



## Introdução

Em conformidade com as orientações epistemológicas e metodológicas do projecto onde se insere este projecto<sup>1</sup>, ainda em definição, ensaiamos abordar neste artigo o fenómeno político em Cabo Verde em termos, não do seu substrato institucional e orgânico (Estado, a administração, os partidos, etc.), mas sim sobretudo enquanto processo de articulação e interacção entre os actores sociais e o sistema político formal. O «ganho» deste recentramento nos actores sociais, em detrimento de uma abordagem predominantemente institucionalista, jurídica ou mesmo da de uma perspectiva de ciência política – que advogaria a autonomia do político face ao social – é, antes de mais, o de escapar a uma ontologização duvidosa das instituições. Ou então, o de tomar o político pelas suas manifestações institucionais. Ademais, tal opção possui ainda o condão de nos direccionar para a questão da génese do político, de nos apontar para as suas articulações com o social. Foi, de resto, o que Elísio Macamo nos propôs, se bem interpretei as suas palavras, recorrendo-se à Sociologia de Georges Simmel.

Se a abordagem institucionalista pode levar-nos a uma perspectiva mais universalista, a busca da génese do político, ao inverso, tende a conduzir-nos a uma postura mais relativista. Em primeiro lugar, relativismo histórico. Sob a cobertura de instituições e procedimentos formais, mais ou menos universalizados – referimo-nos à administração pública, à Assembleia Legislativa, aos partidos, às eleições, à Constituição, etc. – os diferentes actores em presença, em função das suas estratégias e recursos, dão ao político, num aqui e agora, um determinado conteúdo ou, como sustenta René Rémont, «o político não tem fronteiras naturais»<sup>2</sup>, não é um dado universal e intemporalmente uniforme. Tudo depende do contexto. O mesmo é dizer que a configuração do político bem como as suas manifestações se enraízam historicamente.

Neste sentido, perguntamos se o moderno campo político cabo-verdiano não nasce indissociavelmente ligado à gestão dos efeitos da seca, iniciada em 1968? A nossa hipótese de trabalho é que o campo político deste país-arquipélago vai ser profundamente tributário das circunstâncias do seu nascimento. A seca é o seu principal factor de estruturação. Qualquer projecto de dominação da sociedade global, isto é, qualquer forma de exercício do poder que passa pelo consentimento e obediência, portanto susceptível de produzir legitimidade, não está em Cabo Verde obrigado a atender as demandas sociais espolietadas pela seca? E esta relação de atendimento não tende, com o tempo, à contractualização? E isso não significa a sua politização? Sustentamos que a política constitui, neste particular contexto histórico, a legitima-

<sup>1</sup> Trata-se do projecto «Constituição e reconstituição dos espaços políticos na África Lusófona», coordenado por Franz-Wilhelm Heimer e financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, que se encontra a correr no CEA/ISCTE desde 1999.

<sup>2</sup> René Rémont, 1996. *Por Uma História Política*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

ção de uma relação de poder de uma elite sobre a sociedade, relação essa mediada pelo Estado através de projectos de atendimento social. Um quadro histórico propício à emergência de doutrinas *hobbesianas* de legitimação. Segundo elas, os cabo-verdianos deviam abdicar voluntaria e conscientemente das suas prerrogativas de liberdade (de associação, expressão, organização, etc.) em favor de um partido e um Estado submissores, mas que, em troca, lhes dariam segurança material. A obsessão com a segurança material, diríamos mesmo alimentar, atormentada pelo espectro do retorno às fomes dos anos 40 do século XX, parece ter sido de facto estruturadora do renascimento do campo político cabo-verdiano.

Há nesta configuração histórica do campo político duas fontes de tensão. A primeira é a possibilidade de a capacidade de reivindicação dos actores «atendidos» ultrapassar as propostas de atendimento oferecidas pela elite do poder. A segunda é a possibilidade do surgimento de propostas concorrenciais de atendimento surgidas pela segmentação da elite do poder ou pela emergência de novas elites de vocação governante no seio da pequena burguesia. Estas duas fontes de tensão atingiram o seu zénite nos finais dos anos 80, altura em que os camponeses empregados nos programas de combate à seca, as famosas FAIMO, aumentaram a pressão sobre o Governo, pedindo mais salários e mais segurança no emprego, e entre as elites escolarizadas e urbanas emergiram novas propostas de governo da pólis. Convém atermo-nos um pouco sobre este último aspecto. Até porque parece estar aí uma questão crucial para a nossa problemática: como é que fracções da pequena burguesia se convertem em «elites de vocação governante»? Estamos sem dúvida perante um dos pontos de mediação entre o político e o social. A nosso ver, as causas e os mecanismos desta conversão são determinados de maneira singular em cada contexto histórico.

As necessidades de formação de mão-de-obra especializada para operacionalizar um Estado de atendimento social que fosse performante provocou o alargamento e a diferenciação interna das elites de vocação governante. Recorde-se que a instituição de bolsas de estudo no exterior criou uma nova via de elitização. Como resultado, uma geração, sociologicamente diversa das anteriores, entrava nos quadros do Estado ao longo dos anos 80. No seu percurso de vida, ela não tem nem a memória traumática das fomes de 40 (da qual despontam como espinhos referenciais o desastre da «assistência», os contratos para S. Tomé e Príncipe, as valas comuns, etc.), nem a socialização político-literária dos mentores da revista *Claridade* ou, ainda, a resistência ao fascismo-colonial. Acresce, neste sentido, a participação na luta armada. Aceitemos serem estes os marcos vivenciais formadores da cosmovisão da elite governante da primeira década da independência. São outros os traços de uma presopografia, ainda que preliminar, das novas elites de vocação governante. Nascidos após o ciclo das fomes, encerrado no final dos anos 40, beneficiados com um maior acesso às instituições de ensino primário e secundário e depois com a formação superior através de bolsas de estudo, os seus membros sentem-se não só com o *know-how* técnico e com o credenciamento para reivindicar posições de governo como ainda

para formular novas e alternativas orientações acerca do governo. Este aumento da demanda de posições políticas não era e nem podia ser atendido pela rigidez da oferta proporcionada pelo regime de partido único.

Este facto mostra bem a inviabilidade da perspectivação do político como campo largamente subtraído às estratégias de reprodução dos diferentes actores sociais. As políticas públicas postas em acção, primeiro pelo colonialismo tardio, depois pelo Estado Nacional, na área do emprego, dos investimentos públicos ou mesmo na de política monetária – onde por vezes se pensa haver uma grande autonomia devido à existência de critérios técnicos – vão ser delineadas em função das estratégias de reprodução dos actores sociais, estratégias estas amplamente redefinidas ante o desmoronar dos seus modos tradicionais de vida. Isto é extensivo às relações externas. A nosso ver não é possível uma análise da dinâmica política em Cabo Verde abstractando-nos da crise nos mecanismos tradicionais de reprodução social desencadeada pela seca iniciada nos finais do anos de 60. O conteúdo das instituições, das políticas públicas, da agenda política, vão ser decisivamente marcados por este facto fundador ou refundador que é a realidade da seca permanente, sendo que, até então, ela tivera um carácter cíclico.

Se também para nós o Estado é um objecto incontornável na análise do processo político cabo-verdiano, propomos, no entanto, que o seu enfoque não o tome como ponto de partida mas sim de chegada. Que ele seja mais objecto do que sujeito de explicação. Que se lhe perspetive, não como algo dado mas enquanto um resultado, contingente, de uma constelação histórica de relações sociais.

Constitui nossa hipótese de partida a asserção de que o Estado em Cabo Verde, em razão da natureza do processo social então em curso, se transformou, diversamente de um grande número de casos africanos, em agência central de regulação social<sup>3</sup>. O desempenho das múltiplas, alargadas e crescentes funções sociais e económicas, cruciais ao equilíbrio social, conduziu a um continuado crescimento quantitativo e qualitativo do seu aparelho institucional. No espaço de 20 anos, isto é, de 1968 a 1988 o Estado estende as suas instituições (escolas primárias, moeda, estradas públicas, etc.) por quase todo território nacional. O que no entanto parece ser mais destacável no quadro dos países africanos é que o Estado neste país-arquipélago preserva e aprofunda uma lógica de gestão eminentemente burocrática, no seio da qual vigora a clara separação entre o interesse público e o privado. Em consequência, a utilização sistemática dos cargos políticos como via de enriquecimento privado encontra aqui uma muito limitada expressão. A nosso ver, aliás, dificilmente se pode assimilar o Estado em Cabo Verde às categorias de Estado prebendário ou neo-patrimonialista.

<sup>3</sup> R. Boyer, 1989. *La Théorie de la Régulation, une analyse critique*. Paris, La Découverte.

Outra característica do Estado neste país arquipelágico vai ser a sua orientação *keynesianista*. Não se deve entender este adjectivo apenas no sentido vago de regulação económica. Há uma política persistente da estimulação da procura interna por via da criação de défices públicos, financiados pelas transferências externas unilaterais.

O que está na base da especificidade do caso caboverdiano? O que determina este processo de estruturação institucional do Estado em Cabo Verde, enquanto na maior parte dos países da África lusófona, para não falar senão deste conjunto, esta instituição ia sofrendo desintegração institucional, era assaltada por lógicas neo-patrimoniais de gestão e perdia progressivamente eficácia de intervenção social? Não será mesmo a natureza não-patrimonial do Estado em Cabo Verde o factor responsável pelo progresso social e económico que se regista neste país-arquipélago durante os anos 80, isso mau grado a violência da estiagem que naquela década atinge o Sahel no seu conjunto e Cabo Verde em particular? Mas, convém sublinhar, o Estado não é uma causa «encausada», isto é, um objecto autodeterminado. A forma de Estado que tem vigência de 1968 a 1991 (estes marcos cronológicos serão justificados mais adiante), resultará ela também do processo social em curso entre as balizas temporais mencionadas. O novo modo de regulação social então emergente resulta de uma «necessidade» proveniente do processo sócio-económico. É pois a partir deste, isto é, das dinâmicas sociais próprias da sociedade caboverdiana, que nos propomos compreender o processo de estruturação do político do qual o Estado é a resultante.

## A génese do Estado assistencial

A partir de 1968, com o acentuar da crise provocada pela generalização dos efeitos económicos e sociais da seca, a natureza e a dimensão do Estado são completamente alterados. Os espaços sociais até então dotados de capacidade de reprodução autónoma e independente do Estado (referimo-nos por exemplo ao imenso campesinato, à burguesia terratenente e aos grandes comerciantes), encontram-se doravante incapazes de se manter por si próprios. Sem a intervenção maciça do Estado, grande parte do campesinato sucumbiria à fome, originando com isso uma ampla onda de falências comerciais e execuções fiscais sobre a propriedade fundiária. Eram, aliás, estes os traços da dinâmica social ciclicamente despoletada pelas secas, ocorridas numa frequência recorrente ao longo da História de Cabo Verde<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> António Carreira, 1985. «As Secas e Fomes em Cabo Verde (achegas para o estudo das de 1845-1846 e 1889-1890)», *Revista de História Económica e Social*, n.º 15, Janeiro-Julho. Lisboa, Editora Sá da Costa; António Correia e Silva, 1995. «As Secas e as Fomes na construção da sociedade pós-escravocrata em Santiago», in *Histórias de um Sahel insular*. Praia, Edições Spleen.

No entanto, nos finais dos anos 60, contrariamente a toda a experiência histórica anterior, uma seca de grande intensidade, como a que então ocorreu, não provocou fome generalizada. Este verdadeiro paradoxo na História de Cabo Verde desafia os estudiosos a encontrarem uma explicação plausível. Uma das hipóteses geralmente avançada para a explicação deste fenómeno prende-se com as características da conjuntura internacional dos anos 60. Perante uma conjuntura externa marcada por fortes pressões anti-coloniais, a ocorrência de mais uma fome em Cabo Verde provocaria por certo uma acentuada erosão na já de si precarizada legitimidade colonial do Estado português<sup>5</sup>. Adjacentemente a esta formulação, resta ainda a estimar o peso das modificações políticas ocorridas no seio da estrutura de poder do Estado português de então, modificações essas simbolizadas pela subida de Marcello Caetano ao cargo de Presidente do Conselho. Por fim, é preciso adicionar ou melhor complementar estas duas hipóteses com uma asserção relativa à realidade interna caboverdiana. Havendo um partido (ou haveria mais?) lutando pela independência do arquipélago e procurando com efeito alargar a sua base social de apoio, a ocorrência de uma fome de dimensões catastróficas poderia fazer pender a balança dos apoios sociais para o lado dos independentistas<sup>6</sup>.

Neste caso, segundo as hipóteses expostas, seria pensando na sua preservação, isto é, na sua legitimação que o Estado Colonial se reforma (de certo modo se refunde), adquirindo uma nova dimensão que passará a definir o seu comportamento: a função social. Até então a sua intervenção social na sociedade caboverdiana era epidérmica, pontual e superficial. A partir de 1968, o Estado, que dadas as transformações sofridas nas suas orientações de acção passamos a designar de tardo-colonial, torna-se o agente central de regulação social. O Estado Tardo-Colonial é na verdade um Estado assistencial. De 1968 a 1974 o Estado faz aumentar de forma exponencial o emprego público eventual, através de um amplo programa de obras públicas, visando prover de meios de subsistência os camponeses tocados pela seca<sup>7</sup>. Trata-se do chamado «Programa de Apoio às Populações». O seu impacto sobre a sociedade caboverdiana não é de modo nenhum pequeno. As obras públicas então desenvolvidas contribuem decisivamente para a unificação da sociedade. Isso pelo menos de dois modos. Por um lado, as estradas construídas desencravam o território, permi-

<sup>5</sup> Renato Cardoso, 1985. «Cabo Verde: opção por uma Política de Paz», in *Portugal, os Estados Africanos de Língua Oficial Portuguesa e os Estados Unidos*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

<sup>6</sup> O engenheiro Jorge Querido antigo activista do P.A.I.G.C na clandestinidade em Cabo Verde, comenta de seguinte a estranha política colonial dos últimos anos da presença portuguesa: «Em 1967 entra em vigor a conhecida Lei do arrendamento rural que visava sobretudo conquistar os nossos camponeses com medidas aparentemente justas e revolucionárias. Essa reforma agrária à moda colonial tinha um sentido profundamente demagógico. [...] A partir de 1968, os colonialistas aproveitaram habilmente a seca que vergastava duramente todo o povo de Cabo Verde e com maior violência os camponeses das ilhas agrícolas. Ao mesmo tempo que fomentam a emigração em massa para Portugal da mão-de-obra mais válida, lançam o célebre programa do Apoio que viria a se tornar um autêntico narcótico para o nosso povo habituado a esperar das crises um cortejo de mortes e de sofrimentos». In Jorge Querido, 1989. *Cabo Verde, Subsídios para a História da Nossa Luta de Libertação*. Lisboa, Edição Vega.

<sup>7</sup> António Lopes dos Santos, 1971. *Vitória contra a Seca, Exposição ao Conselho Legislativo de Cabo Verde*, Nov. 1971, Lisboa, Agência-Geral do Ultramar.

tindo a circulação mais acelerada de pessoas, bens e ideias. Por outro, o assalariamento põe os camponeses em contacto directo e permanente com o Estado e o mercado, reduzindo assim a autonomia que este actor social detinha anteriormente face a estas duas instituições socialmente integradoras.

Como se pode facilmente supor a regressão da capacidade de amplos sectores sociais de se reproduzirem autonomamente em favor de uma maior e quase completa dependência dos mesmos em relação ao Estado, faz expandir a taxa de monetarização<sup>8</sup>. Correlativamente assiste-se a um pronunciado aumento das despesas públicas com a educação e saúde pública, gerador do crescimento quantitativo e qualitativo da função pública<sup>9</sup>. As consequências económicas, sociais e políticas desta nova acção estatal são consideráveis. Começamos pois pelas primeiras.

Como e aonde o Estado encontra recursos para financiar o papel de agente de regulação social, se tradicionalmente ele depende de recursos gerados na sociedade que administra? Ora, no contexto da crise em que Cabo Verde se encontrava não era suposto que o Estado tivesse oportunidades de angariar internamente receitas que pudessem custear a sua expansão. Assim, a única forma de angariar receitas públicas é do exterior. Mas as condições económicas vigentes não dotam o Estado de grande capacidade de endividamento externo. Neste caso qual será a via e modalidade de captação de rendimentos externos, de modo a permitir ao Estado assistir a sociedade? Chegamos a uma das questões que constituem a quadratura do círculo da problemática do Estado em Cabo Verde: o financiamento estatal. Nos inícios dos anos 70, o Estado financia-se grandemente a partir de subsídios não reembolsáveis do governo metropolitano, de empréstimos concessionais, feitos por instituições públicas e, ainda, de donativos. Acresce-se a isso, as receitas cambiais provenientes das remessas de emigrantes que crescem na proporção directa da intensidade da crise, acompanhando assim o ritmo das saídas. Todos estes rendimentos têm em comum o facto de serem influxos financeiros recebidos ou sem qualquer contrapartida interna ou então, quando ela existe, dotados de uma grande concessionalidade. Mas, sublinhe-se o facto de terem sido aqueles que mais decisivamente contribuíram para o equilíbrio das contas públicas. É sem dúvida a rubrica das *Transferências Unilaterais* (Públicas e Privadas) que permite ao Estado financiar o défice crónico da balança comercial da Província e tornar superavitária a de pagamentos, apesar da profunda crise da economia real.

A questão crucial consiste em saber quais são as motivações que levam as instituições estrangeiras a realizar transferências financeiras unilaterais e a título concen-

<sup>8</sup> João Estevão, 1991. «Sistema monetário, monetarização e drenagem de divisas. Cabo Verde no fim do período colonial (1962-1973)», in *Colóquio Internacional de Ciências Sociais*. Bissau.

<sup>9</sup> Elisete Silva, 1991, «Educação e inserção no sistema-mundo: o caso de Cabo Verde», in *Revista Internacional dos Estudos Africanos*, 14/15. Lisboa; Maria Manuel Afonso, 1996. «Educação e Classes Sociais em Cabo Verde», (tese de mestrado). Lisboa, ISCTE.

sional para o então Estado Provincial de Cabo Verde. No estado actual das nossas investigações não nos é fácil responder a esta questão de modo cabal. Contudo é-nos possível avançar algumas hipóteses. Parece evidente haver por parte do Estado imperial português motivações políticas na ajuda financeira que presta, através de subsídios não reembolsáveis, ao Estado Provincial de Cabo Verde. Os dispêndios financeiros parecem almejar a legitimação interna e externa da própria relação colonial. Assim sendo, Cabo Verde, a partir dos anos 70, passa a ter uma economia extrovertida e rentista. Isto quer dizer o seguinte: os rendimentos captados advêm não do desempenho da sua estrutura produtiva mas sim de uma renda de origem externa, resultante da situação política. Apelidamos aqui de rentista, fazendo recurso à noção teorizada por Ricardo, a uma economia que tem ganhos acima do nível do seu Produto Nacional Bruto. Por estes sobre-rendimentos são responsáveis factores que nada têm a ver com a produtividade do trabalho, métodos de gestão ou tecnologia. A origem provém do controlo de um recurso de natureza não económica, como sendo a situação geográfica, riquezas naturais ou uma conjuntura política<sup>10</sup>. Este facto marca e modela o comportamento do Estado face à economia. Aquele torna-se, em consequência, um agente essencialmente distribuidor, a nível interno, da renda captada no exterior, desprezando a actividade de organização de actividades económicas. Neste contexto, o desempenho do Estado mede-se muito mais pela eficácia assistencialista do que pela capacidade de gerar um processo endógeno de acumulação.

Passemos a aspectos mais especificamente sociológicos. A crise, iniciada em 1968, despoleta a redução das autonomias periféricas, conduzida pela expansão do Estado. Este passa a ser então o centro político detentor de recursos necessários à reprodução da sociedade global. Em consequência, é precisamente no aparelho do Estado, isto é, na Administração Pública o lugar da emergência da consciência desta nova identidade globalizante. O processo social em curso faz do Estado o «lugar» de redefinição de processos de classe. A falência da economia agrária provoca a decadência historicamente irreversível da velha classe terratenente do arquipélago. O campesinato, demograficamente o conjunto social mais numeroso, reconverte, perante as novas linhas tendenciais de evolução social, as suas estratégias de reprodução<sup>11</sup>. O assalariamento temporário nas obras do Estado passa a ser doravante um dos mecanismos de sobrevivência a que lança mão. A emigração, por vezes incentivada e dirigida pelo Estado, é outro<sup>12</sup>. O moderno campesinato vive tripartido entre a agricultura, o assalariamento estatal e os rendimentos da emigração. Contudo, almejando escapar à insegurança que caracteriza a agricultura neste arquipélago do Sahel, as franjas menos pobres do campesinato investem na aquisição do capital cultural, percepção-

<sup>10</sup> Mamadou L. Diallo, 1997. *Les Africains sauront-ils l'Afrique*. Paris, Karthala.

<sup>11</sup> Pierre Boudieu & alli, 1979. «As estratégias de reconversão», in José Garcia Durand (org.), *Educação e hegemonia de classes*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, pp. 107-176.

<sup>12</sup> Jorge Querido, *op. cit.*

nado como instrumento mais seguro de reconversão. Através do capital cultural, elas divisam a possibilidade de obter títulos académicos que as habilitem a entrar no universo dos servidores do Estado, onde podem auferir de rendimentos monetários, um laço contratual definitivo e vantagens de uma carreira. É esta estratégia que sustenta em grande parte a forte demanda social de educação a que o Estado se vê obrigado a responder com a expansão da rede do ensino público. O alargamento da função pública despoleta e sustenta correntes de mobilidade social. Esta mobilidade projecta-se no tempo e está na base do actual dinamismo da pequena burguesia.

Porém, entre as classes que mais beneficiam com a expansão do Estado destaca-se a chamada pequena burguesia burocrática. Este universo social é definido por aqueles que detêm títulos académicos, o domínio da língua portuguesa e o emprego no aparelho do Estado, o que quer dizer salário estável e segurança do vínculo laboral. O crescimento da administração pública reforça de diversas formas a importância social desta classe. *Primo*: ao existir uma maior oferta de emprego burocrático a classe cresce quantitativamente, adquirindo o que John Goldthorpe chama de identidade demográfica<sup>13</sup>. *Secundo*: regista-se, nesse período, a estabilização dos seus modos e estilos de vida<sup>14</sup>. Tal facto cria condições sociais propícias ao aprofundamento da consciência reflexiva. Demoremos um pouco neste ponto.

Integrando a instituição pública por excelência que é o Estado, a pequena burguesia burocrática constitui a única classe social orientada para o domínio da sociedade global. Os seus atributos técnicos e culturais tornam-na propensa a formular um projecto político alternativo e a ambicionar o controlo da direcção do Estado. Contudo, saliente-se que a forma que a mesma possui de legitimar o seu domínio sobre a sociedade é por via de uma acção estatal de tipo assistencial. Este facto reforça ainda mais o *ethos* burocrático da pequena burguesia. Esta classe tende a pugnar-se por um modelo de regulação «estatista», implementador de programas sociais de grande amplitude. Estas predisposições e atitudes não estão de certo modo expressas na teoria (doutrina?) de suicídio de classe formulada por Amílcar Cabral<sup>15</sup>? Aliás, a ala caboverdiana do P.A.I.G.C. não constitui uma formação política composta eminentemente por membros da pequena burguesia burocrática e seus filhos? A ideologia deste partido não expressa, sob uma linguagem revolucionária e terceiro-mundista, a orientação socializante que, como vimos, constitui um dos instrumentos de legitimação social da ascensão política da pequena burguesia burocrática? Além desta orientação socializante, o nacionalismo, base doutrinal da reivindicação da independência «total e imediata», é outra componente ideológica do programa do P.A.I.G.C. que dá voz à ambição pequeno-burguesa de ascender à direcção do

<sup>13</sup> John Goldthorpe, 1993. «Sobre la Clase de Servicio, su formación y su futuro», in *Teorías Contemporáneas de las Clases Sociales*, (comps. J. Carabaña e A. Francisco). Madrid, Editorial Pablo Iglesias.

<sup>14</sup> John Goldthorpe, *op. cit.*

<sup>15</sup> Amílcar Cabral, 1978. «A Arma da Teoria», in *Obras Escolhidas de Amílcar Cabral*, volume I, 2ª edição. Lisboa, Seara Nova.

Estado. Apesar de reivindicar o estatuto de único representante do povo de Cabo Verde, é a pequena burguesia a base social de apoio do Partido. No período compreendido entre Abril de 1974 a Julho de 1975 será esta classe, sobretudo as suas camadas mais jovens, que se mobiliza em torno do projecto político do partido fundado por Amílcar Cabral. O campesinato manter-se-á desconfiado e reticente em relação à causa nacionalista e a burguesia terratenente mostrar-se-á abertamente hostil.

## O Estado Pós Colonial

Para nós a grande ruptura em termos da natureza do Estado em Cabo Verde teve lugar em 1968 e não em 1975 como seria de esperar. O que nesta última data se passa é mais uma reconversão e aprofundamento da tendência em curso nos anos imediatamente anteriores do que a inflexão de rumo propriamente dita. O Estado pós-colonial é ele também um Estado assistencial. Porém, ele estende e aprofunda a anterior rede assistencial. Aumenta, ainda mais, a expansão do emprego público com motivações sociais. A sua política comercial assenta em subvenções e controlo de preços de bens e serviços essenciais. O Estado reforça os investimentos nos sectores de educação, saúde e transportes. Por razões tanto ideológicas como sociais, a nova classe governante põe de pé um estado dotado de funções sociais e económicas maximalistas. Segundo o artigo 11º da Constituição da nova República «são propriedade do Estado o subsolo, as águas, as riquezas minerais, as principais fontes de energia, os meios de base da produção industrial, os meios de informação e comunicação, os bancos, os seguros, as infra-estruturas e os meios fundamentais de transporte».

Neste contexto assiste-se a um segundo ciclo de expansão-diferenciação do aparelho administrativo do Estado, causado tanto pelas novas funções derivadas tanto da aquisição de soberania como pelo aprofundamento-extensão das funções de regulação social. Entre 1974 e 1989 o número de funcionários da administração pública (excluindo os efectivos das empresas do Estado) cresce acima de oito vezes. Acompanha este processo uma constante complexificação burocrática, que serve de travão à patrimonialização do Estado. É a qualidade gerencial do Estado que legitima, interna e externa, o exercício do poder político.

Não tendo uma base interna a partir do qual se possa financiar, o Estado nacional, à semelhança do tardo-colonial, funciona com recursos financeiros provinidos do exterior. Porém, uma distinção se impõe. Agora, as transferências unilaterais, dotadas de elevado grau de concessionalidade, são originárias da comunidade internacional, isto é, da cooperação bilateral e das organizações multilaterais. O Estado torna-se distribuidor interno da ajuda pública ao desenvolvimento. Esta dependência do Estado em relação às estruturas internacionais de ajuda pública ao desenvolvimento levou à definição da política externa do Estado de Cabo Verde, em

termos diversos daqueles que haviam sido empreendidos pelo Partido. Ainda que este facto tenha passado despercebido a muitos estudiosos do fenómeno político caboverdiano, acreditamos ter sido no campo da política externa que se processara mais vincadamente a diferenciação conceptual entre o interesse do Estado e o do Partido. Enquanto este tende a desenvolver relações externas com base em afinidades ideológicas e nas alianças provenientes da luta de libertação nacional, aquele, ao inverso, procura estabelecer relações que potenciem a captação da ajuda, essenciais à reprodução do Estado. Nos primeiros anos de independência, Cabo Verde parece ter o partido a Leste e o Estado a Ocidente. A separação entre o interesse do Estado e o do partido não contribuiu para conter tendências de instrumentalização partidária da instituição estatal? E isto não é mais um factor da não patrimonialização do Estado?

Uma questão que se torna imperativa neste contexto é a de saber como o processo social atrás descrito influencia a arquitectura das instituições políticas do Estado. O monopólio partidário que atribui ao PAIGC/PAICV o estatuto de «força dirigente da sociedade e do Estado» (expressão consagrada no artigo 4º da Constituição de 1980) até que ponto corresponde ou contradita as necessidades de reprodução da sociedade caboverdiana? Inversamente, pode-se legitimamente questionar se as virtualidades acentuadamente autoritárias que tal definição jurídico-política acarreta não se encontravam limitadas e subvertidas, em razão do crescimento da pequena burguesia burocrática e o seu *ethos*, da imperiosa necessidade de manter uma administração performante e da estratégia de produzir uma imagem política aceitável para os países ocidentais (tudo isso em nome da captação da ajuda). A nosso ver são precisamente as características do processo social caboverdiano que induzem a ideologia vanguardista, enformadora do autodenominado regime «Democracia Nacional Revolucionária» a adaptações, digamos, «hibridizantes». Enquanto todos os partidos de independência das antigas colónias africanas de Portugal constróem, aliás, à semelhança do que se passava no resto do continente, regimes de presidencialismo monocentrado, para evocarmos a expressão de Conac<sup>16</sup>, em Cabo Verde a personificação do poder mantém-se sempre larvar. No país-arquipélago do Sahel nenhuma personalidade política detém sozinha os recursos político-administrativos. O cargo de Primeiro-Ministro, sucessivamente suprimido nos países africanos, será aqui mantido senão mesmo reforçado. A Assembleia Nacional Popular, que no quadro do figurino político adoptado começa por ter um papel apagado, estando a actividade legislativa (de essência predominantemente reguladora) nas mãos do executivo, tende, com o tempo, a ganhar autonomia relativa face ao governo e ao Presidente da República. Aos poucos, a ANP recupera uma parte apreciável das suas compe-

<sup>16</sup> Gérard Conac, 1979. *Les Institutions Constitutionnelles des Etats d'Afrique Francophone et de la République Malgache*. Paris, Economica.

tências formais de lugar de elaboração das normas. Este fenómeno que apelidamos num outro texto de «parlamentarização do regime»<sup>17</sup>, resulta sobretudo da necessidade do sistema político em se abrir à participação pequena burguesia burocrática, classe cujo *ethos* a tornava resistente à integração dependente nas organizações de massas. Enfim, o que aqui se sustenta como hipótese de trabalho é a ideia de que o processo social em curso leva à recomposição da arquitectura das instituições políticas do Estado, abastardando-as em relação às suas congéneres continentais. A partir de 1985, com o início da III Legislatura, há um claro esforço por parte do regime em adaptar as suas instituições à dinâmica social em curso. Este movimento, que inclui uma crescente parlamentarização da vida política, a tentativa da instituição de um poder local eleito e uma maior tolerância a organizações sociais não dependentes do partido, qualificamos de auto-reformismo.

### A crise do Estado assistencial

Nos anos 80, o Estado, até então assistencial e distribucionista, assume a orientação de criar um processo endógeno e auto-sustentado de desenvolvimento. Para isso, realiza em 1982 a Primeira Mesa Redonda dos Parceiros de Desenvolvimento, da qual resulta o I Plano de Desenvolvimento (1982-1986). Em 1984, o Estado outorga a Lei-Quadro das Empresas Públicas, pondo de pé os instrumentos legais para uma política de desenvolvimento. A estrutura de financiamento – dada a fraqueza da Poupança interna, tanto privada como pública – continua a ser a cooperação internacional. Aproveita-se a elevada concessionalidade dos influxos financeiros, postos à disposição do país, para realizar os investimentos de base. A prioridade dos gastos públicos passa da agricultura, onde se revestiam de carácter social e tinham o fito de proteger as populações dos efeitos da seca, para os transportes, sector pelo qual se haveria de iniciar a política de infra-estruturação do país. Uma mudança discreta, é certo, mas portadora de um grande significado. A nosso ver este facto indicia e prenuncia a mudança de prioridades na acção estatal.

Durante o I Plano de Desenvolvimento o Estado procura conciliar duas orientações de acção: uma distribucionista e assistencial, por um lado, e outra desenvolvimentista, por outro. Mas, à medida que o montante da ajuda pública diminui, tanto em termos quantitativos como qualitativos, as duas orientações tornam-se rivais<sup>18</sup>. A opção desenvolvimentista apresenta-se em flagrante contradição com a política

<sup>17</sup> António Correia e Silva, 1997. «O Processo Caboverdiano de Transição para a Democracia» (tese de mestrado apresentado no ISCTE), policopiado. Lisboa, ISCTE.

<sup>18</sup> Paul Lubeck, 1989. «El Estado Nigeriano como instrumento y obstáculo para la Aamulación de capital: 1966-1983», in *Estado Y Sociedad en el Africa Actual* (Comp. Peter Anyang' Nyong). México, El Colégio de México.

social assistencialista. Se para a lógica assistencial é fundamental manter e expandir o emprego público sem rentabilidade económica imediata, tendo em conta que este mecanismo possibilita a uma grande parte da população o acesso a rendimentos monetários, para a lógica desenvolvimentista, porém, trata-se simplesmente de despesas não reprodutivas. O que numa óptica constitui segurança no emprego, noutra significa sobredimensionamento e rigidez nas relações de trabalho. A manutenção dos preços de produtos importados a níveis artificialmente baixos, resultado da valorização cambial da moeda nacional e das subvenções do Estado, até então mecanismos essenciais à preservação do nível de vida da sociedade caboverdiana, é percebida pelos «desenvolvimentistas» como fonte de desequilíbrio nas contas externas. Enfim, os exemplos podem ser multiplicados infinitamente.

O confronto entre estas duas lógicas de acção ganha, na segunda metade da década de 80, uma aguda conotação ideológica. Não residiu aqui uma das bases da dinâmica seccionista que, nos anos 80, atinge não apenas a classe governante como também a própria classe dirigente? Até então, o Estado havia contido com sucesso o alargar das desigualdades sociais. Ele tinha igualmente gerido com êxito conflitos distributivos. Basta dizer, a título de exemplo, que durante toda a primeira metade da década de 80 os salários na função pública estiveram praticamente congelados em nome da Solidariedade Nacional. Impõe-se acrescentar que o modelo de organização política vigente, isto é o monopartidarismo, possibilitava ao Estado o exercício deste tipo de controlo. Contudo, a partir de 1986, com a complexificação do aparelho administrativo e empresarial do Estado, resultado das exigências desenvolvimentistas, emergem as chamadas rendas credenciais<sup>19</sup>. As avenças, os subsídios especiais, as ajudas de custos, a liberalização do exercício de determinadas profissões e outras novas formas de remuneração expressam um processo de diferenciação social no interior da própria pequena burguesia burocrática<sup>20</sup>. Os altos funcionários, os gestores públicos, trabalhadores dotados alta tecnicidade (chamemo-los de tecnocratas) sustentam um discurso legitimador da remuneração adequada e estimulante da Competência. Em nome da eficácia e do desenvolvimento, o Estado desaperta e afrouxa o controlo sobre os rendimentos da pequena burguesia burocrática. Não é exactamente nesta fracção da classe pequeno-burguesa, conhecida popularmente por «Quadros» ou «Técnicos Superiores» que surge a reivindicação para a abolição do monopartidarismo?

Os efeitos do recuo da lógica assistencial não se restringem à pequena burguesia. O mesmo acontece em relação aos comerciantes cujos mecanismos de enriquecimento tinham sido limitados. Almejando o dinamismo económico o Estado diminui o rigor da tributação alfandegária, uma das poucas fontes endógenas de finan-

<sup>19</sup> Erik Olin Wright, 1993. «Reflexionando, una vez más, sobre el concepto de Estructura de Clases», in *Teorías Contemporáneas de las Clases Sociales*, (comps. J. Carabaña e A. de Francisco). Madrid, Editorial Pablo Iglesias.

<sup>20</sup> Cláudio Furtado, 1995. *Gênese e (Re)Produção da Classe Dirigente em Cabo Verde*. Praia, I.C.L.

ciamento público. O efeito será o crescimento do sector comercial informal. Correlativamente, assiste-se a uma discreta liberalização, isto é, a um recuo da lógica assistencial. O Estado, ele próprio, elimina algumas empresas públicas em nome da rentabilidade, eleva a tarifa de determinados serviços e pede a co-participação dos cidadãos no financiamento de determinados serviços, anteriormente gratuitos.

Sustentamos a hipótese de que o Estado, na segunda metade da década de 80, põe em exercício uma política económica essencialmente contraditória, mercê do concurso de duas orientações de acção: uma assistencial, outra desenvolvimentista.

No III Congresso do P.A.I.C.V. realizado em Novembro de 1988 sai vitoriosa a sensibilidade política que se identifica com as exigências de desenvolvimento<sup>21</sup>. Isso faz reforçar as orientações desenvolvimentistas e recuar parcialmente a lógica assistencial. Apelo explícito ao investimento privado, tanto interno como externo, altera os fundamentos do modelo sócio-económico. O Estado de funções maximalistas, concebido pela Constituição de 1980, é remodelado segundo as novas exigências. Assim, após o III Congresso, a Assembleia Nacional procede à revisão constitucional, reconfigurando o quadro legislativo. Na sequência são aprovados a Lei do Trabalho e o Código de Investimento Externo. Esta nova orientação é implementada em detrimento da lógica assistencial. Nos últimos anos da vigência da I República regista-se uma crescente dificuldade em financiar a abertura das Frentes de Alta Intensidade de Mão-de-Obra. Contudo, o Estado fica entalado entre as duas lógicas supracitadas. Nem liberaliza a economia a ponto de permitir que uma parte da pequena burguesia converta o seu capital cultural em capital económico nem a mantém assistencial para continuar a dar aos camponeses atingidos pela seca a cobertura assistencial que reivindicam. A nosso ver esta contradição situa-se entre as razões da abertura de regime político iniciado em Novembro de 1991.

Também no plano político, há um movimento de mudança, realizado no interior das estruturas formais de poder e impulsionado pelas autoridades oficiais. Pela sua natureza e amplitude podemos designá-lo de liberalização. Segundo alguns mestres de Sociologia Política as liberalizações são sempre «aberturas controladas do espaço político»<sup>22</sup>. Definem estes movimentos de mudança como experiências de descompressão autoritária cujo alcance será, no entender dos mesmos, necessariamente limitado. O limite máximo das liberalizações para Samuel Huntington situa-se na escolha dos chefes políticos imbuídos de poder de Estado<sup>23</sup>. Apesar de todas as mudanças no sentido de uma maior democraticidade e transparência, postas em marcha pelas autoridades, estas nunca alteram, sob a pena de porem em causa a integridade do regime, o modo como os dirigentes são escolhidos. Entre 1985 a 1990, a classe diri-

<sup>21</sup> Aristides Lima, 1992. *Reforma Política em Cabo Verde: do paternalismo à modernização do Estado*. Praia, edição do autor.

<sup>22</sup> Adam Przeworski, 1994. *Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume & Dumará.

<sup>23</sup> Samuel Huntington, 1994. *A Terceira Onda. A democratização no final do século XX*. São Paulo, Editora Ática.

gente introduz importantes mudanças no sentido de afrouxamento do controlo partidário sobre o espaço político. De entre estas medidas destaca-se a faculdade de indicação pelos eleitores de nomes de indivíduos a figurar nas listas de candidatos a deputados, sendo no entanto o partido em última instância o órgão competente para validar qualquer proposta de candidatura. Foi todavia por esta brecha institucional que entraram no parlamento importantes críticos da acção governativa ou mesmo do regime. A experiência liberalizante atinge o seu auge com a ideia da realização eleições competitivas, em que candidatos do PAICV poderiam estar sujeitos à concorrência de candidatos, sem partido, provindos de «grupos de cidadãos». Com estes exemplos queremos apenas ilustrar a nossa tese segundo a qual a arquitectura política do Estado cabo-verdiano encontrava-se, à data do fim do monopartidarismo, completamente alterada em relação aos primeiros anos de independência, isso devido essencialmente aos constrangimentos impostos pela necessidade de reprodução social tão prementes neste país-arquipélago.