt, H. (1989). *Economic Development-The history of an idea*. The University Of Chicago Press.

Arruda Consult (2014). *Análise do SWOT*. Obtido em 02 de dezembro de 2019, de <http://www.arrudaconsult.com.br/2014/10/matriz-do-swot>.

Banco Africano de Desenvolvimento (2012). *Ambiente do Investimento Privado em São Tomé e Príncipe*. Tunes, 2012.

REFERÊNCIAS

- Banco Africano de Desenvolvimento (2010). *Estudo sobre a Insularidade e Custos da Insularidade em São Tomé e Príncipe*. Lisboa.
- Baldacchino, G. (2006). *Managing the Hinterland Beyond: two ideal-type strategies of economic development for small island territories*. *Asia Pacific Viewpoint*, 47(1), 45-60.
- Baldacchino, G. (2004). *Autonomous but not Sovereign: A Review of Island Sub-Nationalism*. *Canadian Review of Studies in Nationalism*, vol. 31, 2004, pp. 77-9.
- Baldacchino, G. & Bertram G. (2009). *The beak of the finch: insights into the economic development of small economies*. *The Round Table*, 98(401), 141-160.
- Bass, S. & Dalal-Clayton, B. (1995). *Small Island States and Sustainable Development: Strategic issue and experience*. International Institute for Environment and Development. Environmental Planning Issues No. 8, September 1995, London.
- Banco Central de São Tomé e Príncipe (2014). *Relatório da Economia Nacional. Edição comemorativa*. São Tomé.
- Banco Central de São Tomé e Príncipe (2015). *Boletim estatístico (1975-2012). Edição Especial*. São Tomé.
- Banco Mundial (2018). *Revisão da Despesa Pública em São Tomé e Príncipe*.
- Banco Mundial (2017). *Memorando Económico do País para São Tomé e Príncipe*.
- Banco Mundial (2019). *Avaliação da Pobreza em São Tomé e Príncipe*.
- Banco Mundial (2007). *Relatório Anual para São Tomé e Príncipe*. Washington;
- Banco Mundial (2013). *Relatório Anual, São Tomé e Príncipe*.
- Baritto, F. (2008). *Disasters, Vulnerability and Resilience from a Macro-Economic Perspective: Lessons from the Empirical Evidence*. Background paper for the 2009 ISDR Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Geneva, International Strategy for Disaster Reduction.
- Barlach, L. (2005). *O que é resiliência humana? Uma contribuição para o conceito*. Dissertação de Mestrado – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, 2005.
- Barro, R. (1991). *Economic growth in a cross-section of countries*. *Quarterly Journal of Economics*, 106, 407-443.
- Bräutigam, D. & Woolcock, M. (2001). *Small States in a Global Economy: The Role of Institutions in Managing Vulnerability and Opportunity in Small Developing Countries*. World Institute for Development Economic Research, Discussion Paper n°2001/37.
- Beaud, S. & Weber, F. (2014). *Guia para a Pesquisa de Campo: produzir e analisar dados etnográficos*. Obtido em 12 de Abril de 2019, em <https://csociais.files.wordpress.com/.../beaud-stc3a9phane-eweber>.

REFERÊNCIAS

- Bee-Yan, A. (1991). *Singapore*. In Papageorgious, Dmitri et al(eds), *Liberalizing foreign Trade*, Vol.2, Korea, The Philippines and Singapore, Basil Blackwell, Oxford, 1991.
- Beer, S. & Loeprick, J. (2018). *The Cost and Benefits of Tax Treaties with Investment Hubs: Findings from Sub-Saharan Africa*. IMF Working Paper, authorized for distribution by Michael Keen October 2018.
- Bee-Yan, A. (1991). *Singapore*. In *Liberalizing Foreign Trade*, ed. by Papageorgiou, D., Michaely, M. & Choksi, A.; Oxford: Basil Blackwell, 1991.
- Belmihoub, M. (2001). *La gouvernance du rôle de l'Etat dans le domaine économique et social: quel État pour le 21e siècle?* Paris, l'Harmattan, 2001.
- Bercusson, K. (1995). *Singapore: a case study in rapid development*. IMF, Wahington-DC.
- Bertram, G. & Poirine, B. (2007). *Small islands political economy*. In Baldacchino G., 2007, *A world of islands*, Agenda Academic & Island Studies, 332-378.
- Bhagwati, Jagdish (2002). *Democracy and Development: Cruel Dilemma or Symbiotic Relationship?* *Review of Development Economics*; v. 6, n. 2, Jun/2002.
- Bhupinder, C. (2008). *The Sen Conception of Development and Contemporary International Law Discourse: Some Parallels*. *The Law and Development Review*, De Gruyter, vol. 1(1), pages 3-22, December.
- Bielschowsky, R. (2006). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- Black, T. (1999). *Doing quantitative research in the social science: An integrated approach to research design, measurement and statistics*. London: Sage Publications.
- Blinder, A. & Solow, R. (1973). *Does fiscal policy matter?* *Journal of public economics*, 1973, vol.2, Issue 4.
- Blachard, O. & Leigh, D. (2013). *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*. IMF Working Paper 13/1, 2013.
- Bleaney, M. (1996). *Macroeconomic stability, investment and growth indeveloping countries*. *Journal of Development Economics* 48, 461–477.
- Bobbio, N. (1986). *O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução M. A. Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986a. p.83-106.
- Bonente, B. & Filho, N. (2008). *Há uma Nova Economia do Desenvolvimento?* *Revista de Economia*, 34(1); p. 77-100.
- Borg, M. (2006). *Taxation structures in small states with special reference to revenue implications following trade liberalisation*, *Taxation Structures in Small States: Revenue*

REFERÊNCIAS

Implications. Bank of Valletta Review, No. 34, consultado online em 23 de junho de 2019 em www.imf.org/pubs/scr.

Boliari, N. & Topyan K. (2007). *Conceptualizing institutions and organizations*. Consultado em maio 2019 em www.researchgate.net/publications/277112016.

Bouchard, C. (2004). *Les Petits États et territoires insulaires*. ODR, Reunion, consultado em 23/11/2019, em .

https://www.academia.edu/27114364/Petits_États_et_territoires_insulaires_ORD_2004.

Bresser-Pereira, L. & Gala, P. (2007). *Por que a poupança externa não promove crescimento?* *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 1: 3-19.

Briguglio, L. (2014). *A Vulnerability and Resilience Framework for Small States*. In D.Bynoe-Lewis (Eds.), *Building the resilience of small states: a revised framework* (pp. 1-102). London, Commonwealth Secretariat.

Briguglio, L. (1995). *Small island developing states and their economic Vulnerabilities*. *World Development*, 23(9), 1615-1632.

Briguglio, L. (1999). *Environmental Vulnerability Index to summarize national environmental vulnerability profiles*; report for the South Pacific Applied Geoscience Commission.

Briguglio, L. (2008). *Sustainable tourism on small island jurisdictions with special reference to Malta*; *Journal of tourism research*, 1(1), 29-39.

Briguglio, L.; Cordina G.; Farrugia, N.; Vella, S. (2009). *Economic Vulnerability and resilience: concepts and measurements*. *Oxford Development Studies* 37 (3), pp. 229-247.

Brinkmann, H.; Harendt, C.; Heinemann, F. (2017). *Economic resilience: A new concept for policy making?* *Organisation for Economic Cooperation and Development*. Consultado online em junho de 2019 em:

http://www.oecd.org/topicstatsportal/0.2647.en_285_495670.html, Paris: OECD.

Bristow, G. & Healy, A. (2020). *Handbook on regional economic resilience*. Edward Elgar Publishing Limited, UK.

Buckle, Philipe; Marsh, G. & Smale, S (2000). *New Approaches to Assessing Vulnerability and Resilience*. *Australian Journal of Emergency Management*. Winter 2000: 815.

Butler, R. (1993). *Tourism development in small island, past influences and future directions*. In Lockhart, D. G., Smith D. D., Shembri (eds), *The development Proces in Island States*, Routledge, London and New York, p. 71-91.

REFERÊNCIAS

- Cabezón, E.; Tumbarello, P.; Wu, Y. (2015). *Strengthening Fiscal Frameworks and Improving the Spending Mix in Small States*. Working Paper WP/15/124.
- Caetano, J. & Galego, A. (2006). *In Search for Determinants of Intra-Industry Trade within an Enlarged Europe*, Economics. Working Papers 2, University of Évora, Department of Economics.
- Caldera-Sanchez, A.; Rasmussen, M.; Röhn, O. (2015). *Economic resilience: what role for policies?* OECD Economics Department Working Papers. No. 1251.
- Caldeira, A. (1999). *Mulheres, Sexualidade e Casamento em São Tomé e Príncipe (Sec.XV a XVII)*. Lisboa, Edições Cosmo.
- Calvo, G. & Reinhart, C. (2002). *Fear of Floating*. The Quarterly Journal of Economics. Vol. 117, No. 2 (May, 2002), pp. 379-408.
- Cardoso, M. (2007). *Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe, Educação e Infra-estruturas como factores de Desenvolvimento*. Lisboa: Edições Afrontamento.
- Carr, W. & Kemmis, S. (1988). *Teoria crítica de la enseñanza*. Barcelona: Martínez Roca, 1988.
- Castles, S. & Miller, M. (2003). *The age of migration: International population movement in the modern world*. American Foreign Policy interest 27 (6).
- Catarino, J. (2007). *Competitividade Fiscal em Economia Aberta*. Lisboa: ISCSP;
- Catarino, J. (2007). *Globalização e Competitividade Fiscal Internacional, Limites e Proposições*. Lisboa: ISCSP.
- Charles, M. (1998). *Introduction to Educational Research*, 3ª Ed. New York: Longman.
- Christopherson, S.; Michie, J.; Tyler, P. (2010). *Regional resilience: theoretical and empirical perspectives*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, v. 3, p. 3-10, 2010.
- CIAD -Centro de Investigação e de Análise de Políticas para o desenvolvimento (2007). *Avaliação da Sustentabilidade das Finanças Públicas de São Tomé e Príncipe*. São Tomé.
- Coornaerte, A. (2014). *La viabilité des petites Etats insulaires en developpement et le cas particulier de Nauru*. Géographie. 2014. Dumas-01116238.
- Corbridge, S. (2002). *Development as freedom: the spaces of Amartya Sen*. Progress in Development Studies, vol. 2(3), pages 183-217, July. Handle.
- Cottarelli, C. (1993). *Limiting Central Bank Credit to the Government. Theory and Practice*; IMF Occasional Papers 110.
- Coutinho, C. (2018). *Metodologia de investigação em Ciências Sociais e Humanas. Teoria e Prática*. 2ª Edição, Almedina.

REFERÊNCIAS

- Cordina, G. (2004). *Economic vulnerability and economic growth: some results from a neo-classical growth modelling approach*. *Journal of Economic Development* 29(2), 21-39.
- Cordina, G. (2004a). *Economic Vulnerability, Resilience and Capital Formation*. In L. Briguglio and E. J. Kisanga (eds) (2004 a) -“Economic Vulnerability and Resilience of Small States”, Malta: Islands and Small States Institute and London: Commonwealth Secretariat.
- Cordina, G. (2004b). *Economic Vulnerability and Economic Growth: Some Results from a Neo-Classical Growth Modelling Approach*. *Journal of Economic Development*, 29 (2): 21-39.
- Costa, C. (2010). *Temas de Relações Económicas Internacionais*. Lisboa, ISCSP.
- Costa, C. (2011). *Princípios de Economia*. Lisboa, ISCSP.
- Commonwealth Report (1985). *Vulnerability: Small States in the Global Society*. Consultative Group, publicado pela Commonwealth Secretariat.
- Cournède, B. et al., (2016). *Enhancing economic flexibility: What is in it for workers?* OECD Economic Policy Paper, No. 19, OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/eco/Enhancing-economic-flexibility-what-is-in-it-forworkers.pdf>
- Crotty, J. (2008). *Structural causes of the global financial crisis: a critical assessment of the new financial architecture*. Political Economy Research Institute, Working Paper 180, Consultado em abril de 2019 em <http://ideas.repec.org/p/ums/papers/2008-14.html>.
- Cruzol J.; Hein, Velas (1988). *L'enjeu des petites économies insulaires*, Ed. Économica, Paris, 1 vol. 1988.
- Cruzol J. (2004). *Le Marché de l'entreprise insulaire: aspects économiques*. In Virassamy G (DIR.) *L'entreprise Insulaire Moyens et Contraints*. L'Harmattan, Paris: 167 – 184.
- Cuadrado J. & Maroto A. (2016). *Embalanced regional resilience to the economic crisis in Spain*. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Volume 9, Issue 1, March 2016, Pages 153–178, consultado online em <https://doi.org/10.1093/cjres/rsv034> em março de 2020.
- Dabla-Norris, E. & Bal Gündüz, Y. (2014). *Exogenous shocks and growth crises in low-income countries: A vulnerability index*. *World Development*, 59, 360-378.
- Dainoff, C. (2018). *Outlaw heaven: why states become tax havens?* Theses and Dissertations--Political Science, University of Kentucky UKnowledge.
- Davis, K. & Trebilcock, M. (2008). *The relationship between law and development: Optimists versus skeptics*. *American Journal of Comparative Law*, vol. 56, No 4, pp. 895-946.

REFERÊNCIAS

- Davies, A & Tonts, M. (2010). *Economic diversity and regional socio-economic performance: an empirical analysis of the western Australian grain belt*. Geographical Research, 48, pp 223-34.
- Dentz, E. (2005). *La résilience dans l'entreprise: après le choc, disparaître ou rebondir*. Hermes Science Publications (21 septembre 2005).
- Denhardt, J. & Denhardt, R. (2010). *Building organizational resilience and adaptive management*. In: Reicj, J. W.; Zautra, A. J.; Hall, J. S. (Ed.). Handbook of adult resilience. New York: Guilford, 2010. p. 333-374.
- Dimou, M. (2004). *Économies insulaires et trajectoires de développement - une comparaison entre Maurice et la Réunion*. Consultado online em maio 2019 em www.researchgate.net/publications/227626833.
- Dissart, J-C (2003). *Regional Economic Diversity and Regional Economic Stability: Research Results and Agenda*. International Regional Science Review, 2003 - journals.sagepub.com, consultado online em julho de 2020 em: https://www.researchgate.net/publication/249682405_Regional_Economic_Diversity_and_Regional_Economic.
- Dos Santos, T. (1970). *The Structure of Dependence*. American Economic Review, vol. 60(2); p. 231-36.
- Dooley, L. (2002). *Case Study Research and Theory Building*. Advances in Developing Human Resources vol. 4 (3), 335-354.
- Dornbusch, R. & Fischer, S. (1941). *A macroeconomia*. Makron Books do Brasil Editora, Ltda, São Paulo.
- Doumege, J-P (2010). *Le Pacifique insulaire en 2010, un monde éclaté en grande mutation, tiraillé entre traditions «autochtonistes» et valeurs de «métissage*. Les Cahiers d'Outre-Mer n°252, octobre-décembre 2010, p.499-524.
- Dupont L. (2010). *Impact et efficacité de la politique économique dans les petits espaces insulaires dépendants*. In Kiminou R., 2010, Economie et Droit des affaires de la Caraïbe et de la Guyane, Editions Publibook.
- Duval, R.; Jørgen, E.; Lukas, V. (2007). *Structural Policies and Economic Resilience to Shocks*. OECD Economics Department Working Papers No. 567 <https://www.oecd-ilibrary.org/economics/structural-policies-and-economic-resilience-to-shocks>.
- Easterly, W. & Kraay, A. (2000). *Small states, small problems? Income, growth, and volatility in small states*. World Development, 28, 2013-2027.
- Ebrahim-Zadeh, C. (2003). *Dutch Disease: Too much wealth managed unwise*. Finance & Development; Vol 40, N1.

REFERÊNCIAS

Eden, L. & Kudrle, R. (2005). *Tax Havens: Renegade States in the International Tax Regime?* Law & Policy, 27(1), 105-132.

Edoho, F. (1997). *Overview: Africa in the age of globalization and the new world order*, In *Globalization and the new world order: promises, problems and prospect for africa*. In the twenty-first century, pp 1-25; Westport, CT: Praeger.

Eivind, F. (2008). *Singapore from third to first world country. The effect of development in Little India and Chinatown*. Master's thesis. Department of Geography, Norwegian University of Technology and Science. Trondheim.

Encontre, P. (1999). *The Vulnerability and Resilience of Small Island Developing States in the Context of Globalization*. Natural Resources Forum, 23, pp. 261-70.

Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (2002). Ministério do Plano e Finanças, São Tomé.

Espírito Santo, C. (2015). *Paraíso do Atlântico*. Edições Calibri, janeiro de 2015.

Everest-Phillips, M. (2014). *Small, So Simple? Complexity in Small Island Developing States*. United Nations Development Programme, UNDP/Global Centre for Public Service Excellence.

Fagerberg, J. (1994). *Technology and International Differences in Growth Rate*. University of California, San Diego, consultado online em https://www.researchgate.net/publication/4721833_Technology_and_International_Differences_in_Growth_Rates.

Farhauer, O. & Kroll, A. (2012). *Diversified specialisation-going one step beyond regional economics' specialisation-diversification concept*. Political Science, Vol. 32, Number 1, pp. 63-84; Consultado online em <https://www.semanticscholar.org/paper/4> em maio de 2020.

Farral, M. (2012). *O conceito de Resiliência no contexto dos sistemas socio-ecológicos*. Revista Ecologia, pp.50-61 (2012); consultado online em 2/3/2019 em https://www.speco.pt/images/Artigos_Revista_Ecologia/revistaecologia_6_art_3_2.pdf.

Farrugia, N. (2009). *Economic Vulnerability, Resilience and Endogenous Growth Conditions*. The FEMA Research Bulletin, 1(3), 5–20.

Fernandes, O. (2014). *Políticas Públicas e Projetos no Setor do Turismo: O Caso dos Investimentos na Ilha do Príncipe*. Universidade de Évora.

Ferrelli, R. (2016). *Cohesión social como base para políticas públicas voltadas a la equidad en salud: reflexiones desde el Programa EUROsociAL*. Revista Panam Salud Publica; 2015; 38 (4):272-7.

Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.

REFERÊNCIAS

- Fontagné, L. & Freudenberg, M. (1999). *Marché Unique et developpement des échanges*. Economie et Statistique 326-327, pp. 31-52.
- Franco, A. (2000). *Finanças Públicas e Direito Internacional*. Editora Almedina.
- Frenkel, R. (2006). *An alternative to inflation targeting in Latin America: macroeconomic policies focused on employment*. Journal of Post Keynesian Economics 28(4): 573-591.
- Fundo Monetário Internacional (1997). *Aide Memoire da Missão do FMI/BM*. São Tomé.
- Fundo Monetário Internacional (1987), *Sao Tomé and Príncipe. Article IV Consultation*. IMF Archives Catalog. <http://archivescatalog.imf.org/default.aspx>.
- Fundo Monetário Internacional (FMI -SM/97/ 165, 1997). *Sao Tomé e Príncipe. Staff Report for the 1997 Article IV Consultation. Countries*. Disponível em <http://www.imf.org/external/country>.
- Fundo Monetário Internacional FMI (1986). *Sao Tomé and Príncipe - Staff Report for the 1986 Article IV Consultation*. IMF Archives Catalog. Disponível em <http://archivescatalog.imf.org/default.aspx>.
- Fundo Monetário Internacional (FMI- EBM/90/151). *São Tomé e Príncipe (1990). Release on the Executive Board Discussion and Statement by the Executive Director*. IMF Archives Catalog. Disponível em <http://archivescatalog.imf.org/default.aspx>.
- Fundo Monetário Internacional (FMI, 2019). *São Tomé e Príncipe: Memorando de Políticas Económicas e Financeira para (2019-2023)*, São Tomé.
- Fundo Monetário Internacional IMF (2009). *Asia and Pacific: Global Crisis – The Asian Context*, IMF, Washington D.C.
- Fundo Monetário Internacional (IMF Country Report N° 15/ 201). *Seychelles (2015). Staff Report for the 2015 Article IV Consultation, Second Review Under the Extended Arrangement, and Request for Waiver and Modification of Performance Criteria*. Disponível em www.imf.org/external/country.
- Fundo Monetário Internacional (IMF- EBM/02/82). *Seychelles (2002); Staff Report on the Interim Article IV Consultation*, consultado em www.imf.org/external/pub.
- Fundo Monetário Internacional (IMF- SM 93/227). *Seychelles (1993), Recent Economic Development*. IMF Archives Catalog. Disponível em <http://www.archivescatalog.imf.org/default.aspx>.
- Fundo Monetário Internacional (IMF -SM/04/19). *Seychelles (2004), Staff Report for the 2003 Article IV Consultation. Countries*. Disponível em www.imf.org/external/pub.
- Furtado, C. (2009). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 5. ed., Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

REFERÊNCIAS

Gabre-Mahdin, E. (2006). *Building institutions for Markets: The challenges in the Age of globalization*. Policy Research Institute, Addis Ababa, Ethiopia, consultado online em <http://policydialogue.org/files/events>.

Ghina, F. (2003). *Sustainable Development in Small Island Developing States*. Environment, Development and Sustainability 5, 139-165 (2003), consultado em 21/9/2019 em <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1025300804112>.

Ghosh, A. & Phillips, S. (1998). *Warning: Inflation Maybe Harmful to Your Growth*. IMF Staff Papers, Vol. 45, nº 4, 1998, p. 672-710.

Global Competitiveness Report 2020 Special Edition 2020; World Economic Forum, consultado em 30 de dezembro de 2020 em www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report.

Godoy, A. (1995). *Pesquisa Qualitativa - tipos fundamentais*. Revista de Administração de Empresas. São Paulo: RAE, vol. 35, pp. 20-29, maio/jun.

Goulart, P. & Seixal, P. (2018). *Desenvolvimento Económico e bem-estar social na CPLP*. In S. Sebastião (ed) Cidadania Lusófona, Edições ISCSP, PP. 69-85:

Guillaumont, P. (2009). *An economic vulnerability index: Its design and use for international development policy*. Oxford Development Studies, 37, 193-228.

Guillaumont, P. (2011). *Assessing the Economic Vulnerability of Small Island Developing States and Least Developed Countries*. Journal of Development Studies, 46(05), 828–854.

Gunther, H. (2006). *Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?* Psicologia: Teoria e Pesquisa, vol. 22, nº 2, pp. 201-210, Maio-Ago. 2006.

Habermas, J. (1987). *Teoria de la Acción Comunicativa*. Ed. Taurus, Madrid, 2v.

Hamilton, K. (2003). *Migration and development: Blind fact and hand-to-find Facts*. Migration Policy Institute, Washington, 2003.

Hanson, W.; Creswell, J.; John, W.; Plano Clark, V.; Petska, K.; Creswell, D. (2005). *Mixed Methods Research Designs in Counseling Psychology*. Faculty Publications; Department of Psychology, University of Nebraska, Lincoln; consultado em 15 de outubro de 2019 em <https://www.books.google.pt/books?isbn=1305465016>.

Hare, P. (1985). *Planning in a market economy: problems and lessons*. Royal Bank of Scotland Review, nº 147, September.

Hein, P. (1988). *Le Probleme de la Specificité Economique des Petits Pays Insulaires*. In Cruzol, J. ; Hein, P. et Vellas, F. (DIR.) *L'enjeu des petites économies insulaires*. Económica, Paris: 15-4.

REFERÊNCIAS

- Heller, P. (2005). *Understanding Fiscal Space*. IMF Policy Discussion Paper”, Fiscal Affairs Department, PDP/05/4, consultado online em 19 de setembro de 2019.
- Herbert, S. (2019). *Development Characteristic of Small Island Developing States*. Help Desk Report. K4D. University of Birmingham.
- Hines, J. (2005). *Do Tax Havens Flourish?* In J. M. Poterba, *Tax Policy and the Economy* (Vol. 19, pp. 65-99). MIT Press.
- Hoff, K. & Stiglitz, J. (2016). *Striving for Balance in Economics: Towards a Theory of the Social Determination of Behavior*. *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol.126, Part B, pp. 25-57 consultado em abril de 2019 em www.researchgate.net/publication/297587778.
- Hogan, C. (2007). *Facilitating multicultural groups: A practical guide*. Londres: Kogan Page.
- Hollin, C. (1973). *Resilience and stability of ecological systems*. *Annual Review of Ecological Systems* (4) 1: 1–23, consultado online em 14/10/19 em: [www.scirp.org/\(Sczeh2tfqyw2orz553k1w0r45\)\)/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1804340](http://www.scirp.org/(Sczeh2tfqyw2orz553k1w0r45))/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1804340).
- Hunt, D. (1989). *Economic Theory of Development - An Analysis of competing paradigms*. New York; Harvester Wheatsheaf.
- Huntington, S. (1965). *Political Development and Political Decay*. *World Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, vol. 17, n. 3, pp. 386-430, abr. 1965.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) -STP (2016). *Produto Interno Bruto (PIB)*. São Tomé: INE.
- INE-STP (2016). *Recenseamento 2012, Resultados Gerais sobre Localidades*. São Tomé.
- Jalan, B. (1982). *Classification of economies by size; in* Jalan, B. (ed.) *Problems and Policies in Small Economies*. London: Croom Helm, 39-48.
- Jiménez, E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Ediciones Aljibe.
- Juncker, J-C; Tusk, D; Dijsselbloem, J.; Draghi, M. and Schulz, M. (2015). *The five President’s Report: Completing Europe’s Economic and Monetary Union*. Background Documents on Economic and Monetary Union, consultado online em 12/11/19 em www.ec.europa.eu/commission/five-presidents-report.
- Kambhampati, U. (2004). *Development and the Developing World: An Introduction*. Edition: First, Polity Press: Cambridge.

REFERÊNCIAS

- Kannan, P.; Rabanal, P.; Scott, A. (2012). *A Monetary and macroprudential policy rules in a model with house price booms*. The B.E. Journal of Macroeconomics, vol. 12, n. 1, p. 1-42, 2012.
- Kaminsky, G.; Lizondo, S.; Reinhart, C. (1998). *Leading Indicators of Currency Crises*. IMF Staff Papers, 45(1). Washington, DC, IMF.
- Kaplan, H. (1999). *Toward an understanding of resilience: A critical review of definitions and models*. In M. D. Glantz & J. R. Johnson (Eds.), *Resilience and development: Positive life adaptations* (pp. 17-83). New York; Plenum Press.
- Katzenstein, P. (1985). *Small states in world markets. Industrial policy in Europe*. Cornell University Press.
- Kaufmann, D; Kraay, A; Mastruzzi, M. (2006). *Governance Matters: Governance Indicators for 1996-2005*. Washington, DC; World Bank.
- Kee, H. & Hoon, H. (2005). *Trade, Capital Accumulation and Structural Unemployment: An Empirical Study of the Singapore Economy*. Journal of development Economics 77(1), pp.125-152, consultado online em www.researchgate.net/publication/4829076 em 23 de junho de 2019.
- Kelman, I. (2013). *No change from climate change: Vulnerability and small island developing states*. The Geographical Journal, 180(2), 120-129.
- Keynes, J. (1936). *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo, Atlas, 1982.
- Kneller, R.; Bleaney, M. & Gemmell, N. (1999). *Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries*. Journal of Public Economics, 74, pp. 171-190.
- Kraay, A. (2000). *Small states, small problems? Income, growth, and volatility in small states*. World Development, 28, 2013-2027.
- Kraay, A.; McKenzie, D. (2014). *Do poverty traps exist? Assessing the evidence*. The Journal of Economic Perspectives 28.3 (2014): 127-148.
- Krugman, P. (1994). *The Myth of Asian Miracle*. Foreign Affairs, No. 73, November-December, pp.62-78.
- Krugman, P. (1991). *Geography and Trade*. Massachusetts; The MIT Press.
- Lallau, B. ; Laissus, B. ; Mbetid, B. (2018). *Introduction : la résilience peut-elle passer de la théorie aux pratiques ?* Working Paper 17468 [Revue internationale des études du développement](http://www.nber.org/papers/w17468) 2018/3 (N° 235), pp. 9-25, www.nber.org/papers/w17468.
- Lara, A. (2000). *Colonização Moderna e Descolonização (Sumário para o Estudo da sua História)*. Lisboa, ISCSP.

REFERÊNCIAS

- Larose, P. (2003). *The impact of global financial integration on Mauritius and Seychelles*. Bank of Vallette Review, nº28, Autumn 2003.
- Latorre, A. (2003). *La Investigación- Acción*. Barcelo, Ed. Graó, Espanha.
- Laurent, E. (2008). *Economic consequences of the size of nations, 50 years on*. Collection Observatoire Français des Conjonctures Économiques/ANR 6, 2008-26. Paris.
- Lebel, A.; Campbell, F.; Wilson, J. (2006). *Governance and the capacity to manage resilience in regional socio-ecological systems*. Ecology and Society 11 (1) :19.
- Lee, J.; Nam, S.; Kim, A. (2013). *Resilience: A Meta- Analytic Approach*; Journal of Counseling and Development: JCD 91 (3).
- Lesourd, M. (1995). *État et Société aux Îles du Cap-Vert*. Éditions Karthala, Paris.
- Leys, C. (2005). *The Rise and Fall of Development Theory*. In Edelman, M. and Angelique H. (eds) "The Anthropology of Development and Globalization from Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism"; Blackwell.
- Lewis, A. (1954). *Economic development with unlimited supply of labour*. The Manchester School, May 1954, consultado online em outubro de 2014.
- Licht, A.; Goldschmidt, C.; Schwartz, S. (2007). *Culture, Law and Corporate governance*. International Review of Law and Economics, 25:229-255.
- Lin, J & Rosenblatt, D. (2012). *Shifting patterns of economic growth and rethinking development*. Journal of Economic Policy Reform 15 (3), pp. 1-24.
- Linden, O. (1999). *Indian Ocean Islands*. Vol. 45, part 2 de GIWA regional Assessment, University of Kalman.
- Lopez Cordova J. & Moreira, M. (2004). *Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico*. SSRN Electronic Journal, consultado em maio de 2020 em:
www.researchgate.net/publication/228277265_Regional_Integration_and_Productivity_The_Experiences.
- Lucas, R. & Sargento, T. (1978). *After the Phillips curve: Persistence of high inflation and high unemployment*. In After Keynesian Macroeconomics, ed. Brian Snowdon y Howard Vane, 270-294. London-New York: Routledge, 1997.
- Luthar, S.; Cicchetti, D.; Becker, B. (2000). *The construction of resilience: A critical evaluation and guidelines for future work*. Teachers College, Columbia University, New York; Child Dev. 2000; 71 (3), pp.543-562.
- Malcher, Y. (2008). *Área de livre comércio de EUA e Singapura (ussfta): A racionalização do poder e a oportunidade de voz*. Cadernos de relações internacionais, v. 1, n. 1, 2008, consultado online em 28/06/2020, <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/11719/11719.pdfxxvmi>.

REFERÊNCIAS

- Martin, R. (2012). *Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks*. *Journal of Economic Geography*, vol. 12 (1), p. 1-32.
- Marques, E. (2016). *Governo, atores políticos e governança em políticas urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda de pesquisa futura*. In: Menicucci, T. M.; Gontijo, J. (Orgs.). *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.
- Matias, E. (2005). *A humanidade e suas fronteiras: Do Estado soberano à sociedade global*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- Mcgillivray, M.; Naudé, W., & Santos-Paulino, A. (2010). *Vulnerability, trade, financial flows and state failure in small island developing states*. *The Journal of Development Studies*, 46(5), 815-827.
- Mcintyre, A.; Xin Li, M.; Wang, K.; Yun, H. (2018). *Economic Benefits of Export Diversification in Small States*. *IMF Working Papers 18/86*. Washington, DC; IMF.
- McElroy, J. (2006). *Small Island Tourist Economies across the life cycle*. *Asia Pacific Viewpoint*, 47(1), 61-77.
- Mertens, D. (2004). *Research and Evaluation in Education and Psychology: integrating diversity in the quantitative, qualitative and mixed methods*. 2 Edition, Sage Publications.
- Mirza, H. (1986). *Multinationals and growth of the Singapore economy*. London, Croom Helm, 1985.
- Mitchell, A. (2013). *Risk and Resilience: From Good Idea to Good Practice*. OECD Development Assistance Committee Working Paper 13/2013, OECD Publishing, Paris.
- Mishkin, F. (2011). *Monetary policy strategy: Lessons from the crisis*. In M. Jarocinski, Smets, F. and Thiman C., (eds) *Approaches to monetary policy revisited; Lessons from the crisis*; ECB sixth central bank conference.
- Moreira, C. (2007). *Teorias e práticas de investigação*. Lisboa, ISCSP.
- Moreira, S. & Crespo, N. (2012). *Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento*. *Revista de Economia*, v. 38, n. 2 (ano 36), p. 25-50, maio/ago. 2012. Editora UFPR. consultado on line em 03/11/2019 em https://www.researchgate.net/publication/273171130_Economia_do_Developolvimento_das_abordagens_tradicionais_aos_novos_conceitos_de_desenvolvimento.
- Munasinghe, M. (2014,14 de julho). *Os ricos do Mundo estão a consumir mais do que um planeta Terra*; Entrevista ao jornal Público. <https://www.google.com/search/MUNASINGHE%142C14de+Julho%29.+Os+ricos+do+Mundo+est%C3%>.
- Murteira, M. (1990). *Lições de Economia Política do Desenvolvimento*. Editorial Presença, pp.109-111.

REFERÊNCIAS

- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. Londres, Duckworth.
- Ndulu, B. (2007). *The Challenges of African Growth: Opportunities, Constraints and Strategic Directions*. Washington: World Bank.
- Neto, R. (2011). *Análise SWOT- Planejamento Estratégico para Análise de Implantação e Formação de Equipe de Manutenção em Empresa de Segmento Industrial*. São João Del Rei, 2011. Monografia realizada para obtenção de Título de Especialista em MBA pela Faculdade Pitágoras, São João Del Rei, 2011, consultado em 11 de outubro de 2019, em www.icap.com.br/biblioteca/172349010212_formatada.pdf.
- Neves, C. (1989). *S. Tomé e Príncipe na Segunda Metade do Séc.XVIII*. Região Autónoma da Madeira, Centro de Estudos de História do Atlântico;
- Nolan, P. (1990). *Assessing Economic Growth in the Asian NICs*. Journal of Contemporary Asia, no. 1
- Norris, F.; Stevens, S.; Pfefferbaum, B.; Wyche, k. (2008). *Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness*. American Journal of Community Psychology (41) 1–2: 127–150.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York; Cambridge University Press.
- Nurkse, R. (1953). *Problems of Capital Formation in Underdevelopment Countries*. Basil Blackwell, Oxford.
- Nurkse, R. (1952). *Some International Aspects of the Problem of Economic Development*. American Economic Review, XLII (2).
- Oberst, A. & McElroy, J. (2007). *Contrasting socio-economic and demographic profiles of two small island economic species: MIRAB versus PROFIT/SITE*. Island Study Journal 2(2), consultado online em maio de 2019 em www.semanticscholar.org/paper/.
- Ocampo, J. (2005). *A Broad View of Macroeconomic Stability*. Working Paper No. 1 do Department of Economic and Social Affairs das Nações Unidas, New York: ONU.
- Ocampo, J. (2003). *Small Economies in the Face of Globalization; William G. Demas Memorial Lecture Series*, Barbados.
- OCDE (2018). Relatório sobre coerência de políticas para o desenvolvimento, *Rumo a sociedades sustentáveis e resilientes*; Consultado em junho 2019 em [www.oecd.org/greenworth/Better-Policies-for-Sustainable-Development-2018: A New Framework for Policy Coherence](http://www.oecd.org/greenworth/Better-Policies-for-Sustainable-Development-2018-A-New-Framework-for-Policy-Coherence).
- OCDE (2018a). *States of Fragility 2018*, OECD Publishing, disponível em <https://www.oecd.org/10.1787/9789264302075>.

REFERÊNCIAS

- OFFICE OF THE GEOGRAPHER (1983). *São Tomé and Príncipe, Archipelagic Straight Baselines*. Washington, Office of the Geographer, Bureau of Intelligence and Research, 1983.
- Oliveira, J. (1993). *A Economia de S. Tomé e Príncipe*. Lisboa, Instituto de Investigação Científica Tropical e Instituto para a Cooperação Económica.
- Önis, Z. & Senses, F. (2005). *Rethinking the emerging post-Washington Consensus*. in *Development and Change*, vol.36 (2), pp 263-290.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, 1990. Consensus.
- Otando, G. & Uzunidis, D. (2011). *Le renouveau des théories du développement, institutions et Bonne gouvernance*. *Recherches internationales*, n° 90, avril-juin 2011, pp. 9-30.
- Overton J.; Murray W.; Banks G. (2012). *Race to the bottom of the glass? Wine, geography and globalization*. *Globalizations*, n° 9 (2), p. 273-287. DOI : [10.1080/14747731.2012.658251](https://doi.org/10.1080/14747731.2012.658251).
- Palan, R. & Nesvetailova, A. (2013). *The governance of the black holes of the world economy: Shadow banking and offshore finance*. CITYPERC Working Paper Series, Department of International Politics, CITY University London, consultado em 24/7/2019 em <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/2113/>.
- Pang, F. & Lim, L. (1986). *Trade, Employment, and Industrialisation in Singapore*. In *Employment, Adjustment, and Industrialisation*, 2. Research Collection Lee Kong Chian School Of Business.
- Parsons, D. (2010). *Organizational resilience*. *Australian Journal of Emergency Management*, 25(2): 18-20.
- Paquet, G. (1999). *La resilience dans l'économie*. L'Agora Vol. 7, # 1 (1999).
- Payet, R. (2014). *Climate Change in the Seychelles: implications for water and coral reefs*. *Journal of The Human Environment* 33 (1), pp. 24-33.
- Pelling, M. & Uitto, J. (2001). *Small island developing states: natural disaster vulnerability and global change*. *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*, 3(2), 49-62. doi: 10.1016/S1464-2867(01)00018-3.
- Pereira, P., Afonso, A., Arcanjo, M. & Santos, J. (2016). *Economia e Finanças Públicas*. 5ª edição, Lisboa, Escolar Editora.
- Perrings, C. (2006). *Resilience and sustainable development*. *Environment and Development Economics* (11) 4: 417–427.
- Petters, G. (2012). *Governance as political theory*. In: YU, J.; Guo, S. (Eds.). *Civil Society and Governance in China*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

REFERÊNCIAS

- Phang, S. (2001). *Housing, Policy, Wealth Formation and the Singapore Economy*. Housing Studies, Vol.16, No.4, pp443-459.
- Pike, A.; Dawley; S.; Tomaney, J. (2010). *Resilience, adaptation and adaptability*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, n. 3, p. 59-70, Jan. 2010.
- Pitelis, C. (1991). *Beyond the nation-state? The Transnational firm and the nation-state*. Review of Radical Political Economy, vol. 22 (1) 98-114 (1990).
- PNUD (2013). *São Tomé e Príncipe, Visão 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. São Tomé.
- PNUD (1998). *Relatório do Desenvolvimento Humano São Tomé e Príncipe*.
- PNUD (2015). *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Nova York.
- PNUD (2008). *Rapport national sur le développement humain à São Tomé e Príncipe: la problématique de la terre et le développement durable*. São Tomé.
- PNUD (2014). *Relatório sobre Desenvolvimento Humano*.
- PNUD (2014). *São Tomé e Príncipe: Relatório nacional preparação à terceira conferência internacional sobre o desenvolvimento sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento*. Ápia, Samoa, 2014.
- Poirine, B. (1995). *Les petites économies insulaires : théories et stratégies de Développement*. L'Harmattan, Paris.
- Poirine, B. (1997). *A theory of remittances as an implicit family loan arrangement*. World Development, 25(4), 589-611.
- Poirine B. (2007). *Eloignement, insularité et compétitivité dans les petites Economies insulaires*. Conférence Economies d'Outre Mer, Paris.
- Poirine, B. (1998). *Should We Hate or Love MIRAB?* The Contemporary Pacific, vol. 10, n. 1, 1998, p. 65-106.
- Polanyi, K. (1957). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Beacon Press.
- Ponte, J. (2006). *O estudo do caso na investigação em educação matemática*. Quadrante, 3(1), 3-17.
- Prebisch, R. (1949). *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. Economic Bulletin for Latin America, vol. 7(1); p. 1-22.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- Ramsey, F. (1928). *A Mathematical Theory of Saving*. The Economic Journal, 38(152), 543-559.

REFERÊNCIAS

Reis, V. (2005). *Desenvolvimento e Investimento Direto Estrangeiro em Cabo Verde: Contributo Português*. Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL.

Reis, V. (2000). *Principais estratégias de desenvolvimento em confronto na República de Cabo Verde após a Independência*. Tese de Mestrado em Desenvolvimento Social e Económico em África, ISCTE, Lisboa.

CSAPP (2017). *Relatório de Seguimento da implementação e avaliação dos projetos ao abrigo do Código de Investimentos*. Ministério das Finanças e Economia Azul, São Tomé, 2017.

Relatório Brundtland (1987). *O nosso futuro comum*. Consultado online em <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, em novembro de 2019.

Resilience Alliance (2013). *Key Concepts*. Consultado em fevereiro 2019 em www.resalliance.org/index.php/key_concepts.

Rezende, D. (2012). *Planejamento Estratégico Público ou Privado: Guia para projectos de organizações de governo ou de negócios*. São Paulo, Atlas, 2012.

Rey, M. (2014). *Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad*. Revista Estado y Políticas Públicas, n. 2, pp. 115-139, 2014.

Ricci, L. (1997). *A Model of an Optimum Currency Area*; IMF Working Paper, WP/97/76, June 1997.

Richardson, G. (1994). *Singapore 2003: Aspiring to the First World*. London: The Economist Intelligence Unit, consultado em Agosto 2019 em www.macrothink.org/rae.

Ritchie, J.; Lewis, J.; McNaughton-Nicholls, C. (2013). *Qualitative research practice: a guide for social science students and researchers*. Thousand Oaks, CA ; Sage Publications.

Riviere, F. (2009). *Développement ultramarin et dépendance à la métropole*. In Regards sur l'actualité n° 355, L'outre-mer où en sommes-vous ?, La Documentation française.

Rojid, S.; Sacerdoti, E.; Afif, A. (2013). *Seychelles: How classic policies restored sustainability*. The World Bank, june 2013.

Rodrik, D. (2005). *Growth Strategies*. In Handbook of Economic Growth, Aghion, P.; Durlauf, S. (ed.), North-Holland.

Rodrik, D.; Subramanian, A., Trebbi, F. (2002). *Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development*. Journal Economic Growth 9, 131-165.

REFERÊNCIAS

- Rohn, O.; Caldera Sánchez, A.; Hermansen, M.; Rasmussen, M. (2015). *Economic resilience: a new set of vulnerability indicators for OECD countries*. Economics Department Working Papers no. 1249.
- Romana, H. (1997). *São Tomé e Príncipe, Elementos para uma Análise Antropológica das suas Vulnerabilidades e Potencialidades*. Lisboa, ISCSP.
- Rose, A. (2007). *Economic resilience to natural and manmade disasters: Multidisciplinary origins and contextual dimensions*. *Environmental Hazards* (7) 4: 383–398.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943). *Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe*. *The Economic Journal*, 53, No 210/211, pp. 202-210 – Oxford University Press.
- Rosiere, S. (2008). *Dictionnaire de l'espace politique*. Paris: Armand Colin.
- Rostow, W. (1960). *The stages of economic growth*. Cambridge University Press, 1971(2ª edição).
- Royle, S. (2001). *A geography of islands: small island insularity*. London; Routledge.
- Ruquoy, D. (1997). *Situação de entrevista e estratégia do entrevistador*. In Luc Albarello, Françoise Digneffe, Jean-Pierre Hiernaux, Christian Maroy, Danielle Ruquoy & Pierre de Saint-Georges (Eds.), *Práticas e métodos de investigação em ciências sociais*, (pp. 84-116). Lisboa: Edições Gradiva.
- Sachs, J. & Larrain, F. (2000). *Macroeconomia em uma economia global*. São Paulo; Pearson Makron Books.
- Sachs, I. (2001). *The Geography of Poverty and Wealth*. Working Paper 8119, *National Bureau of Economic Research*.
- Sachs, I. (2004). *Desenvolvimento Inclusivo, Sustentável, Sustentado*. Rio de Janeiro: Garammond & SEBRAE.
- Sachs, J. (2005). *O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos*. Tradução por Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras.
- Samuelson, P. & Nordhaus, W. (1996). *Economia*. Editora McGraw-Hill de Portugal, Lda, Alfragide.
- Santiago, A. (2018). *Aplicação de políticas macroeconómicas em Microestados Insulares: O caso de São Tomé e Príncipe*. Tese de Doutoramento, ISCSP.
- Santos, A. (2013). *Teoria Fiscal*. Lisboa, ISCSP.
- Santos, M. (2012). *Por uma Geografia nova*. São Paulo: Edusp, 2012.
- Santos, A.; Palma, C. (1999). *A Regulação Internacional da Concorrência Fiscal Prejudicial*. *Ciência e Técnica Fiscal*, 395.

REFERÊNCIAS

- Santos-Paulino A. (2010). *Terms of trade shocks and the current account in small island developing states*. Journal of Development Studies, 46(5), 855-876.
- Selltiz, C.; Jahoda, M.; Deutsch, M. (1974). *Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais*. São Paulo: EDUSP.
- Sen, A. (1999). *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Serra, A. (1996). *Singapura: a história de um sucesso económico*. Documentos de Trabalho nº40, CEAs, Lisboa, 1996.
- Serrano, G. (2004). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes*. Métodos, Madrid; Ed. La Muralla.
- Seth, A. & Ragab, A. (2012). *Macroeconomic vulnerability in developing countries: approaches and issues*. Working Paper number 94, May 2012.
- Schmutter, K.; Nash, M.; Dovey, L. (2016). *Ocean acidification: assessing the vulnerability of socioeconomic systems in Small Island Developing States*; Regional Environmental Change 17, 973-987, consultado em setembro de 2019 em www.researchgate.net/10.1007/s10113-016-0949-8.
- Schumpeter, J. (1997). *Teoria do Desenvolvimento Económico*. Traduzido por Maria Silvia Possas. Obtido em 02 de Setembro de 2019, em [www.ufjf.br/.../s_Schumpeter-Teoria do Desenvolvimento Económico](http://www.ufjf.br/.../s_Schumpeter-Teoria_do_Developimento_Economico).
- Schumpeter, J. (1961). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*; Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Sheffi, Y. (2007). *The resilient enterprise: overcoming vulnerability for competitive advantage*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Siddiqui, K. (1995). *Role of the State in South-East Asia*. The Nation, consultado em 24/12/2019 em www.macrothink.org.
- Siddiqui, K. (2010). *The Political Economy of Development in Singapore*. University of Huddersfield, UK, consultado online em 24/12/2019 em www.macrothink.org.
- Silva, A. & Neves J. (1992). *Finanças Públicas e Política Macroeconómica*. Universidade Nova de Lisboa.
- Silva, D.; Nelson, A.; Silva, M. (2016). *Do desenvolvimento como crescimento ao desenvolvimento como liberdade*. Desenvolvimento em Questão, 16(42):42, consultado online em 27/11/2019 em www.researchgate.net.
- Silva, F. (2013). *Turismo na natureza como base do desenvolvimento responsável nos Açores*. Tese de doutoramento em Geografia da Universidade de Lisboa – IGOT.
- Silva, M. (2010). *Questão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável: um desafio ético-político ao serviço social*. 1.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

REFERÊNCIAS

Silva, M. (1962). *Desenvolvimento Comunitário: uma técnica de promoção social*. Lisboa, Associação Industrial Portuguesa.

Simmie, J. & Martin, C. (2010). *The economic resilience of regions: towards an evolutionary approach*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, n. 3, p. 27-43, 2010.

Sindzingre, N. (2005). *Reform, Structure or Institutions? Assessing the Determinants of Growth in Low-Income Countries*. Third World Quarterly, vol.26, nº2, pp.281-305.

Sisk, T. (2017). *Democracy's resilience in a changing world*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA); The Global State of Democracy 2017: Exploring Democracy's Resilience (Stockholm: International IDEA, 2017), consultado em setembro de 2019 em <http://www.idea.int/gsod>.

Sheffi, Y. (2007). *The Resilient Enterprise: Overcoming Vulnerability for Competitive Advantage*. MIT Press, New Ed edition (2007-03-09).

Shin, J. (2002). *The East Asian Industrialisation, in the Gerschenkronian Mirror: Catching-up Strategies and their Transitions*. Working Papers 2002-04, Department of Economics, National University of Singapore.

Shin, J. (2005). *The Role of State in the Increasingly Globalised Economy: Implications for Singapore*. The Singapore Economic Review, Vol. 50, No.1.

So, A. (1990). *Social change and development: modernization, dependency and world-system theories*. London, Sage.

Sondermann, D. (2016). *Towards more resilient economies: the role of well-functioning economic structures*. ECB Working Paper Series. No. 1984.

Soon, T. & Tan, S. (1993). *Singapore: public policy and economic development*. World Bank (The lessons of East Asia), Washington-DC, 1993.

Sousa, A. (2017). *Da Macroeconomia*. Diário Bordo Editores, Porto.

Sousa, M. (2017). *São Tomé e Príncipe como um gateway regional- Estratégia para um desenvolvimento sustentável*. Tese de doutoramento. ISCSP.

Souza, C. (2016). *Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença*. In: Gomide, A. de A.; Boschi, R. R. (Eds.) *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, pp. 51-104.

Srinivasan, T. (1986). *The costs and benefits of being a small, remote, island, landlocked, or ministate economy*. Copyright 1986 by the International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank Group, Vol.1(2), pp.205-218, July.

REFERÊNCIAS

- Stake, R. (2012). *A arte da investigação com estudos de caso (3ªed.)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Stake, R. (1994). *Case studies*. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (p. 236–247). Sage Publications, Inc.
- Starr, R.; Newfrock, J.; Delurey, M. (2003). *Enterprise Resilience: Managing Risk in the Networked Economy*. *Strategy and Business*, 30, 70–79.
- Sterret, C. (2016). *Enhancing Resilience through Gender Equality*. Research Report, consultado em abril de 2019 em:
<https://careclimatechange.org/wp-content/uploads/2016/08/Gender-and-Resilience-Research-Report-04.05.16.pdf>.
- Stehn, S. (2009). *Fiscal and Monetary Policy During Downturns: Evidence from the G7*. IMF Working Paper 09/50;
- Streeten, P. (1993). *The Special Problems of Small Countries*. In Briguglio, L. e Karaminarides, J. (1993), pp 197-202.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalização, a grande desilusão*. Lisboa, Terramar.
- Sutherland, D. & Hoeller, P. (2012). *Debt and Macroeconomic Stability: An Overview of the Literature and Some Empirics*; OECD Economics Department Working Papers, No. 1006, consultado em junho de 2019 em www.econpapers.repec.org/paper.
- Sutherland, D.; Hoeller, P.; Égert, B.; Röhn, O (2010). *Counter-cyclical Economic Policy*. OECD Economics Department Working Papers, No. 760, OECD Publishing, consultado em junho de 2019 em www.oecd-ilibrary.org/docserver.
- Sutherland, Douglas and Hoeller, Peter (2013)- *Growth-promoting Policies and Macroeconomic Stability*. OECD Economics Department Working Papers, No. 1091, OECD; consultado em junho de 2019 em www.oecd-ilibrary.org/docserver.
- Sutherland, D. & Höeller, P. (2014). *Growth Policies and Macroeconomic Stability*. OECD Economic Policy Papers, No. 8, OECD Publishing, Paris.
- Sy, A. & Rivere-Batiz, L. (2000). *Currency Board, Credibility and Behavior*. IMF Working Paper No.00/97.
- Taglioni, F. (2006). *Insularité et développement durable*. IRD Editions, coll. Objectifs Suds, 2011 Marseille.
- Tamanaha, B. (1993). *Understanding Law in Micronesia: An Interpretive Approach to Transplanted Law*. Leiden; New York: E.J. Brill, 1993.
- Tamanaha, B. (1995). *The Lessons of Law and development studies*. *Revista Direito GV* 5 (1): 187-216 June 2009.

REFERÊNCIAS

- Taylor, J. (1995). *The monetary transmission mechanism: an empirical framework*. Journal of Economic Perspectives, vol. 9, n. 4, Fall 1995.
- Taylor, J. (2011). *Macroeconomic Lessons from the Great Deviation*. Journal of Economic Perspectives, vol. 9, n. 4, Fall 2011.
- Taylor, D. & Peterson, R. (2011). *Independent, Dependent and Interdependent Models of Island Development: Institutional and Economic Experiences in the Caribbean*. Barbados Central Bank.
- Tenreiro, F. (1961). *A Ilha de S. Tomé*. Memórias da Junta de Investigações Ultramar n° 24, Arquivo Histórico de STP.
- Tiny, D. (2013). *Sustentabilidade das Finanças Públicas: Evidências Empíricas em São Tomé e Príncipe*. Tese de doutoramento, ISCTE/Instituto Universitário de Lisboa.
- Todaro, M. (1989). *Economic development in third world*. Longman, New York.
- Todaro, M. & Smith, S. (2009). *Economic Development*. 10 th Edition, Addison-Wesley Longman.
- Toh, M. (1997). *Saving, Capital Formation and Economic Growth in Singapore*. East West Centre Working Paper, No. 88-8, consultado em www.researchgate.net/publication/265936608_The_Political_Economy_of_Development_in_Singapore.
- Trivinhões, A. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Atlas.
- UNCTAD (1996). *Transnational Corporations and World Development*. London: International Thomson Business Press.
- UNCTAD (2014). *Trade and Development Report, 2014*. Disponível em www.unctad.org/publicationsLibrary/ tdr 2014.
- UN (1994). *Barbados Program of Action*. International Conference on SIDS.
- UNDP (1990). *Human Development Report, 1990*.
- United Nations (2000). *Human Development Report*. Oxford: Oxford University Press.
- Ulvedal, P. (2013). *Macroeconomic stability and economic growth in developing countries*. Representralen, University of Oslo, consultado online em 22/10/2019.
- Veloso, R. (2013). *Macroeconomic Characteristics of Sao Tomé & Principe and its Peer Small States*. FMI.
- Veloso, R. (2013 a). *Análise da sustentabilidade da dívida de São Tomé e Príncipe*. Documento oficial do FMI, São Tomé.
- Vlcek, W. (2008). *Offshore Finance and Small States: Sovereignty, Size, and Money*. New York, Palgrave Macmillan.

REFERÊNCIAS

- Yin, R. (2005). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Consultado em 18 de abril de 2019 em [www.academia.edu/6937026/estudo de caso](http://www.academia.edu/6937026/estudo-de-caso).
- Yin, R. (2014). *Case study research: design and methods, 5ª Edição*. Obtido em 19 de maio de 2019 em <https://www.amazon.com/Case-Study-Research-Methods-Applied/dp/1452242569>.
- Yin, R. (1994). *Case study research: design and methods*. Consultado em 18 de Maio de 2019, em <https://books.google.com> › Social Science › Research.
- Yin, R. (1993). *Applications of case study research*. Beverly Hills, CA; Sage Publishing.
- Young, A. (1928). *Increasing Returns and Economic Progress*. The Economic Journal, Vol.38, pp.527-542, 1928.
- Wallestein, I. (1974). *The Modern World- System, Capitalist, Agriculture and the Origins of the European World*. Economy in the Sixteenth Century. New York: Academic Press.
- Wang, J.; Farhan, Nisreen; S.; A.; Ronci, M.; Takebe, M. (2008). *The Choice of Monetary and Exchange Rate Arrangements for a Small, Open, Low-Income Economy: The Case of São Tomé and Príncipe*. IMF Paper No. 8-118, International Monetary Fund.
- Wilson, J. (1991). *Tax competition with interregional differences in factor endowments*. Regional Science and Urban Economics 21, 423–51.
- Williamson, J. (2005). *The Strange History of Washington Consensus*. Journal of Post-keynesian Economics 27, nº2: 195-206.
- Wong, K. (1986). *Saving, Capital Inflow and Capital Formation*. In Lim, C.Y. and Lloyd, P.J. (eds) Singapore: Resources and Growth, Singapore: Oxford University Press.
- World Bank (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York, Oxford University Press.
- World Bank (2017). *Armed Forces Personnel, Total*. Retrieved October 7, 2019, from <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.TOTL.P1>.
- World Bank (2017). *Seychelles, Systematic Country Diagnostic*. Report No: 114289-SC (2017).
- World Bank (2017). *STP Systematic Country Diagnostic Report*, (2017).
- Worrell, D. (2012). *Policies for stabilization and grow in small very open economies*. Ocasional Paper nº85, Group of Thirthy, Central Bank of Barbados.
- Zagler, M. & Durnecker, G. (2003). *Fiscal Policy and Economic Growth*. Journal of Economic Surveys, Volume 17, Issue 3, p. 397-418, Junho de 2003.
- Zhang, T. (2016). *Small States Confront Big Challenges with Natural Disasters and Climate Change*. IMFBlog, consultado em abril de 2019 em <https://blog.imf.org/small-states-confront-big-challenges-with-natural-disasters-and-climate-change>.

Documentos Oficiais

Acordo de Cooperação Económica entre a República Portuguesa e São Tomé e Príncipe.

A Reforma da Administração Financeira do Estado: Documento do Ministério das Finanças e Cooperação Internacional de São Tomé e Príncipe, 2007.

As Causas da Inflação em São Tomé e Príncipe: Determinação e Análise, FMI, 2008.

Avaliação da Qualidade de Ativos do Sistema Bancário (AQA), BCSTP, 2018.

Estudo sobre a Ancoragem da Dobra elaborado pelo Banco Central de São Tomé e Príncipe e o Ministério das Finanças, 2008.

Estratégia Operacional da Política Monetária do Banco Central de São Tomé e Príncipe, 2013; Documento de trabalho do FMI, 2013.

Lei 8/92 de 26 de agosto - Lei Orgânica do Banco Central de São Tomé e Príncipe.

Sites

www.worldbank.org

www.imf.org

www.egov.sc

www.bcstp.st

www.oecd.org

www.ine-stp.st

ANEXOS

ANEXOS

ANEXO 1- TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Ex-Presidente da República, ex- Primeiro-ministro e ex-Ministro da Coordenação

Económica- Entrevista realizada em 8/11/2019

O atual nível de desenvolvimento de STP resulta, na minha opinião, de vários fatores conjugados, tendo por pano de fundo a inadequação das políticas às realidades do país e a falta de coerência e de continuidade na execução de um plano de crescimento económico e desenvolvimento global, elaborado numa perspetiva de curto, médio e longo prazos. Tudo isso, devido, essencialmente, a um manifesto défice de visão estratégica e de sentido do interesse geral de uma classe de atores políticos em que a mediocridade não é exceção.

Apesar de algumas características comuns revelarem semelhanças entre STP e um certo número de países insulares, existem entre eles diferenças que sugerem uma comparação mais ponderada. A Cidade Estado insular, Singapura, goza de uma situação geopolítica particular, cujo contexto envolvente e não só, permitiu fazer dela um importante Centro Financeiro Global. Seychelles e Maurícias, no Oceano Índico, frente ao subcontinente asiático, beneficiaram, até certo ponto, da gravitação na órbita do (ex?) gigante económico Sul-africano.

Cabo Verde já não apresenta o mesmo interesse que outrora, no eixo da navegação triangular Europa/África/América, devido aos avanços tecnológicos no domínio dos transportes e comunicações, mas continua a estar a um pouco mais de 3 horas de vôo do mercado europeu, grande provedor de turistas, setor em que o país vem apostando fortemente, tirando o melhor partido dos elementos que a Natureza lhe oferece (mar, sol, praias, vento, entre outros).

Por outro lado, a tradição secular de emigração, forçada, em parte, pelas adversidades climáticas (longos períodos de seca), projetou para a diáspora um grande número de cabo-verdianos que, com os respetivos descendentes, formam atualmente uma população superior à que reside no Arquipélago. As remessas financeiras regulares dos emigrantes e o fluxo de divisas gerado pela atividade turística, proporcionam ao governo cabo-verdiano algum conforto, em matéria de meios para a promoção do desenvolvimento socioeconómico do país.

STP é um país insular, de reduzida dimensão geográfica e demográfica, com um certo número de fragilidades, umas, estruturais e outras derivadas da conjuntura internacional.

Embora não disponha de recursos minerais identificados, o país beneficia de um solo bastante fértil, elevado nível de pluviosidade, rede hidrográfica razoável, território marítimo e vasta Zona Económica Exclusiva relativamente ricos em quantidade e variedade de espécies marinhas, além de numerosos pontos de uma rara e incontestável atratividade turística. A sua posição geográfica no coração do Golfo da Guiné acrescenta-lhe um valor estratégico, tanto do ponto de vista de navegação marítima internacional, como de plataforma regional de prestação de serviços.

Com tais características e potencialidades, o que tem faltado a STP, na minha opinião, é a capacidade de liderança política de gizar planos e programas realistas e coerentes de crescimento económico sustentado, passíveis de garantir as condições de um desenvolvimento nacional progressivo, harmonioso e global.

Dezenas de estudos foram feitos no âmbito da cooperação, quer bilateral, quer multilateral, mormente ao nível do PNUD e das demais agências do sistema das Nações Unidas. A execução dos planos, programas e projetos daí resultantes tem esbarrado com uma série de constrangimentos objetivos e, às vezes subjetivos que comprometem o seu sucesso. Mas, o principal responsável pelo atual estado geral do país é, sem dúvida o fator político.

De um modo geral, os programas dos governos, aprovados pela Assembleia Nacional, não refletem com clareza uma visão estratégica global, articulada e coerente de um conjunto de ações setoriais que concorram para o aumento da produção e da produtividade, redução da pobreza e melhoria do nível de vida e do bem-estar social.

Não tem havido, da parte dos governantes, grande preocupação em criar condições e adotar medidas para promover a diversificação da produção e estimular o seu aumento. A exortação para o trabalho e a condenação enérgica da ociosidade são tabus, banidos da linguagem política. Não há políticas especificamente direcionadas para o aumento da produção, com os apoios técnicos e financeiros adequados.

O recurso à ajuda externa tem sido a solução privilegiada pelos sucessivos governos, não como instrumento subsidiário e transitório de apoio ao desenvolvimento, mas como meio normal e permanente da existência e do funcionamento do Estado. Como consequência das repercussões internas da crise nos seus principais doadores, STP vem registando reduções significativas no capítulo da “Ajuda Pública ao Desenvolvimento”, sem que medidas alternativas estejam a ser seriamente implementadas no sentido de incentivar e atrair o investimento privado direto.

Apesar da sua situação geográfica que o coloca na vizinhança de um mercado de cerca de 300 milhões de consumidores potenciais, a questão do investimento estrangeiro produtivo, em STP, levanta problemas de infraestruturas, energia e comunicações, entre outros, que, se não forem, devida e atempadamente, resolvidos poderão arredar o país da rota dos investidores. Contudo, os fatores que mais podem influenciar negativamente, em STP, o investimento estrangeiro produtivo e de longo prazo, verdadeiro catalisador do crescimento económico, gerador do emprego e criador de riqueza, são a recorrente instabilidade política e a falta de credibilidade do sistema judicial, infestado de nepotismo, de compadrio e de corrupção.

É opinião generalizada que os “Programas de Ajustamento Estrutural” do FMI, implementados por quase todos os países africanos, durante décadas, não têm produzido os resultados previstos. As medidas de estabilização macroeconómica que preconizam, não são assumidas, em STP, como condições necessárias à melhoria da economia nacional, mas como uma imposição incontornável para o desbloqueamento de fundos.

As zonas francas, muitas vezes associadas a paraísos fiscais, abrigo de transações comerciais e financeiras ilegais, são atualmente objeto de grande contestação, ligada ao combate à criminalidade transfronteiriça organizada. Em África, não se registam casos de verdadeiro sucesso e a experiência das Ilhas Maurícias, que constituiu em dado momento um bom exemplo, tem vivido tempos menos áureos. Por isso, “zona franca”, nos moldes clássicos, não me parece uma solução recomendável para STP.

STP está longe de reunir as condições para ascender, a breve trecho, ao estatuto de Estado economicamente resiliente, o que não significa que não possa vir a sê-lo. A busca desse objetivo iniciar-se-á, quando o poder legítimo de decisão política estiver nas mãos de um grupo de cidadãos e cidadãs capazes e conscientes que, movidos pelo sentimento patriótico de agir no interesse da Nação, elaborarão políticas de desenvolvimento exequíveis, com base nos recursos próprios, associados aos provenientes da cooperação estrangeira, geridos de forma racional, transparente e honesta.

Membro do staff do FMI- Entrevista realizada em 10/11/2019

Lack of political stability impeded the formation of a strategic development vision and implementation of far reaching structural reforms needed to promote growth. Low institutional capacity interacts with political instability further slow the progress in structural reforms. Weak judiciary system impedes the establishment of a good business

environment to attract investment, curb corruption, and encourage efficiency in government. Possible factors to improve the situation: a stable government that focus on economic development rather than politics, a national consensus around a vision for the country and a “can do spirit” based on what is available. Given the low long-term investment, high unemployment, and a large young population, attracting long-term investment is essential. Currently, the red tape appears to be too strong and impeded investments. Tax base is narrow. In terms of composition, indirect tax is low relative to other small states (2017). Tax administration is weak. See an example below from one expert advice. This issue occurred earlier in 2019, and authorities have intended to correct, but unfortunately it appears to have not been addressed as of early November 2019. Tax expenses, particularly on salaries are overly high in the budget, squeezed out investment. The budget often includes overly optimistic revenue project. This causes arrears and large deficit, contribute to the high debt. Quasi-fiscal deficit, which includes fuel subsidies and below costs electricity supply, also contributed to the high debt burden. Economic development is essential. So far the country produces little, rely on external assistance, do not have a sufficient tax base. Without private-sector led growth, without productive capacity, it is impossible to create fiscal space. The biggest weaknesses of macroeconomic governance in STP are the (i) Lack of a long-term vision of economic growth that favors the stability of the macroeconomic environment, (ii) Government instability and (iii) Institutional capacity for implementation, coordination and evaluation. The strength is peace and social stability. As a small economy, the country imports most goods consumed. It also has a low capacity in managing monetary policy. In this context, a pegged exchange rate is appropriate. Agree. The rapid growth of population means that without sufficient economic growth, it would be difficult to maintain social stability. Adopting privileged tax regimes (free zones) to attract foreign direct investment would require strong institutional capacity to manage it well. Despite some success, direct interventions (special tax regimes) can be costly. Picking winners is difficult. Fiscal/trade incentives are distortionary and may be ineffective. Favored sectors can become rent-seeking. Interventions can be appropriate if Industry development is hindered by coordination failures or externalities (R&D). Spillovers to the rest of the economy. Financial integrity is a key element of a regional financial center. Globally-heightened concern on AML/CFT and tax haven issues. Yes, I can imagine an

economically resilient STP. Seychelle has managed to develop. With right policy, STP can achieve at least as much.

Tradução

A falta de estabilidade política impede a formação de uma visão estratégica de desenvolvimento e a implementação de reformas estruturais de longo alcance, necessárias para promover o crescimento. A baixa capacidade institucional interage com a instabilidade política, retardando ainda mais o progresso nas reformas estruturais. Um sistema judiciário fraco impede o estabelecimento de um bom ambiente de negócios para atrair investimentos, reduzir a corrupção e incentivar a eficiência no governo.

Possíveis fatores para melhorar a situação: um governo estável que se concentre mais no desenvolvimento económico do que na política, um consenso nacional em torno de uma visão para o país e um “espírito de ação” com base no que está disponível. Dado o baixo investimento a longo prazo, o alto desemprego e uma grande população jovem, é essencial atrair investimentos a longo prazo. Atualmente, a burocracia parece ser muito forte e impede investimentos. A base tributária é estreita. Em termos de composição, o imposto indireto é baixo em relação a outros pequenos Estados. (2017) A administração tributária é fraca. Veja um exemplo abaixo de uma consultoria especializada. Esse problema ocorreu no início de 2019 e as autoridades pretendem corrigir, mas infelizmente não parece ter sido resolvido no início de novembro de 2019.

As despesas tributárias, particularmente os salários, são excessivamente altas no orçamento, espremendo o investimento. O orçamento geralmente inclui projeto de receita excessivamente otimista. Isso causa atrasos e grande déficit, contribuem para o alto endividamento. O déficit quase-fiscal, que inclui subsídios ao combustível e custos abaixo do fornecimento de eletricidade, também contribuiu para o alto endividamento. O desenvolvimento económico é essencial. Até agora, o país produz pouco, depende de assistência externa, não possui base tributária suficiente.

Sem o crescimento liderado pelo setor privado, sem capacidade produtiva, é impossível criar espaço fiscal. As maiores fragilidades da governação macroeconómica em STP são (i) a ausência de uma visão de crescimento económico de longo prazo que privilegie a estabilidade do ambiente macroeconómico, (ii) a instabilidade governativa e (iii) a capacidade institucional de implementação, coordenação e avaliação de políticas. A força é a paz e a estabilidade social. Como uma economia pequena, o país importa a maioria

dos bens consumidos. Ele também tem uma baixa capacidade de gestão da política monetária. Nesse contexto, uma taxa de câmbio vinculada é apropriada. Concordo. O rápido crescimento da população significa que, sem crescimento económico suficiente, seria difícil manter a estabilidade social. A ideia de STP adotar regimes de fiscalidade privilegiada (criação de zonas francas) para atrair investimento direto estrangeiro exigiria uma forte capacidade institucional para gerenciá-lo bem. Apesar de algum sucesso, intervenções diretas (regimes fiscais especiais) podem ser caras. Escolher vencedores é difícil. Os incentivos fiscais / comerciais podem causar distorções e podem ser ineficazes. Setores favorecidos podem tornar-se rentistas. As intervenções podem ser apropriadas se o desenvolvimento da indústria for dificultado por falhas de coordenação ou externalidades (Pesquisa & Desenvolvimento). Repercussões para o resto da economia. Integridade financeira é um elemento chave de um centro financeiro regional. Preocupação globalmente aumentada em questões de LBC / CFT e paraísos fiscais. Consigo idealizar um STP economicamente resiliente. Seychelle conseguiu desenvolver-se. Com políticas adequadas, o STP pode alcançar pelo menos o mesmo.

Diretor –geral de um banco privado - Entrevista realizada em: 09/11/2019

Entre as razões que explicam o actual estado de STP destaca em primeiro lugar, a falta de uma visão estratégica para o país. Muitos governos prometem coisas, mas é preciso passar-se das palavras a acção. A segunda razão tem a ver com fatores políticos. Tudo é politizado neste país e isso impede os privados de ter uma visão a longo prazo. As frequentes situações de instabilidade política levam ao permanente recomeçar e assim, o país nunca avança. A terceira razão, penso ser o sistema educativo. O baixo nível dos professores/formadores deixa muitas dúvidas quanto à qualificação dos formandos. Normalmente para ser professor universitário, deve-se ter no mínimo o grau de doutoramento. Mas aqui não é assim. Jovens recém-formados são professores universitários. Tive um caso de um recém-formado no exterior que é professor numa universidade aqui em STP e que participou num teste para admissão na instituição que dirijo. Este jovem revelou um nível de qualificação muito baixo. Então pergunta-se: que conhecimentos o mesmo vai transmitir aos seus alunos? A baixa qualificação de técnicos desencoraja os investidores. A educação é uma premissa incontornável. O único fermento do desenvolvimento é o trabalho. A situação da justiça neste país preocupa-me imenso.

Um bom exemplo é a forma como se geriu o caso da empresa Rosema. Numa pesquisa que efectuei recentemente, todas as agências de rating dão notação negativa a STP sobre aspetos ligados a segurança jurídica. A única coisa que um investidor quer é uma decisão justa e não uma decisão a seu favor. Numa avaliação de 0 a 10 classificaria a confiança na economia num valor entre 3-4. Preocupa-me também a questão da cobertura cambial. Este país depende das importações. Sem divisas para financiar importações o país pode parar. A instituições de governança macroeconómica (Banco Central e o Ministerio das Finanças) têm muita burocracia, sem falar da corrupção. Por vezes são mesmo de bloqueio, em vez de apoiar os privados. O excesso de burocracia desencoraja os investidores. O contexto macroeconómico não é favorável ao desenvolvimento de atividade produtiva. Há um novo código de investimento, um pouco mais apelativo que o anterior, mas não é suficientemente atrativo. Para atrair investimentos STP deve apostar na formação e qualificação de técnicos, combater a corrupção, oferecer impostos mais atrativos, resolver o problema de energia. A falta de energia cria muitos transtornos ao setor privado. A ideia de STP adotar regimes de fiscalidade privilegiada e criar zonas francas é uma ótima alternativa para STP. Aliás, a sua localização estratégica no golfo da Guiné devia levar a isso. Isto resolveria o problema do desemprego, da balança de pagamentos. Seria uma forma de promover o crescimento, contornando a fraqueza do sistema judicial. No entanto, é preciso começar e ir-se ajustando aos poucos.

Ex-Ministro das Finanças, ex-Governador do Banco Central- Entrevista realizada em 13.11.2019

Na minha opinião os fatores que explicam o estado de subdesenvolvimento de STP são, em primeiro lugar, fatores políticos, mas também a ausência de uma estratégia de desenvolvimento de m/l prazo, mas sobretudo, o não assumir e apropriar-se das várias estratégias já elaboradas com o envolvimento de parceiros de cooperação. E também não há estatísticas sobre a economia. Não tem havido uma apropriação dos programas do FMI. Para corrigir esta situação é preciso levar os atores a entender por que razão recorremos ao FMI. Recorremos ao FMI porque queríamos assistência técnica e financeira e devíamos encarar este parceiro como um meio para atingir os nossos objetivos, em vez de considerar que este vem complicar a situação. A ausência de capacidade interna de coordenação complica a implementação dos programas. Os

governos não têm feito o necessário para promover o crescimento. Falta capacidade de organização. A lei laboral deve ser mais flexível. Quando pedimos Assistência Técnica ao FMI há um pacote de medidas. Há dois fatores a considerar: o sistema democrático e a forma como temos gerido a nossa democracia. Tem havido alternância política de forma pacífica. STP foi o primeiro país africano a fazer eleições democráticas; é o primeiro país africano onde o partido que ganha eleições não governa, sendo o governo formado pelos partidos menos votados. Com toda essa rica vivência democrática, por que razão o país não cresce? Existem barreiras visíveis e invisíveis e faltam políticas para eliminar essas barreiras. As questões macroeconómicas não têm merecido a devida relevância, penso por falta de conhecimento por parte dos dirigentes, falta de formação. É preciso rigor fiscal, sem o qual teremos muitos problemas. Os principais problemas da política fiscal são, além de uma base tributária estreita, a capacidade de administração das finanças. A título de exemplo, em 2004 foi desencadeada, apesar de muita resistência de alguns dirigentes, a cobrança da contribuição predial urbana e as receitas nesta rubrica quase que quadruplicaram. Entretanto, há 2-3 anos, quando se tentou actualizar a medida e fazer o mesmo para a cobrança da contribuição predial fixa, não houve sucesso. Faltou capacidade de implementação. A governação macroeconómica é deficiente porque o que se tem notado é uma centralização de decisões em algumas pessoas, não há abertura para discussão técnica das questões, não há coordenação inter-setorial. Em STP, pelas suas condições, todos os investidores deviam beneficiar de taxas muito reduzidas, mas isto exige capacidade de administração fiscal. Precisa-se de um sistema de administração tributária que promova o sector privado, menos burocrática possível e impostos mais atrativos aos investidores. Consigo imaginar e tenho esperanças num STP economicamente resiliente. O problema de STP é a falta de liderança.

Ex-Ministro das Finanças, Administrador de um banco privado- Data: 20 de novembro de 2019

Na minha opinião, todos estes fatores (políticos, ausência de recursos naturais, a falta de uma visão estratégica de desenvolvimento, condicionalismos geoeconómicos e geopolíticos) têm a sua influência e contribuíram na sua justa proporção para o atual nível de desenvolvimento de STP. No entanto, penso que o fator político, conjugado com a falta de uma visão estratégica de desenvolvimento são os que mais determinaram. Pois, a

constante instabilidade política e a conseqüente instabilidade governativa, não têm permitido que os decisores se concentrem em torno das grandes questões de desenvolvimento, de modo a conceberem políticas globais e reunirem consenso à volta delas. Assim, torna-se evidente que não há visão estratégica de desenvolvimento que possamos considerar de interesse nacional.

Há vários fatores que concorreram para a diferença de desenvolvimento de STP relativamente às outras pequenas ilhas. Desde logo, a história: Aquando da independência, STP não tinha uma base sólida de produção, nem para a satisfação das necessidades internas, nem tão pouco para a exportação. A monocultura do cacau não permitia obter recursos para a satisfação das necessidades da Nação. Não havia quadros nacionais com competências e conhecimentos para elaborar e executar boas políticas de desenvolvimento. Fizemos uma “opção” pela economia de planificação centralizada, sem *know How* e sem recursos, o que, volvidos alguns anos, redundou em fracasso, apesar de vários apoios recebidos. Contrariamente àquelas ilhas em comparação, em STP não houve uma visão estratégica de desenvolvimento e uma política de atração de IDE, sobretudo durante os primeiros anos da independência, em que, por causa da orientação socialista de desenvolvimento, não era possível a instalação de empresas estrangeiras.

Nos últimos anos tem havido a tentativa para aumentar a produção nacional. Mas, a estrutura económica não tem permitido atingir grandes resultados. Os agentes económicos são fracos e descapitalizados. Julgo que, nestas circunstâncias, deve haver intervenção do Estado em termos de mobilização de recursos que servam para fomentar determinados *clusters* devidamente identificados como prioritários e que decorram de um entendimento comum, como sendo de interesse nacional.

Concordo com a afirmação de que o modelo de desenvolvimento assente na Ajuda Pública ao Desenvolvimento está esgotado. Mas não me parece que se trate de falta de ambição. Parece-me mais a falta de conhecimento, associado a questões políticas que tem atrapalhado bastante no processo de escolha de alternativas consensuais

Tenho sérias dúvidas que STP possa vir a ser Singapura em África ou outra Seychelles. Primeiro, porque continuamos a ter um grande défice no que toca à capacidade de eleger uma visão estratégica partilhada sobre o futuro do país a médio e longo prazos. Segundo, porque quer queiramos aceitar, quer não, os tempos são outros. Quando a Singapura se lançou e foi recebendo investimentos externos, não havia tantas barreiras internacionais

no que toca a circulação do dinheiro. “Ceteris paribus”, acredito que mesmo a Singapura, se não tivesse aproveitado os seus primeiros anos para dar o salto, não teriam chegado ao patamar em que estão.

O impacto dos sucessivos programas de estabilização apoiados pelo FMI pode ser analisado em duas óticas: Na ótica económico-estrutural, podemos dizer que houve algum sucesso, visto que graças a estes programas tem-se conseguido algum equilíbrio macroeconómico. No entanto, se virmos na ótica social, os resultados são menos perceptíveis. Aqui, sou tentado em concordar com os críticos do Consenso de Washington, pois que as medidas dele emanadas, apesar de parecerem lógicas, do ponto de vista teórico, não devem ser aplicadas sem se ter em conta as especificidades estruturais e socioeconómicas de cada realidade.

Julgo que estes programas não têm sido devidamente apropriados pelos Governos. A prova eloquente disto é o facto de, em geral, os Governantes dizerem que as medidas de ajustamento são “exigências do BM e do FMI”. Eximem-se das suas responsabilidades o que faz com que os cidadãos também não vejam esses programas como seus. Assim, não se interessam por eles e, por conseguinte, não se dispõem a consentir os esforços deles decorrentes.

De um modo geral, a política e os interesses políticos ocupam o lugar cimeiro no dia-a-dia dos Governantes em STP. Basta ver como a política interfere em setores que devem gozar de autonomia ou mesmo independência na sua atuação. Quando se nomeiam responsáveis de serviços principalmente (ou mesmo exclusivamente) graças a sua filiação partidária, claro que as questões macroeconómicas ficam relegados ao segundo plano.

Todos os fatores aqui elencados (ausência de uma visão de crescimento económico de longo prazo que privilegie a estabilidade do ambiente macroeconómico, instabilidade governativa, a escolha de políticas ou falta destas, a capacidade institucional de implementação, coordenação e avaliação e limitados conhecimentos técnicos) contribuem para o insucesso da governação de STP. Porém, destacaria mais a ausência de uma visão e a instabilidade governativa.

Não me parece que em STP tem-se feito o necessário para atrair investimentos diretos estrangeiros. Acho que devia haver políticas viradas para tal. Pelo que me parece, a política externa de STP está mais virada para mobilização de assistência financeira ao Estado. Por exemplo, fala-se muito no turismo, como um setor que pode impulsionar o

desenvolvimento económico, mas não há políticas públicas claras que sustentem esse desiderato, que atraiam os investidores com vocação para indústria do turismo e os orientem no sentido de investirem neste setor. Mais uma vez, levanta-se a questão da visão estratégica e de consequentes medidas de política.

Acho bem que STP adote regimes de fiscalidade privilegiada (zonas francas) para atrair investimento direto estrangeiro em setores considerados estratégicos desde que se tomem as necessárias precauções para respeitar as normas nacionais e internacionais em matéria de circulação de dinheiro.

Muito dificilmente conseguiria idealizar um STP economicamente resiliente. Para tal, era preciso que houvesse entendimentos sobre onde queremos ir, os requisitos para se trilhar o caminho e políticas consensuais. Os interesses político-partidários serão o grande obstáculo. Não vejo os políticos santomenses se reconverterem ao ponto de passarem a priorizar o interesse coletivo em detrimento dos seus próprios.

Membro do staff do FMI-Data da entrevista: 11/11/2019

Os fatores que explicam o atual nível de desenvolvimento de STP são, na minha opinião, a falta de uma visão estratégica. A existência de uma visão ou estratégia de desenvolvimento com metas e horizonte temporal estabelecidos permitiria ao Governo canalizar recursos (de forma mais eficiente) para setores com maior potencial de crescimento e geração de emprego. Sem este plano, vários governos têm-se limitado a resolver os problemas correntes que, por conseguinte, têm pouco impacto no crescimento do país a médio/longo prazo. No entanto, para que a estratégia seja implementada com sucesso é também necessária a estabilidade política ou consenso nacional sobre a estratégia a seguir para o desenvolvimento do país. O bom funcionamento de sistema judicial é igualmente importante. Os desafios da implementação dos programas de estabilização macroeconómica apoiados pelo FMI podem ser agrupados em 2 tipos: domésticos e do programa. Os desafios domésticos incluem: estabilidade governativa; falta de capacidade (técnica e institucional); falta de estratégia/visão de desenvolvimento para complementar os programas de estabilização; insularidade; elevado custos de funcionamento do Estado, tendo em conta que o país possui um Constituição e um sistema que não são adequados ao seu tamanho; e principalmente o acumular de más políticas e a falta de estratégia ao longo dos anos faz com que seja praticamente impossível fazer

uma reforma profunda do setor público e da Constituição. Do ponto de vista do programa, os desafios incluem: necessidade de ajustamentos duros nos primeiros anos dos programas; recomendações muitas vezes não estão adaptadas a realidade do país (insularidade, informalidade, etc) – as mesmas recomendações para quase todos os países; acompanhamento pouco presente (STP é o único país da África Sub-sariana com programa e que não tem um Representante Residente do FMI). Os programas do FMI não focam na componente do crescimento apesar de serem financiados pelo Fundo de Redução da Pobreza e Crescimento (*Poverty Reduction and Growth Trust* – PRGT). Tendo em conta que é difícil mudar/simplificar a Constituição para um Sistema Presidencialista, com um número reduzido de Ministros, Deputados, entre outros, será necessário, em primeiro lugar, definir uma estratégia realista de desenvolvimento a médio/longo prazo (com horizonte temporal definido) que possa ser complementada com os programas de estabilização económicas do FMI. Em Segundo, os programas com o FMI devem estar ajustados a realidade do país e alinhados a sua estratégia de desenvolvimento. Em algumas situações, os programas até poderiam ser superiores a 3 anos para que o ajustamento possa ser mais suave. Na definição de políticas macroeconómicas, considero ser mais importante para STP a atracção de investimento de longo prazo. Na minha opinião esta é a única forma de impulsionar o crescimento. O exemplo de Seychelles e ilhas Maurícias suportam esta teoria. Por outro lado, a gestão do ciclo económico em STP já mostrou que não produz resultados. O principal problema da política fiscal em STP reside na reduzida base impositiva e principalmente no elevado nível de informalidade. Além disso, o sistema de arrecadação de impostos é muito limitado o que permite a evasão fiscal e limita a capacidade de monitorização. A introdução do IVA e da fatura electrónica poderá ser bastante útil. Por outro lado, a elevada estrutura de custo da máquina do Estado (Presidente da República, Ministros, Deputados, Governo Regional, militares, entre outros) também pesa no equilíbrio fiscal. Não obstante, o crescimento económico é sempre a estratégia mais adequada para o equilíbrio fiscal. Não acredito ser possível criar espaço fiscal em STP com o atual quadro fiscal. A falta de projetos ou estratégias que criem emprego e impulsionem a economia implica que os novos impostos continuarão a incidir sobre os poucos que já pagam. Uma reforma profunda do setor público é fundamental (redução do número de funcionários, consolidação de ministérios ou departamentos, maior controlo no gasto de eletricidade, etc). A introdução de tecnologias de informação poderá aumentar a eficiência e reduzir

drásticamente o custo de operações do Estado. As maiores fragilidades da governação macroeconómica em STP têm a ver, em primeiro lugar, com a ausência de visão de crescimento, seguida de uma combinação de todos os outros fatores indicados (instabilidade governativa, capacidade institucional, etc). A estes fatores eu acrescentaria dependência energética ou dependência do combustível fóssil. O facto de ser um país com uma população muito jovem, com potencial de aprendizagem, é uma força. Ser um país pequeno também permite que as boas políticas públicas sejam mais facilmente/rapidamente implementadas. Concordo, em parte, com a afirmação de que a política cambial de STP parece priorizar o controlo da inflação em detrimento da competitividade comercial do País. O país não consegue produzir para o próprio consumo interno, continuando assim dependente da importação. Do mesmo modo, a não existência de uma estratégia/política comercial faz com que a competitividade comercial do país esteja sempre em segundo plano. A priorização do controlo da inflação é simplesmente uma consequência da falta de estratégia comercial.

Concordo com a ideia de que STP enfrenta uma encruzilhada de vulnerabilidades. Como me referi anteriormente, o acumular de más políticas e a falta de estratégia ao longo de muitos anos faz com que seja extremamente difícil combater esta encruzilhada de vulnerabilidades. Um bom exemplo é a EMAE. Esta empresa estatal neste momento possui uma dívida superior a 100 milhões de dólares americanos. Esta dívida faz com que seja praticamente impossível privatizar e ou reestruturar esta empresa antes que o fornecedor cesse a venda de combustível a crédito ao país, o que poderia ter consequências económicas, políticas e sociais devastadoras. A ideia de STP adoptar regimes de fiscalidade privilegiada (criação de zonas francas) para atrair investimento direto estrangeiro é uma ideia que deve ser considerada seriamente. Muitos pequenos Estados (Maurícias, Seychelles, Bahamas, etc) desenvolveram-se muito a custa destes regimes especiais. No entanto, há que ter em atenção que o aproveitamento destes regimes por grandes empresas tecnológicas (Facebook, Google, etc) tem levado a uma maior atenção por parte de muitos reguladores. Por exemplo a OECD BEPS Initiative tem levado a redução de privilégios fiscais em muitos países, sob pena de serem colocados na lista negra da União Europeia. Caso o país decida enveredar por esses caminhos, a implementação deve ser rápida. É também importante seguir as novas tendências. O regime de fiscalidade privilegiada não é um tema novo. As ilhas Seychelles implementaram este sistema na década de 70/80. Atualmente, as Fintech (financial

technology, em ingles), é um novo conceito que oferece a oportunidade para muitos países se posicionarem para a nova era de “finanças descentralizadas” (decentralized finance). Os bancos estão a se tornar obsoletos como se pode ver na sua baixa rentabilidade. As Fintech (crypto moedas, bancos online (sem espaço físico), plataformas de empréstimos baseadas em contratos inteligentes, serviços financeiros sem intermediários) oferecem um leque de oportunidades para os países que têm regulação (incluindo regime fiscal) encorajadoras. Por exemplo, em 2018 a maior corretora de crypto moedas, a Binance (crypto exchange) ultrapassou o Deutsche Bank (maior banco alemão) em receitas e lucro. Imagina o impacto que teria uma empresa desta sediada em STP, mesmo que com uma taxa de imposição baixa! O mais importante a reter é que estas empresas Fintech não estão só a procura de regime fiscal privilegiado. Estão à procura de regulação adaptada a esta nova era de tecnologia sem fronteira. Infelizmente, muitos países continuam a espera uns dos outros. As ilhas Maurícias já estabeleceram como estratégia tornar -se um país Fintech hub (centro para empresas de fintech) e já estão a acelerar os esforços para a introdução da moeda digital emitida pelo Banco Central. Consigo idealizar um STP economicamente resiliente. Tendo em conta o acumular de políticas inadequadas e a ausência de fundos do petróleo, esta tarefa pode revelar-se muito difícil. No entanto, o país necessita de ter uma estratégia clara de desenvolvimento e o apadrinhamento de um país grande (exemplo Portugal). Muito poucas ilhas politicamente independentes são economicamente resilientes.

Ex-Primeira-ministra e ex-Ministra da Economia -Data da entrevista: 30/novembro/2019

Na minha perspectiva os fatores que explicam o atual nível de desenvolvimento do País são nomeadamente, fatores políticos associados à falta de uma visão estratégica de desenvolvimento, fraca capacidade institucional e de liderança.

Duas razões essenciais poderão estar na base desta nítida diferença de desenvolvimento entre STP e seu pares: A estabilidade politico-governativa e a opção estratégica de desenvolvimento definida e implementada por esses países. Os dados disponíveis demonstram que os pequenos Estados insulares que optaram por uma estratégia de desenvolvimento baseada na prestação de serviços e na estabilidade macroeconómica atingiram, com sucesso, outros patamares de desenvolvimento. Tal é o caso de Singapura, Seychelles, Ilhas Maurícias, Cabo Verde, dentre outros. Aquelas, tais como São Tomé e Príncipe, Comores que optaram por uma estratégia de desenvolvimento baseada na

agricultura continuam a registar um baixo nível de desenvolvimento associado a elevadas taxas de desemprego e graves problemas quer ao nível económico, quer ao nível social.

Na minha modesta opinião pouco ou nada tem sido feito visando o aumento da produção nacional. A cultura de trabalho tende a desaparecer. O brasão santomense que parecia ser muito elucidativo (Unidade, Disciplina e Trabalho), converteu-se em letras mortas. O país precisa de definir um rumo. Saber onde se encontra, para onde quer chegar e com que meios pretende lá chegar. Para o efeito deve fazer uma opção estratégica clara para garantir o seu desenvolvimento. Não há dúvidas de que nos últimos tempos muitos documentos foram produzidos, quer ao nível nacional, quer ao nível internacional (Objetivos do desenvolvimento do milénio, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável incorporado na Agenda 2030 das Nações Unidas), visando a definição de uma estratégia de desenvolvimento para o país à médio e longo prazos. Infelizmente, as autoridades santomenses não se apropriaram devidamente destas estratégias e o país parece não ter rumo.

Efetivamente STP é um país altamente dependente da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). Basta dizer que 90% dos recursos que alimentam o orçamento de capital (investimento) do país provêm do exterior. No atual contexto de crise financeira, o modelo assente na APD como parece ser evidente tem os seus dias contados, pois os dados disponíveis demonstram que a APD tem tido uma tendência decrescente e bastante acentuada. Urge uma mudança de paradigma assente no melhor aproveitamento das potencialidades que o país oferece para projectá-lo a um patamar de desenvolvimento mais elevado. Desde logo torna-se necessário aproveitar a posição geoestratégica e geoeconómica de STP no Golfo da Guiné para transformar o país num Gateway Regional e tirar melhor proveito das suas potencialidades quer ao nível de prestação de serviços (turismo, atividades francas e serviços *offshore*), quer ao nível da exploração de recursos naturais e marinhos, tendo em conta que o país tem uma zona económica exclusiva (ZEE) que é 160 (cento e sessenta) vezes maior do que a sua superfície terrestre e rica em recursos naturais e marinhos que devem ser corretamente explorados.

Qualquer país para ter sucesso e garantir a estabilidade macroeconómica deve apostar em programas de estabilização macroeconómica, quer com a presença do FMI, quer com a sua ausência. Os programas do FMI, se por um lado, contribuíram para garantir a estabilidade macroeconómica em STP, o seu impacto ao nível social foi desastroso, pois

contribuiu para aumentar o nível de pobreza reinante no país. Na minha modesta opinião um dos maiores erros dos programas do FMI prende-se com a sua abrangência, pois são aplicados aos países sem ter em consideração as particularidades e especificidades de cada país o que faz com que os seus resultados não surtam os efeitos esperados da mesma forma em todos os países. O caso concreto de STP, a implementação do programa do FMI foi condicionada pela instabilidade político-governativa com sucessivas mudanças de governos associada à fraca capacidade institucional o que não contribuiu para que os resultados fossem os melhores.

Não restam dúvidas de que um ambiente macroeconómico estável e previsível cria, de facto, a indispensável confiança e atrai investimentos produtivos de longo prazo. STP infelizmente não tem sabido criar um ambiente favorável à atração de investimentos produtivos. A prova disto reside no baixo índice de investimento que temos no país. O Estado converteu-se no maior empregador do país e não tem sabido criar incentivos para atrair investimentos que possam criar emprego e criar riqueza. Do meu ponto de vista não se tem dado a relevância devida às questões macroeconómicas e é por isso que não se tem sabido criar incentivos e ambiente de negócios favoráveis à atração de investimentos.

As maiores fragilidades da governação macroeconómica são nomeadamente: a instabilidade político-governativa; a ausência de uma visão de crescimento económico de longo prazo que privilegie a estabilidade do ambiente macroeconómico; e fraca capacidade institucional de implementação, coordenação e avaliação.

Tal como disse anteriormente, não tem havido suficientes incentivos passíveis de atrair investimentos estrangeiros. O país tem grandes oportunidades para negócios e é preciso criar incentivos favoráveis à atracção de investimentos.

Embora no contexto actual a ideia de se instituir um regime de fiscalidade privilegiada seja discutível devido ao fenómeno de branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo, dentre outros, julgo que esta ideia pode constituir uma alternativa viável para a atracção do investimento estrangeiro, accionando corretamente os mecanismos prudenciais de monitoramento e fiscalização, tendo em conta a privilegiada posição geoestratégica e geoeconómica que o país oferece. Um STP economicamente resiliente é um dos grandes desafios que se coloca ao país e que deve ser encarado com optimismo. Deve-se começar por criar um ambiente mais sadio para os santomenses, com menos crispação, sem ódio, sem perseguição, sem vingança e sem discriminação. Todos somos

poucos perante os grandes desafios que se colocam ao país. Deve-se optar por uma visão estratégica que permita ao país maximizar as suas potencialidades e minimizar as suas vulnerabilidades. Deve-se gerar consensos em torno dos grandes desafios que se colocam ao país e promover a coesão nacional com uma justiça digna e credível e digna do seu nome para que as mudanças resultem no bem-estar dos cidadãos e da sociedade no seu conjunto. Deve-se por isso mudar de paradigma, fazendo reformas profundas que contribuam para tornar o país viável e resiliente mediante atração de investimentos estrangeiros que contribuam para alavancar a economia e promover um desenvolvimento sustentável.

Ex-Primeiro Ministro e ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros -Entrevista realizada em 9/12/2019

Uma combinação de fatores explica o atual nível de desenvolvimento do país. No entanto, faria uma lista de precedências e nesta lista começaria por fatores políticos e, colocaria como corolário dos fatores políticos a boa governação. Boa governação no sentido de governar bem um país, é governar bem uma casa. Sem uma boa governação dificilmente este país se desenvolve. Para a boa governação é preciso uma consciência política para um desenvolvimento do país, um certo patriotismo, um certo empenho em querer bem para o país, uma vontade pessoal e coletiva dos cidadãos é um fator de desenvolvimento. Tenho a impressão de que não queremos desenvolver o país. Não há vontade política coletiva para se governar bem o país, em construir pontes. Se o governo estiver continuamente a mudar isto não permite a sustentabilidade de uma visão estratégica. Assistimos a uma perda de valores, a falta de coesão. É necessária estabilidade política. A estabilidade política deve ser participativa e com valores democráticos.

Os asiáticos desenvolvem porque mantêm os seus valores como forma de coesão social. A coesão social é também um fator de desenvolvimento. Singapura desenvolveu-se porque tem uma cultura de trabalho virada para servir, têm o trabalho como fator cultural e isso ajudou-os a desenvolver, enquanto outros veem o trabalho como uma necessidade de sobrevivência.

Em segundo lugar, a falta de uma visão estratégica. Precisamos saber o que queremos. Podemos ter boa governação e estabilidade e não sabermos o que queremos. Há muito que se diz que STP tem potencial para transformar-se num centro de prestação de serviços. O

que foi feito, até então, pelos sucessivos governos para provar que esta visão é certa ou errada? Os governos fazem opções improvisadas. Em STP o turismo tornou-se a menina bonita. Até parece que o mundo também está a ajudar-nos. Continuam a promover STP como destino turístico. Nem isso sabemos aproveitar. O que temos feito internamente para potenciar o turismo? Um país que não tem energia nas estradas, infraestruturas, saneamento básico, boas estradas, portanto, não há tomada de medidas para sustentar a visão.

Dizemos que queremos ser praça financeira, criamos a lei off shore, mas o que fizemos para isso? Não temos *know how*, nem sabemos procurá-lo. Precisamos de conhecimento científico para promover o desenvolvimento. Resolvemos as coisas de forma rudimentar. As coisas estão a piorar. Não se sabe o que é que se quer. O poder político não tem aptidão técnica, nivelam por baixo. Não há elevação. O mundo está a desenvolver-se e temos de ter a coragem de ir buscar *know how* enquanto não o tivermos internamente.

Muitas vezes falamos dos condicionalismos geopolíticos, mas acho que é uma falsa questão. Quando analisamos a nossa balança comercial, notamos que não há comércio com a sub-região. A nossa região é a menos integrada. Cada governo é uma opção de desenvolvimento. Ainda não sabemos o que queremos e andamos às escuras. Portanto há uma combinação de fatores.

O nível da nossa produção é muito baixo porque não há estratégia de desenvolvimento. As opções estratégicas feitas muitas vezes não geram riqueza. O país não tem feito o necessário para aumentar a produção nacional, poderia fazer muito mais, não há orientações para áreas potencialmente geradoras de riqueza, nem incentivos para tal. A nossa lei laboral é outro obstáculo a investimentos privados.

Tem faltado ambição dos dirigentes em levar esse país para um patamar superior. As pessoas contentam-se com pouco. Mas também falta conhecimento. Nunca chegaremos ao nível de Singapura, não há condições para tal. Seychelles, talvez! O balanço dos 30 anos de implementação do PAE é negativo, há falta de coragem para se assumir as políticas. A falta de coragem para tomar decisões necessárias é pior que uma má política. Em STP os critérios de racionalidade política se têm sobreposto aos de racionalidade económica. As maiores fragilidades da governação macroeconómica são as escolhas de políticas e, por vezes, a falta de políticas, mas também, a falta de capacidade institucional para implementar, coordenar e avaliar as políticas. STP não tem feito o necessário para

atrair investimentos. Poderia fazer melhor. São necessários incentivos e preparação da administração pública. Acho boa a ideia de se adotar sistema de fiscalidade privilegiada para atrair investimentos, mas é preciso *know how*. Um STP, economicamente, resiliente não é impossível, mas muitos aspetos teriam que ser superados, a começar pela boa governação.

ANEXO 2- GUIÃO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Questões do grupo A

Objetivo: Aferir a percepção dos entrevistados, em geral, sobre as causas do estado de subdesenvolvimento do país e a familiaridade dos mesmos com o conceito de resiliência económica.

- 1- O nível de desenvolvimento de STP tem sido objeto de preocupação crescente dos cidadãos. Que fatores explicam, na sua opinião, o atual nível de desenvolvimento do país?
 - Fatores políticos?
 - Ausência de recursos naturais?
 - Falta de uma visão estratégica de desenvolvimento), ou
 - Condicionamentos geoeconómicos e geopolíticos?
- 2- STP, quando comparado com outras pequenas ilhas com características similares (pequena dimensão do território, ausência de recursos naturais, elevada exposição a fenómenos da conjuntura internacional, entre outras), apresenta indicadores económicos e sociais muito desfavoráveis. Por exemplo, o PIB percapita de STP é USD 1700, quando o de outras pequenas ilhas como a Singapura (USD 99.000), as Seychelles (USD 14.973), as Maurícias (USD 9.000), de Cabo Verde (USD 3.074). Fica evidente que a diferença reside na robustez ou fraqueza da base produtiva de cada país. Por que razão aqueles países conseguiram atingir níveis tão elevados de produção e STP não consegue? Que fatores podem explicar, na sua opinião, este tão fraco desempenho económico de STP?
- 3- O modelo de desenvolvimento assente na Ajuda Pública ao Desenvolvimento parece estar esgotado. Partilharia a opinião de que tem faltado aos dirigentes a ambição de projetar o País num patamar de desenvolvimento elevado? Ou tem faltado conhecimento?
- 4- O conceito de resiliência económica de Pequenos Estados Insulares está bastante em voga. Significa o desenvolvimento de capacidades, mediante implementação de políticas económicas adequadas, que permite a estes Estados, superar as suas inerentes vulnerabilidades estruturais, minimizar ou neutralizar os impactos dos

choques resultantes de fenómenos de natureza exógena (ambiental ou económica) e colocar-se na senda do crescimento económico e de desenvolvimento. Consegue idealizar um STP economicamente resiliente? Por onde se deveria iniciar?

Questões do grupo B

Objetivos: Compreender a relevância dada às políticas macroeconómicas no contexto das políticas e estratégias de desenvolvimento de STP e os desafios que se colocam à política macroeconómica;

- 1- O país tem feito o necessário para aumentar a produção nacional?
- 2- STP vem implementando há mais de 30 anos programas de estabilização macroeconómica, apoiados pelo FMI e demais parceiros externos, tendo sempre como objetivo a promoção de um crescimento económico sustentável. Como é que vê o impacto destes programas no desenvolvimento do país? O que, na sua opinião, pode ter corrido mal? Na sua opinião, considera ter havido uma verdadeira apropriação desses programas por parte dos governos ou são vistos como mera imposição do FMI?
- 3- Um ambiente macroeconómico estável e previsível cria confiança e, por conseguinte, atrai investimentos produtivos de longo prazo. Acha que em STP tem-se dado a devida relevância política às questões macroeconómicas? Ou os critérios de racionalidade política se têm sobreposto aos demais?
- 4- Na definição de políticas macroeconómicas, que consideraria ser mais importante para STP, a gestão do ciclo económico ou a atração de investimento de longo prazo?

Questões do grupo C

Objetivos: Aferir a perspetiva dos entrevistados sobre o contexto macroeconómico do país e a governança macroeconómica e propostas para se ultrapassar o *status quo* reinante.

- 5- Onde reside, na sua opinião, o principal problema da política fiscal em STP? Na reduzida base impositiva, nas fragilidades do sistema de arrecadação e

- administração de impostos ou nas dificuldades de conter despesas? Acredita ser possível obter equilíbrio fiscal neste contexto de tão reduzida base impositiva? Ou será necessário mais crescimento económico para se obter um mínimo equilíbrio fiscal?
- 6- Com o atual quadro fiscal, acredita ser possível criar-se espaço fiscal em STP?
- 7- A política cambial de STP parece priorizar o controlo da inflação em detrimento da competitividade comercial do país. Concorde com esta afirmação?
- 8- O que considera ser as maiores fragilidades da governação macroeconómica em STP? E as forças?
- Ausência de uma visão de crescimento económico de longo prazo que privilegie a estabilidade do ambiente macroeconómico
 - Instabilidade governativa
 - Escolha de políticas ou falta destas
 - Capacidade institucional de implementação, coordenação e avaliação
 - Limitados conhecimentos técnicos
- 9- Tem confiança nas instituições de governança económica?
- 10- Como vê o contexto macroeconómico de STP. É favorável a negócios?
- 11- Enquanto operador da atividade económica tem confiança na economia de STP? Numa escala de 0 a 10 como a classificaria?
- 12- Onde reside o problema? Nas políticas ou na falta destas? Pode dar algum exemplo?
- 13- O que STP precisa fazer para atrair investimentos privados?
- 14- Como vê a ideia de STP adotar regimes de fiscalidade privilegiada (zonas francas) para atrair investimento direto estrangeiro?