

Estratégia colonial portuguesa e estruturas económicas de Angola nos anos 1960-1970

Adelino Torres

A análise da última fase do período colonial merece atenção tanto pela importância de que se reveste para as colónias como pelo seu significado para a compreensão da sociedade portuguesa da época.

Examinaremos neste trabalho alguns aspectos da acção colonial em Angola durante a vigência do «Estado Novo», distinguindo dois períodos a nosso ver diferentes: o primeiro, sobre o qual não nos retardaremos, vai até 1961 e caracteriza-se *grosso modo* por uma política económica maltusiana, onde o crescimento é o corolário de um equilíbrio orçamental em cada colónia imposto pelo Primeiro-Ministro Oliveira Salazar e inicialmente aplicado por Armindo Monteiro. Por outro lado as relações Metrópole-colónias enquadram-se no Pacto Colonial: as colónias fornecem à Metrópole matérias-primas e compram-lhe produtos elaborados ou semi-elaborados.

O segundo período, ao qual consagraremos esta análise, começa teoricamente em 1961 com a revolta nacionalista angolana. A pressão interna daí decorrente é, aliada ao contexto internacional da descolonização, um elemento novo com que o Regime é doravante obrigado a contar.

Contudo, no lapso de tempo que decorre entre 1961 e Abril de 1974, a realidade angolana (e portuguesa) revela uma dinâmica cuja leitura não se compadece com as explicações voluntaristas, algo simplificadoras, com que frequentemente deparamos.

É preciso distinguir nesse período pelo menos duas fases fundamentais na estratégia política e económica do Regime. A primeira, a que chamaremos *fase liberal*, estende-se de 1961 a 1971. A segunda, que intitulemos *fase proteccionista* inicia-se em 1972 e será bruscamente interrompida em Abril de 1974.

Estas duas fases articulam-se num processo mais vasto: o da passagem da prática do Pacto Colonial tradicional a uma política de «integração interterritorial» (o chamado Espaço Económico Português). O todo insere-se, por sua vez, no vasto movimento de mundialização da economia, de deslocalização dos aparelhos produtivos do centro para a periferia e das conseqüentes mutações na divisão internacional do trabalho. Portugal estava muito menos alheio a este movimento do que por vezes se julga.

Aparentemente os objectivos das transformações levadas a cabo em Angola durante esse tempo eram a industrialização daquele território e, em última análise, o seu desenvolvimento aut centrado. Contudo, se essa industrialização está longe de, pelo menos em termos relativos, ser negligenciável, as suas motivações subordinavam-se, antes de mais, às necessidades políticas e económicas da sociedade central metropolitana obrigada a redefinir a sua posição face à Comunidade Económica Europeia, à porta da qual Portugal batia há vários anos.

A viragem dos anos 60

a) A fase «liberal» (1961-1971)

Em 1961 o desencadeamento da revolta nacionalista pôs fim à estagnação que reinava na colónia desde os tempos «áureos» de Norton de Matos no início dos anos 20. As novas condições políticas exigiam de imediato soluções económicas capazes de ultrapassar a paralisação dos investimentos e a incerteza que em 1961 se apoderou dos empresários, dos detentores de capitais e, de uma maneira geral, de todas as classes sociais angolanas.

A resposta surgiu finalmente em Novembro de 1961 com a publicação do Decreto-Lei n.º 44016 que inaugurou a aqui chamada «fase liberal» da colonização portuguesa em Angola.

É um projecto a longo prazo, onde se consigna a «abolição progressiva das restrições quantitativas e das barreiras alfandegárias e a liberalização crescente das prestações de serviços e dos movimentos de capitais» (1). Para a liquidação das transacções entre os territórios sob jurisdição portuguesa e entre estes e o estrangeiro foi constituído um regime de pagamentos. No Fundo Monetário da Zona Escudo (FMZE) foi criado um capital de 1500 milhares de contos para solver os desequilíbrios das balanças de pagamentos interterritoriais, atribuindo-se a Angola uma quota-parte de 850 000 contos no FMZE (2). Este mecanismo começou a funcionar em 1963.

Conforme se pode verificar pela evolução dos saldos dos vários postos da balança de pagamentos de Angola entre 1960 a 1973 (Quadro n.º1) registou-se a partir de finais de 1963 uma acumulação de saldos negativos. A sua evolução foi tão rápida que a colónia esgotou nesse mesmo ano o crédito automático a que tinha direito. Desde então a formação de «atrasados» (3) nas liquidações à metrópole deu origem a situações de tensão política, ainda que velada, entre as classes procedentes de Angola (a que chamaremos «burguesia colonial») e as de Portugal continental («burguesia metropolitana») (4).

Apesar de tudo a «fase liberal» permitiu um crescimento económico como nunca antes fora registado na colónia durante a vigência do Regime. Por exemplo o comércio externo (importações mais exportações) apresentou, entre os quinquênios (1956-60 e 1968-72 uma taxa de crescimento de 200%, enquanto que o número de dependências e agências bancárias em todo o território angolano, que era de 17 em 1960 (pertencentes a dois bancos), foi acrescido, entre 1961 e 1968, de 91 estabelecimentos suplementares pertencentes agora a 5 bancos (5). Por sua vez os meios de pagamentos de Angola (imediatos e quase imediatos) passaram de 4860 milhares de contos em 1962 a 25 826 milhares de contos em 1972 (taxa de crescimento: 431 %) (6).

Os impedimentos para instalar indústrias na colónia foram consideravelmente atenuados ou mesmo eliminados, embora só em 1969 se tenha conseguido vencer a resistência do têxtil metropolitano que se opunha à criação de unidades concorrenciais nas colónias (7).

As indústrias extractivas receberam um tratamento extremamente favorável nos investimentos previstos pelo III Plano de Fomento (1968-73). Por exemplo, entre 1960 e 1972 a produção de minério de ferro passou, em números redondos, de 660 mil toneladas a 4830 mil toneladas (taxa de crescimento: 631 %) enquanto que a produção de petróleo bruto variou, durante o mesmo período, de 67 mil toneladas a 7075 mil toneladas (taxa de crescimento: 10 432%) (8).

Também as indústrias transformadoras registaram um incremento por vezes considerável entre 1962 e 1972, multiplicando o valor da sua produção (a preços correntes) por cinco ou seis vezes (têxteis, produtos químicos, produtos minerais não metálicos) ou ainda (papel e borracha). Indústrias transformadoras *que nem sequer existiam em Angola em 1962*, como as de produtos metálicos de base, as indústrias de construção de máquinas e as de material de transporte, apresentavam em 1972 valores de produção já significativos.

Mas os resultados obtidos durante a «fase liberal» da década de 60 foram acompanhados por dificuldades económicas crescentes. O agravamento do défice da balança de pagamentos de Angola a que já fizemos referência criou problemas, remediáveis se a política financeira do Regime fosse outra mas insustentáveis no modelo em vigor. Calcula-se que, uma vez deduzidas as amortizações que foram sendo efectuadas, a dívida externa acumulada de Angola rondava os 5000 milhares de contos em 1971.

O postulado «liberal» que inspirara o Decreto-Lei n.º44 916, de 1961 partira do princípio assaz clássico que a simples liberalização das trocas se encarregaria de restabelecer os equilíbrios e promover o desenvolvimento económico e social da colónia. Não se efectuaram as reformas prévias indispensáveis que, pelo menos, deveriam ter acompanhado uma tal abertura. Por exemplo o II Plano de Fomento não consagrava qualquer rubrica à saúde e o III Plano só lhe atribuíra cerca de 1,9% do investimento global. Também não foram tomadas medidas destinadas a canalizar para Angola receitas que normalmente lhe deveriam pertencer, como os rendimentos das grandes empresas multinacionais que escapavam ao controlo cambial. Era o caso da Diamang, da Companhia Mineira do Lobito, do Caminho de Ferro de Benguela, etc. Apesar do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º44016 prever a revisão do regime cambial da Diamang até 1 de Julho de 1962, tal revisão nunca foi feita apesar dos protestos de membros do próprio governo de Angola (9). Do mesmo modo a “Tanganica Concessions” fazia entrega dos seus dividendos, directamente ao Tesouro metropolitano, enquanto que o projecto de criação de uma indústria de lapidação de diamantes em Angola, de relativamente fácil execução, nunca foi além da declaração de intenções mercê da resistência dos interesses ligados à Diamang.

Enfim a própria filosofia «liberal» deste período tinha um alcance relativamente limitado como o demonstram as críticas e os protestos da burguesia colonial de Angola. Se a Metrópole, diziam, podia não comprar, se tal lhe conviesse, mercadorias em Angola, esta tinha de «obrigatoriamente adquirir na Metrópole produtos que poderia comprar noutros mercados em melhores condições de preço» (10). A Associação Industrial de Angola e, sobretudo, a Associação Comercial de Angola faziam-se, sobretudo a partir de finais dos anos 60, amíúde eco de velhos ressentimentos da burguesia colonial e as palavras dos seus representantes tomavam por vezes foros de ameaça velada por onde espreitava a autonomia política quando não mesmo a «independência à Rodesiana».

O optimismo liberal posto em prática em 1961, sem visão nem estratégia capaz de impor reformas imediatas, revelou-se insuficiente. Quaisquer que fossem as vantagens do Decreto-Lei n.º 44 016, ele compreendera mal a realidade dos territórios colonizados ao aceitar o princípio de que qualquer «eventual desequilíbrio nas suas balanças de pagamentos se deveria atribuir a causas conjunturais ou acidentais e não a males de estrutura» (11). Segundo Costa Oliveira as dificuldades de Angola provinham em grande parte de uma inversão da estratégia que deveria ter sido seguida: primeiro o desenvolvimento de Angola e só depois a livre circulação de mercadorias, pessoas e capitais entre os territórios. «Esta inversão do processo levou a que o esquema de desarmamento inicial fosse atrasado ou mesmo anulado e, em alguns casos, a que se tivesse de voltar a situações de maior dureza que as verificadas antes do início da integração» (12).

Os dez anos que decorreram a partir de 1961 acentuam portanto a raiz extrovertida da economia angolana, subdesenvolvida e dependente, provocaram uma dívida externa considerável e agitaram a já suspeita burguesia colonial aos olhos do governo de Lisboa. Em 1971 o governo central pôs fim à experiência «liberalizante» do «Decreto-Lei n.º44016 e, em sua substituição, promulgou o Decreto-Lei n.º 478171 que, implicitamente, anunciava uma viragem mais profunda do que a sua leitura levava a crer.

b) A «fase proteccionista» (1972-74)

O Decreto-Lei n.º47817 iniciou uma fase em que alguns viram a aplicação de uma nova política de «proteccionismo educador», o compasso de espera indispensável à preparação das sempre adiadas reformas de estrutura.

Começando por determinar a limitação das transferências às possibilidades de cobertura de maneira a eliminar os «atrasados», ele impunha uma nova disciplina na criação de moeda em coordenação com a balança de pagamentos, estipulava a generalização do registo prévio para a importação, o qual passou desde logo a ser extensivo às compras na própria Metrópole e punha entre parênteses o discurso sobre a «integração económica nacional» tão repetido na década de 60.

Aparentemente a palavra de ordem eram o pragmatismo e a eficácia «economicista». O que fez dizer ao Presidente da Associação Industrial de Angola, talvez com uma ponta de desdém, que o Decreto-Lei 478171 «não foi além de procurar alcançar o saneamento das balanças de pagamentos dos territórios ultramarinos no mais curto espaço de tempo possível» (13). A opinião tinha a sua verdade, mas a análise estava incompleta.

O novo decreto subentendia, mais do que anunciava, uma viragem a longo prazo na política económica da colonização portuguesa. O facto dele atingir pela primeira vez os interesses vitais de certos sectores das burguesias colonial e metropolitana que, até aí, tinham ficado invariavelmente ao abrigo da concorrência e beneficiado de rendas de situação, é, por si só, um elemento significativo.

De facto a nova lei atingia directamente os produtores e exportadores metropolitanos ligados às indústrias transformadoras pouco rendíveis ou condenadas mais ou menos a prazo, bem como os importadores em Angola de produtos portugueses desses mesmos sectores. Ao dividir os contingentes de produtos importados em 5 grupos de prioridades (desde os bens de equipamento essenciais às mercadorias cuja produção em Angola tinha, ou poderia vir a ter, condições para satisfazer as necessidades internas), o decreto vibrava assim um golpe às indústrias marginais da Metrópole, tecnologicamente ultrapassadas, fornecedoras de bens de consumo e, por conseguinte, não incluídas no primeiro grupo de prioridades previsto (constituído por bens de equipamento que eram essencialmente fornecidos pelo estrangeiro).

Certos autores viram aqui mais uma prova da «subordinação da economia portuguesa aos interesses estrangeiros», relativamente pouco atingidos pelo decreto já que era a indústria estrangeira que produzia cerca de 80% das mercadorias do 1.º e do 2.º grupos de prioridades compradas por Angola.

A tese não é original nem tão pouco convincente. Na verdade havia já vários anos que Portugal solicitava a abertura de negociações com a CEE a exemplo da Grã-Bretanha. Aliás desde 1963 que a Associação Comercial de Lisboa falava já do período da EFTA como de um passado praticamente enterrado (14). Relembre-se também que foi em 22 de Junho de 1972 que Portugal assinou finalmente um acordo comercial com a comunidade europeia após demoradas conversações. Por seu turno o Governador do Banco de Angola escrevia em 1972 que era imperioso «harmonizar as nossas próprias forças económicas e melhorar o seu potencial competitivo externo para enfrentar o clima de progressivo desarmamento aduaneiro, ditado especialmente pela integração económica europeia» (15).

Toma-se claro que, a longo prazo, a viragem de 1971 tinha dois objectivos complementares: restaurar o aparelho produtivo metropolitano, reorientando-o e adaptando-o às exigências económicas e tecnológicas da anunciada integração na Europa e, ao mesmo tempo, robustecer a estrutura produtiva das colónias, em especial Angola, impondo a montagem *in loco* de indústrias extractivas e transformadoras competitivas, vocacionadas para abastecer no futuro um «Espaço Económico Português» integrado e coeso.

Assim o condicionamento das exportações metropolitanas para Angola nada tinha de «paradoxal». Ele foi, antes de mais, um desafio lançado a longo prazo às actividades produtivas metropolitanas e uma tentativa de ajustamento às condições políticas e económicas impostas pelo contexto internacional. Privando as indústrias portuguesas do mercado fácil das colónias e abrindo caminho às indústrias de substituição de importações em Angola, Portugal «saneava» economicamente o seu território europeu e *deslocalizava* para as colónias, com mão-de-obra abundante e barata, as empresas de trabalho intensivo incapazes de defrontar os aumentos salariais que tinham lugar na Metrópole. Para si reservava os sectores de tecnologia de ponta (refinarias, electrónica, informática, construção naval, etc.) e o controlo dos circuitos financeiros.

A esse nível, a almejada integração do Espaço Económico Português tiraria enfim «o maior partido das vantagens comparativas (de) cada território» (16).

Em resumo, as medidas que as autoridades portuguesas pretendiam tomar com vista à industrialização de Angola eram, ao fim e ao cabo, um meio que encobria uma finalidade mais vasta: uma nova redistribuição de funções entre Portugal e a sua colónia nas esferas de produção e de circulação de mercadorias e de capitais, onde Angola continuaria a desempenhar o papel complementar e indispensável - ainda que em moldes porventura mais favoráveis do que no passado - à acumulação do capital metropolitano e, perante as nações europeias, à confirmação da vocação «imperial» portuguesa, pluricontinental e dispondo de um espaço próprio (a zona escudo). A ocupação económica, política e geoestratégica de Angola e Moçambique eram um trunfo no confronto Leste/Oeste que se desenrolava já na África meridional (17) com acesso directo às rotas marítimas que, do Índico ao Atlântico, passavam pelo Cabo. Mais do que saber se Portugal tinha efectivamente condições para desempenhar por muito tempo o papel que, nesse capítulo, a si próprio se atribuiu - não sem habilidade e coerência, diga-se de passagem - importa compreender os fundamentos históricos da racionalidade desse discurso «imperial» e as vicissitudes que explicam o seu fracasso.

- (1) OLIVEIRA (J. E. da Costa), *Servindo o futuro de Angola*. Luanda, 1972.
- (2) Para mais detalhes ver; TORRES (Adelino), «Balança de Pagamentos e Integração de Angola nos finais do período colonial» revista *Estudos de Economia* (Lisboa), m, 3, 1983, pp. 313-329.
- (3) Os «atrasados» são o conjunto de ordens de pagamento (transferências) emitidas pelos bancos das colónias por conta e ordem dos residentes, em geral sobre a metrópole, que aguardavam cobertura junto do agente do fundo cambial respectivo. «Transferência» e «pagamento» são duas coisas distintas. Pode haver uma transferência autorizada sem pagamento por falta de cobertura.
- (4) O conceito de «burguesia metropolitana» aqui utilizado sem qualquer intenção polémica mas tão-somente para simplificar a exposição, refere-se às classes possedentes cujos «bens de raiz» por assim dizer, económicos e financeiros, se encontram em Portugal, independentemente dos interesses que porventura possam ter em Angola do mesmo modo, o conceito de «burguesia colonial» aplica-se exclusivamente às classes dominantes geralmente residentes na colónia, que, nos vários sectores da actividade produtiva, têm os seus «bens de raiz» em Angola.
- Ao contrário do que pretendem ainda certos autores, os interesses da «burguesia metropolitana» e da «burguesia colonial», ainda que convergentes em muitos aspectos, não se confundem necessariamente (salvo nos períodos de crise como em 1961, por exemplo) e foram mesmo frequentemente antagonistas praticamente desde o século XVII. Não cabe aqui desenvolver esta questão, aliás fundamental. Ver eventualmente: TORRES (Adelino), *Colonização e Capital*. Lisboa, A Regra do Jogo edições, no prelo.
- (5) SECRETARIA PROVINCIAL DE ECONOMIA, *Relatório* 1962-1968, Luanda, vol. III, pág. 415 e segs.
- (6) BANCO DE ANGOLA, *Relatórios*. Luanda.
- (7) Foi ao abrigo dos Decretos n.º 33 924 e 34 643 que se impediu a instalação de indústrias têxteis nas colónias de 1943 a 1966.
- (8) *Boletim Mensal de Estatística* (Luanda), XVIII, 2, pág. 17.
- (9) Cf. OLIVEIRA (J. E. da Costa), *Servindo o futuro ...*, *op. cit.*, p. 31.
- (10) PROVÍNCIA DE ANGOLA, *O Novo Regime de Pagamentos*. Luanda, 1972, p. 171.
- (11) MENDONÇA (Pio Coelho de), *Algumas reflexões sobre pagamentos interterritoriais no Espaço Português*. Coimbra, Coimbra Editora, 1973, p. 12.
- (12) Cf. OLIVEIRA (Costa), *Servindo ...*, *op. cit.*, p. 185.
- (13) CASTILHO (António Garcia), «Discurso do Presidente da A.I.A.», *Boletim da Associação Industrial de Angola*. N.º 94, 1972.
- (14) Cf. AZEVEDO (J. Cândido de), *Portugal Europa face ao Mercado Comum*, Lisboa, Bertrand, 1978, p. 24.
- (15) OLIVEIRA (Costa), *Servindo ...*, *op. cit.*, pág. 13.
- (16) BANCO DE CRÉDITO COMERCIAL E INDUSTRIAL, *Boletim Económico e Financeiro* (Lisboa), n.º 29, Jan-Março, 1974.
- (17) Vd. OLIVEIRA (Hermes de Araújo), *O Assalto à África*, V. N. Famalicão, 1974, e FERREIRA (José Medeiros), *Estudos de Estratégia e Relações Internacionais*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1981, pp. 151 e segs.